

Redogörelse
2015/16:JO1

Justitieombudsmännens
ämbetsberättelse

Omslag: Anders Jansson
ISSN 0282-0560
Tryck: Elanders, Vällingby 2015

Innehåll

Skrivelse till riksdagen	12
---------------------------------------	-----------

Allmänna domstolar m.m.

Kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt för att i ett mål om vårdnad om barn m.m. ha underlåtit att upprätta en tidsplan för målets handläggning och för bristfällig kontroll över hur en utsedd medlare skötte sitt uppdrag (6418-2013).....	38
Kritik mot en rådman vid Skaraborgs tingsrätt för att han i ett ärende om adoption inte lät de biologiska föräldrarna yttra sig och för att han inte upplyste om konsekvenserna av adoptionen (6120-2013)	47
Uttalanden om en lista som används vid fördelningen av uppdrag som målsägandebiträde och som särskild företrädare för barn vid Malmö tingsrätt; även uttalande om domstolssekreterares behörighet att förordna sådana och lagmannens ställningstagande till en begärd överklagandehänvisning (3586-2013)	50
Allvarlig kritik mot en rådman vid Skaraborgs tingsrätt för underlåten handläggning av fyra tvistemål under längre tid samt kritik mot lagmannen för underlåtenhet att agera för att få målen handlagda och avgjorda (6119-2013).....	57
Allvarlig kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt som utan stöd i lag har beslutat om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (387-2015).....	62
Kritik mot Svea hovrätt för att inte ha meddelat prövningstillstånd i ett mål om äktenskapsskillnad och för att inte ha uppfattat överklagandet som ett yrkande om hänvisning till rätt tingsrätt enligt 10 kap. 20 § första stycket rättegångsbalken (3644-2014)	66
Kritik mot en domare vid Norrköpings tingsrätt för att tingsrätten dömt en person för en gärning som han inte var åtalad för (1371-2014).....	68
Uttalanden om den otydliga utformningen av ett föreläggande att betala s.k. tilläggsavgift i ett mål som överlämnats till Kalmar tingsrätt från Kronofogdemyndigheten (6998-2014)	76
Kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt för den bristfälliga utformningen av en tredskodom (386-2015)	79
Allvarlig kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt i ett mål om vårdnad om barn m.m. för den långa handläggningstiden, för avsaknad av tidsplan och för bristfällig processledning (382-2015).....	83

Kritik mot Kalmar tingsrätt och mot två av tingsrättens domare i ett mål om vårdnad om barn m.m. för lång handläggningstid, för avsaknad av tidsplan, för bristfällig uppföljning av en utsedd medlares arbete och för att flera fattade beslut saknat stöd i lag (7131-2014).....	86
Åklagar-, polis- och tullärenden	
Kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län för att polisen i strid mot proportionalitetsprincipen gripit personer som misstänktes för en förseelse som endast kan medföra penningböter (457-2014)	99
Kritik mot bl.a. två polismän vid Polismyndigheten i Västra Götaland för beslut om gripande och hämtning till förhör (4761-2013)	107
Kritik mot dåvarande Polismyndigheten i Östergötlands län som utan rättsligt stöd fotograferat och genomfört en identitetskontroll av en kvinna och hennes dotter i deras bostad (1422-2014)	122
Allvarlig kritik mot dåvarande Polismyndigheten i Skåne för bristerna vid behandlingen av personuppgifter inom myndighetens kriminalunderrättelseverksamhet (5205-2013)	126
Uttalanden om handläggningstiderna hos Statens kriminaltekniska laboratorium (441-2014)	144
Kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län för hur en kroppsbesiktning genomfördes; uttalanden om hänsynsprincipen vid urinprovstagning (3820-2013).....	154
Kritik mot Polismyndigheten Värmland för att ha lämnat ut sekretessbelagda uppgifter till en socialnämnd (682-2014)	160
Kritik mot dåvarande Polismyndigheten i Stockholms län för hanteringen av ett hävt beslag (1268-2014).....	165
Kriminalvård	
Anmälan mot Kriminalvården, häktet Sollentuna, om de rutiner som häktet tillämpar när ett beslag har hävts och föremålet i fråga ska lämnas ut till någon som är intagen i häktet (4689-2013).....	171
Kritik mot Kriminalvården, anstalten Hinseberg, för dels handläggningen av ett ärende om placering i avskildhet, dels att en intagens verkställighetsplan inte följts upp inom den föreskrivna tiden (6766-2013)	180
Kritik mot Kriminalvården, anstalten Hinseberg och region Mitt, för att vissa uppgifter om en enskilds personliga förhållanden redovisats i beslut om särskild permission och placering i avskildhet (392-2014)	186

Allvarlig kritik mot Kriminalvården för att en intagen under lång tid varit placerad i avskildhet m.m. (1277-2014)	191
Kriminalvårdens, häktet Borås, agerande i samband med att en kvinnlig intagen skiljts från sitt spädbarn genom ett frihetsberövande (1697-2014)	197
Kritik mot Kriminalvården, anstalten Salberga, för att ha vidtagit åtgärder som inte legat inom myndighetens uppdrag m.m. (1924-2014)	209
Kritik mot Kriminalvården, anstalten Umeå, för hanteringen av en handling med uppgift om att en viss intagen har ”skyddad id” (1993-2014 och 1994-2014)	220
Kritik mot en tjänsteman i Kriminalvården, anstalten Skänninge, för att misstänkt narkotika som hittats i anstalten bytts ut mot bakpulver. Anstalten kritiseras även för att inte ha polisanmält fyndet av den misstänkta narkotikan. (2299-2014)	226
Kritik mot Kriminalvården, häktet Sollentuna, för brister i dokumentationsplikten m.m. (4313-2014)	231
Kritik mot Kriminalvården, anstalten Skogome, för att inte ha fullgjort myndighetens underrättelseskyldighet till målsäganden enligt 35 § fängelseförordningen (5182-2014)	244
Kritik mot Kriminalvården, anstalten Fosie, för brister i handläggningen av begäran om utevistelser m.m. (5775-2014)	249
Allvarlig kritik mot Kriminalvården, häktet Jönköping, för brister i behandlingen av en intagen m.m. (6413-2014)	260
Allvarlig kritik mot Kriminalvården för omfattande brister i en kriminalvårdsanstalts ärendehandläggning (6760-2014)	271
Kritik mot Kriminalvården, anstalten Salberga, för att intagna som velat hålla gudstjänst hänvisats till en bostadsavdelning m.m. (222-2015)	279
Försvaret	
Anmälan om Försvarets materielverks beslut att inrätta en s.k. visseblåsarfunktion (2242-2014)	288
Allvarlig kritik mot Försvarsmakten för att inte ha verkställt ett beslut från Statens överklagandenämnd (3803-2014)	297
Förvaltningsdomstolar	
Kritik mot Förvaltningsrätten i Uppsala för den bristfälliga handläggningen i samband med expedieringen av ett beslut i ett mål om omedelbart omhändertagande enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall, vilket lett till att den intagne var frihetsberövad 15 timmar för länge (6067-2013)	303

Kritik mot en domare vid Förvaltningsrätten i Göteborg för långsam handläggning av ett mål om tillämpning av fängelselagen (2010:610) (3551-2014)	306
Central statsförvaltning m.m	
Kritik mot Fastighets arbetslöshetskassa för bl.a. långsam handläggning och bristande beslutsmotivering i ett ärende om arbetslöshetsersättning (6945-2013)	311
Anmälan mot Fastighetsmäklarinspektionen om myndighetens diarieföring (6576-2014).....	317
Utlänningsärenden	
Kritik mot Migrationsverket för långa handläggningstider i tillståndsärenden och för att regeringsformens krav inte har beaktats när webbansökningar prioriteras (5497-2013)	326
Kritik mot Migrationsverket för bristande service och tillgänglighet samt för ett felaktigt beslut om registrering av uppehållsrätt (3549-2013).....	340
Uttalanden om Migrationsverkets förteckning över offentliga biträden som är uppsatta för uppföljning, tillsyn och kontroll (4500-2013)	345
Kritik mot att Migrationsverkets it-stöd för förordnande av offentliga biträden missgynnar personer som i och för sig uppfyller lämplighetskraven (5920-2013).....	354
Kritik mot att Migrationsverkets som utan att ha haft fog för det beslutade om en asylsökandes ålder innan beslut i asylärendet fattades (6942-2013).....	361
Allvarlig kritik mot Migrationsverket för bristande anvisningar till polismyndigheten i ett verkställighetsärende (5329-2013)	367
Socialtjänst	
<i>Socialtjänstlagen (SoL)</i>	
Kritik mot en socialförvaltning för att bl.a. ha gjort ett besök på en kvinnas arbetsplats under förhandsbedömningen av en anmälan om oro för hennes barn (3986-2013)	377
Allvarlig kritik mot en stadsdelsnämnd för flera brister i handläggningen av ett barnärende (519-2013)	382
Kritik mot en socialförvaltning för genomförandet av ett oanmält hembesök hos en förälder i samband med att den andra föräldern skulle hämta ett gemensamt barn (4076-2013).....	388
Kritik mot en socialnämnd för att en förälder inte hade erbjudits tillfälle att delta i en barnavårdsutredning (2653-2013)	392

Kritik mot en socialnämnd för att nämnden hade beslutat att omplacera 16-åriga ensamkommande barn utan att barnen hade hörts i ärendet (4860-2013, 4943-2013, 4946-2013 och 5334-2013).....	399
Fråga om socialförvaltningen under utredningen av ett ärende om försörjningsstöd på eget initiativ får söka information om sökandens förhållanden på internet (2611-2013)	403
Fråga bl.a. om en tjänsteman bör delta i handläggningen av ett ärende om han eller hon är s.k. vän på Facebook med någon av parterna i ett ärende (4436-2014)	412
Fråga om de rättsliga förutsättningarna för att i ett hyreskontrakt för boende på ett korttidsboende föra in klausuler som gav personalen rätt att bl.a. undersöka den boendes rum (4930-2012)	417
Handläggningen av ett ärende om återkrav av ekonomiskt bistånd; fråga om ärendet innefattade myndighetsutövning och om den enskilde därför enligt 17 § förvaltningslagen borde ha beretts tillfälle att yttra sig innan nämnden beslutade om att kräva återbetalning (2988-2013).....	423
<i>Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)</i>	
Fråga om Statens institutionsstyrelses (SiS) skyldighet att anvisa plats vid särskilda ungdomshem (3359-2014, 260-2015, 701-2015, 785-2015 och 2446-2015)	428
Allvarlig kritik mot en socialnämnd bl.a. för att nämnden hade ”verkställt” en domstols beslut om vårdnad genom ett omedelbart omhändertagande enligt LVU (4983-2013)	442
Fråga om socialnämnden vid omplacering av ett barn som vårdas enligt LVU ska fatta ett formellt placeringsbeslut redan när barnet påbörjar inskolning i ett nytt familjehem (224-2013) ..	452
<i>Familjerätt</i>	
Kritik mot en handläggare vid en socialförvaltning för att hon vid genomförandet av en s.k. vårdnadsutredning agerat på ett sådant sätt att det funnits fog för att ifrågasätta hennes opartiskhet (48-2013)	456
Kritik mot en socialförvaltning för hur genomförda samarbetsamtal har redovisats till tingsrätten (4353-2013).....	469
Kritik mot en socialnämnd för utformningen av ett brev i ett faderskapsärende (342-2013)	472

Stöd och service till vissa funktionshindrade

Fråga om en kommun kunde avvakta med att pröva en ansökan om personlig assistans därför att Försäkringskassan ännu inte hade tagit ställning till en framställning om assistansersättning (3956-2013)	475
Kritik mot en socialnämnd för att utan rättsligt stöd ha frånsagt sig sitt ansvar som assistansanordnare (785-2014)	478

Hälso- och sjukvård

Initiativärende. Allvarlig kritik mot en psykiatrisk klinik för att en patient som vårdats enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård, LPT, getts ECT-behandling utanför landstingets vårdinrättning (3953-2013)	482
Initiativärende. Kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för att man fattat beslut om att bältesläggning och avskiljande ”ska gälla i max 72 timmar” (6615-2012)	488
Initiativärende. Kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för generella ordningsregler om dator- och tv-spel (1170-2012)	498
Allvarlig kritik mot en landstingskommunal nämnd för att ett beslut att lägga ned en barnmorskemottagning har fattats i strid med nämndens delegationsordning (2123-2013)	501
Allvarlig kritik mot Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för bl.a. bristfälliga motiveringar av två beslut i ett tillsynsärende (5211-2013)	507
Viss kritik mot ett landsting för handläggningen av ansökningar om flytt av verksamhet från sjukgymnaster med samverkansavtal enligt (numera) lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi (681-2013)	518
Fråga om bl.a. kontakter på Facebook har medfört att en handläggare vid Inspektionen för vård och omsorg (IVO) varit jävig vid handläggningen av ett tillsynsärende (2772-2014)	526

Socialförsäkring

Försäkringskassan har haft stöd för sin åtgärd att begära in visst utredningsmaterial i ett ärende om assistansersättning men kritiserats för att utredningen har dragit ut på tiden (5162-2013) ...	531
Försäkringskassans handläggningstider i ärenden med utlandsanknytning (5502-2013)	535
Försäkringskassan kritiserats för att ha nekat ett ombud att få ut uppgifter ur sin huvudmans ärende med motiveringen att huvudmannen hade god man (6231-2013)	541
Kritik mot Pensionsmyndigheten för hanteringen av en begäran om omprövning (3491-2014)	544

Pensionsmyndigheten kritiseras bl.a. för brister i motiveringen av ett beslut om bostadstillägg (1900-2014).....	547
Miljö- och hälsoskydd samt djurskydd	
Kritik mot en miljönämnd för underlåtenhet att åtalsanmäla misstanke om brott enligt miljöbalken (1806-2014).....	552
Fråga om bl.a. beslutsordningen i ärenden om omedelbart omhändertagande av djur (1584-2014).....	556
Plan- och byggnadsväsendet	
Tidsfristerna enligt 9 kap. 27 § plan- och bygglagen (2010:900) för handläggning av ansökningar om bl.a. bygglov får inte överskridas oavsett sökandens samtycke (5738-2013)	561
Allvarlig kritik mot en byggnadsnämnd som upprepade gånger återremitterat ett ärende om bygglov för vindkraftverk till förvaltningen i stället för att slutligt avgöra ärendet (2212-2013) .	565
Initiativärende. Allvarlig kritik mot en byggnadsnämnd som, i stället för att ta ställning till en begäran om ingripande enligt plan- och bygglagen, lämnade över ärendet till en medlare (6596-2013).....	570
Frågor rörande tiden för överklagande m.m. (2675-2014)	574
Kritik mot en byggnadsnämnd för utformningen av ett villkor i ett förhandsbesked enligt den äldre plan- och bygglagen (6167-2013).....	577
Utbildnings- och forskningssektorn	
Kritik mot ordföranden i en utbildningsnämnd för hur en rättelse av ett beslut i ett justerat nämndprotokoll gjorts (581-2013).....	582
Kritik mot ordföranden och en annan ledamot i en utbildningsnämnd för att de justerat protokollet från ett nämndsammanträde trots att en beslutspunkt hade formulerats om (3339-2013).....	587
Kritik mot en tidigare rektor vid en lågstadieskola för att skolan upprättat en överenskommelse om bl.a. en pappas umgänge med sitt barn i skolan (1734-2013).....	590
Överförmyndarnämnder och överförmyndare	
Kritik mot Överförmyndarnämnden i Lunds kommun för bristande motivering av ett beslut om entledigande av en god man och för ett svårbegripligt föreläggande till den gode mannen (4561-2014)	596

Kritik mot Överförmyndarnämnden i Västerås stad för bristande motivering av ett beslut om att entlediga en god man (4248-2014)	601
Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet	
<i>Socialtjänst samt hälso- och sjukvård</i>	
Allvarlig kritik mot vissa vårdgivare för att man har ingått avtal om journalföring med ett företag trots att detta inte varit förenligt med regelverket om sekretess inom hälso- och sjukvården (3032-2011)	606
Allvarlig kritik mot en barn- och ungdomspsykiatrisk mottagning för att man inte tog ställning till en begäran om utlämnande av en patientjournal utan överlämnade handlingarna till socialtjänsten för prövning av saken (6600- 2013)	628
Kritik mot en läkare vid en psykiatrisk vårdinrättning som har lämnat ut en förälders journal till en socialnämnd för att användas i dotterns barnavårdsutredning (6772-2012)	632
Kritik mot en socialförvaltning för hanteringen av ett önskemål om anonymitet i en orosanmälan till socialtjänsten (4121-2013)...	639
Kritik mot en enhetschef inom hemtjänsten för att hon uttryckt sig på ett sätt som inte varit förenligt med det s.k. repressalieförbudet i tryckfrihetsförordningen (4945-2013)	642
<i>Övriga områden</i>	
Ifrågasatt inskränkning av yttrandefriheten för en professor vid ett universitet som på sin fritid på den s.k. mikrobloggen Twitter uttryckt sig nedsättande om en namngiven person (4420-2013)	648
Kritik mot Kommunstyrelsen i Kalmar kommun för ett beslut om att inte handlägga framställningar om handlingsutlämnande från en viss person m.m. (180-2014)	653
Kritik mot Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, som i flera fall inte uppfyllt grundlagens krav på att allmänna handlingar ska lämnas ut skyndsamt (6276-2012 m.fl.)	665
Kritik mot Trafikverket som efter att ha fått en begäran om utlämnande av uppgifter kontaktade polisen, vilket ledde till att uppgifterna kom att omfattas av s.k. förundersökningssekretess och därför inte kunde lämnas ut (3442-2013)	679
Bilagor	
Ärendestatistiken 2014/15	689
Besvarande av remisser i lagstiftningsärenden m.m.	696

Framställningar, överlämnanden, åtal och disciplinmätningar m.m.....	698
Inspektioner, myndighetsbesök, konferenser och seminarier m.m.....	699
Internationellt samarbete	704
Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.....	708
Arbetsordning för Riksdagens ombudsmän.....	715
Personalorganisation.....	722
Sakregister	723
Summary in English	739

Till RIKSDAGEN

Riksdagens ombudsmän överlämnar härmed enligt 11 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (fortsättningsvis benämnd instruktionen) sin ämbetsberättelse för tiden den 1 juli 2014–30 juni 2015.

1 Organisationen m.m.

1.1 Val och entlediganden m.m.

Riksdagen omvalde den 12 februari *Lars Lindström* till justitieombudsman för tiden den 12 februari 2015 till dess nytt val genomförts under fjärde året därefter.

1.2 De ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring

Ställföreträdande justitieombudsmannen Hans Ragnemalm tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 14–25 juli och den 18–19 september 2014 och den 19–20 februari, den 13 mars och den 27–30 april 2015.

Ställföreträdande justitieombudsmannen Cecilia Nordenfelt tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 28 juli–8 augusti, den 14–15 oktober och den 23 oktober 2014.

1.3 Ändringar i instruktionen och i arbetsordningen

Den 1 september 2014 trädde vissa ändringar i instruktionen i kraft med anledning av en ny riksdagsordning. Ändringarna var av redaktionell och språklig art.

Arbetsordningen har ändrats under verksamhetsåret. Ändringarna är en följd av att JO:s administrativa avdelning fått en ny organisation (4 §), att NPM-enheten bytt namn till Opcat-enheten (5 §) och att en byråchef per tillsynsavdelning har getts vissa administrativa uppgifter (7 §). Även bilagan till arbetsordningen har ändrats.

Instruktionen och arbetsordningen i lydelse per den 30 juni 2015 framgår av bilagorna 6 respektive 7.

2 Verksamheten

2.1 Särskilda händelser

Det arbete som påbörjades tidigare år med att se över JO:s organisation har slutförts. Översynen har lett till bl.a. ett tydliggörande av vem som i första hand ansvarar för olika administrativa frågor och en ny organisation för JO:s administrativa avdelning.

Med anledning av att JO inte längre har tillgång till riksdagens intranät har ett arbete pågått med att skapa ett eget intranät för JO.

NPM-enheten har bytt namn till Opcat-enheten.

2.2 Ärendestatistiken i sammandrag

Balansläget

Ingående balans		881
Nya ärenden		
Klagomål och andra framställningar från enskilda	7 143	
Initiativärenden på grund av uppgifter i massmedia m.m.	33	
Inspektioner	45	
Remisser och andra skrivelser från myndigheter	137	
		7 358
Summa balanserade och nya ärenden		8 239
Avslutade ärenden		
Klagomål och andra framställningar från enskilda	7 041	
Initiativärenden på grund av uppgifter i massmedier m.m.	27	
Inspektioner	45	
Remisser och andra skrivelser från myndigheter	129	
Summa avslutade ärenden		7 242
Utgående balans		997

Under perioden nyregistrerades 7 358 ärenden, en ökning med 46 (0,63 procent) i förhållande till verksamhetsåret 2013/14. Antalet klagomålsärenden uppgick till 7 143, vilket är en ökning med 33 (0,46 procent) från 2013/14. Antalet nya inspektions- eller andra initiativärenden minskade från 81 till 78, varav Opcat-enheten svarade för 20. I JO:s sedvanliga verksamhet var antalet inspektioner 25, vilket innebär en ökning med 6 jämfört med föregående år. 137 ärenden föranleddes av remisser som huvudsakligen kom från Regeringskansliet. Det innebär en ökning med 16.

Prövningen av klagomålsärendena tar huvuddelen av JO:s handlägningsresurser i anspråk. Antalet inspektioner och övriga granskningar på JO:s eget initiativ ligger på samma nivå som föregående år men är alltså färre än vad JO anser önskvärt. Här bör tilläggas att JO sedan några år har skärpt kraven på vad som ska anses utgöra ett klagomål. Något hundratal skrifter som tidigare skulle ha registrerats som klagomål har nu i stället hanterats i administrativ ordning.

Antalet avslutade ärenden uppgick till 7 242, vilket innebär en minskning med 195 (-2,69 procent) från föregående års nivå. Av de avslutade ärendena var 7 041 klagomålsärenden, 72 inspektions- eller andra initiativärenden samt 129 lagstiftningsremissärenden.

De oavslutade ärendena i balans var vid verksamhetsårets slut 997. Det innebär att balansen under året ökade med 116 ärenden (11,63 procent).

Ärendestatistiken redovisas mer utförligt i bilaga 1.

En utförlig redovisning av inspektionsverksamheten finns i bilaga 4.

3 Justitieombudsmännens övergripande redovisning av sina iakttagelser inom respektive ansvarsområde

3.1 JO Lars Lindström (Ansvarsområde 1)



Inledning

Till ansvarsområde 1 hör domstolarna, Kronofogdemyndigheten, plan- och byggnadsväsendet, lantmäteriväsendet, miljö- och hälsoskydd, Skatteverket, överförmyndarna och kommunikationsväsendet. Under året kom det in 1 587 klagomålsärenden, vilket är en ökning med 20 ärenden (+1,3 procent) jämfört med föregående år. 1 630 klagomålsärenden avgjordes under året. 387 av dessa klagomålsärenden avgjordes av byråchefer med stöd av delegation.

Jag har under verksamhetsåret inspekterat två tingsrätter och en förvaltningsrätt. Byråchefen Håkansson har på mitt uppdrag inspekterat tre kommunala nämnder. Inspektionsprotokollen finns på JO:s webbplats www.jo.se.

I det följande lyfter jag fram några av de beslut som återges i årets ämbetsberättelse och redovisar vissa övriga åtgärder som jag har vidtagit under verksamhetsåret.

Domstolens roll i brottmålsprocessen

I artikel 6 i Europakonventionen anges att var och en som anklagas för brott har rätt att i detalj underrättas om innebörden av och grunden för anklagelsen mot honom eller henne och att få tillräcklig tid att förbereda sitt försvar. Den tilltalade har alltså rätt att få veta vad han eller hon ska försvara sig mot. Det är en självklarhet i en rättsstat, och i den svenska rättegångsbalken finns också en regel som säger att en dom i ett brottmål inte får avse någon annan gärning än den som det har förts talan om i behörig ordning. I ett mål om allmänt åtal beskriver åklagaren gärningen i den gärningsbeskrivning som är en del av hans eller hennes stämningsansökan.

Den som har åtalats för ett brott ska alltså genom att läsa stämningsansökan förstå vad åklagaren påstår att han eller hon har gjort och därigenom också förstå vad han eller hon ska försvara sig mot. I ett fall som jag har granskat under året (dnr 1371-2014) har domstolen emellertid dömt den tilltalade för något som inte framgick av gärningsbeskrivningen i åklagarens stämningsansökan. Tingsrätten dömde den tilltalade för att tillsammans och i samförstånd med andra ha rånat en butik. Närmare bestämt dömdes den tilltalade för att antingen ha varit i butiken och utfört själva rånet eller för att ha kört en flyktbil från platsen. Men åklagaren hade inte påstått att någon av de inblandade hade kört en flyktbil. Domstolen hade alltså dömt den tilltalade för en gärning som

han inte var åtalad för, och den ansvariga domaren fick kritik. Jag kan tillägga att tingsrättens dom överklagades till hovrätten, som upptäckte felet och frikände den tilltalade.

Fallet illustrerar vikten av att aktörerna i brottmålsprocessen förstår vilka roller de har och att de är nogga med att iaktta rollfördelningen. I ämbetsberättelsen finns ytterligare ett beslut (dnr 387-2015) som illustrerar detta. Vissa särskilt ingripande beslut under förundersökningen i brottmål ska fattas av tingsrätten. Dit hör beslut om s.k. hemliga tvångsmedel. En åklagare ansökte vid tingsrätten om rättsens tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Åklagaren ville bl.a. få uppgifter om meddelanden som skickades till och från vissa uppgivna telefonnummer. En förutsättning för bifall till åklagarens framställning var att någon var skäligen misstänkt för ett brott. I sin framställning till tingsrätten skrev åklagaren att två personer var skäligen misstänkta för förberedelse till grov stöld och att hon ville övervaka tre telefonnummer som de använde. Beträffande misstankarna skrev åklagaren att de misstänkta planerade att göra inbrott i en villa och att de hade rört sig runt villan. Detta är emellertid inte straffbart enligt bestämmelserna om förberedelse till grov stöld. Det krävs något mera, t.ex. att den misstänkta personen har tagit befattning med hjälpmedel för att kunna utföra stölden. Därför kan inte de misstankar som åklagaren redovisade enligt lagen leda till att tingsrätten ger åklagaren tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Den domare som gav tillståndet skrev i sitt svar till JO att de misstänkta personernas planer på inbrott framstod som så pass avancerade att det rimligen måste ha innefattat att de också skäligen kunde misstänkas för att ha tagit befattning med verktyg och därmed tagit befattning med utrustning för att klara av att genomföra inbrottet. Enligt min mening får emellertid rätten inte vid sin prövning gå in i åklagarens ställe och fylla ut ofullständiga påståenden på detta sätt. Om åklagaren till stöd för sin ansökan om tvångsmedel påstår något som inte lagligen kan leda till att ansökan kan bifallas har rätten bara ett alternativ: att avslå åklagarens ansökan.

I det granskade fallet gav tingsrätten alltså åklagaren tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation utan stöd i lag. Den ansvariga domaren fick allvarlig kritik.

Handläggningen av vårdnads mål i tingsrätterna

Både i samband med mina inspektioner av tingsrätter och vid handläggningen av klagomålsärenden har jag uppmärksammat att vissa mål om vårdnad om barn och umgänge med barn tar mycket lång tid att handlägga. Många gånger har tingsrätten valt att tillämpa metoder för handläggningen som bedömts skapa förutsättningar för parterna att komma överens men som har den nackdelen att målen riskerar att dra ut på tiden. I ett beslut den 3 april 2013 (dnr 1814-2012) som finns på JO:s webbplats hade tingsrätten valt att tillämpa en metod där man prövade sig fram med olika tillfälliga lösningar för att förhoppningsvis senare uppnå en överenskommelse mellan föräldrarna om barnen. Tingsrätten hade hållit sju sammanträden för muntlig förberedelse, och målet hade pågått i fyra och ett halvt år. Målet var ännu inte avgjort när JO fattade sitt beslut.

I årets ämbetsberättelse finns två liknande fall refererade (dnr 6418-2013 och 7131-2014). Tingsrätten hade här använt sig av en annan metod: möjligheten att anlita en medlare. Medlaren arbetade i ett år och fyra månader respektive ett år och nio månader utan att lyckas ena parterna. När målen till slut avgjordes hade det gått tre år och fyra månader respektive två år och nio månader sedan de kom in till tingsrätten.

Alla tre fallen har det gemensamt att tingsrätten inte upprättade någon tidsplan för handläggningen.

Jag är kritisk mot att det har tagit så lång tid att handlägga dessa mål. Det är domstolen som ansvarar för hur förberedelsen av ett tvistemål ska skötas. Och just i mål om vårdnad och umgänge med barn är domstolens ansvar särskilt påtagligt. I dessa mål är det inte bara parterna som berörs av hur förfarandet anordnas utan även, och ibland framför allt, deras barn, som ju inte har någon möjlighet att påverka valet mellan olika alternativ. För att man som domare ska ta på sig ansvaret att dra ut på processen för att söka nå en samförståndslösning mellan föräldrarna måste man enligt min mening noga ha tänkt igenom om ett sådant förfarande är till nytta för barnen eller om det främst är föräldrarnas intressen som tillgodoses. Det ligger i sakens natur att det inte är bra för någon att vara inblandad i en rättegång som det är svårt att se något slut på. Framför allt för ett barn måste den otrygghet som följer av detta vara plågsam.

Ett annat beslut i årets ämbetsberättelse (dnr 382-2015) handlar om ett vårdnadsfall som tog tingsrätten drygt fem år att handlägga. Parternas äldsta dotter, som var nio år när målet inleddes, hade hunnit fylla 14 år när domen äntligen föll. Tingsrättens långsamhet hade här inte att göra med någon särskild metod för tvistlösningen utan berodde på att det inte fanns någon tidsplan och att processledningen var bristfällig. Det gör ju inte saken bättre för de inblandade. Den ansvariga domaren fick allvarlig kritik.

Ärenden enligt plan- och bygglagen

Kommunernas handläggning av ärenden enligt plan- och bygglagen ger upphov till många klagomål hos JO. I flera kommuner har de anställda bristande kunskaper, vilket leder till en hantering som inte stämmer med lagar och andra regler. JO:s granskning är till stor nytta inom detta område, och JO prioriterar sedan länge byggnadsnämnderna i sin inspektionsverksamhet.

I årets ämbetsberättelse finns fem beslut som rör plan- och byggnadsväsendet. Jag vill här särskilt nämna två av dem.

I det första ärendet (dnr 6596-2013) hade två fastighetsägare redan 2004 anmält olovligt byggande på en grannfastighet. Trots flera påstötningar drog nämnden ut på handläggningen under flera års tid. Inte förrän 2012 påbörjades den egentliga handläggningen av ärendet. Nämnden kunde då konstatera att det hade vidtagits olovliga åtgärder på den fastighet som anmälan avsåg. Men i stället för att fatta ett beslut anlätade nämnden en medlare för att ”hantera ärendet” och nå en samförståndslösning mellan grannarna. Medlaren underrättade sedan nämnden om att konflikten torde vara löst, och nämnden markerade då ärendet som avslutat i sitt diarium. Nämnden bedömde uppenbarligen att det inte återstod någon handläggning i ärendet. I mitt beslut är jag mycket kritisk

till nämndens hantering. Jag konstaterar att nämnden verkar vara av den uppfattningen att ärendet har rört frågor som slutligt har kunnat lösas genom en överenskommelse. En byggnadsnämnd kan emellertid inte välja bort sina lagstadgade skyldigheter och underlåta att handlägga ett ingripandeärende. Genom en sådan hantering fråntas en anmälare rätten att få sin begäran om ingripande prövad i sak av nämnden och möjligheten att överklaga. Nämnden fick allvarlig kritik.

I det andra ärendet (dnr 2212-2013) hade kommunen till uppgift att handlägga en ansökan om bygglov för sex vindkraftverk. Ärendet var klart för beslut i december 2010. Inte förrän i september 2012 fattade nämnden ett beslut. Men det beslutet var inte ett ställningstagande till ansökan om bygglov utan innebar att ärendet återremitterades till förvaltningen för samråd med länsstyrelsen. Den 10 december 2012 fattade nämnden ett nytt beslut, nämligen att återremittera ärendet till förvaltningen, denna gång för att avvakta kommunstyrelsens eventuella revidering av kommunens vindkraftsprogram. Sökandena överklagade nämndens beslut till länsstyrelsen, som i ett beslut den 15 februari 2013 konstaterade att det inte kunde anses innebära något annat än förhållning och passivitet från nämnden att avvakta kommunstyrelsens eventuella beslut. Länsstyrelsen förutsatte att nämnden snarast skulle se till att handläggningen avslutades och att ett slutligt beslut meddelades. Den 4 mars 2013 fattade nämnden ett beslut, men inte heller denna gång innebar beslutet ett ställningstagande till ansökan om bygglov. I stället valde nämnden att återremittera ärendet till förvaltningen en tredje gång, denna gång i avvaktan på att vindkraftsprogrammet skulle inarbetas i kommunens översiktsplan. Även detta beslut överklagades till länsstyrelsen som den 5 september 2013 upphävde nämndens beslut och återlämnade ärendet till nämnden för sakprövning av bygglovsärendet. I sitt beslut skrev länsstyrelsen att nämnden på ett flagrant sätt hade åsidosatt sina uppgifter.

Klagomålen till JO handlar förstås om den långa handläggningstiden. Och i mitt beslut konstaterar jag att nämndens hantering av ärendet var uppseendeväckande och inte kan uppfattas som annat än ren obstruktion. Nämnden fick allvarlig kritik. Hos JO har vi följt upp ärendet. I april i år har vi tagit reda på att nämnden nu har anställt en ny handläggare som har erfarenhet av bygglovs-hantering för vindkraftverk, att alla ledamöter i nämnden är utbytt efter valet 2014 samt att nämnden nu är angelägen att fatta beslut i bygglovsfrågan men att det ännu inte går att göra det eftersom nämnden inväntar uppdaterat underlag från sökanden om verkens storlek och placeringar.

Lagstiftningsremisser

Liksom under tidigare verksamhetsår har jag fått möjlighet att besvara ett stort antal remisser med förslag till författningsändringar. Jag har inte haft möjlighet att svara på alla dessa remisser utan har liksom tidigare koncentrerat mig på de remisser som har närmare anknytning till centrala delar av mitt tillsynsområde. Bland de remisser som jag har yttrat mig över kan nämnas promemorian Ökad endomarbehörighet i tvistemål, promemorian Offentlighet och sekretess för

uppgifter i domstolsavgöranden, betänkandet Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål samt betänkandet Rättvisans pris.

3.2 ChefsJO Elisabet Fura (ansvarsområde 2)



Inledning

Till ansvarsområde 2 hör kriminalvården, socialförsäkringen, försvaret och ett antal övriga myndigheter, däribland Allmänna reklamationsnämnden, Diskrimineringsombudsmannen och Konkurrensverket. Fr.o.m. den 1 februari 2015 tillhör även ärenden om tillämpningen av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) mitt ansvarsområde. Opcat-enheten tillhör i organisatoriskt avseende ansvarsområde 2, men enhetens inspektioner genomförs på uppdrag av den ombudsman som har till-

syn över den myndighet som är aktuell för besök. En utförligare redogörelse för Opcat-enhetens verksamhet återfinns i avsnitt 4.

Under verksamhetsåret kom det in 1 548 ärenden, vilket är en liten ökning (33 ärenden eller 2 procent) jämfört med föregående år. 1 488 ärenden avgjordes under året. 641 (43 procent) av dessa ärenden avgjordes av byråchefer med stöd av delegation. Jag har under året själv genomfört sex inspektioner. Tre inspektioner har på mitt uppdrag genomförts av en byråchef. Tre myndighetsbesök har genomförts, varav ett av en byråchef på mitt uppdrag. Opcat-enheten har genomfört åtta inspektioner inom mina tillsynsområden, se bilaga 4. Med anledning av iakttagelser som gjorts vid Opcat-enhetens inspektioner har jag inlett tre initiativärenden, varav ett var avgjort vid verksamhetsårets utgång.

Kriminalvården

Under verksamhetsåret har det kommit in något fler klagomål på kriminalvårdsområdet än närmast föregående år. Jag avstår från spekulationer om vad detta kan bero på. Beläggningstrycket i landets kriminalvårdsanstalter har fortsatt att minska, men detta har uppenbarligen inte gjort att antalet klagomål fortsatt att minska. När det gäller avgjorda kriminalvårdsärenden ligger kritikfrekvensen på en något lägre nivå än närmast föregående år. Fjorton beslut har bedömts vara av sådant allmänt intresse att de refereras i denna ämbetsberättelse. Jag vill här särskilt lyfta fram följande tre beslut.

Det första beslutet (dnr 1277-2014) rör förhållandena för en kvinnlig intagen som varit placerad i avskildhet. Den intagna hade gjort sig skyldig till allvarlig våldsbrottslighet mot en annan intagen och därför placerats i avskildhet i anstalten Hinseberg under en längre tid. I besluten om avskildhet hade anstalten konstaterat att den intagna behövde vara placerad på en avdelning med särskild

kontroll. I sitt remissvar uppgav Kriminalvården att anstalten vid den aktuella tidpunkten saknade avdelningar som skulle möjliggöra en sådan inre differentiering. I mitt beslut framhöll jag att resursbrist eller avsaknad av möjlighet till inre differentiering inte är acceptabla skäl att hålla en intagen avskild från andra intagna, och jag uttalade allvarlig kritik mot Kriminalvården. Jag vill i detta sammanhang nämna att en av de inspektioner som Opcat-enheten genomförde på mitt uppdrag under verksamhetsåret avsåg anstalten Hinseberg.

Det andra beslutet (dnr 1697-2014) rör Kriminalvårdens agerande i samband med att en ung kvinna som var intagen i häkte skilts från sitt spädbarn genom att berövas friheten. I samband med att kvinnan placerades i häktet Borås skildes hon från sin då sex veckor gamle son som hon ammade. Kvinnan ansökte om permission, och inför häktets prövning av ansökan hade personal från såväl sjukvården som socialtjänsten kontaktat häktet och understrukit vikten av att kvinnan tilläts att vistas tillsammans med sonen. Som skäl för detta angavs behovet av anknytning mellan barnet och mamman. Häktet avslog emellertid permissionsansökan. I sitt beslut gjorde häktet bl.a. bedömningen att eftersom permission enligt häkteslagen bara kan beviljas en viss kortare tid så kunde syftet med den s.k. anknytningsteorin inte uppnås. I beslutet pekade jag på det olämpliga i att ett häkte gör den typen av bedömningar, eftersom det inte ingår i Kriminalvårdens uppdrag att göra sådana överväganden. Häktets bedömning borde enligt min mening i stället ha begränsats till frågan om det fanns särskilt ömmande skäl att bifalla ansökan och om det fanns säkerhetsskäl som hindrade en permission. Med utgångspunkt i bl.a. att permissionsansökan avsåg en mammas kontakt med ett spädbarn som fortfarande amrades framstod det för mig som uppenbart att kravet på särskilt ömmande skäl var uppfyllt.

Det tredje beslutet (dnr 6413-2014) rör behandlingen av en äldre kvinna som skulle avtjäna ett fängelsestraff. Beslutet är meddelat i ett initiativärende som jag inledde efter en inspektion som Opcat-enheten (dåvarande NPM-enheten) genomförde på mitt uppdrag i september 2014. Kriminalvården begärde i slutet av oktober 2013 att polisen skulle förpassa kvinnan i fråga till anstalt för verkställighet av ett kortare fängelsestraff. Begäran verkställdes av polisen den 28 augusti 2014 och kvinnan fördes till häktet Jönköping. Vid ankomsten till häktet ställdes hon under tillsyn med hänvisning till hennes höga ålder och ”oklara” hälsotillstånd. Häktet vidtog inte några ytterligare åtgärder för att utreda hennes tillstånd, exempelvis genom att låta medicinsk personal undersöka henne. Först dagen efter ankomsten träffade hon häktets sjuksköterska, och hon transporterades senare under dagen till anstalten Ystad. Den 30 augusti konstaterade en jourläkare att kvinnan var förvirrad och uttorkad samt att det var nödvändigt att föra henne till sjukhus. Mitt beslut innehåller bl.a. allvarlig kritik mot häktet Jönköping för att kvinnan inte fick den sjukvård som hon behövde och för att häktet trots hennes dåliga tillstånd beslutade att hon skulle transporteras till anstalten Ystad.

Jag vill i detta sammanhang nämna att jag i maj 2015 beslutade att göra en uppföljning av ett tidigare initiativärende (dnr 2311-2013) om Kriminalvårdens handläggning av ärenden om placering på säkerhetsavdelning. Beslutet i initiativärendet redovisades i föregående års ämbetsberättelse (JO 2014/15 s. 243).

Jag avvaktar för närvarande Kriminalvårdens yttrande i ”uppföljningsärendet” (dnr 3021-2015).

Socialförsäkringen

Ärendetillströmningen inom socialförsäkringsområdet har fortsatt att minska. Detta är enligt min bedömning ett tecken på att verksamheten hos både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har blivit bättre när det gäller de förhållanden som JO särskilt ska beakta. Jag har också vid mina inspektioner av olika delar av Försäkringskassan glädjande nog kunnat konstatera att verksamheten där i det stora hela fungerar mycket bättre nu än för bara några år sedan.

Det finns dock fortfarande en del brister. I årets ämbetsberättelse har jag valt att ta med tre beslut som handlar om Försäkringskassans verksamhet och två beslut om Pensionsmyndighetens. Jag vill här särskilt lyfta fram ett beslut om Försäkringskassans handläggningstider i ärenden med utlandsanknytning (dnr 5502-2013). I beslutet uttalar jag att Försäkringskassans handläggningstider i sådana ärenden ofta blir orimligt långa. Det beror till stor del på myndighetens svårigheter att få in nödvändigt material från berörda utländska myndigheter. I beslutet konstaterar jag att det finns en stor medvetenhet hos Försäkringskassan om de aktuella problemen. Myndigheten har både sett över sina interna rutiner och hänvisat större frågor till regeringen. Även om Försäkringskassans möjligheter att påverka situationen ytterligare är begränsade anser jag att det är möjligt att, i väntan på ett utbyggt it-system, åstadkomma fler förbättringar med relativt små medel, t.ex. fortsatt översyn av påminnelsetidpunkter och bevakningssystem.

I ett annat beslut (dnr 6231-2013) kritiserade jag Försäkringskassan för att ha nekat ett ombud att få ut uppgifter ur sin huvudmans ärende med motiveringen att huvudmannen hade god man. I beslutet konstaterar jag att den som har god man behåller sin fulla rättshandlingsförmåga och har möjlighet att själv vidta rättshandlingar, t.ex. att ingå avtal eller upprätta fullmakter även inom de områden som godmansförordnandet avser. Att den försäkrade hade god man saknade därmed betydelse, och Försäkringskassan skulle därför ha hanterat ombudets begäran på samma sätt som om den försäkrade själv hade framfört den.

Pensionsmyndigheten får kritik för hanteringen av en begäran om omprövning (dnr 3491-2014) och för brister i motiveringen av ett beslut om bostadstillägg (dnr 1900-2014).

LSS

Som framgår ovan har jag fr.o.m. den 1 februari 2015 även ansvar för tillsynen över LSS-tillämpningen.

En försäkrad som behöver personlig assistans i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan för sina grundläggande behov kan ha rätt till statlig assistansersättning, en ersättning som hanteras av Försäkringskassan. Behov av personlig assistans som inte täcks av statlig assistansersättning hanteras i stället av kommunerna enligt LSS.

Sedan jag tillträdde som chefsJO den 1 juni 2012 har jag hela tiden haft ansvar för tillsynen över Försäkringskassan och kan därför nu jämföra kassans handläggning av ärenden om assistansersättning med kommunernas handläggning av LSS-ärenden. På den relativt korta tid som jag har granskat LSS-tillämpningen har jag tyvärr kunnat konstatera att den kommunala hanteringen uppvisar betydligt sämre allmän förvaltningsrättslig standard än den som jag har observerat hos Försäkringskassan. Det handlar många gånger om bristande tillämpning av centrala allmänna förvaltningsrättsliga regler om bl.a. kommunicering, dokumentation och rätt till partsinsyn. De kommunala besluten på detta område är dessutom överlag betydligt sämre utformade, ofta med brister i motiveringarna. Det är också svårare att följa de kommunala ärendenas gång på grund av den bristfälliga dokumentationen.

I årets ämbetsberättelse har jag tagit med ett beslut om LSS. I det beslutet riktade jag kritik mot en kommunal nämnd för att den utan rättsligt stöd hade frånsagt sig sitt ansvar som assistansanordnare (dnr 785-2014). I beslutet konstaterar jag att om den enskilde inte själv önskar ordna sin personliga assistans är kommunen skyldig att i samråd med den enskilde anordna assistans i egen regi eller genom uppdrag av annan, i förekommande fall mot avgifter motsvarande vad den enskilde kan få i assistansersättning. En kommun kan inte avtala bort denna skyldighet, vilket hade skett i det aktuella fallet.

Försvaret

På försvarsområdet tar JO numera emot väldigt få klagomålsärenden, det nu aktuella verksamhetsåret endast fjorton stycken. I ett av dessa ärenden (dnr 2242-2014) hade jag anledning att uttala mig om Försvarets materielverks (FMV) beslut att inrätta en s.k. visselblåsarfunktion. Funktionen innebär en möjlighet för bl.a. anställda hos och kunder till FMV att anmäla misstankar om allvarliga oegentligheter som rör myndighetens verksamhet. I en anmälan till JO gjordes det gällande bl.a. att visselblåsarfunktionen konkurrerar med den grundlagsskyddade meddelarfriheten och därmed motverkar ett öppet förhållningssätt inom myndigheten. Vidare hävdade anmälaren att FMV utlovat användarna av visselblåsarfunktionen anonymitet. Av den anledningen begärde anmälaren att JO skulle utreda bl.a. om det är förenligt med gällande lagstiftning att införa ett sådant system och om FMV:s löften om anonymitet är möjliga att uppfylla. I mitt beslut konstaterade jag att utformningen av FMV:s visselblåsarfunktion gör det tydligt att avsikten inte är att konkurrera med den grundlagsskyddade meddelarfriheten. Det är i stället fråga om ett komplement till denna frihet, och jag hade inga invändningar mot att en myndighet inrättar en sådan funktion. I samband med utredningen påträffades inte någon information där FMV utlovat anmälaren anonymitet. Jag kunde i stället konstatera att FMV klargjort att den anmälare som vill vara anonym har möjlighet att avstå från att lämna personuppgifter.

Övrigt

Förutom sedvanliga inspektioner av Kriminalvården och Försäkringskassan har jag under året genomfört en inspektion av Konkurrensverket, som aldrig

tidigare har blivit inspekterad av JO. Mitt intryck av Konkurrensverkets verksamhet var mycket positivt. Jag kunde konstatera att myndigheten skriver mycket välmotiverade och välformulerade beslut samt att myndigheten inte hade särskilt många oavslutade ärenden. Inspektionen var även givande och lärorik för mig och mina medarbetare.

3.3 JO Lilian Wiklund (ansvarsområde 3)



Allmänt

Tillsynen inom ansvarsområde 3 omfattar hälso- och sjukvården, utbildningsväsendet och socialtjänsten, dvs. vård, skola och omsorg. Trots att en ärendegrupp inom socialtjänstområdet under året flyttades från avdelningen har antalet inkomna klagomål ökat. Totalt registrerades 2 053 klagomålsärenden, en ökning med 131 ärenden (8 procent) jämfört med föregående år. 2 032 ärenden avgjordes, en ökning med 77 ärenden. Ärendebalansen uppgick vid verksamhetsårets slut till 273 ärenden. Av de avslutade ärendena avgjordes 43 procent, 874 ärenden, av en byråchef efter delegation.

Inspektioner m.m.

Även under detta verksamhetsår har jag tvingats prioritera ned inspektionsverksamheten på grund av den stora mängden klagomålsärenden. Jag har för egen del inspekterat en socialnämnd och en rättspsykiatrisk klinik. Därutöver har jag inom ramen för ett tillsynsärende besökt Ersättningsnämnden för att få information om nämndens verksamhet. Vidare har jag bl.a. besökt Skolverket för erfarenhetsutbyte i frågan om politisk information i skolan. Opcat-enheten har på mitt uppdrag inspekterat två LVM-hem och tre psykiatriska vårdinrättningar.

Socialtjänst

Sedan de s.k. LSS-ärendena flyttats från avdelningen består ärendegruppen av:

- ärenden som rör barn, t.ex. frågor om tillämpningen av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU
- ärenden som rör olika former av bistånd samt
- klagomål kopplade till lagen om vård av missbrukare i vissa fall, LVM.

Totalt registrerades ca 1 200 socialtjänstärenden under året, en tioprocentig ökning från föregående år. Socialtjänsten är därmed JO:s enskilt största tillsynsområde. Barnärendena utgör den klart största undergruppen och svarar även detta år för den antalsmässigt största ökningen, från 615 till 720 registrerade klagomål. De båda övriga undergrupperna ökade också, men mer marginellt.

Det avgjordes under året ungefär lika många ärenden som registrerades. I ämbetsberättelsen redovisas 16 beslut. Jag vill här nämna följande:

Liksom tidigare år har jag i några beslut haft kritiska synpunkter på hembesök som utförts från socialtjänstens sida. Det gäller denna gång besök som har gjorts inom ramen för olika barnärenden (dnr 3986-2013 och 4076-2013). I det förstnämnda beslutet ansåg jag att besöket skedde på ett sätt som innebar en uppenbar kränkning av den besökta mammans integritet. I det andra beslutet kritiserade jag att hembesöket, som gjordes hos en pappa under en barnavårdsutredning, genomfördes på ett sådant sätt att pappan uppenbarligen uppfattade det som att handläggarna medverkade till stöd för mamman. I det senare beslutet lyfte jag fram vikten av att företrädare för det allmänna iakttar regeringens krav på saklighet och opartiskhet i verksamheten. Det kravet har aktualiserats i flera av de refererade besluten.

I tre beslut i ämbetsberättelsen, varav två rör socialtjänsten och ett rör handläggningen av ett tillsynsärende hos Inspektionen för vård och omsorg (IVO), behandlade jag bl.a. frågor om informationsinhämtning från internet och handläggares och myndigheters användning av sociala medier. Det är företeelser som tidigare inte har förekommit i mina klagomålsärenden, och det är angeläget att frågan om dessa ”nya verktyg” i myndigheternas verksamhet kommer upp till diskussion hos berörda myndigheter. I den diskussionen är skyldigheten att iaktta saklighet och opartiskhet i verksamheten central. Som två av de refererade besluten illustrerar kan man förvänta sig fler påståenden och anmälningar om jäv, och risken är stor att allmänhetens förtroende för myndigheterna påverkas, även om en granskning skulle mynna ut i att det, som i dessa båda fall, inte bedöms vara fråga om jäv. En sådan utveckling skulle vara olycklig och det är, som jag framhöll i de två beslut som rör socialtjänsten (dnr 2611-2013 och 4436-2014), angeläget att myndigheterna tar fram riktlinjer och handlägningsrutiner om man avser att använda sig av sociala medier och informationssökning på internet i verksamheten. Jag betonade också att det givetvis inte bör förekomma att handläggare och andra tjänstemän använder sig av privata Facebookkonton eller liknande i ett tjänsteärende.

Jag vill även lyfta fram två beslut, från september 2014 och juni 2015, där man från kommuners sida framfört klagomål mot Statens institutionsstyrelse (SiS). Det första beslutet (dnr 3359-2014) avsåg klagomål från en stadsdelsförvaltning i Göteborgs kommun på dröjsmål innan SiS kunde erbjuda en akutplats vid ett särskilt ungdomshem. Det finns ingen bestämmelse som anger inom vilken tid SiS ska anvisa plats efter det att man har fått en ansökan. När det är fråga om akuta situationer, som t.ex. kan uppstå vid omedelbara omhändertaganden, ligger det dock i sakens natur att det som regel krävs att en plats kan tillhandahållas mer eller mindre omedelbart. I ett yttrande i ärendet, som avsåg platssituationen under våren 2014, redogjorde SiS för vidtagna och planerade åtgärder för att komma till rätta med problemen och uppgav att kön till akuta platser var undanröjd i mitten av juni 2014. Jag uttalade förståelse för att det inte är en lätt uppgift att genast kunna möta ett plötsligt ökat behov av platser, men ansåg att SiS inte kunde undgå kritik för att man kunde erbjuda en akutplats först efter två dagar.

Det andra beslutet omfattade fyra ärenden med klagomål från tre olika kommuner (dnr 260-2015 m.fl.). Även dessa ärenden rörde SiS svårigheter att anvisa plats vid särskilda ungdomshem eller, i något fall, plats vid ett LVM-hem. Klagomålen avsåg händelser under januari–februari respektive april 2015. SiS yttrade sig över samtliga klagomål utom det sistnämnda. Utredningen i ärendena visade att det fortfarande, trots de åtgärder som SiS vidtagit, är brist på platser vid de s.k. SiS-hemmen. Jag uttalade att det är oroande att situationen varit ansträngd under så lång tid och att det i några fall dröjt så länge som sex dagar innan SiS kunde anvisa en plats. Det kan medföra allvarliga konsekvenser för de vårdbehövande om det omedelbara vårdbehovet inte kan tillgodoses, och socialnämnden ställs i en svår situation eftersom nämndens möjlighet att lösa problemet när SiS inte kan fullgöra sin uppgift är begränsad. I sitt yttrande förklarade SiS att en av orsakerna till platsbristen är svårigheten att förutsäga kommunernas efterfrågan och uppgav att den främsta orsaken till den ökade efterfrågan är ökningen av antalet ensamkommande barn. SiS svar väcker bl.a. övergripande frågor om situationen för ensamkommande barn och deras omhändertagande. Jag kommenterade inte den saken ytterligare eftersom dessa nog så viktiga frågor låg utanför ramen för mitt ärende. Däremot kritiserade jag SiS för dröjsmålen och uppmanade SiS att återkomma i början av 2016 med en redovisning av utvecklingen och vidtagna åtgärder.

Hälso- och sjukvård

Under året registrerades ca 300 klagomål inom detta område, en ökning med 11 procent från förra året. Ungefär lika många ärenden avslutades. Sju beslut redovisas i ämbetsberättelsen. Tre av dessa är s.k. initiativärenden som inlett efter iakttagelser vid inspektioner av psykiatriska och rättspsykiatriska kliniker. Inget av dem hade alltså anmälts till JO. I alla tre besluten (dnr 1170-2012, 3953-2013 och 6615-2012) kritiserades vårdinrättningarna för agerande i strid mot gällande lagstiftning. Som jag berörde i förra årets ämbetsberättelse befinner sig patienter som tvångsvårdas i en utsatt position och det är en patientgrupp som har svårt att själv bevaka sina rättigheter. De psykiatriska vårdinrättningarna är därför angelägna inspektionsobjekt, och jag kan bara beklaga att utrymmet för inspektioner inte är större.

Som jag nämnt ovan finns det även inom detta område ett beslut som rör jäv och kontakter på Facebook. I en anmälan till JO gjordes gällande att en inspektör vid IVO hade varit jävig vid handläggningen av ett tillsynsärende som gällde hälso- och sjukvården (dnr 2772-2014). Klaganden hänvisade bl.a. till ett utdrag från Facebook. Jag fann i beslutet att inspektören inte hade varit jävig vid handläggningen och uttalade ingen kritik. Jag tillade dock att det inte minst när det gäller sådan verksamhet som tillsyn kan vara lämpligt, om det är praktiskt möjligt, att en tjänsteman som upptäcker att det finns någon omständighet som kan påverka förtroendet för hans eller hennes opartiskhet i ärendet lämnar över ärendet till en kollega, även om omständigheterna inte är av så kvalificerat slag att det är fråga om jäv.

Utbildningsväsendet

Drygt 300 klagomål som rör utbildningsväsendet registrerades under året, en ökning med 12 procent, och ungefär lika många avgjordes. Tre beslut redovisas i ämbetsberättelsen.

Klagomålen på Skolverkets hantering av lärarlegitimationer har fortsatt att strömma in till JO. Cirka 70 klagomål mot Skolverket registrerades under året. Med några enstaka undantag rör klagomålen långsam handläggning. Eftersom problemen är väl kända av JO, och Skolverket yttrat sig i några tidigare ärenden, leder flertalet nya klagomål inte till någon utredning. Dock begärde jag i ett klagomålsärende under våren 2014 att Skolverket, utöver att yttra sig om just det ärendet, bl.a. skulle yttra sig över vad verket gör för att förkorta handläggningstiderna (dnr 2371-2014). Beslut i ärendet meddelades i januari 2015. Beslutet finns på JO:s webbplats, www.jo.se.

Jag noterade i beslutet att de långa handläggningstiderna enligt Skolverket berodde på det mycket stora antalet ansökningar och att det i många ärenden förekommer svårutredda och svårbedömda frågor. Jag menade att det redan innan legitimationssystemet infördes rimligen måste ha varit känt hur många verksamma lärare och förskollärare det finns i landet och att det därför borde ha varit möjligt att i större utsträckning än vad som verkar ha varit fallet förutse vilka problem som skulle kunna uppstå. Jag uttalade ingen kritik mot Skolverket eftersom frågan om vem eller vilka som kunde lastas för de felbedömningar som måste ha gjorts undandrog sig min bedömning. Däremot såg jag allvarligt på att handläggningstiderna hade fortsatt att vara långa. Min sammantagna bild då var att verket ”under överskådlig tid saknar förutsättningar för att hantera legitimationsärenden inom en rimlig tid”. Den bilden byggde på uppgifter på verkets webbplats från december 2014. Enligt uppgifter på webbplatsen sommaren 2015 är handläggningstiderna ”för ärenden med utländsk examen [...] cirka 9–12 månader på grund av att andra myndigheter och lärosäten är involverade i processen”. Där anges dock också att verket ”arbetar intensivt med att vara nere i 4 månaders handläggningstid under hösten 2015”. Bilden har alltså ljusnat under det senaste halvåret, men jag räknar ändå med en viss tillströmning av klagomål på Skolverkets handläggningstider även det kommande verksamhetsåret. Det är naturligtvis beklagligt i sig. Än mer beklagligt är det dock att den här typen av ”verkställighetsproblem”, som hänför sig till snabbt och inte alltid helt genomarbetade reformer, riskerar att urholka allmänhetens förtroende för den offentliga verksamheten. Det framstår som betydligt allvarligare än en ökad arbetsbörda hos JO.

Offentlighet och sekretess

Det råder stark sekretess för uppgifter inom såväl socialtjänsten som hälso- och sjukvården. Klagomål som rör offentlighet och sekretess är därför vanliga inom mina ansvarsområden. Under året registrerades 167 nya ärenden, 25 fler än föregående år. Förhållandevis många klagomål utreds. Inom mina områden meddelades det under året totalt 32 kritikbeslut som rörde denna ärendegrupp, som också omfattar ärenden om tryck- och yttrandefrihetsfrågor. I ämbetsberättelsen redovisas fem kritikbeslut samt ett beslut som inte utmynnade i kritik.

Jag vill här lyfta fram ett mycket omfattande beslut, som bl.a. lett till diskussion och debatt kring frågor om användning av s.k. molntjänster i det allmännas verksamhet. I beslutet riktade jag allvarlig kritik mot vissa vårdgivare för att man hade ingått avtal om journalföring med ett företag trots att det inte var förenligt med reglerna om sekretess inom hälso- och sjukvården (dnr 3032-2011). Avtalen innebar i korthet följande: Företagets personal (läkarsekreterare) fick behörighet av vårdgivaren att logga in i vårdgivarens elektroniska journalsystem. Inlästa diktat om patienterna blev därmed tillgängliga för läkarsekreterarna, som lyssnade av diktaten och skrev in uppgifterna i patientens journal. Läkarsekreterarna utförde arbetet på distans, i vissa fall från sina hem. I ärendet aktualiserades dels sekretessreglerna inom hälso- och sjukvården, dels regelverket om behandling av personuppgifter. Reglerna om behandling av personuppgifter har ingen direkt betydelse för hur sekretessfrågan ska prövas. Frågan om en vårdgivare kan lämna ut sekretessbelagda uppgifter till någon som ska behandla uppgifterna för vårdgivarens räkning ska alltså prövas på vanligt sätt enligt sekretesslagstiftningen. Efter en genomgång och analys av regelverket fann jag att vårdgivarna inte hade haft rättsligt stöd för att lämna ut de sekretessbelagda personuppgifterna på det sätt som hade skett. Utredningen i ärendet gav intryck av att avtalsparterna främst hade lagt vikt vid sina respektive roller enligt reglerna om behandling av personuppgifter, och jag fann det anmärkningsvärt att vårdgivarna inte hade ägnat sekretessaspekterna större uppmärksamhet i samband med att de ingick avtalen.

Ärendet illustrerar, som jag ser det, en fortgående utveckling mot att teknikens möjligheter och önskemålet om snabb och enkel handläggning ”vinner” över den enskildes behov av och rätt till skydd för den personliga integriteten. I ett remissyttrande hösten 2014 uttryckte jag stor tveksamhet till förslagen i betänkandet Rätt information på rätt plats i rätt tid (SOU 2014:23). Jag befarade bl.a. att de föreslagna reglerna om utökad möjlighet för olika vårdgivare att få direktåtkomst till en patients personuppgifter skulle leda till en påtaglig risk för att skyddet för den enskilde patientens integritet försämras. På grund av betänkandets omfattning och komplexiteten i frågorna hade jag inte haft möjlighet att göra någon djupare analys av förslagen. Jag har dock senare noterat att Datainspektionen, efter en grundlig analys, bestämt har avstyrkt att förslagen genomförs samt att Justitiekanslern, som ställt sig bakom de bedömningar som Datainspektionen gjort, också har avstyrkt förslagen. Det är naturligtvis ytterst en politisk bedömning, vilken avvägning som ska göras mellan olika intressen. Att teknikutvecklingen öppnar nya möjligheter innebär emellertid inte med nödvändighet att möjligheterna ska utnyttjas. Under alla förhållanden måste det ske efter betydligt omsorgsfullare analyser än vad som hade gjorts i det nämnda betänkandet. I annat fall torde reglerna till skydd för den personliga integriteten snart ha förlorat all betydelse. Vill vi se en sådan utveckling?

3.4 JO Cecilia Renfors (ansvarsområde 4)



Allmänt

Till ansvarsområde 4 hör polis-, åklagar- och tullärenden, utlännings- och arbetsmarknadsärenden samt vissa frågor som rör Regeringskansliet och kommunal verksamhet.

Under verksamhetsåret kom det in 1 972 klagomålsärenden och togs 15 initiativ (inklusive inspektioner) inom mitt tillsynsområde. Antalet inkomna ärenden har minskat med drygt 200 i förhållande till förra verksamhetsåret, men ligger högre än året dessförinnan. Under verksamhetsåret avslutades 1 923 ärenden. Av

dessa avgjordes ca 30 procent genom beslut av en byråchef efter delegation.

Störst antal klagomål riktas mot polisen. Antalet uppgick under verksamhetsåret till 966, vilket är färre än föregående år men fler än året före. Antalet klagomål som rör åklagare ligger på ungefär samma nivå som förra året, ca 190. Klagomålen mot Migrationsverket är något fler än tidigare och uppgick under verksamhetsåret till 283. Antalet besvarade remisser var lägre än tidigare, 29 jämfört med 38 året före.

Under verksamhetsåret har jag genomfört tre inspektioner, på gränspolisenheten vid dåvarande Polismyndigheten i Gävleborgs län, på Åklagarmyndighetens åklagarkammare i Borås och på Arbetsförmedlingen i Borås. På mitt uppdrag har dessutom inspektioner genomförts under ledning av en områdesansvarig på fyra åklagarkammare med inriktning på ärenden om kontaktförbud. De har varit ett led i en serie inspektioner som nu är avslutad. Jag har öppnat ett initiativärende och bett Åklagarmyndigheten att yttra sig över det som framkom vid inspektionerna, bl.a. brister i vissa fall när det gäller motiveringen av besluten.

Efter en inspektion av ett särskilt slag på UD:s rättssekretariat kritiserades UD för att det tog oacceptabelt lång tid att lämna ut handlingar i fem fall (dnr 6276-2012 m.fl.). Den granskning av handläggningsrutinerna vid framställningar om att få ta del av allmänna handlingar som genomfördes vid besöket visade att det generellt förekom långa handläggningstider och att det huvudsakligen berodde på bristande personalresurser. Vid tidpunkten för inspektionen hade resurser tillförts som de ansvariga tjänstemännen bedömde var tillräckliga. UD fick dock kritik för att man tillät en situation uppstå som lett till att framställningar om handlingsutlämnande inte handlagts aktivt, utan fått ligga i balans. I beslutet behandlade jag också gränsdragningen mellan de skyldigheter en myndighet har enligt tryckfrihetsförordningen och myndighetens serviceskyldighet. Det finns anledning att framhålla att en myndighets – i och för sig lovvärda – serviceåtgärder inte får leda till att utlämnandet av allmänna

handlingar enligt tryckfrihetsförordningen fördröjs på grund av att resurserna inte räcker till.

Delvis samma frågor behandlas i ett annat av mina beslut i årets ämbetsberättelse. Det har dessutom diskuterats i riksdagen och bidragit till ett tillkännagivande till regeringen (rskr. 2014/15:128). Beslutet rör frågan om hur en myndighet bör hantera frekventa framställningar från en och samma person om att få ta del av omfattande material (dnr 180-2014). Sådana framställningar blir mer och mer vanliga och beror säkerligen bland mycket annat på möjligheten att kommunicera med myndigheter via e-post. Det här fallet rörde en kommun som fann situationen med ett mycket stort antal skrivelser och förfrågningar samt framställningar om handlingsutlämnande från en och samma person ohållbar. Man ansåg att den påverkade kommunens möjlighet att arbeta effektivt och rättssäkert, och den upplevdes också som ett arbetsmiljöproblem. En myndighet måste givetvis få vidta åtgärder för att hantera situationer av detta slag, och jag fann inte någon anledning att kritisera att personens förfrågningar enbart besvarades muntligen och att e-post från personen styrdes till kommunens kontaktcenter. Det fanns däremot skäl att kritisera kommunens åtgärd att i ett principbeslut ange att kommande framställningar från personen inte skulle tillmötesgå eller prövas. Ett sådant beslut är uppenbart rättsstridigt och innebar att kommunen satte sig över regler i lag och grundlag om offentlighet i det allmännas verksamhet. Kommunens beslut stod också i strid med kravet i regeringsformen på saklighet och opartiskhet.

I mitt beslut fick jag anledning att gå in på den fråga som också var aktuell i UD-ärendet, nämligen hur myndigheter ska hantera mycket frekventa och omfattande framställningar om att få del av allmänna handlingar. Tryckfrihetsförordningens regler om skyndsamhet och rätt att få ett överklagbart beslut gäller självklart. Det måste dock accepteras att det tar viss tid innan handlingar kan lämnas ut när det rör sig om ett omfattande material, och myndigheten måste få handlägga framställningarna i tur och ordning. Det är som redan påpekats också viktigt att en myndighet håller isär sina skyldigheter enligt tryckfrihetsförordningen och sin serviceskyldighet enligt förvaltningslagen. Den senare är vidsträckt men inte obegränsad.

Enligt riksdagens tillkännagivande bör regeringen låta utreda frågan om möjliga åtgärder för att med bibehållen respekt för offentlighetsprincipen möta de utmaningar som kan uppstå vid mycket frekventa och omfattande framställningar om att få ta del av allmänna handlingar. I utskottsbetänkandet (2014/15:KU11) framhålls att offentlighetsprincipen och rätten att ta del av allmänna handlingar är av central betydelse för opinionsbildning, debatt och granskning och att myndigheternas skyldighet att på begäran lämna ut allmänna handlingar bör vara långtgående och strängt reglerad. Så måste det självklart vara, och det återstår att se om det går att hitta en lösning som balanserar detta intresse mot intresset av att myndigheter också kan utföra sina ordinarie uppgifter.

Polis- och åklagarväsendena

Långa handläggningstider för förundersökningar fortsätter att generera anmälningar till JO. I flertalet fall ger yttrandena från polisen en dyster bild av läget

på många håll i landet när det gäller resurser för att handlägga ärenden som inte rör frihetsberövade eller unga misstänkta. Resursfrågan är främst en sak för statsmakterna, och min tillsyn av polis och åklagare när det gäller förundersökningar inriktas under 2015 mer på renodlade frågor om rättssäkerhet och integritet.

Ett speciellt fall som rör långa handläggningstider finns med i årets ämbetsberättelse. Det rör Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL), numera avdelningen Nationellt forensiskt centrum (NFC) inom Polismyndigheten. SKL fick kritik för sina långa handläggningstider, framför allt när det gäller vapenundersökningar. Det kan inte uteslutas att handläggningstiderna hos SKL påverkat häktningstiderna och det är naturligtvis allvarligt. Jag utgår från att Polismyndigheten arbetar för att få ned handläggningstiderna och noterar att Statskontoret fått i uppdrag av regeringen att granska hanteringen av forensiska undersökningar.

Förra året redovisade jag ett beslut där polisen kritiserades för långa handläggningstider i ärenden om vapentillstånd. Klagomål om detta har fortsatt att komma in. Jag har tagit upp frågan vid ett möte med ledningen för Polismyndighetens rättssekretariat. Jag kan också konstatera att regeringen uppmärksammat saken och i augusti 2015 gett polisen ett särskilt uppdrag att redovisa och utveckla hanteringen av vapentillstånd.

De övriga ärendena på polis- och åklagarområdet i ämbetsberättelsen rör på ett eller annat sätt integritetsfrågor och vikten av att polisen har rättsligt stöd för sina tvångsåtgärder. Polismyndigheten i Stockholms län fick i ett beslut kritik för att ha gripit tre personer för tiggeri med hänvisning till lokala ordningsföreskrifter (dnr 457-2014). Vid en domstolsprövning hade sedermera konstaterats att den handling som misstänkarna avsåg inte var straffbar. Jag kunde konstatera att misstanken dessutom avsåg en förseelse som endast kan leda till penningböter och att proportionalitetsprincipen innebär att det i princip är uteslutet att gripa någon i sådana fall. I ett beslut kritiserades Polismyndigheten i Värmland för att ha lämnat ut uppgifter om en misstanke om rattfylleri och ringa narkotikabrott till socialtjänsten trots sekretess och trots att det måste stått klart att det handlade om ett normalt bruk av medicin som den misstänkta hade recept på (dnr 682-2014). Jag har också kritiserat Polismyndigheten i Östergötlands län som utan rättsligt stöd hade fotograferat en kvinna och hennes dotter, för att kontrollera en misstanke om stöld. Det skedde i deras bostad, dit polisen kallats av en helt annan anledning (dnr 1422-2014).

Ett annat beslut (dnr 3820-2013) handlar om genomförande av urinprovstagning utomhus. Enligt lag ska en kroppsbesiktning av mer väsentlig omfattning verkställas inomhus i ett avskilt rum. Urinprovstagning får ofta anses vara av mer väsentlig omfattning, men det kan finnas undantag, t.ex. när den misstänkte endast behöver blotta sig i mindre utsträckning för att lämna provet. I beslutet uttalar jag att en urinprovstagning av integritetsskäl normalt ska ske inomhus, men kan ske utomhus i samband med ingripandet om den misstänkte självmant uttrycker önskemål om det och om provet kan lämnas i tillfredsställande avskildhet och med den värdighet som kan krävas.

Det mest arbetskrävande och mest uppmärksammade av mina ärenden i årets ämbetsberättelse handlar om Polismyndigheten i Skånes register över mer

än 4 000 romer. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden fann i november 2013 att polismyndighetens behandling av personuppgifter i den uppgiftssamling som granskats hade allvarliga brister. Också åklagare fann allvarliga brister men kom fram till att ingen enskild befattningshavare kunde hållas straffrättsligt ansvarig för dessa. JK har beslutat att de som registrerats är berättigade till ersättning för kränkning med 5 000 kr. Det såg länge ut som om någon utredning av saken från JO:s sida inte skulle behövas. Mot bakgrund av den straffrättsliga bedömningen ansåg jag emellertid att det fanns skäl att närmare granska ansvarsfördelningen inom Polismyndigheten i Skåne när det gällde de två aktuella uppgiftssamlingarna.

De tidigare granskningarna visade alltså att det fanns allvarliga brister vid personuppgiftsbehandlingen i två uppgiftssamlingar som upprättats inom ramen för polisens kriminalunderrättelseverksamhet. Det ändamål för personuppgiftsbehandlingen som angetts var alltför generellt, loggning och gallring hade inte skötts och det hade inte angetts vilka som inte var misstänkta för brott. Bristerna fick mycket allvarliga konsekvenser, och jag pekar i mitt beslut på att felet fått till följd att det byggdes upp ett mer eller mindre permanent släkregister avseende ett stort antal personer av romskt ursprung. De två uppgiftssamlingarna har enligt min mening de facto fått karaktären av ett register över etnisk tillhörighet.

Min granskning visade att en förutsättning för dessa brister var den mycket otydliga ansvarsfördelningen inom polismyndigheten. Den beslutsordning som polismyndigheten tillämpat för behandling av personuppgifterna medförde att beslut i praktiken fattades av personer som saknade behörighet för detta. Oklarheterna i ansvarsfördelningen innebar att de inblandade inte var medvetna om omfattningen av sitt ansvar. Det saknades styrning och kontroll över vilka uppgiftssamlingar som byggdes upp, och det fanns mycket begränsade möjligheter att upptäcka eventuella missförhållanden. Det saknades också tekniska möjligheter att tillämpa gällande rutiner för loggning, gallring och markering av personer som det saknades misstankar mot. Myndigheten kände till detta men vidtog inte nödvändiga åtgärder för att säkerställa att integritetsskyddsbestämmelserna följdes.

Det inträffade visar på omfattande och allvarliga brister inom kriminalunderrättelseverksamheten. Polismyndigheten i Skåne fick därför allvarlig kritik, och jag ansåg att det låg ett tungt ansvar för bristerna på dem som under den aktuella tiden innehåft befattningen som chef för länskriminalavdelningen. Ansvaret för de grundläggande bristerna när det gäller myndighetens organisation, instruktioner och praxis vilade dock ytterst på myndigheten som sådan och den högsta chefen. Jag ansåg dock också att chefen för kriminalunderrättelsetjänsten i Lund hade ett ansvar för att uppgiftssamlingarna faktiskt byggdes upp och att den polis som byggde upp dem hade ansvar för deras konkreta innehåll.

Jag förutsatte i beslutet att den nya Polismyndigheten vidtar nödvändiga åtgärder för att garantera att polisdatalagens integritetsskyddsbestämmelser efterlevs inom hela myndigheten. Enligt den information jag tagit del av arbetar myndigheten med denna fråga – som ju aktualiserats också i andra sammanhang – och regeringen har gett polisen ett särskilt uppdrag att se över all registerhållning för att säkerställa integritetsskyddet i sin personuppgiftsbehandling,

bl.a. för att se till att det finns tydliga ansvarsförhållanden och fungerande interna kontrollåtgärder. Jag ser fram emot resultatet av det arbetet och hoppas att det kan bli ett gott exempel på fördelarna med en polismyndighet för hela riket.

Arbetsmarknadsområdet

Inspektionen av Arbetsförmedlingens kontor i Borås var en del i en uppföljning av ett beslut från november 2013 (dnr 3972-2012). Arbetsförmedlingen fick då kritik för att fastställda rutiner om dokumentation m.m. inte följdes och att rutinerna i vissa fall var oklara. Bristerna var omfattande, generellt förekommande och av sådant slag som kan äventyra rätten att ta del av allmänna handlingar. Inspektionen visade att en hel del brister kvarstår, och jag kommer att fortsätta att följa det arbete som pågår inom Arbetsförmedlingen för att komma till rätta med dem.

Brister i kunskaperna på det förvaltningsrättsliga området förekommer också i arbetslöshetskassornas verksamhet. Ett exempel på detta är ett ärende där Fastighets arbetslöshetskassa fick kritik för brister i motiveringen av ett beslut att avslå en ansökan om arbetslöshetsersättning (dnr 6945-2013). Det var svårt att förstå om kassan prövat ansökan i sak eller avslagit på formella grunder.

Utlänningsrätten

I förra årets ämbetsberättelse fanns inte något beslut med som rör Migrationsverket. Det berodde inte på att ärenden har saknats, och det visar sig i mina ärenden under detta verksamhetsår att Migrationsverket brottas med en hel del svårigheter.

Sedan flera år kommer det in ett mycket stort antal klagomål på handläggningstiderna i verkets ärenden, liksom på brister i tillgänglighet för den som vill komma i kontakt med en handläggare om sitt ärende. Jag har granskat dessa frågor mer generellt och fattade beslut i ärendena den 17 december 2014 (dnr 3549-2013 och 5497-2013). Verket fick kritik för långa handläggningstider i ärenden om uppehållstillstånd på grund av arbete och anknytning och i ärenden om uppehållskort under perioden 2011–2013 samt för bristande service och tillgänglighet. Dessutom ansåg jag att verkets val att prioritera webbansökningar före pappersansökningar var oförenligt med likhets- och objektivitetsprinciperna i regeringsformen.

Det kvarstod en del frågor om verkets handläggning som påtalats i flera anmälningar, och det fanns dessutom anledning att tro att handläggningstiderna ökat ytterligare efter den granskade tidsperioden. Jag angav därför i beslutet att utvecklingen skulle följas noga på olika sätt och att jag under 2015 skulle besöka Migrationsverket för att få en utförlig och aktuell bild av verkets handläggningstider, prioriteringar och rutiner.

Jag och ett antal medarbetare genomförde ett sådant besök i april 2015. Det framkom att verket när det gäller tillståndsärenden riktar in sig på de äldsta ärendena, att en handlingsplan tagits fram och att målsättningen är att åstad-

komma en stabil handläggningstid över tid. Verkets bedömning vid denna tidpunkt var att man skulle kunna hålla godtagbara handläggningstider i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning och arbete i slutet av året. Anmälningar om långa handläggningstider och bristande service fortsätter att komma in, och det finns stor anledning för mig att fortsätta att följa utvecklingen. Det finns dock skäl att framhålla att frågan om Migrationsverkets förmåga att fatta beslut inom rimlig tid och ge god service ytterst är en resursfråga som statsmakterna har ansvar för.

Andra beslut i ämbetsberättelsen rör handläggningen av ärenden om asyl och har på olika sätt betydelse från rättssäkerhetssynpunkt. Ett ärende (dnr 6942-2013) rör prövningen av en ansökan om asyl från en sökande som – enligt egen uppgift – inte fyllt 18 år och där Migrationsverket i en tjänsteanteckning uttalat att han inte gjort sannolikt att han var underårig och därför ändrat hans födelsedatum. Tidigare beslut av JO har klargjort att utgångspunkten ska vara att bedömningen av om en asylsökande är vuxen eller inte ska göras i samband med beslut i asylärendet. I det nu aktuella ärendet skulle sökanden enligt Dublinförordningen överföras till ett annat land och ansökan om asyl prövas där om han hade fyllt 18 år. Sökandens ålder hade därmed betydelse för hur ansökan skulle handläggas, och en preliminär uppfattning av sökandens ålder måste självklart få avgöra inriktningen på handläggningen. Att man tar ställning till en asylsökandes ålder genom en tjänsteanteckning som ges formen av ett icke överklagbart beslut är däremot inte godtagbart. Den slutliga prövningen av en sökandes ålder bör även i dessa fall göras först i samband med beslutet i sak, dvs. när verket beslutar om en överföring ska ske eller när beslut i asylfrågan fattas. I det här fallet fick ställningstagandet omedelbara rättsverkningar för sökanden, när det gällde boende, skolgång och god man. Saken är komplex och jag och mina medarbetare har fört en dialog med Migrationsverket om hur man på ett bra och rättssäkert sätt kan hantera dessa ärenden.

Ett par ärenden rör förordnande av offentliga biträden. Migrationsverket fick i det ena ärendet kritik för att verkets it-stöd för förordnande av offentliga biträden missgynnar personer som i och för sig är lämpliga för ett sådant uppdrag men inte är advokater eller biträdande jurister (dnr 5920-2013). Det andra ärendet rör verkets system för att kontrollera lämpligheten för uppdrag som offentligt biträde (dnr 4500-2013). Samtidigt som verkets huvudsakliga ansvar är att se till att de enskilda sökandena får kvalificerade biträden måste man upprätthålla de grundläggande principerna om saklighet och opartiskhet i förhållande till de personer som kan komma i fråga för uppdrag.

Ett speciellt bekymmer inom Migrationsverkets ansvarsområde är verkställighetsärendena. Migrationsverket har huvudansvaret för att beslut om avvísning och utvisning verkställs. Om den som ska utvisas eller avvisas inte kan hittas eller om det kan antas att tvång kommer att behövas får verket lämna över ärendet till Polismyndigheten för verkställighet. Migrationsverket ska ge polisen anvisningar eller vidta andra åtgärder om man inte kan verkställa beslutet. I ärende dnr 5329-2013 vände sig polisen vid två tillfällen till Migrationsverket men fick inga tydliga anvisningar om vilka åtgärder som skulle vidtas för att verkställa ett beslut om utvisning till Jordanien. Jordanska myndigheter lämnade uppgifter som innebar att polisen inte kunde verkställa beslutet,

men Migrationsverket ansåg trots det att det inte fanns några hinder mot verkställighet. Ärendet illustrerar hur viktigt det är att myndigheterna samarbetar när de har olika uppfattning om möjligheterna att verkställa ett beslut. När det inte sker kan processen – som i detta fall – bli mycket långdragen och drabba enskilda på ett oacceptabelt sätt.

4 JO:s Opcat-verksamhet

Under verksamhetsåret har NPM-enheten ändrat namn till Opcat-enheten med förhoppning om att det tydliggör grunden för JO:s uppdrag som nationellt besöksorgan. Enheten inrättades 2011 för att vara ett stöd för ombudsmännen i uppgiften att fullgöra de åtagande som följer av tilläggsprotokollet Opcat till FN:s antitortyrkonvention. Syftet är att Opcat-enheten, på uppdrag av ombudsmännen och med stöd av 22 § femte stycket i JO-instruktionen, ska inspektera platser där människor hålls frihetsberövade, t.ex. fängelser, häkten, polisarrestorer, inrättningar för psykiatrisk tvångsvård, Migrationsverkets förvar och de särskilda ungdomshem och LVM-hem som drivs av Statens institutionsstyrelse (SiS). Uppdraget omfattar inte att utreda klagomål.

Arbetet innefattar en kontinuerlig inspektionsverksamhet, vari ingår förberedelser av inspektioner, efterarbete och omvärldsanalyser.

Under Opcat-verksamhetens fyra första år, 2011–2015, har JO prioriterat en hög inspektionstakt. Inspektionerna syftar till att inhämta information i olika avseenden som är relevant för den övergripande förebyggande verksamhet som JO bedriver inom ramen för instruktionen. De enskilda inspektionsobjekten har bestämts bl.a. utifrån principen att Opcat-verksamheten bör avse andra platser än sådana som JO nyligen inspekterat i den traditionella tillsynsverksamheten. Vidare har platser där frihetsberövade ofta har begränsad kontakt med omvärlden och omsättningen av frihetsberövade är hög, t.ex. polisarrestorer och häkten, prioriterats. Verksamheten har löpande koordinerats med de inspektioner som planerats på respektive tillsynsavdelning.

I Opcat-verksamheten har fokus legat på inspektioner av polisarrestorer, häkten och Statens institutionsstyrelsens LVM-hem. Denna inriktning och detta arbete har resulterat i att samtliga häkten har inspekterats av JO under perioden liksom samtliga LVM-hem och runt hälften av polisens arrester.

Under de fyra verksamhetsåren som nationellt besöksorgan har 116 Opcat-inspektioner genomförts och ombudsmännen har beslutat att inleda 19 initiativärenden. Verksamheten kommer i fortsättningen att utvecklas med inriktning på frågor om uppföljning m.m. i syfte att stärka respekten för de frihetsberövades mänskliga rättigheter.

Opcat-inspektioner under verksamhetsåret

Under det gångna verksamhetsåret genomfördes 21 inspektioner (varav åtta på ansvarsområde 2, fem på ansvarsområde 3 och åtta på ansvarsområde 4). Opcat-verksamheten arbetar under 2015 med ett särskilt tema: frihetsberövade kvinnor. I detta arbete har inspektioner av Kriminalvårdens kvinnoanstalter och

av psykiatriska institutioner prioriterats. Resultatet av detta arbete kommer att redovisas i en särskild rapport.

Det är naturligt att antalet inspektioner varierar mellan verksamhetsåren beroende på inriktning av Opcat-verksamheten och val av inspektionsobjekt. Under året har totalt 32 dagar tagits i anspråk för inspektioner. Inspektionerna har huvudsakligen avsett platser som inte tidigare inspekterats av JO.

Under året har de flesta inspektionerna varit anmälda. Sammansättningen på besöksteamerna har varierat beroende på institutionens storlek och eventuella säkerhetsklass. Eftersom enheten varit underbemannad har andelen inspektioner med deltagande av personal från berörd tillsynsavdelning ökat till över hälften av Opcat-inspektionerna.

Opcat-inspektioner av Kriminalvården

På uppdrag av *chefsJO Fura* har Opcat-enheten under verksamhetsåret inspekterat tre av Kriminalvårdens häkten och fem kvinnoanstalter.

Efter inspektion av häktet Ystad uttalade *chefsJO Fura* att samtliga rastgårdar bör förses med regnskydd och hänvisar till rekommendationer som CPT (European Committee for the Prevention of Torture) har gjort i samband med besök i Sverige (se CPT/Inf [2009]34). Vid inspektionen noterades att det fanns ett stort behov av renovering i häktet och att miljön inte var godtagbar, varför *chefsJO Fura* fann skäl att uppmana Kriminalvården att omedelbart vidta åtgärder för att komma till rätta med de sanitära problemen och det eftersatta underhållet av häktet (dnr 4690-2014).

Vid inspektioner av häktena Trelleborg och Jönköping noterades att de intagna har begränsade möjligheter att se ut genom fönster och från häktets rastgårdar, och *chefsJO Fura* beslutade att inom ramen för ett initiativärende utreda Kriminalvårdens möjligheter att begränsa de intagnas rättigheter i nyssnämnda avseenden (dnr 4689-2014 och 4860-2014).

Opcat-inspektioner av SiS LVM-hem

Under verksamhetsåret inspekterades två LVM-hem, Rällsögården och Renforsen. En viktig del i arbetet under Opcat-protokollet är den dialog som förs med företrädare för myndigheterna, vilken är angelägen ur ett förebyggande perspektiv. Under året har särskilda möten ägt rum med centrala företrädare för SiS om iakttagelser som uppmärksammats vid Opcat-inspektionerna.

Vid inspektionen av LVM-hemmet Renforsen iaktogs att kvinnor hade sämre möjligheter att vistas utomhus än män. Denna situation föranledde *JO Wiklund* att uttala att hon förutsätter att SiS vidtar åtgärder som säkerställer att samtliga intagna får möjlighet till daglig utomhusvistelse i tillräcklig omfattning (dnr 5530-2014).

JO Wiklund har inlett ett initiativärende som bl.a. gäller ett hem där man i samband med hotfulla situationer valt att låta intagna lämna hemmet (dnr 7163-2014).

Opcat-inspektioner av polisens arrester

Under verksamhetsåret har sammanlagt åtta polisarrester inspekterats. En uppföljning av tidigare inspektioner har inletts, och arrestererna i Umeå och Mölndal inspekterades under året. Inriktningen för uppföljningsbesöken är att se vilka åtgärder som vidtagits med anledning av den kritik som *JO Renfors* riktat mot polisen om möjligheten till utomhusvistelse och information om rättigheter och om verkställighetens innebörd.

Inspektionerna under det gångna året har föranlett *JO Renfors* att påminna om vikten av att den enskilde i samband med intag i arrest får information i så nära anslutning till frihetsberövandet som möjligt (dnr 4859-2014) och om vikten av att öka möjligheterna till ljusinsläpp i anhållningsceller där persiennerna alltid är nedfällda och belysningen är tänd även nattetid (dnr 4691-2014). Vidare har *JO Renfors* påmint om vikten av en rutinmässig tillsyn även för gripna och anhållna (dnr 3284-2014).

5 Internationellt samarbete

Ett av JO:s övergripande mål för verksamheten är att främja den internationella spridningen av idén om rättslig kontroll genom oberoende ombudsmannainstitutioner. I arbetet mot det målet har JO under verksamhetsåret genomfört bl.a. följande aktiviteter.

JO har tagit emot 27 besök i samband med vilka JO informerat om sin verksamhet. De flesta besöken har varat en dag, men tre längre besök har också tagits emot. Ett av dessa besök var från den nyinrättade informationskommissionären på Maldiverna (Information Commissioners Office Maldives). Besökarna var intresserade av såväl den svenska offentlighetsprincipen som JO:s tillsyn över hur den följs. Delegationen besökte också Kammarrätten i Stockholm och Datainspektionen för att få en mer fullständig bild av den svenska modellen. Även praktiska frågor av mer administrativ art diskuterades.

Vidare har justitieombudsmännen och tjänstemän hos JO aktivt deltagit i utländska konferenser och seminarier. Bland annat deltog byråchefen Johnson i konferensen *The institution of the Ombudsman* anordnad av Turgut Özal-universitetet i Ankara, Turkiet.

I oktober 2014 genomförde *chefsJO Fura* och internationella samordnaren De Geer Fällman ett besök i Sydafrika arrangerat av Sveriges ambassad i Pretoria. Besöket innefattade ett möte med biträdande justitieminister John Jeffrey, samtal med och paneldiskussion tillsammans med bl.a. JO:s närmaste motsvarighet i Sydafrika Public Protector-advokaten Thuli Madonsela, ett möte med domare på författningsdomstolen, Deputy Chief Justice Moseneke, möten med representanter för civilsamhället, forskare och ANC:s juristavdelning. Vidare besöktes Pretorias centralfängelse, och *chefsJO Fura* föreläste på WITS-universitetet (University of the Witwatersrand).

Slutligen kan nämnas att *chefsJO Fura*, i egenskap av styrelseledamot, tillsammans med internationella samordnaren De Geer Fällman, har deltagit i det arbete som utförs av såväl International Ombudsman Institute (IOI) som IOI:s

2015/16:JO1 TILL RIKSDAGEN

europiska avdelning. IOI är en global organisation för samarbete mellan självständiga, huvudsakligen parlamentariska, ombudsmannainstitutioner. I samarbetet deltar ca 155 ombudsmannainstitutioner från mer än 90 länder från alla världsdelar.

6 Bilagor

Bilaga 1 innehåller ärendestatistiken för verksamhetsåret.

Bilaga 2 innehåller en förteckning över besvarade lagstiftningsremisser.

Bilaga 3 innefattar redovisning av dels framställningar och överlämnande av beslut till riksdagen respektive regeringen, dels åtal, anmälningar för vidtagande av disciplinär åtgärd samt överlämnande av ärenden till annan myndighet.

I bilaga 4 redovisas inspektioner och myndighetsbesök, samråd med riksdagens konstitutionsutskott samt justitieombudsmännens och vissa tjänstemäns deltagande i konferenser, seminarier och utbildningsverksamhet m.m. inom Sverige.

Bilaga 5 innehåller en redovisning av JO:s internationella samarbete.

Instruktionen i aktuell lydelse den 30 juni 2015 finns som bilaga 6.

Arbetsordningen i aktuell lydelse den 30 juni 2015 finns som bilaga 7.

En redogörelse för personalorganisationen under verksamhetsåret finns i bilaga 8.

Bilaga 9 innehåller ett sakregister.

Bilaga 10 innehåller en engelskspråkig sammanfattning av ärendestatistiken och de beslut som finns med i ämbetsberättelsen.

Stockholm i november 2015

Elisabet Fura

Lilian Wiklund

Lars Lindström

Cecilia Renfors

Hans Ragnemalm

Cecilia Nordenfelt

/ Agneta Lundgren

Allmänna domstolar m.m.

Kritik mot en rådmann vid Blekinge tingsrätt för att i ett mål om vårdnad om barn m.m. ha underlåtit att upprätta en tidsplan för målets handläggning och för bristfällig kontroll över hur en utsedd medlare skötte sitt uppdrag

(Dnr 6418-2013)

Beslutet i korthet: En rättegång om vårdnad om barn m.m. pågick i tre år och fyra månader. Den ansvarige domaren får kritik för att han inte upprättade en tidsplan för målets handläggning. Han får också kritik för att han hade bristfällig kontroll över hur en medlare, som tingsrätten hade anlitat, skötte sitt uppdrag.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Henry H. som ombud för V.H. klagomål mot rådmannen Östen Mandelholm vid Blekinge tingsrätt med anledning av bl.a. handläggningen av ett mål om vårdnad m.m. Han uppgav bl.a. följande.

V.H. var kärke i målet. Hon lämnade in en ansökan om stämning till tingsrätten i slutet av april 2011. Östen Mandelholm beslutade i december 2011 att utse en medlare för att försöka få föräldrarna att nå en samförstånds lösning. Medlingen pågick ända fram till någon gång i mars 2013 utan att någon samförstånds lösning nåddes. Medlingen borde inte ha tillåtits pågå under en så lång tid. På grund av den långa medlingstiden och att Östen Mandelholm beslutade att inhämta två vårdnads- och boendeutredningar i målet blev målets handläggningstid alldeles för lång.

Utredning

Handlingar i tingsrättens mål T 1148-11 begärdes in och granskades. Av handlingarna framgick bl.a. följande.

Målet inleddes vid tingsrätten den 29 april 2011. V.H. (modern) yrkade ensam vårdnad om sina och K.H.P:s (fadern) gemensamma barn, sönerna O. och A. Sedan fadern hade gett in ett skriftligt svaromål höll tingsrätten ett första sammanträde för muntlig förberedelse den 7 juni 2011. Under sammanträdet kom parterna överens om hur barnens rätt till umgänge med fadern skulle regleras under viss tid. Tingsrätten beslutade även att inhämta en vårdnads-, boende- och umgängesutredning. Utredningen skulle redovisas senast den 21 november 2011. Sedan fadern hade framställt nya interimistiska yrkanden i målet meddelade tingsrätten ett nytt interimistiskt beslut om umgänge den 14 september 2011. Den 18 november 2011 framställde modern genom sitt dåvarande ombud nya interimistiska yrkanden. Den 5 december 2011 beslutade tingsrätten, efter att parterna hade hörts i frågan, att utse en medlare i målet. Enligt

beslutet skulle medlaren redovisa sitt uppdrag till domstolen senast den 2 januari 2012. Redan den 19 december 2011 ringde medlaren och berättade att han hade haft en första kontakt med föräldrarna. Han sade att ärendet var komplicerat, att han ville ta hjälp av en specialistläkare vid barn- och ungdomspsykiatri vid fullgörandet av uppdraget och att han önskade att uppdragstiden förlängdes.

Tingsrätten förlängde uppdragstiden till den 20 januari 2012, alltså med 18 dagar.

Medlaren gav inte in någon redovisning den 20 januari. Den 25 januari 2012 gav medlaren in en skrift och angav att han hade träffat båda föräldrarna den 15 december 2011, att specialistläkaren och medlaren skulle träffa modern samma dag som skrivelsen upprättades samt att fadern inte kunde delta vid detta tillfälle. Medlaren uppgav att uppdraget skulle komma att kräva mycket tid och han begärde anstånd till den 21 februari.

Vid detta tillfälle hade medlingen pågått i sju veckor. Tingsrätten biföll framställningen om anstånd.

Medlaren hördes inte av den 21 februari. Den 9 mars påminde tingsrätten medlaren på dennes telefonsvarare. Det resulterade i ett meddelande från medlaren att han skulle återkomma med en rapport den 12 mars.

Den 12 mars 2012 kom det in en skrift från medlaren där det framgick bl.a. att medlaren och specialistläkaren hade träffat föräldrarna var för sig två gånger samt haft ett telefonsamtal med fadern. Vad gällde den fortsatta hanteringen framförde medlaren att han och specialistläkaren skulle besöka föräldrarna var för sig i deras hem samt att dessa besök skulle bli något försenade på grund av en sedan länge planerad semester. Medlaren begärde anstånd till den 16 april. Medlingen hade nu pågått i tre månader. Tingsrätten beviljade det begärda anståndet.

Den 16 april 2012 meddelade medlaren per telefon att en öppning var på väg och att han skulle återkomma den 19 april för ytterligare uppgifter. Han hörde dock inte av sig till tingsrätten förrän den 26 april. Då meddelade han per telefon att ytterligare samtal skulle genomföras med parterna och att han skulle återkomma med skriftligt besked om utgången av dessa samtal under vecka 18 (30 april–6 maj).

Den 9 maj 2012 gav medlaren in en skrift till tingsrätten där det framgick att medlaren och specialistläkaren hade besökt fadern i hans hem samt modern och sönerna i deras hem. Medlaren och specialistläkaren hade kommit överens med sönerna om att sönerna skulle träffa fadern i hans hem under en eller två timmar med början den 9 maj 2012 kl. 16.30. Enligt medlaren skulle det fortsatta medlingsarbetet bli mycket beroende av hur detta umgänge fungerade och hur övriga kontakter skulle utvecklas. Även om umgänget den 9 maj skulle gå bra krävdes enligt medlaren ett försiktigt uppbyggnadsarbete för att allt skulle fungera på ett bra sätt för barnens bästa. Medlaren begärde anstånd till den 11 juni. Medlingen hade nu pågått i fem månader. Tingsrätten biföll framställningen om anstånd.

Såvitt framgår av handlingarna hörde medlaren inte av sig den 11 juni. Vid ett telefonsamtal den 18 juni lovade han att ge in en redogörelse under veckan.

Samma dag gav medlaren in en skrift till tingsrätten där det framgick att sönerna och fadern hade träffats vid två tillfällen i medlarens och specialistläkarens närvaro. Medlaren och specialistläkaren hade också haft ett möte tillsammans med båda föräldrarna. Närmast planerade specialistläkaren ett möte tillsammans med föräldrarna för att gå igenom vilka regler som skulle gälla beträffande hälsofrågorna. Därefter var avsikten att planera in ett antal möten mellan sönerna och fadern. Medlaren begärde anstånd till den 15 juli 2012. Medlingen hade nu pågått i sex och en halv månad. Tingsrätten biföll framställningen om anstånd.

Såvitt framgår av handlingarna hörde medlaren inte av sig till tingsrätten den 15 juli. Vid ett telefonsamtal den 20 juli meddelade han att fadern inte hade varit anträffbar och att han skulle ge in en rapport under de närmaste dagarna. Den 25 juli meddelade medlaren att han på grund av sjukdom behövde ytterligare tid på sig för att kunna slutföra uppdraget och att han skulle återkomma med närmare besked inom kort. Den 2 augusti 2012 gav medlaren in en skrift till tingsrätten där det framgick att medlaren, specialistläkaren och parterna hade haft ett telefonmöte den 27 juli och då kommit överens om att sönerna skulle umgås med fadern vid tre tillfällen under augusti, att ett nytt telefonmöte skulle hållas den 27 augusti samt att specialistläkaren skulle ordna ett möte med sonen A:s läkare och föräldrarna i september. Medlaren begärde anstånd till den 15 september. Medlingen hade nu pågått i nästan åtta månader. Tingsrätten biföll framställningen om anstånd.

Såvitt framgår av handlingarna hörde medlaren inte av sig förrän den 10 oktober. Då skrev han att det inte hade gått att ordna mötet mellan föräldrarna, specialistläkaren och sonen A:s läkare. Medlaren föreslog att tingsrätten skulle sätta ut målet till sammanträde för muntlig förberedelse. Medlingen hade nu pågått i drygt tio månader och det hade gått nästan ett och ett halvt år sedan modern hade ansökt om stämning.

Tingsrätten höll ett sammanträde för muntlig förberedelse i målet den 12 december 2012. Vid sammanträdet var även medlaren och specialistläkaren närvarande. Vid sammanträdet kom parterna, efter diskussioner under ledning av medlaren och specialistläkaren, överens om att sönerna under tiden december 2012–mars 2013 skulle ha rätt till visst umgänge med fadern. Tingsrätten beslutade att ytterligare ett sammanträde för muntlig förberedelse skulle äga rum den 10 april 2013. Under våren 2013 återkallade modern sitt tidigare ombuds fullmakt och Henry H. inträdde som ombud. Varken modern eller Henry H. kom till sammanträdet den 10 april 2013. Vid det sammanträdet entledigade tingsrätten medlaren från hans uppdrag och beslutade att vårdnads-, boende- och umgängesutredningen skulle återupptas. Utredningen skulle redovisas senast den 20 juni 2013. Tingsrätten fattade även ett interimistiskt beslut i fråga om söners rätt till umgänge med fadern. Socialtjänsten begärde vid tre tillfällen anstånd med att redovisa utredningen. Den 27 november 2013 gavs utredningen in till tingsrätten.

Ärendet remitterades till tingsrätten för upplysningar om och yttrande över hur handläggningen av målet förhöll sig till regleringen i 42 kap. 6 § tredje stycket rättegångsbalken, RB.

Tingsrätten (lagmannen Laila Kirppu) gav in ett remissvar tillsammans med ett yttrande från Östen Mandelholm.

Östen Mandelholm lämnade följande yttrande.

V.H. väckte talan mot K.H.P. genom stämningsansökan som kom in till tingsrätten den 29 april 2011. Målet lottades på min rotel. Det har från Henry H:s sida riktats kritik för händelser som påstås ha ägt rum flera år dessförinnan; åtgärder och beslut som jag således inte kan göras ansvarig för. Målet handlar om parternas gemensamma barn O, född år 2002, och A, född år 2004.

Sedan s.k. snabbyttrande inhämtats hölls muntlig förberedelse den 7 juni 2011, varvid båda parter företrädde av juridiska ombud. V.H. yrkade, med ändring av en av Blekinge tingsrätt meddelad dom den 21 oktober 2009, att det inte längre skulle förekomma något övernattningsumgänge mellan barnen och fadern och inte heller umgänge utan umgängesstöd närvarande. Det gjordes gällande att K.H.P. inte tagit till sig, och förstått, A:s sjukdomsbild. Det gjordes även gällande att K.H.P. utövat våld mot sönerna.

Förhandlingen avslutades med beslut om att sönerna skulle ha rätt till umgänge med K.H.P. i närvaro av umgängesstöd på vissa angivna villkor. Beslutet grundade sig på föräldrarnas principöverenskommelse. Det uppdrogs även åt socialförvaltningen i Olofströms kommun, att i samråd med socialförvaltningen i Klippans kommun verkställa en vårdnads-, boende- och umgängesutredning.

Genom handläggningsbeslut den 14 september 2011 beslutade tingsrätten om ”sedvanligt” helgumgänge mellan barnen och fadern. Beslutet grundade sig bl.a. på att påstådda brottsmisstankar mot fadern lagts ner. Beslutet överklagades till hovrätten, som inte meddelade prövningstillstånd.

Sedan det kunnat konstateras uppenbara samarbetsvårigheter mellan föräldrarna beslutade tingsrätten den 5 december 2011 att utse Jan Hultman som medlare. Parterna motsatte sig inte detta. Under tiden som medlaren utförde sitt uppdrag vilandeförklarades vårdnads-, boende- och umgängesutredningen.

Medlarens uppdrag kom därefter i olika omgångar att förlängas till följd av ärendets komplexitet och leg. läkaren Anders Abelin, specialist vid barn- och ungdoms-psykiatri i Kristianstad, gavs rätt att biträda medlaren. Tiden för uppdragets genomförande förlängdes även till följd av medlarens sjukdom. Under tecknad gjorde bedömningen att det fortfarande fanns en möjlighet att nå en samförstånds-lösning, ägnad att tillgodose barnens bästa. Parterna delade denna uppfattning.

Medlaren rapporterade efter hand till tingsrätten om ärendets gång och viss skriftväxling förekom mellan ombuden.

Ny muntlig förberedelse hölls den 12 december 2012. Vid denna förberedelse var såväl Jan Hultman som Anders Abelin närvarande. Parterna lyckades enas om en samförstånds-lösning avseende umgängets utformning och formerna i övrigt för detta. Vid sammanträdet beslutades att ny förhandling och avstämning skulle äga rum den 10 april 2013.

Under mars månad 2013 återkallade V.H. fullmakten för sitt juridiska ombud och hon har därefter företrätts av sin far, Henry H.

Vid den fortsatta muntliga förberedelsen den 10 april 2013 inställde sig varken V.H. eller hennes nya ombud. Det beslutades att medlaren skulle entledigas från sitt uppdrag. Det beslutades även att den vilandeförklarade vårdnads- boende- och umgängesutredningen skulle återupptas, att redovisas senast den 20 juni 2013. I övrigt beslutades om visst helgumgänge mellan sönerna och K.H.P. För att säkerställa detta umgänge förenades umgänget med vite.

Beslutet överklagades till hovrätten, som inte meddelade prövningstillstånd.

Ovan nämnda beslut kom att resultera i det verkställighetsärende som redovisats ovan. I verkställighetsärendet liksom i det ursprungliga huvudmålet framfördes upprepade gånger beskyllningar mot fadern att han i samband med umgänge med sönerna den 9 mars 2013 skulle ha utsatt dessa för misshandel. Det gjordes senare även gällande från V.H:s ombud att K.H.P. dömts för sådant brott. K.H.P. tillbakavisade samtliga sådana anklagelser och det gavs även besked om att inte någon av de gjorda polisanmälningarna resulterat i åtal. I fokus har hela tiden stått ett påstått misshandelstillfälle i Klippan i samband med att K.H.P. utövade umgänge med sönerna.

I detta sammanhang kan konstateras att åtal nyligen väckts mot V.H. för det att hon påstås ha gjort sig skyldig till urkundsförfalskning avseende journalanteckningar som är att hänföra till den misshandel av sönerna som hon hävdar att K.H.P. gjort sig skyldig till. Huvudförhandling i detta mål är utsatt till den 11 mars 2014.

Jävsanmälan har gjorts mot undertecknad vid två tillfällen under målets handläggning. Jävet har prövats den 12 augusti 2013 och den 18 november 2013. Vid båda tillfällena har anmälan om jäv avslagits. Tingsrättens beslut av den 12 augusti 2013 överklagades av V.H. Hovrätten meddelade inte prövningstillstånd. Även i det ovan redovisade verkställighetsärendet har anmälan om jäv gjorts och avslagits. Hovrätten meddelade inte heller nu prövningstillstånd.

För närvarande gäller ett av tingsrätten den 6 november 2013 meddelat beslut om umgänge mellan sönerna och K.H.P. under fyra tillfällen i närvaro av umgängesstöd; två under hösten 2013 och två under januari månad respektive februari månad 2014. Resultatet av dessa umgängestillfällen ska redovisas till tingsrätten senast den 5 mars 2014. Enligt föreliggande uppgifter har inte något umgänge kommit till stånd under de av tingsrätten beslutade umgängestillfällena.

Det kan konstateras att K.H.P. sedan den 29 november 2013 inte längre företräds av något juridiskt ombud och att såväl V.H:s nuvarande ombud, liksom K.H.P. själv, i upprepade inlagor riktat beskyllningar mot varandra.

Den återupptagna vårdnads-, boende- och umgängesutredningen är slutförd. Efter det att redovisning inkommit beträffande umgänge med umgängesstöd är målet nu klart att företas till avgörande.

Sammanfattningsvis kan konstateras att målet har varit, och alltjämt är, av mycket komplicerad natur, att inlagorna från båda sidor varit omfattande samt att anstånd och flera överklaganden medfört att handläggningstiden beklagligtvis dragit ut på tiden. Till detta kommer att andra mål och ärenden på grund av arbetssituationen tyvärr måst prioriteras.

Någon tidsplan har tidigare inte upprättats. I dispositiva tvistemål, i synnerhet s.k. substansmål, görs detta regelmässigt. I indispositiva tvistemål däremot har jag som regel inte gjort detta. Dessa mål lever ibland sitt eget liv och är oftast styrda av tingsrättens interimistiska beslut och föräldrarnas förmåga och vilja att uppnå samförståndslösningar som bäst gagnar barnen. Ett sådant förfarande kräver olika lång tid. I förevarande fall har parternas oförmåga till samsyn medfört att tingsrättens strävan att uppnå en sådan lösning gått om intet.

Målet kommer att avgöras under våren 2014.

Laila Kirppu uppgav följande.

Beträffande redovisning av handläggningsåtgärder och fattade beslut i målet hänvisas till Östen Mandelholms yttrande.

I vårdnadsfall läggs regelmässigt stor vikt vid att finna samförståndslösningar i avsikt att tillse barnets behov av en nära kontakt med båda föräldrarna. I vårdnadsfall som detta, där förhållandet mellan föräldrarna varit av mycket infekterad och komplicerad natur, finns det risk för att sökandet efter en samförståndslösning i barnets intresse tar tid. Enligt mitt förmenande måste stora ansträngningar göras och ges ett tidsmässigt utrymme

med beaktande av vikten av att få föräldrarna att nå en överenskommelse som håller över tid. Där kan det ibland uppstå en konflikt mellan kravet på att nå ett snabbt avgörande av målet och kravet på att barnets bästa ska vara avgörande för alla beslut i denna typ av mål. Forskning har visat att samförståndslösningar i de mest infekterade vårdnadsmålen vinner efterföljd i betydligt större omfattning än en dom. Till detta kommer att medlarens sjukdom medfört att medlingen drog ut på tiden. Ett entledigande av medlaren skulle sannolikt ha inneburit ytterligare tidsutdräkt och att viktig kunskap och erfarenhet i målet hade gått förlorad.

Vid bedömningen av målets handläggning bör även hänsyn tas till om parterna drivit processen med eller utan ombud. I detta mål har, under relativt lång tid, processen drivits av part utan ombud, vilket ytterligare har komplicerat handläggningen.

Sammanfattningsvis kan sägas att tingsrätten måhända hade kunnat gå snabbare fram genom en något kraftfullare handläggning. Jag har dock svårt att finna att det finns grund för klander av den handläggning som förekommit. Parterna har i vart fall genom sitt eget agerande i hög grad bidragit till att handläggningen dragit ut på tiden.

Henry H. kommenterade tingsrättens remissvar.

Tingsrätten avgjorde målet genom dom den 14 augusti 2014, dvs. nästan tre år och fyra månader efter det att modern hade ansökt om stämning. I domen fick modern ensam vårdnad om sönerna. Tingsrätten beslutade också att sönerna inte skulle ha något umgänge med fadern. Av domen framgår att sönerna inte hade träffat sin far sedan den 9 februari 2013.

Rättslig reglering

Sedan den 1 januari 2011 finns ett uttryckligt krav i regeringsformen på att en rättegång ska genomföras inom skäligen tid (2 kap. 11 § andra stycket). Sedan tidigare gäller att rätten ska driva förberedelsen i ett tvistemål med inriktning på ett snabbt avgörande (42 kap. 6 § tredje stycket RB). Denna förpliktelse ska rätten fullgöra genom formell och materiell processledning. Rätten ska alltså dels styra upp processens yttre ramar, dels verka för att tvistefrågorna blir klarlagda. Det är viktigt att rätten agerar med fasthet i båda nu nämnda avseenden och hela tiden är aktiv under förberedelsen. Rätten ska också upprätta en tidsplan för målets handläggning, om det inte är obehövligt på grund av målets beskaffenhet eller av något annat särskilt skäl (42 kap. 6 § fjärde stycket RB). En omsorgsfullt upprättad tidsplan medför en uppstramning och effektivisering av förberedelsen och ger såväl parterna som rätten en god överblick över processen och vilka åtgärder som återstår att vidta för att få målet till ett avgörande. Det skapar vidare förutsättningar för en snabbare handläggning (prop. 2004/05:131 s. 132 f.). Utöver kravet på ett snabbt avgörande ska rätten, om det inte är olämpligt med hänsyn till målets beskaffenhet och övriga omständigheter, verka för att parterna förlikas eller på annat sätt uppnår en samförstånds lösning (42 kap. 17 § första stycket RB). Den sistnämnda paragrafen fick sin nuvarande lydelse genom en lagändring 2011 som innebar en skärpning av rättens skyldighet att verka för en förlikning (prop. 2010/11:128; SFS 2011:861).

I mål om vårdnad, boende och umgänge är det barnets bästa som ska vara avgörande för alla beslut. Vid bedömningen av vad som är barnets bästa ska

särskilt barnets behov av en nära och god relation till båda sina föräldrar beaktas (6 kap. 2 a § föräldrabalken, FB). Lagstiftaren har ansett att en samförståndslösning mellan föräldrarna i frågor om vårdnad, boende och umgänge normalt är till barnets bästa. Det beror bl.a. på att det normalt är bra för barnet att den konflikt som finns mellan föräldrarna får en så hållbar lösning som möjligt. Om en samförståndslösning nås, är förutsättningarna för att den ska hålla på sikt betydligt större än i andra fall (prop. 2005/2006:99 s. 62 f.). År 2006 gjordes därför bestämmelserna i 42 kap. 17 § första stycket RB även tillämpliga för samförståndslösningar i indispositiva tvistemål (prop. 2005/06:99; SFS 2006:459). En sådan samförståndslösning måste dock vara till barnets bästa för att den ska kunna godtas av rätten (prop. 2005/06:99 s. 104).

Enligt 6 kap. 18 § FB kan föräldrar få hjälp att nå en samförståndslösning genom samarbetsamtal enligt socialtjänstlagen (2001:453). Rätten kan ge socialnämnden eller något annat organ i uppdrag att anordna sådana samarbetsamtal. Rätten kan också ge en medlare i uppdrag att försöka få föräldrarna att nå en samförståndslösning som är förenlig med barnets bästa (6 kap. 18 a § FB).

Möjligheten att utse en medlare är framför allt tänkt att användas i vissa fall där samarbetsamtal redan har förekommit men föräldrarna inte lyckats nå en överenskommelse och det trots det bedöms finnas möjligheter att nå en samförståndslösning. Medlaren ska inom den tid som rätten bestämmer lämna en redogörelse för de åtgärder som har vidtagits. Tiden får inte sättas längre än fyra veckor, men rätten får förlänga tiden om det finns förutsättningar att nå en samförståndslösning (6 kap. 18 a § andra stycket FB). När bestämmelsen i 6 kap. 18 a § infördes angavs att när det gäller möjligheten att förlänga tiden för medlarens uppdrag bör domstolen kunna medge en kortare förlängning av tiden, t.ex. om en samförståndslösning bedöms vara nära förestående (prop. 2005/06:99 s. 64 och 91).

I ett beslut den 17 oktober 2014 anförde *JO Lindström* följande:

Bedömning

Allmänt

En tvistemålsrättegång i en domstol leder normalt till att tingsrätten avgör målet genom en dom. Innan tingsrätten kan döma i målet ska i regel en förberedelse äga rum. Bestämmelserna om förberedelsen gäller för alla tvistemål, alltså både tvister om exempelvis penningfordringar och, som i det nu aktuella fallet, tvister mellan två föräldrar om deras gemensamma barn. Den fråga som aktualiseras genom tingsrättens yttrande till JO är om det just i tvister av det sistnämnda slaget kan finnas särskilda skäl att lägga ned tid på att nå en samförståndslösning även om det sker på bekostnad av önskemålet om att målet avgörs snabbt. Som tingsrätten varit inne på i sitt yttrande till JO kan det av hänsyn till barnen vara särskilt angeläget att åstadkomma en samförståndslösning.

I alla typer av tvistemål är rätten skyldig att driva förberedelsen med inriktning på ett snabbt avgörande av målet. Den skyldigheten är enligt lagen undantagslös. Dessutom är det rättens skyldighet att verka för en samförstånds lösning. Denna skyldighet är däremot förenad med undantag: rätten ska inte verka för en samförstånds lösning om det är olämpligt med hänsyn till målets beskaffenhet och övriga omständigheter. Den grundläggande skyldigheten för rätten är alltså att driva förberedelsen med inriktning på att målet avgörs snabbt. Det är inom ramen för den skyldigheten som domstolen ska verka för en samförstånds lösning (se mitt beslut den 3 april 2013 i JO:s dnr 1814-2012).

Det är domstolen och inte parterna som bestämmer hur förberedelsen av ett tvistemål ska skötas. Och just i mål om vårdnad och umgänge är domstolens ansvar särskilt påtagligt. I dessa mål är det inte bara parterna som berörs av hur förfarandet anordnas utan även, och ibland framför allt, deras barn, som ju inte har någon möjlighet att påverka valet mellan olika alternativ. För att man som domare ska ta på sig ansvaret att dra ut på processen för att söka nå en samförstånds lösning måste man enligt min mening noga ha tänkt igenom om ett sådant förfarande är till nytta för barnen eller om det främst är föräldrarnas intressen som tillgodoses. Det ligger i sakens natur att det inte är bra för någon att vara inblandad i en rättegång som det är svårt att se något slut på. Framför allt för ett barn måste den otrygghet som följer av detta vara plågsam.

I familjemål har rätten särskilda verktyg till sin hjälp för att underlätta samförstånds lösningar. Det är mycket vanligt att rätten ger socialnämnden i uppdrag att anordna samarbetsamtal för detta ändamål. Och sedan några år finns det också möjligheter för domstolen att utse en medlare som hjälper föräldrarna att komma överens. Både samarbetsamtalen och medlingen äger rum under målets förberedelseskedet. Det innebär att tillämpningen av dessa institut begränsas av rättens skyldighet att driva förberedelsen med inriktning på ett snabbt avgörande av målet.

Tidsplan

För att främja snabbheten under förberedelsen av tvistemål är rätten skyldig att upprätta en tidsplan för målets handläggning om det inte är obehövligt på grund av målets beskaffenhet eller av något annat skäl. Östen Mandelholm har i sitt svar till JO skrivit att han i regel inte upprättar tidsplaner i indispositiva tvistemål eftersom dessa mål lever sitt eget liv och oftast är styrda av tingsrättens interimistiska beslut och föräldrarnas förmåga och vilja att uppnå olika samförstånds lösningar som bäst gagnar barnen. Men det är just för att förhindra att målen lever sitt eget liv som lagstiftaren har bestämt att rätten ska upprätta tidsplaner. Det var alltså inte obehövligt att upprätta en tidsplan i det aktuella målet och enligt min uppfattning borde det ha gjorts senast i anslutning till sammanträdet den 7 juni 2011.

Medlingen

Det är framför allt medlingen som har gjort att handläggningen har dragit ut på tiden. Av en notering i dagboken framgår att Östen Mandelholm i början av

december 2011 väckte frågan om medling med parternas ombud. Parterna motsatte sig inte detta men moderns ombud uppgav enligt anteckningen i dagboken att hon var tveksam till om det skulle ha någon effekt. Den 5 december 2011 utsåg Östen Mandelholm en medlare i målet. Medlarens uppdrag förlängdes sedan vid ett flertal tillfällen utan att parterna hade något att invända mot det. Medlingen kom till slut att pågå fram till den 10 april 2013, dvs. i ett år och fyra månader. Samtidigt som medlaren entledigades beslutade tingsrätten att den tidigare vilandeförklarade vårdnads-, boende- och umgängesutredningen skulle återupptas. Det tog sedan ytterligare cirka ett år och fyra månader innan tingsrätten avgjorde målet den 14 augusti 2014, dvs. drygt tre år och fyra månader efter det att ansökan om stämning gavs in till domstolen.

När rätten överväger att anlita en medlare måste den beakta att den grundläggande regeln för förberedelsearbetet i tvistemål är att inriktningen ska vara att målet avgörs snabbt. Det torde vara mot den bakgrunden som det i förarbetena till lagregeln om medlare sägs att en medlare framför allt bör utses i situationer där samarbetsamtal har förekommit men föräldrarna trots detta inte lyckats nå en överenskommelse. I sådana fall har rätten ofta goda möjligheter att avgöra om det finns förutsättningar för medlaren att lyckas med sitt uppdrag inom en rimlig tid. Kravet på snabbhet har också föranlett att huvudregeln i lagen är att medlarens uppdrag ska slutföras inom fyra veckor.

Östen Mandelholms beslut den 5 december 2011 att utse en medlare hade inte föregåtts av samarbetsamtal. Inte heller innehåller beslutet några anvisningar till medlaren om hur uppdraget skulle fullgöras. Jag finner inte tillräckliga skäl att kritisera beslutet. Men eftersom målet då hade pågått vid tingsrätten under sju månader fanns det starka skäl för tingsrätten att bevaka att medlarens uppdrag inte drog ut på tiden. I lagstiftningsförarbetena (prop. 2005/06:99 s. 64) sägs att det är naturligt att domstolen lämnar anvisningar till medlaren om hur uppdraget ska fullgöras och att medlaren bedriver medlingen på ett aktivt sätt och alltid med barnets bästa i fokus. Emellertid är det enligt propositionen inte möjligt att reglera i lag hur medlarens arbete ska bedrivas utan detta bör medlaren i samråd med domstolen få bedöma från fall till fall.

Den 19 december 2011 ringde medlaren till tingsrätten och berättade att ärendet var komplicerat, att han ville ha hjälp av en läkare och att han ville ha förlängd tid. Enligt min mening borde tingsrätten med anledning av telefonsamtalet ha tagit reda på hur medlaren hade planerat att fullgöra sitt uppdrag, vilka arbetsuppgifter som läkaren skulle utföra och vilken tid medlingsuppdraget skulle ta. Besked i dessa frågor hade kunnat ge Östen Mandelholm ett underlag för att ta ställning till begäran om anstånd och till om det fanns skäl att mot bakgrund av skyndsamhetskravet avbryta medlarens uppdrag. Såvitt framgår av handlingarna begärde Östen Mandelholm emellertid inte några närmare besked från medlaren utan gav anstånd med uppdragets utförande utan några villkor.

Härefter begärde och fick medlaren anstånd med sitt uppdrag vid fem tillfällen och när medlingen hade pågått under tio månader föreslog medlaren slutligen att tingsrätten skulle kalla parterna till ett sammanträde för muntlig förberedelse. Inte i någon av sina framställningar om anstånd redovisade medlaren en plan för när arbetet kunde beräknas vara slutfört och tingsrätten krävde inte

heller några sådana besked. Det framgår inte av någon av framställningarna om anstånd att det fanns klara indikationer på att en samförstånds lösning låg inom nära räckhåll. Enligt min mening borde tingsrätten – även om parterna inte hade något att invända – inte ha förlängt medlarens uppdrag på det sätt som skedde. Av handlingarna framgår att tre av besluten om förlängning fattades av Östen Mandelholm.

Avslutande synpunkter

Avsaknaden av en tidsplan samt den bristfälliga kontrollen över hur medlaruppdraget utfördes har lett till att målets handläggning har tagit alldeles för lång tid. Östen Mandelholm, som varit ansvarig för målet, förtjänar därför kritik för sin handläggning av målet.

Vad Henry H. i övrigt anfört föranleder inte någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Jag får avslutningsvis upplysa om att JO inte är behörig att handlägga frågor om skadestånd.

Ärendet avslutas.

Kritik mot en rådman vid Skaraborgs tingsrätt för att han i ett ärende om adoption inte lät de biologiska föräldrarna yttra sig och för att han inte upplyste om konsekvenserna av adoptionen

(Dnr 6120-2013)

Beslutet i korthet: En rådman kritiseras för att han vid handläggningen av ett ärende om adoption

1. inte låtit de biologiska föräldrarna yttra sig över adoptionsansökan
2. inte upplyst de berörda om att ett adoptionsbeslut skulle innebära att adoptivbarnet inte längre – i rättsligt hänseende enligt föräldrabalken – skulle anses vara barn till sin biologiska mor.

Initiativet m.m.

I samband med JO:s inspektion av Skaraborgs tingsrätt den 15–17 oktober 2013 uppmärksammades handläggningen av ett adoptionsärende (Ä 4509-12). Av de granskade handlingarna framgick bl.a. följande:

Den 28 december 2012 gavs en adoptionsansökan in till Skaraborgs tingsrätt. Ansökan var undertecknad av Tommy L., född 1951, och Fredrik L., född 1987. Enligt ansökan ville Tommy L. adoptera Fredrik L. I ansökan angavs bl.a. att Tommy L. hade haft ett långvarigt förhållande med Fredrik L:s mor, Carita M., samt att Tommy L. hade uppfostrat Fredrik L. sedan denne var 3–4 år gammal.

Till ansökan bifogades personbevis med ändamålet ”hemortsbevis” för Tommy L. och Fredrik L. Personbevis med ändamålet ”adoption” saknades för dem båda, och därmed saknades i ärendet uppgifter om Fredrik L:s föräldrar

och civilstånd samt uppgifter om Tommy L:s civilstånd och eventuell make eller maka.

Den 31 januari 2013 meddelade tingsrätten, genom rådmannen Tommy Eriksson, slutligt beslut i ärendet. Enligt beslutet gav tingsrätten Tommy L. tillstånd att adoptera Fredrik L. Av beslutet framgick vidare att Fredrik L. därmed var att anse som Tommy L:s adoptivbarn.

Beslutet fattades utan att tingsrätten hade hämtat in yttranden från Carita M. och Fredrik L:s biologiska far. Det framgick inte heller att Tommy L. och Fredrik L. hade upplysts om konsekvenserna av den aktuella adoptionen (dvs. konsekvenserna av att adoptivbarnets biologiska förälder inte var gift med adoptanten).

Jag beslutade att i ett särskilt ärende utreda tingsrättens handläggning av ärendet Ä 4509-12.

Utredning

Handlingar i tingsrättens ärende tillfördes JO:s akt.

Därefter uppmanades tingsrätten att lämna upplysningar om och yttra sig över handläggningen av och beslutet i ärendet. Av yttrandet skulle särskilt framgå hur handläggningen av ärendet överensstämmer med relevanta bestämmelser i 4 kap. föräldrabalken, FB, och bestämmelsen i 12 § lagen (1996:242) om domstolsärenden, den s.k. ärendelagen. Domstolen skulle vidare redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

Tingsrätten (lagmannen Anna-Karin Lundberg) gav in ett yttrande till vilket synpunkter från rådmannen Tommy Eriksson fogades.

Tommy Eriksson anförde följande:

Jag meddelade den 31 januari 2013 beslut där jag biföll en ansökan om adoption. Jag ska inledningsvis ange att jag idag saknar minne av handläggningen av ärendet i fråga och ej kunnat erinra mig något om detta då jag gått igenom handlingarna. Jag kan endast konstatera att det enligt mitt förmenande varit helt felaktigt av mig att meddela beslutet utan att ha berett den biologiske fadern samt modern tillfälle att yttra sig. Orsaken torde vara beroende av brist i kontroll och noggrannhet eftersom jag med all säkerhet trott att de beretts tillfälle att yttra sig men inte svarat. Det har jag inte kontrollerat i akten varför det blivit fel.

Anna-Karin Lundberg anförde följande:

Tingsrätten kan konstatera att handläggningen av det aktuella ärendet samt beslutet inte överensstämmer med vare sig 4 kap. FB eller 12 § ärendelagen. Yttranden skulle ha inhämtats av Carita M. samt Fredrik L:s biologiske far, men framförallt skulle parterna upplysts om konsekvensen av adoptionen då Carita M. och Tommy L. inte var gifta. Fel har således uppstått vid handläggningen samt vid beslutets meddelande. Som berörd befattningshavare uppgett har felet uppstått då man brustit i kontroll och noggrannhet.

Rättslig reglering

Syftet med en adoption är att skapa ett rättsligt förhållande mellan adoptanten (den som adopterar) och adoptivbarnet. För att en adoption ska komma till stånd krävs ett beslut av domstol efter ansökan av den som vill adoptera. De

grundläggande materiella reglerna om adoption finns i 4 kap. FB. I 4 kap. 6 § första stycket FB anges vissa allmänna förutsättningar för adoption. Enligt bestämmelsen ska rätten pröva om det är lämpligt att adoptionen äger rum.

Tillstånd till adoption kan ges åt en person eller åt makar. Enligt 4 kap. 4 § FB får andra än makar inte adoptera gemensamt. Enligt svensk rätt är det således inte tillåtet för sambor att adoptera gemensamt.

Av 4 kap. 8 § FB framgår att ett adoptivbarn i rättsligt hänseende betraktas som adoptantens barn och inte som barn till sina biologiska föräldrar. Om en make har adopterat den andre makens barn eller adoptivbarn, ska barnet emellertid anses som makarnas gemensamma. Något motsvarande undantag för sambor finns inte. Det är alltså, enligt bestämmelserna i FB, inte möjligt för en person att adoptera sin sambos barn utan att släktskapet mellan den senare sambon och barnet upphör (jfr Europadomstolens dom den 13 december 2007 i målet Emonet m.fl. mot Schweiz, ansökan nr 39051/03 och SvJT 2014 s. 832).

Av 4 kap. 5 a § FB följer att den som har fyllt 18 år får adopteras utan föräldrarnas samtycke. Enligt 4 kap. 10 § tredje stycket FB ska dock en förälder vars samtycke till adoption inte krävs ändå höras i adoptionsärendet, om det kan ske.

Ärenden om adoption är indispositiva. Detta innebär bl.a. att domstolen har en utredningsskyldighet i sådana ärenden. Domstolens utredningsskyldighet markeras i 4 kap. 10 § FB. Enligt första stycket i bestämmelsen ska domstolen inhämta upplysningar bl.a. om barnet och sökanden. Domstolen har alltså ett eget ansvar för att de omständigheter som kan ha betydelse för domstolens bedömning kommer fram.

Ärenden om adoption handläggs enligt ärendelagen. I 12 § ärendelagen regleras domstolens s.k. materiella processledning. I bestämmelsen föreskrivs att domstolen ska se till att ärendet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver och att inget onödigt dras in i ärendet. Genom frågor och påpekanden ska domstolen försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i parternas framställningar.

I ett beslut den 8 december 2014 anförde *JO Lindström* följande:

Bedömning

Enligt 4 kap. 10 § FB var det rättens skyldighet att höra Fredrik L:s biologiska föräldrar om det kunde ske. Av utredningen framgår att rätten inte ens gjorde något försök att höra föräldrarna.

Adoptionsbeslutet ledde till att Fredrik L. inte längre – i rättsligt hänseende enligt FB – var att anse som son till Carita M. Enligt min mening innebär bestämmelsen i 12 § ärendelagen att tingsrätten var skyldig att upplysa Fredrik L. och Tommy L. om denna konsekvens av ett blivande adoptionsbeslut. Av utredningen framgår att rätten inte gjorde det.

Tommy Eriksson fattade adoptionsbeslutet och ska kritiseras för de angivna bristerna i handläggningen.

Ärendet avslutas.

Uttalanden om en lista som används vid fördelningen av uppdrag som målsägandebiträde och som särskild företrädare för barn vid Malmö tingsrätt; även uttalande om domstolssekreterares behörighet att förordna sådana och lagmannens ställningstagande till en begärd överklagandehänvisning

(Dnr 3586-2013)

Beslutet i korthet: Lagmannen vid Malmö tingsrätt anmäldes för att inte ha fört upp tre biträdande jurister på en lista över lämpliga advokater och andra jurister för uppdrag som målsägandebiträde eller särskild företrädare för barn. I beslutet konstaterar JO att listan är ett ändamålsenligt verktyg för tingsrätten när det gäller att utse lämpliga personer till uppdrag som målsägandebiträde och särskild företrädare för barn samt att listan inte strider mot 1 kap. 9 § regeringsformen. Därför finner JO ingen anledning att uttala någon kritik mot tingsrätten för hanteringen av listan.

Lagmannen anmäldes också för att inte ha lämnat en överklagandehänvisning till sitt ställningstagande när detta efterfrågades av de berörda. Eftersom lagmannen ansåg att det inte gick att överklaga hennes beslut kan hon enligt JO inte kritiseras för att hon redovisade den uppfattningen.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Johan L., Maria P. och Marie L. klagomål mot Malmö tingsrätt och lagmannen Eva Wendel Rosberg för hanteringen av en lista hos tingsrätten över advokater och andra jurister som bedömts lämpliga att förordnas som bl.a. målsägandebiträde när en målsägande inte önskat någon särskild jurist som biträde.

Johan L., Maria P. och Marie L. anförde bl.a. följande:

I juli 2012 och mars 2013 skickade Marie L. in en begäran till Malmö tingsrätt om att jur. kand. Maria P. och jur. kand. Johan L. skulle komma i fråga för uppdrag som målsägandebiträde och som särskild företrädare för barn. Det besked som tingsrätten lämnade i båda fallen var att tingsrätten inte för upp biträdande jurister på "listan" över målsägandebiträden förrän den biträdande juristen tjänstgjort i ett år. Emellertid ombads Marie L. att skicka in en förteckning över vilka ärenden som Maria P. hade handlagt under sina första sex månader som biträdande jurist. Sedan denna förteckning hade lämnats till tingsrätten i februari 2013 fick Maria P. besked om att kravet på ett års tjänstgöring som biträdande jurist stod fast och Marie L. ombads att återkomma med en ny anmälan till tingsrätten efter att de biträdande juristerna hade tjänstgjort i ett års tid. Den 6 maj 2013 lämnade Marie L. in en begäran om att få en besvärshänvisning i fråga om domstolens beslut att inte föra upp de biträdande juristerna på listan. Den 21 maj 2013 meddelade lagmannen Eva Wendel Rosberg bl.a. följande:

Mitt svar är att tingsrätten inte fattat något beslut som är överklagbart. De två biträdande juristerna är inte utestängda från att ta uppdrag som målsägandebitråde, ombud eller särskild företrädare för barn. Varje domare prövar självständigt en begäran om att någon av de angivna biträdande juristerna ska förordnas.

Tingsrätten har en lista med advokater och andra jurister som tingsrätten förordnar som bl.a. målsägandebitråde när en målsägande inte önskat någon särskild person som biträde. Tingsrättens ledningsgrupp har enats om följande principer för att en jurist, efter begäran, ska föras upp på listan.

1. *Advokater ska föras upp på listan.*
2. *För biträdande jurister på advokatbyrå gäller att de kan föras upp på listan om de är tingsmeriterade. I annat fall krävs ett års tjänstgöring på advokatbyrå. Undantag kan – efter särskild prövning av lagmannen – göras för jurister med andra värdefulla juridiska meriter.*
3. *Jurister som bedriver egen verksamhet och som inte tjänstgör på advokatbyrå kan föras upp på listan om de har ansvarsförsäkring och kan åberopa goda referenser.*

Listan finns för att uppdragen ska kunna fördelas på ett rättvist sätt mellan jurister som har verksamhet i området. Avsikten är också att de personer som finns upptagna på listan ska vara lämpliga för de uppdrag som tingsrätten fördelar.

Den 19 augusti 2013 skickades en begäran till Malmö tingsrätt om att jur. kand. Ebba G. skulle komma i fråga för uppdrag som målsägandebitråde och som särskild företrädare för barn. Inte heller den begäran beviljades trots att Ebba G. bl.a. hade värdefull domstolsvana genom att under flera år ha tjänstgjort som nämndeman i Malmö tingsrätt.

Anmälarna ifrågasätter starkt huruvida det är lagenligt att inom myndigheten upprätta interna principer eller listor som bestämmer huruvida en biträdande jurist är lämplig eller inte att ta uppdrag som målsägandebitråde och särskild företrädare för barn. En persons lämplighet bör skäligen bedömas individuellt och inte genom generella riktlinjer som inte framgår av lag. Flera andra tingsrätter ställer inte upp något tidskrav för att biträdande jurister ska kunna bli aktuella som målsägandebitråde och som särskild företrädare för barn.

Att inte, efter begäran, föra upp Maria P. och Johan L. på listan måste kunna anses vara ett beslut som är överklagbart. Tingsrättens ställningstagande innebär att den berörda juristen inte ges möjlighet att självständigt erhålla uppdrag som målsägandebitråde och särskild företrädare för barn inom Malmö tingsrätts domsaga.

Utredning

Tingsrätten uppmanades att lämna upplysningar om vad som hade framförts i anmälan till JO samt redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

Tingsrätten (lagmannen Eva Wendel Rosberg) lämnade upplysningar och yttrande enligt följande:

Upplysningar

Malmö tingsrätt har en förteckning (nedan benämnd listan) över advokater och andra jurister som tingsrätten förordnar som bl.a. målsägandebitråde

när en målsägande inte har önskat någon särskild jurist som biträde. Även uppdrag som särskild företrädare för barn förmedlas från listan.

När tingsrätten förordnar en person som finns upptagen på listan görs i praktiken ingen särskild kontroll av lämpligheten hos den som förordnas. Den kontrollen har i stället gjorts i samband med att juristen förts in på listan. Tingsrätten får regelmässigt förfrågningar från jurister som önskar bli upptagna på listan och som vill att tingsrätten ska förmedla uppdrag. För att en jurist, som önskar detta, ska föras upp på listan har tingsrättens ledningsgrupp enats om följande principer.

1. Advokater ska föras upp på listan.
2. För biträdande jurister på advokatbyrå gäller att de kan föras upp på listan om de är tingsmeriterade. I annat fall krävs ett års tjänstgöring på advokatbyrå. Undantag kan – efter särskild prövning av lagmannen – göras för jurister med andra värdefulla juridiska meriter.
3. Jurister som bedriver egen verksamhet och som inte tjänstgör på advokatbyrå kan föras upp på listan om de har ansvarsförsäkring och kan åberopa goda referenser.

Listan används enbart när det inte finns önskemål om att en särskild person ska förordnas. Om det kommer in en begäran om att en viss person, som inte finns med på listan, ska förordnas till målsägandebiträde eller särskild företrädare för barn prövar den domare som är ansvarig för målet om personen ska förordnas.

Tilläggas kan att listan också har den funktionen att uppdragen fördelas rättvist mellan jurister som är verksamma i närområdet.

Marie L. har fått följande svar från mig när det gäller frågan om varför de biträdande juristerna Maria P. och Johan L. inte omedelbart togs upp på listan.

Ingen av de två angivna biträdande juristerna är notariemeriterade. Av underlaget för begäran om att de skulle sättas upp på tingsrättens lista för förordnande som målsägandebiträde framgick inte att de på något sätt tidigare tagit befattning med brottmål eller ens bevistat en brottmålsförhandling. Begäran avseende Maria P. kom in till tingsrätten den 6 juli 2012 och begäran avseende Johan L. den 19 mars 2013.

Maria P. hade viss erfarenhet av andra typer av ärenden och Du ombads återkomma när hon fått längre erfarenhet. Den 1 mars 2013 inkom Du med uppgift om över vilka ärenden Maria P. varit involverad i vid tingsrätten. Jag beslutade med ledning av dessa uppgifter den 5 mars 2013 att Maria P. från och med den 1 juli 2013 ska föras upp på listan för offentliga uppdrag som målsägandebiträde samt som särskild företrädare för barn. Advokatbyrån har underrättats om beslutet.

När det gäller Johan L., som nyligen hade avslutat sina studier när Du begärde att han skulle föras upp på listan för att förordnas som målsägandebiträde och särskild företrädare för barn, ombads Du återkomma när Johan L. fått längre erfarenhet.

När det gäller Ebba G. anställdes hon som biträdande jurist den 1 september 2013. Hon hade då, enligt Marie L., nyligen avslutat sina studier. Ebba G. har tidigare varit nämndeman vid tingsrätten. Eftersom Ebba G. inte är notariemeriterad gjorde jag bedömningen att hon borde ha viss erfarenhet innan hon togs upp på listan. Den 21 augusti 2013 ombads därför advokatbyrån återkomma om sex månader, då en ny bedömning av om Ebba G. borde tas upp listan skulle göras.

Tingsrättens bedömning

Målsägandebiträde förordnas, enligt 4 § lagen om målsägandebiträde (1988:609), på begäran av målsäganden eller när det annars finns anledning

till det. Enligt samma lagrum ska 26 § första stycket rättshjälpslagen (1996:1619) tillämpas vid förordnandet.

Hänvisningen till 26 § rättshjälpslagen innebär att den som förordnas som huvudregel ska vara advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå. I bestämmelsen anges att även annan som är lämplig för uppdraget kan bli förordnad. Kravet på lämplighet gäller emellertid inte enbart ”annan” utan även advokater och biträdande jurister. En biträdande jurist kan exempelvis anses icke lämplig om den biträdande juristen är oerfaren och det rör sig om ett komplicerat ärende (se Renfors, m.fl. Rättshjälpslagen den 7 oktober 2013, Zeteo, kommentaren till 26 §).

Motsvarande regler om vem som får utses till särskild företrädare för barn finns i 5 § lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn. Här finns även kravet att endast den får förordnas som på grund av sina kunskaper och erfarenheter samt personliga egenskaper är särskilt lämplig för uppdraget.

I de fall det inte finns önskemål om att en särskild jurist ska förordnas som exempelvis målsägandebitråde ankommer det på tingsrätten att välja vem som ska förordnas. Tingsrätten har ett ansvar för att den som förordnas uppfyller lämplighetskraven för uppdraget. I syfte att värna dem som får ett biträde förordnat åt sig, oavsett om det gäller målsägande eller barn, har tingsrätten satt upp de kriterier för listan som angetts ovan. Förfaringssättet underlättar också för domstolssekreterare med delegation, som utan egen lämplighetskontroll kan välja en person från listan.

Det kan förtjäna att upprepas att ett upptagande på listan inte är något krav för att kunna förordnas som exempelvis målsägandebitråde. Om en aktör önskar att en viss person ska förordnas är det upp till ansvarig domare att göra en bedömning av lämpligheten hos den person som blivit önskad. När en målsägande själv har föreslagit en biträdande jurist som målsägandebitråde bör den önskade förordnas om det inte finns särskilda skäl mot det. Detta gäller alltså även om den biträdande juristen inte finns upptagen på listan. Jag anser därför att kriterierna för att bli upptagen på listan inte innebär att tingsrätten förhindrar någon från att bli förordnad för olika uppdrag.

När det gäller skälen till varför de tre biträdande juristerna i anmälan inte tagits upp på listan hänvisar jag till vad som redovisats ovan under *upplysningar*. Vid varje begäran görs en prövning utifrån de uppgifter som lämnas eller inhämtas om vederbörande.

Marie L. har begärt en besvärshänvisning när hon fått besked om att de biträdande juristerna inte tagits upp på listan. I mitt svar till henne förklarade jag att tingsrätten inte fattat något beslut som är överklagbart samt att de två biträdande juristerna inte var utestängda från att ta uppdrag som målsägandebitråde, ombud eller särskild företrädare för barn. Jag hänvisade också till att varje domare självständigt prövar en begäran om att någon av de angivna biträdande juristerna ska förordnas. – Jag vidhåller att tingsrätten inte fattat något beslut som är möjligt att överklaga. De biträdande juristerna är inte avvisade som ombud och de är inte förhindrade från att bli förordnade för olika uppdrag. Inte heller är de föremål för någon s.k. svartlistning.

De kriterier som gäller för att någon ska föras upp på listan har, som angetts ovan, ställts upp i syfte att värna det barn eller den målsägande som är i behov av ett biträde. Fördelning av uppdrag, när det inte finns önskemål om att en särskild person ska förordnas, hanteras på olika sätt av tingsrätterna. Jag välkomnar därför en granskning av det förfarande som Malmö tingsrätt valt.

Johan L., Maria P. och Marie L. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 19 december 2014 anförde *JO Lindström* följande:

Bedömning

Lagstiftning samt uttalanden av JO och JK

Tingsrätten har redogjort för den lagstiftning som är tillämplig vid förordnande av målsägandebiträde och särskild företrädare för barn. En annan regel som är av intresse är 1 kap. 9 § regeringsformen. Enligt den bestämmelsen ska domstolar i sin verksamhet iaktta saklighet och opartiskhet. Det betyder i detta fall bl.a. att när tingsrätten utser personer till uppdragen ska den vägledas av lagens krav på att den som utses ska vara lämplig och att tingsrätten i sitt arbete inte får göra en omotiverad skillnad mellan personer som vill komma i fråga för uppdragen.

JO har vid flera tillfällen haft anledning att ta ställning till frågor om fördelningen av offentliga uppdrag mellan praktiserande jurister. I ett ärende (JO 2008/09 s. 36, dnr 5062-2005) gällde det en advokat som tidigare hade förordnats som offentlig försvarare men som efter utförda uppdrag inte hade ansetts lämplig att få flera uppdrag. Ett annat ärende (dnr 1046-2009), där beslut fattades den 16 april 2009, handlade om en advokat som hade fått besked av Migrationsverket att han tills vidare inte skulle komma att förordnas som offentligt biträde. I ytterligare ett ärende (dnr 4500-2013), där beslut fattades den 5 december 2014, diskuteras Migrationsverkets förteckning över offentliga biträden som är uppsatta för uppföljning, tillsyn och kontroll.

De redovisade besluten handlar om situationer där en jurist som tidigare har haft offentliga uppdrag riskerar att inte längre tilldelas sådana. Ett ärende som har större likheter med det nu aktuella fallet är JO:s ärende med dnr 5920-2013. Det handlar om Migrationsverkets it-stöd som när ett offentligt biträde ska förordnas i första hand föreslår en advokat eller en biträdande jurist vid en advokatbyrå. Enligt JO:s beslut den 5 december 2014 var en sådan ordning inte godtagbar.

Justitiekanslern har i samband med inspektioner vid tingsrätter gjort vissa uttalanden om tingsrätternas principer och rutiner för att utse offentliga försvarare (se Justitiekanslerns beslut den 26 juni 2003, dnr 1569-03-28, och den 7 maj 2004, dnr 1066-04-28). Justitiekanslern har anfört bl.a. följande: Uppdragen från rätten är av stor ekonomisk betydelse för många advokater. Inte minst därför är det angeläget att tingsrätterna tillämpar någorlunda fasta principer för hur offentliga försvarare ska utses. Detta har betydelse för förtroendet för domstolens saklighet och oavhängighet. Det får inte finnas misstankar om att en advokat favoriseras eller missgynnas. De principer som tillämpas bör ha som utgångspunkt att det sker en jämn fördelning av uppdragen över tiden mellan de advokater på orten som utan särskilda inskränkningar vill ha förordnanden som offentlig försvarare.

Listan

Uppdragen som målsägandebiträde och särskild företrädare för barn är viktiga och många gånger svåra. Det är angeläget att domstolarna gör sitt bästa för att endast personer som är lämpliga utses till uppdragen. På en tingsrätt av Malmö tingsrätts storlek förekommer ett stort antal förordnanden av målsägandebiträde och särskild företrädare för barn. I många av dessa fall finns det inget

förslag på vem som ska utses utan tingsrätten måste välja en lämplig person. Särskilt i storstadsområden är det många jurister som konkurrerar om dessa uppdrag och det är svårt för den enskilde domaren att ta ställning till lämpligheten hos alla dem som teoretiskt skulle kunna komma i fråga. Ett system med en för tingsrätten gemensam lista över personer som bedömts uppfylla lämplighetskraven är ett sätt att förbättra kvaliteten i tingsrättens arbete med att utse målsägandebiträden och särskilda företrädare för barn. Listan kan underlätta för tingsrätten att utse dessa personer på ett sätt som överensstämmer med grundlagens krav på saklighet och opartiskhet.

För att listan ska kunna fylla denna funktion måste den uppfylla vissa krav. För det första måste villkoren för att få vara med på listan vara offentliga och objektivt godtagbara. När det gäller advokater har tingsrätten bestämt att de ska finnas med på listan. Det är enligt min mening naturligt. Biträdande jurister på advokatbyråer kan föras upp om de är tingsmeriterade eller om de har tjänstgjort i ett år på en advokatbyrå. Jag har ingen invändning mot att tingsrätten ställer ett krav på viss yrkeserfarenhet för att en biträdande jurist ska föras upp på listan. Inte heller har jag någon invändning mot att det ska gå att göra undantag från kravet på yrkeserfarenhet för den biträdande jurist som har andra värdefulla juridiska meriter.

För att en jurist som bedriver egen verksamhet och som inte tjänstgör på en advokatbyrå ska föras upp på listan ställs kravet att han eller hon förutom att ha en ansvarsförsäkring ska kunna åberopa goda referenser. Enligt min mening är det ett rimligt krav för att vederbörande ska kunna få kvalificerade uppdrag.

Vidare måste de bedömningar som krävs innan tingsrätten för upp någon på listan göras på ett tillräckligt kvalificerat sätt. Malmö tingsrätts lista förutsätter att tingsrätten gör bedömningar av meriter som i vissa fall åberopas av biträdande jurister på advokatbyråer. Dessutom måste tingsrätten bedöma de referenser som åberopas av jurister som driver egen verksamhet och som inte tjänstgör på advokatbyrå. Jag förstår tingsrättens yttrande till JO på det sättet att det är tingsrättens lagman som bestämmer vilka jurister som ska tas upp på listan och därmed också gör dessa bedömningar. Jag anser att det är en godtagbar ordning.

Listan är alltså en förteckning över personer som enligt lagmannens uppfattning är lämpliga för att ta emot förordnanden som målsägandebiträde och som särskild företrädare för barn. Men det är den domare som förordnar målsägandebiträdet respektive den särskilda företrädaren som har det slutliga ansvaret för att det är en lämplig person som utses. Listan är ett hjälpmedel för domaren men den innebär naturligtvis inget förbud mot att förordna en lämplig person som inte finns med på listan. Listan underlättar arbetet med att utse lämpliga personer till de aktuella uppdragen. Samtidigt är systemet med listan inte perfekt. Listan innebär ingen hundra procentig garanti för att det bara är lämpliga personer som förordnas. Dessutom kan den gallring som listan innebär leda till att i och för sig lämpliga personer går miste om förordnanden. Det är en konsekvens som måste accepteras. Tingsrättens huvudsakliga ansvar är att se till målsägandenas och barnens intresse av att få kvalificerad hjälp. Det intresset är överordnat juristernas intresse av att få förordnanden.

Jag anser sammanfattningsvis att listan är ett ändamålsenligt verktyg för tingsrätten när det gäller att utse lämpliga personer till uppdrag som målsägandebiträde och särskilda företrädare för barn. Listan strider inte mot 1 kap. 9 § regeringsformen och jag har ingen anledning att uttala någon kritik mot tingsrätten för hanteringen av listan.

Domstolssekreterarnas behörighet

Jag vill dock påpeka en sak. I tingsrättens remissvar sägs att listan underlättar för domstolssekreterare med delegation som utan egen lämplighetskontroll kan välja en person från listan. Regler om förordnande för domstolssekreterare att bereda mål finns i 16 § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion. Enligt punkt 15 i paragrafens andra stycke får ett sådant förordnande inte innefatta uppgiften att meddela beslut som går att överklaga särskilt på annan grund än enligt 49 kap. 7 § rättegångsbalken. Enligt lagen (2005:73) om rätt för Justitiekanslern att överklaga vissa beslut får Justitiekanslern överklaga beslut om förordnande av målsägandebiträde och särskild företrädare för barn särskilt. Det innebär att tingsrätten inte kan ge domstolssekreterare i uppdrag att förordna målsägandebiträden och särskilda företrädare för barn.

Överklagandehänvisning

I en skrivelse till Malmö tingsrätt den 6 maj 2013 efterfrågade Marie L. en besvärshänvisning till domstolens beslut att inte införa de biträdande juristerna på listan. Lagmannen vid tingsrätten meddelade i ett svar att tingsrätten inte hade fattat något beslut som var överklagbart.

För tingsrättens hantering av listan gäller förvaltningslagen (1986:223), FL. Den myndighet som fattar ett beslut enligt FL som går en part emot och kan överklagas ska enligt 21 § andra stycket FL underrätta parten om hur han eller hon kan överklaga det. Av utredningen framgår att Eva Wendel Rosberg ansåg att hennes beslut inte kunde överklagas. Hon kan inte kritiseras för att hon redovisade den uppfattningen när Marie L. begärde en besvärshänvisning (se SOU 2010:29 s. 530).

Avslutning

Vad som i övrigt framkommit i ärendet föranleder inga uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.

Allvarlig kritik mot en rådman vid Skaraborgs tingsrätt för underlåten handläggning av fyra tvistemål under längre tid samt kritik mot lagmannen för underlåtenhet att agera för att få målen handlagda och avgjorda

(Dnr 6119-2013)

Beslutet i korthet: Vid JO:s inspektion av Skaraborgs tingsrätt i oktober 2013 upptäcktes fyra tvistemål som kom in till tingsrätten i augusti 2010 och som i princip inte hade handlagts av tingsrätten. Den rådman som hade ansvaret för målen får allvarlig kritik. Tingsrättens lagman får kritik för sin underlåtenhet att agera för att få målen handlagda och avgjorda.

Initiativet

Under en inspektion vid Skaraborgs tingsrätt den 15–17 oktober 2013 uppmärksammades handläggningen av fyra återförvisade tvistemål. Målen hade nummer T 3523-10–T 3526-10.

I protokollet från inspektionen antecknades följande: Den 15 januari 2010 avvisade tingsrätten kärandens talan i fyra tvistemål. Den 26 augusti samma år undanröjde Göta hovrätt tingsrättens beslut och återförvisade tvistemålen till tingsrätten för fortsatt behandling. Tingsrätten hade därefter inte vidtagit några åtgärder med anledning av hovrättens beslut. Vid inspektionen upplystes JO om att den numera tjänstlediga rådmannen Peter Stafverfeldt varit ansvarig för målen enligt 15 § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion, TI, t.o.m. utgången av augusti 2013 och att lagmannen Anna-Karin Lundberg varit ansvarig sedan den 1 september 2013.

Jag beslutade att ta upp tingsrättens handläggning av de fyra tvistemålen till utredning i ett särskilt ärende.

Utredning

Dagboksblad och samtliga handlingar i de fyra återförvisade tvistemålen hämtades in och granskades.

På grund av vad som hade kommit fram fann jag därefter anledning att anta att tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken hade begåtts. Jag beslutade därför att inleda en förundersökning om sådant brott.

Under förundersökningen hölls förhör med rådmannen Peter Stafverfeldt. Vid förhöret delgavs han misstanke om tjänstefel. Han bestred ansvar för brott. Det hölls även förhör enligt 23 kap. 6 § rättegångsbalken, RB, med lagmannen Anna-Karin Lundberg. Vidare hämtades vissa handlingar in från Skaraborgs tingsrätt.

Peter Stafverfeldt uppgav under förhöret bl.a. följande om handläggningen av målen:

När de fyra målen kom in gjorde han en inledande granskning av handlingarna. Han kände till käranden sedan tidigare. Hon hade varit part i ett stort antal mål vid tingsrätten. Han noterade att några av målen verkade gälla samma sak eller åtminstone närliggande förhållanden. Något mål verkade lite enklare, men

han bedömde det som mest lämpligt att handlägga målen gemensamt. Han gjorde vidare den preliminära bedömningen att målen sannolikt skulle kunna avvisas eller avgöras på handlingarna som uppenbart ogrundade. Han tror att han hade behövt ta fram och gå igenom de gamla målen, omkring 25 stycken, för att komma fram till hur han skulle gå vidare. Han gjorde dock inget mer med målen förrän under sommaren 2011 då han bad en notarie titta på målen och komma med ett åtgärdsförslag. Notarien gav honom senare en muntlig förredragning, men han ansåg inte att han fick något bra underlag för att gå vidare med handläggningen. Därefter vidtog han inte några åtgärder med målen förrän under sommaren 2013 inför det att han skulle sluta på tingsrätten. Då gick han igenom målen på nytt och upprättade i samband med det ett åtgärdsförslag för två av målen. Han överlämnade sedan målen till lagmannen i slutet av augusti 2013. Han är medveten om att målen blev liggande alldeles för länge.

Peter Stafverfeldt uppgav vidare under förhöret följande om sitt arbete på tingsrätten och sina kontakter med lagmannen om målens handläggning:

Fram till den 1 mars 2011 var tingsrätten förlagd till tre orter. När målen kom in till tingsrätten arbetade han på den s.k. Skövdeenheten. Han var samordnare där och deltog även i en arbetsgrupp som planerade inför sammanslagningen av tingsrätten. När tingsrätten samlokaliseras den 1 mars 2011 blev han enhetschef. Han fick då personalansvaret för åtta domstolssekreterare och var i övrigt samordnare för domare och notarier på enheten. Han ingick även i tingsrättens ledningsgrupp. Utöver detta var han lärare på och senare även kursledare för en regional notarietkurs som hölls tre gånger per år under tre dagar. En gång per år runt sommaren hade lagmannen ett möte med alla domare och gick igenom gamla tvistemål. Domarna fick då frågor om sina äldsta mål. Lagmannen frågade honom vid dessa möten vad som hände med målen. Sådana möten hölls 2011, 2012 och 2013. Vid alla tillfällen svarade han att han trodde att målen skulle kunna avgöras på handlingarna och att han ännu inte hade hunnit med dem men att han skulle försöka göra det. Lagmannen nöjde sig med dessa besked. Det kan också hända att hon frågade honom om målen någon gång mellan dessa möten. Det är dock inte något som han minns. Hon nöjde sig alltid med de besked som hon fick. Hon vidtog inte några andra åtgärder och hade inte något särskilt möte med honom om just dessa mål. Hans arbete som enhetschef var periodvis mycket krävande och gjorde att han bl.a. hade svårt att hinna med sina gamla mål. Från mitten av 2012 och framåt var situationen oerhört ansträngd. Det blev konflikter på arbetsplatsen, och två domare på hans enhet blev långtidssjukskrivna under hösten 2012 samtidigt som de hade en vakans på domarsidan. Vid ett medarbetarsamtal under våren 2013 framförde han därför att han inte ville vara enhetschef längre. Han och lagmannen diskuterade då hans situation. De gick dock inte in särskilt på dessa mål. Lagmannen erbjöd sig att hjälpa honom att komma till rätta med situationen så att han kunde fortsätta som enhetschef. Hon sa att han kunde lämna mål och ärenden som var uppsatta av notarier till henne. Han lämnade dock aldrig över några mål till henne, och hon följde inte upp frågan ytterligare. Han bad inte heller om någon annan form av hjälp eller avlastning trots att han arbetade oerhört mycket.

Anna-Karin Lundberg uppgav under sitt förhör bl.a. följande:

Tingsrätten hade arbetsplatsträffar varannan onsdag. Domarmöten hölls en gång per månad, och det var då som hon gick igenom gamla mål med domarna. Inför dessa möten tog hon ut rotellistor och gav till domarna. Vid domarmötet fick domarna redogöra för varför ett mål var gammalt och vilka problem som fanns. Domstolen hade och har alltså ett s.k. rotelsystem för tvistemål och ärenden. Varannan vecka hade domstolen också ledningsgruppsmöten. Hon får inte ta ett mål från en domare som inte går med på det, eftersom det är den domarens mål. Hon kan alltså inte lotta om mål till någon annan domare. Hon och Peter Stafverfeldt hade många diskussioner om de aktuella målen. Han var mycket väl medveten om att han hade en del gamla mål. De pratade aldrig om att ta in en pensionerad domare för att avverka dessa mål eftersom han ville ha dem kvar. I hans roll som samordnande enhetschef sågs de dagligen. Käranden i målen har inte hört av sig till henne och begärt förtur i handläggningen av målen. Hon hade tidigare avvisat två av de återförvisade tvistemålen, och hon visste därför vad målen handlade om. Domstolen hade inga målbalanser, så arbetssituationen var ganska bra. De hade en extra fiskal, och de använde pensionerade domare i stor utsträckning. Peter Stafverfeldt ställde upp när det behövdes extra hjälp; han var oerhört lojal. Hon hade valt honom som enhetschef för att han var den klart bäste. Han gillade att ha förhandlingar, men man kunde få jaga på honom ibland om sådant som skulle avgöras på handlingarna. Den rotelansvarige har det fulla ansvaret för att alla beslut fattas i målen, att bereda målen och att målen sätts ut till förhandling. Lagmannen har det yttersta ansvaret för att målen får en bra och effektiv genomströmning på domstolen.

Under förundersökningen framkom att käranden i de fyra tvistemålen hade återkallat sin talan sedan tingsrätten återigen hade börjat handlägga målen efter JO:s inspektion. Tingsrätten skrev av målen från vidare handläggning genom ett beslut den 25 februari 2014.

Med hänsyn till vad som kom fram under utredningen fann jag inte längre någon anledning att fullfölja förundersökningen. Jag beslutade därför den 17 september 2014 att lägga ned den.

Ärendet remitterades därefter till tingsrätten för upplysningar och yttrande över följande frågeställningar:

1. Vilken kännedom hade lagmannen Anna-Karin Lundberg haft om målens handläggning, och vilka åtgärder hade hon vidtagit för att skaffa sig kännedom om detta?
2. Vilka överväganden hade lagmannen gjort, och vilka åtgärder hade hon vidtagit med anledning av vad hon kände till om målens handläggning?
3. Tingsrättens bedömning av hur handläggningen av målen överensstämde med rättens skyldigheter enligt 42 kap. 6 § RB.
4. Tingsrättens bedömning av hur lagmannen hade uppfyllt sitt ansvar när det gällde handläggningen av målen.

Tingsrätten (lagmannen Anna-Karin Lundberg) gav in följande remissvar:

1. Jag har haft god kännedom om målen då dessa kommit upp var gång det skett en genomgång av gamla mål. Genomgångar har skett regelbundet varje halvår.

2. Jag har åtskilliga gånger talat med ansvarig rådmannan om målen och han har lovat att ta tag i dem. Rådmannen har erbjudits att lämna över mål till mig eller annan domare men inte medgett detta.
3. Handläggningen stämmer givetvis inte med rättegångsbalkens regler. Det bör dock anmärkas att den aktuella parten drivit en stor mängd likartade mål vid tingsrätten där man svårligen kunnat reda ut vad som yrkats och på vilka grunder.
4. Så här i efterhand kan jag säga att jag borde ha agerat starkare antingen genom att ge rådmannen en viss tidsram inom vilken han skulle ha vidtagit åtgärder eller lottat om målen till annan domare.

Därefter remitterades ärendet till Peter Stafverfeldt för upplysningar om handläggningen av målen och om de kontakter som han hade haft med lagmannen om målens handläggning.

Peter Stafverfeldt gav in följande yttrande:

Jag har uppmanats att lämna upplysningar om handläggningen av fyra tvistemål och om de kontakter som jag hade med lagmannen om målens handläggning. Jag var tidigare misstänkt för tjänstefel avseende handläggningen av målen och förhördes den 14 maj 2014 av en utredare vid polisen och en chefsåklagare. Under detta förhör, som bifogats remissen, lämnade jag alla de uppgifter jag har om målens handläggning och om mina kontakter med lagmannen härom. Genom remissen har jag nu även fått ta del av ett förhör med lagmannen och lagmannens yttrande i detta ärende. Jag kan konstatera att vi har olika uppfattning om vissa saker, bl.a. om hur ofta frågan om målens handläggning kom upp oss emellan. Jag vidhåller dock de uppgifter jag redan har lämnat.

I ett beslut den 14 januari 2015 anförde *JO Lindström* följande:

Bedömning

Rådmannens handläggning av målen

Sedan den 1 januari 2011 finns i regeringsformen, RF, ett uttryckligt krav på att en rättegång ska genomföras inom skälig tid (2 kap. 11 § andra stycket). Sedan tidigare föreskrivs det i 42 kap. 6 § tredje stycket RB att rätten ska driva förberedelsen av ett mål med inriktning på ett snabbt avgörande.

De fyra tvistemålen kom in till tingsrätten den 27 augusti 2010 sedan Göta hovrätt hade återförvisat dem för fortsatt behandling. Rådmannen Peter Stafverfeldt blev då ansvarig för målen. Den 1 september 2013 tog lagmannen Anna-Karin Lundberg över ansvaret. Såvitt framgick av akterna och tingsrättens verksamhetsstöd Vera hade tingsrätten vid tidpunkten för JO:s inspektion i oktober 2013 inte vidtagit en enda handlägningsåtgärd i målen.

Peter Stafverfeldt har under förundersökningen uppgett att målen efter en snabb inledande granskning blev liggande under nästan ett år innan han bad en notarie att titta på dem under sommaren 2011. När notarien redovisade resultatet av sitt arbete gjorde Peter Stafverfeldt bedömningen att han fortfarande inte hade ett tillräckligt underlag för att gå vidare med handläggningen av målen. Målen blev då återigen liggande utan att några åtgärder vidtogs. Under sommaren 2013 gick Peter Stafverfeldt igenom målen inför det att han skulle lämna sitt arbete på tingsrätten. Inte heller den genomgången ledde till att han vidtog någon konkret handlägningsåtgärd.

Det är naturligtvis helt oacceptabelt att en domare under en så lång tid som tre år i stort sett helt underlåter att handlägga ett mål som han eller hon har ansvaret för. I det här fallet är det särskilt allvarligt, eftersom det är fråga om mål som tingsrätten tidigare handlagt och som hovrätten återförvisat till domstolen för fortsatt behandling. Peter Stafverfeldt borde därför ha prioriterat dessa mål och betraktat dem som förtursmål med krav på skyndsam handläggning. Om det var hans uppfattning att arbetssituationen var sådan att han inte kunde handlägga målen, har det varit hans skyldighet att tydligt påtala detta för lagmannen (se JO 2008/09 s. 42, dnr 1677-2006). Det har han inte gjort. Peter Stafverfeldt förtjänar allvarlig kritik för sin bristfälliga – och under långa perioder obefintliga – handläggning av målen.

Lagmannens ansvar

En domstolschef har ett ansvar för tingsrättens verksamhet och ska se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt (1 § TI). Grunderna för fördelningen av arbetsuppgifterna och de övriga bestämmelser som behövs för verksamheten i tingsrätten ska framgå av arbetsordningen (8 § TI). Enligt arbetsordningen för Skaraborgs tingsrätt ska lagmannen hålla sig underrättad om arbetsbelastningen på de olika enheterna bl.a. genom att regelbundet hämta in uppgifter om arbetsbalanserna på de olika rotlarna och i övrigt vidta de åtgärder som arbetsläget påkallar, exempelvis genom omfördelning av mål (avsnitt 4.1).

JO har i flera ärenden betonat vikten av att en tingsrätt har fungerande rutiner för kontroll av äldre mål och ärenden som inte är avgjorda och har konstaterat att ansvaret för att det finns ett sådant kontrollsystem ytterst vilar på lagmannen i egenskap av chef för domstolen (se t.ex. JO 1991/92 s. 35, JO 1992/93 s. 48 och JO 2008/09 s. 42). JO har uttalat att sådan kontroll som regel utövas genom att lagmannen, eller i förekommande fall en chefsrådman, med viss regelbundenhet tillsammans med var och en av domarna i domstolen har s.k. rotelgenomgångar, då särskilt äldre mål och ärenden ska uppmärksammas.

En domstolschef som inte får en tillfredsställande förklaring till att ett mål eller ärende inte har avgjorts inom skälig tid kan, och bör, utöva sitt chefskap genom att diskutera den uppkomna situationen med den ansvariga domaren. Domstolschefen är skyldig att vidta nödvändiga åtgärder, t.ex. att erbjuda domaren en lättnad i arbetsbördan antingen genom en begränsning i tilldelningen av nya mål eller genom en möjlighet att lämna över mål till en annan domare. Som JO tidigare har uttalat kan domstolschefen i en sådan situation också omfördela ansvaret för tilldelade mål även utan den ansvariga domarens samtycke. Det bör dock självfallet föregås av förutsättningslösa och öppna diskussioner om hur den uppkomna situationen kan lösas (se JO 2008/09 s. 42).

Anna-Karin Lundberg och Peter Stafverfeldt har lämnat lite olika uppgifter om de kontakter som de haft om handläggningen av de fyra tvistemålen och Peter Stafverfeldts arbetssituation i övrigt. Jag finner det inte meningsfullt att vidta ytterligare utredningsåtgärder i den delen utan utgår i min fortsatta bedömning av Anna-Karin Lundbergs agerande från de uppgifter som hon själv har lämnat i sitt förhör och i remissvaret till JO.

Av dessa uppgifter framgår att Anna-Karin Lundberg löpande och åtminstone varje halvår har hållit sig underrättad om de aktuella tvistemålen handläggning. Hon har under lång tid nöjt sig med Peter Stafverfeldts besked om att han skulle ta tag i målen. När det visade sig att handläggningen av målen trots det inte gick framåt erbjöd hon honom att lämna över andra mål till henne eller till någon annan domare, men Peter Stafverfeldt medgav inte detta. Om Peter Stafverfeldt inte var villig att lämna ifrån sig några mål och de gamla tvistemålen alltså inte drevs framåt, borde Anna-Karin Lundberg ha vidtagit andra åtgärder för att se till att målen blev handlagda. Det hade kunnat ske genom att Peter Stafverfeldt fick andra lättnader i arbetsbördan. Om det inte hade fått någon effekt eller inte hade godtagits av Peter Stafverfeldt, borde Anna-Karin Lundberg ha lämnat över ansvaret för målen till en annan domare. Anna-Karin Lundberg vidtog inte några sådana åtgärder. Inte heller undersökte hon på ett tydligt sätt anledningen till att dessa återförvisade mål blev liggande. Anna-Karin Lundberg har alltså inte fullgjort sina skyldigheter att agera för att få målen handlagda och avgjorda. Hon förtjänar därför kritik.

Ärendet avslutas.

Allvarlig kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt som utan stöd i lag har beslutat om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation

(Dnr 387-2015)

Beslutet i korthet: En åklagare ansökte om rättsens tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Åklagaren misstänkte två personer för förberedelse till grov stöld. Hon uppgav att de misstänkta planerade att göra inbrott i en villa och att de hade rört sig runt villan. Att planera ett inbrott i en villa och att röra sig runt villan är emellertid inte brottsligt enligt bestämmelserna om förberedelse till grov stöld och kan inte enligt lagen leda till att åklagaren får tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Trots det gav tingsrätten åklagaren det tillstånd som hon hade begärt. Den ansvariga domaren får allvarlig kritik.

Initiativet m.m.

I samband med JO:s inspektion vid Blekinge tingsrätt den 11–13 november 2014 uppmärksammades handläggningen av ett ärende om hemliga tvångsmedel. Av de granskade handlingarna framgick bl.a. följande:

Ärendet gällde hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Enligt åklagarens ansökan var två personer misstänkta för förberedelse till grov stöld. I ansökan anfördes om misstänkarna sammanfattningsvis att det framkommit att de misstänkta personerna planerade att göra inbrott i en villa, att de hade setts röra sig i det aktuella området samt att skoavtryck som liknade en av de misstänkta personernas skor hade fotograferats i snön runt villan. Åklagaren

ansökte om rättens tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i fråga om tre telefonnummer som användes av de misstänkta. Tillståndet gällde att uppgifter i hemlighet skulle hämtas in om meddelanden som överförs eller hade överförts till eller från dessa telefonnummer under en viss tid. Dessutom begärde åklagaren att uppgifter skulle få hämtas in om i vilket geografiskt område kommunikationsutrustningen finns eller hade funnits under denna tid.

Tingsrätten biföll ansökan.

JO beslutade att utreda tingsrättens handläggning av ärendet.

Utredning

Handlingar i tingsrättens ärende tillfördes JO:s akt.

JO uppmanade tingsrätten att lämna upplysningar om och yttra sig över handläggningen av ärendet. Av yttrandet skulle särskilt framgå hur brottsmisstankarna, dvs. att personerna var misstänkta för förberedelse till grov stöld, förhöll sig till bestämmelsen i 23 kap. 2 § brottsbalken. Domstolen skulle vidare redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

Tingsrätten (lagmannen Laila Kirppu) lämnade in ett remissvar till vilket ett yttrande från rådmannen Lise-Lotte Bäckström fogades.

Laila Kirppu uppgav följande:

Beträffande handläggningen av ärendet och vad som framkommit under förredragningen vid förhandlingen samt beträffande Lise-Lotte Bäckströms bedömning av skäligen misstanke om det aktuella brottet hänvisar jag till hennes yttrande.

Jag delar den uppfattning som JO gett uttryck för i protokollet över inspektionen vid Blekinge tingsrätt den 11–13 november 2014. För att kunna göra en bedömning av om skäligen misstanke om brott föreligger är det av vikt att den muntliga information som lämnas vid förhandlingen, som inte framgår av åklagarens ansökan och som är av betydelse vid bedömningen, också dokumenteras i rättens protokoll.

Lise-Lotte Bäckström uppgav följande:

Jag har tagit del av JO:s yttrande och beretts tillfälle att lämna synpunkter. Jag delar i stora delar vad JO har anfört i protokoll den 23 januari 2015 angående inspektion vid Blekinge tingsrätt den 11–13 november 2014.

Beträffande aktuellt ärende [– – –] föredrog närvarande polisman bakgrunden till spaningsresultaten och till de inblandade personernas tidigare agerande. Med beaktande av vad åklagaren i övrigt anförde och till vad som framkom om de misstänkta personernas tillvägagångssätt att kartlägga aktuell fastighetsägare bedömde jag att det förelåg skäligen misstanke för den av åklagaren påstådda brottsmisstanken. I övrigt har jag inte något att anföra.

Ärendet remitterades återigen till tingsrätten som uppmanades att yttra sig över hur den resonerade när den kom fram till att det som hade upplysts i ärendet innebar att de båda inblandade personerna var skäligen misstänkta för förberedelse till grov stöld enligt 8 kap. 12 § och 23 kap. 2 § brottsbalken och att det därför var lagligen möjligt att bifalla åklagarens ansökan.

Tingsrätten (lagmannen Laila Kirppu) lämnade in ett förnyat remissvar till vilket ett yttrande från rådmannen Lise-Lotte Bäckström fogades.

Laila Kirppu uppgav följande:

Beträffande handläggningen av ärendet och vad som framkommit under föredragningen vid förhandlingen samt beträffande Lise-Lotte Bäckströms bedömning av skäligen misstanke om det aktuella brottet hänvisar jag till hennes kompletterande yttrande. Utifrån vad Lise-Lotte Bäckström har uppgett om de upplysningar hon fick vid föredragningen av ärendet gör jag ingen annan bedömning än vad hon har gjort av om skäligen misstanke för brott förelåg.

Som jag uppgav i mitt förra yttrande är det, för att kunna göra en bedömning av om skäligen misstanke om brott föreligger, av vikt att den muntliga information som lämnas vid förhandlingen, som inte framgår av åklagarens ansökan och som är av betydelse vid bedömningen, också dokumenteras i rättens protokoll.

Lise-Lotte Bäckström uppgav följande:

Utöver lämnade synpunkter den 1 april 2015 har jag följande att tillägga. De misstänkta, som tillsammans rekognoscerat runt fastigheten, har genom sitt tillvägagångssätt kartlagt aktuell fastighetsägare. Det är uppenbart att det varit fråga om långt framskridna planer på specificerat inbrott. Planerna framstod som så pass avancerade att det rimligen måste ha innefattat att de misstänkta också skäligen kunde misstänkas ha tagit befattning med verktyg och därmed tagit befattning med utrustning för att klara av att genomföra inbrottet innan de vidtog den sista rekognosceringen.

När det gäller uttrycket ”befattning” med hjälpmedel i 23 kap. 2 § första stycket brottsbalken ska den inte förstås så inskränkt att det under alla omständigheter skulle krävas att den misstänkte själv hållit i de aktuella föremålen. De misstänkta har arbetat tillsammans med kännedom och eget ansvar för planläggningen. De misstänka måste därför anses ha haft rådighet över föremål.

Min bedömning var således att det förelåg skäligen misstanke för den av åklagaren angivna förberedelsen i enlighet med bestämmelsen i 23 kap. 2 § brottsbalken, vilken därmed också var straffbar.

Rättslig reglering

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får ske om någon är skäligen misstänkt för bl.a. förberedelse till brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader (27 kap. 19 och 20 §§ rättegångsbalken).

I 8 kap. 4 § brottsbalken anges att för grov stöld ska dömas till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Och i 8 kap. 12 § anges att för förberedelse till grov stöld ska dömas till ansvar enligt vad som sägs i 23 kap. samma balk.

Enligt 23 kap. 2 § brottsbalken ska den som med uppsåt att utföra eller främja brott tar emot eller lämnar pengar eller annat som betalning för ett brott eller för att täcka kostnader för utförande av ett brott *eller* skaffar, tillverkar, lämnar, tar emot, förvarar, transporterar, sammanställer eller tar annan liknande befattning med något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid ett brott – i de fall det särskilt anges – dömas för förberedelse till brottet, om han eller hon inte gjort sig skyldig till fullbordat brott eller försök.

I kommentaren till 23 kap. 2 § brottsbalken (se Berggren m.fl., Brottsbalken, En kommentar, 1 juli 2014, Zeteeo) anges följande:

Bestämmelserna [– – –] innebär inte att straffbarheten generellt utsträcks till vad en person utför på planeringsstadiet. Där en brottsplan inte genomförts så långt att man måste räkna med dess fullföljande fram till fullbordat brott såsom något aktuellt, har kriminaliseringen begränsats till sådana handlingar vilka med hänsyn till risken för tillkomsten av brott är straffvärda till sin typ. Förberedelsehandlingarna har därför i lagen angetts genom självständiga handlingsbeskrivningar. Det är inte straffbelagt såsom förberedelse att på annat sätt planera ett brott.

I enlighet med den nu angivna principen har den allmänna kriminaliseringen av förberedelsehandlingar begränsats till vissa typer av handlingar, tillhörande två olika grupper. Den ena utgörs av gärningar genom vilka någon lämnar eller tar emot pengar eller annat som betalning för ett brott eller för att täcka kostnader för utförande av ett brott, den andra av gärningar varigenom någon på bestämt sätt tar befattning med något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid ett brott. I båda fallen föreligger en typisk risk för att förberedelsen ska främja tillkomsten av brott.

I ett beslut den 20 maj 2015 anförde *JO Lindström* följande:

Bedömning

Eftersom det för grov stöld inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader får hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ske om någon är skäligen misstänkt för förberedelse till brottet.

Handlingarna i tingsrättens ärende anger att det genom underrättelseinhämtning hade kommit fram att de misstänkta personerna planerade att göra inbrott i en villa, att de hade setts röra sig i det aktuella området samt att skoavtryck som liknade en av de misstänkta personernas skor hade fotograferats i snön runt villan. Åklagaren ansåg på grund av dessa omständigheter att det fanns misstankar om förberedelse till grov stöld och begärde därför rätts tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation.

Som angetts ovan är det inte straffbelagt som förberedelse att planera ett brott på något annat sätt än genom att hantera medel som betalning för ett brott eller för att täcka kostnader för utförande av ett brott *eller* genom att ta befattning med något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid ett brott. Det som de misstänkta hade gjort enligt de handlingar som lämnades in till tingsrätten är alltså inte brottsligt enligt reglerna om förberedelse till grov stöld och kunde enligt lagen inte leda till att åklagaren fick tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. I protokollet från rätts sammanträde finns inga anteckningar om att åklagaren lämnade några kompletterande upplysningar om det misstänkta brottet, och Lise-Lotte Bäckström har heller inte påstått att så skedde.

Lise-Lotte Bäckström har i sitt sista yttrande till JO hävdade att de misstänkta personernas planer på inbrott framstod som så pass avancerade att det rimligen måste ha innefattat att de också skäligen kunde misstänkas ha tagit befattning med verktyg och därmed tagit befattning med utrustning för att klara av att genomföra inbrottet innan de vidtog den sista rekognoseringen. Enligt min mening får rätten emellertid inte vid sin prövning gå in i åklagarens ställe och fylla ut ofullständiga påståenden på detta sätt. Om åklagaren till stöd för sin ansökan

om tvångsmedel påstår något som inte lagligen kan leda till att ansökan kan bifallas har rätten bara ett alternativ: att avslå åklagarens ansökan.

Lise-Lotte Bäckström har alltså gett åklagaren tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation utan stöd i lag. För detta förtjänar hon allvarlig kritik.

Ärendet avslutas.

Kritik mot Svea hovrätt för att inte ha meddelat prövningstillstånd i ett mål om äktenskapsskillnad och för att inte ha uppfattat överklagandet som ett yrkande om hänvisning till rätt tingsrätt enligt 10 kap. 20 § första stycket rättegångsbalken

(Dnr 3644-2014)

Beslutet i korthet: Södertörns tingsrätt avvisade anmälarens talan om äktenskapsskillnad eftersom tingsrätten inte var behörig domstol. Anmälaren överklagade beslutet till Svea hovrätt. Hovrätten meddelade inte prövningstillstånd. I JO:s beslut får hovrätten kritik för att inte ha uppfattat anmälarens överklagande som ett yrkande om hänvisning till rätt tingsrätt enligt 10 kap. 20 § första stycket rättegångsbalken och därmed för att inte ha meddelat prövningstillstånd i målet.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Cecilia K.S. klagomål mot bl.a. Svea hovrätt för handläggningen av ett mål om äktenskapsskillnad.

Utredning

JO begärde in och granskade dagboksblad och det slutliga beslutet i Södertörns tingsrätts mål T 3110-14 samt dagboksblad, överklagandet och beslutet i Svea hovrätts mål Ö 4790-14. Av handlingarna framgick bl.a. följande:

Den 3 mars 2014 lämnade Cecilia K.S. in en ansökan om äktenskapsskillnad till Södertörns tingsrätt. Den 9 maj 2014 beslutade tingsrätten att avvisa Cecilia K.S:s talan med motiveringen att tingsrätten inte var behörig att ta upp målet till prövning. Cecilia K.S. överklagade tingsrättens beslut. I överklagandet skrev hon bl.a. att hon ville att tingsrätten skulle se till att handlingarna hamnade där de hörde hemma och att målet avslutades. Den 18 juni 2014 beslutade hovrätten att inte meddela prövningstillstånd.

Ärendet remitterades till hovrätten för yttrande över handläggningen av Cecilia K.S:s överklagande, särskilt i fråga om hur handläggningen förhöll sig till bestämmelsen om hänvisning i 10 kap. 20 § första stycket rättegångsbalken, RB, och rättsfallet NJA 2012 s. 179.

Hovrätten (presidenten Fredrik Wersäll) lämnade ett remissvar tillsammans med yttranden från hovrättslagmannen Göran Karlstedt och hovrättsrådet Christian von Szalay.

Christian von Szalay anförde följande:

Det aktuella målet föredrogs av fiskal för avgörande för en sits bestående av undertecknad, ordförande, hovrättsrådet Gunilla Schöldström, referent, och adjungerade ledamoten Christina Sundblad.

Efter en förnyad genomgång av handlingarna i hovrättens akt kan jag dessvärre inte annat än konstatera att vi vid handläggning av målet – p.g.a. förbiseende – gjort en felaktig rättstillämpning. Som en följd har vi underlåtit att meddela prövningstillstånd trots att ett sådant tillstånd bort meddelas.

Göran Karlstedt hade inte något att tillägga, och Fredrik Wersäll hänvisade till dessa yttranden.

Cecilia K.S. fick tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 29 maj 2015 anförde *JO Lindström* följande:

Bedömning

Enligt 10 kap. 20 § första stycket RB kan en hovrätt som förklarar att en tingsrätt inte är behörig att ta upp ett mål som har inletts där, hänvisa målet till en behörig tingsrätt om en part yrkar det.

Av rättsfallet NJA 1993 s. 119 framgår att om en tingsrätt har avvisat en talan därför att tingsrätten inte är rätt forum får käranden begränsa sitt överklagande till ett yrkande som endast går ut på att hovrätten ska hänvisa målet till rätt tingsrätt. I rättsfallet NJA 2012 s. 179 konstaterar Högsta domstolen att trots att tingsrättens avvisningsbeslut inte är oriktigt får det i en sådan situation anses att prövningstillstånd ska meddelas i hovrätten enligt grunderna för bestämelsen i 49 kap. 14 § 1 RB (s.k. ändringsdispens).

Cecilia K.S:s överklagande till hovrätten får anses ha innefattat ett yrkande om ett hänvisningsbeslut. Jag delar därför den bedömning som hovrätten har gjort i sitt remissvar, nämligen att prövningstillstånd borde ha meddelats. Hovrätten kan inte undgå kritik för sin handläggning av överklagandet.

Det som Cecilia K.S. har anfört i övrigt ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

Kritik mot en domare vid Norrköpings tingsrätt för att tingsrätten dömt en person för en gärning som han inte var åtalad för

(Dnr 1371-2014)

Beslutet i korthet: En person var åtalad för att tillsammans och i samförstånd med andra ha begått ett rån i en butik. Tingsrätten dömde honom för att *antingen* ha varit inne i butiken och utfört själva rånet *eller* för att ha kört en flyktbil från brottsplatsen. Åklagaren hade emellertid inte påstått att någon av de inblandade hade kört en flyktbil. Den ansvariga domaren får kritik för att tingsrätten dömde den tilltalade för en gärning som han inte var åtalad för.

Initiativet

Med anledning av uppgifterna i en artikel publicerad i Dagens Juridik den 7 mars 2014 beslutade jag den 10 mars 2014 att i ett särskilt ärende utreda Norrköpings tingsrätts handläggning och bedömning av åtalet gentemot S.Y. i tingsrättens mål B 3687-12.

Utredning

Dagboksblad, anteckningar från huvudförhandlingen och domen i tingsrättens mål samt motsvarande handlingar i Göta hovrätts mål B 155-14 hämtades in och granskades. Av handlingarna framgick bl.a. följande:

Den 18 och 20 december 2013 höll Norrköpings tingsrätt huvudförhandling. Åklagare i målet var kammaråklagaren A.L. Tilltalade var S.Y. och ytterligare en person. Tingsrätten bestod av rådmannen Fredrik Lenter som ordförande och tre nämndemän. Åklagaren yrkade ansvar för rån enligt följande gärningsbeskrivning:

O.K. och S.Y. har den 6 december 2012 tillsammans och i samförstånd med andra personer i Guldfyndys butik på Koppargatan i Norrköping medelst hot om våld, som inneburit eller för den Guldfyndysanställda L.B. framstått som trängande fara, stulit diverse guldföremål till ett värde av 497 860 kronor, tillhörande Guldfynd. Hotet om våld har bestått i att S.Y. riktat ett vapen eller vapenliknande föremål mot målsäganden och att han slagit sönder inredningen i butiken med en yxa.

Sålunda har S.Y. vid tillfället, beväpnad med pistol och yxa, gått in i butiken Guldfynd med avsikt att begå rån samtidigt som O.K. tillsammans med annan hållit vakt från den närliggande butiken Name It.

O.K. har i vart fall främjat gärningen med råd eller dåd genom att han deltagit i planeringen av rånet och därvid tillhandahållit en bil, bokat rum på vandrarhem i Norrköping samt köpt en väska som använts i samband med rånet.

Som lagrum åberopade åklagaren 8 kap. 5 § och 23 kap. 4 § brottsbalken.

I en dom den 20 december 2013 dömde tingsrätten S.Y. till två års fängelse för rån. Som lagrum angavs 8 kap. 5 § första stycket 1 brottsbalken. I domskälen anförde tingsrätten bl.a. att det fanns en beaktansvärd risk för att det kunde vara en annan person, och inte S.Y., som utförde själva rånet. Vidare anfördes

att S.Y., om han inte varit rånaren, måste varit den person som förde flyktbilen från brottsplatsen. Tingsrätten konstaterade därefter att detta moment utöver planeringen av rånet hade varit nödvändigt för brottets utförande och att, med förbehåll för att deras båda roller inte kunnat klarläggas, S.Y. var en av gärningsmännen.

Efter att de båda tilltalade och åklagaren hade överklagat tingsrättens dom höll Göta hovrätt huvudförhandling den 13 och 14 februari 2014. I en dom den 28 februari 2014 frikände hovrätten S.Y. från ansvar för rån och anförde bl.a. följande i domskälen (s. 8–9):

Tingsrätten har dömt S.Y. för att, om han inte varit rånaren, ha fört flyktbilen från brottsplatsen. Som försvaret har påpekat finns det inte i gärningsbeskrivningen något påstående om att S.Y. skulle ha fört flyktbilen. I stället har åklagaren i stämningsansökningen tydligt angett att det som läggs S.Y. till last är att han, beväpnad med pistol och yxa, gått in i butiken Guldfynd med avsikt att begå rån. Av 30 kap. 3 § brottsbalken [*rättegångsbalken, JO:s anm.*] och artikel 6 i Europakonventionen följer att S.Y. inte kan dömas för något annat än det som åklagaren har angett att han bör fällas till ansvar för (jfr t.ex. Högsta domstolens dom den 8 februari 2013 i mål nr B 868-12). Eftersom hovrätten således inte funnit styrkt att S.Y. var den som utförde rånet ska han frikännas.

På grund av vad som hade kommit fram vid genomgången av de inhämtade handlingarna fann jag anledning att anta att tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken hade begåtts. Jag beslutade därför den 1 april 2014 att inleda en förundersökning om sådant brott.

Under förundersökningen hölls inledningsvis förhör med kammaråklagaren A.L. och advokaten S.B., som var S.Y:s ombud och offentliga försvarare i brottmålet. Därefter hölls förhör med Fredrik Lenter. Vid förhöret delgavs han misstanke om tjänstefel. Han bestred ansvar för brott.

Under tiden förundersökningen pågick gav Fredrik Lenter in två promemorior och en skrivelse till JO.

Efter att förundersökningen hade avslutats beslutade jag den 13 januari 2015 att inte väcka åtal mot Fredrik Lenter.

Tingsrätten uppmanades därefter i en remiss att redovisa sin bedömning av handläggningen av åtalet i mål B 3687-12.

Tingsrättens yttrande

Tingsrätten (lagmannen Hanserik Romeling) lämnade in ett yttrande till vilket var bifogat ett yttrande från rådmannen Fredrik Lenter. Hanserik Romeling uppgav följande:

Tillsammans och i samförstånd

Fredrik Lenter har såväl under förundersökningen som i sitt bifogade yttrande redovisat sin uppfattning av hur han uppfattat att en gärningsbeskrivning av nu aktuellt slag kan tolkas. Uppfattningen kan väl sammanfattas att det i uttrycket ligger ett gärningspåstående på ett övergripande eller generellt plan och att det individualiserade påståendet inte begränsar prövningen. Visst stöd för riktigheten av sin uppfattning om vad som behöver anges i gärningsbeskrivningen har han bl.a. fått i det avgörande från Högsta domstolen den 1 oktober 2014 i mål Ö 4417-12, vilket han gett in under

förundersökningen. Enligt min mening går det inte att med säkerhet slå fast att hans uppfattning strider mot gällande rätt. Rättsläget får väl i avsaknad på ett klargörande från Högsta domstolen bedömas som i viss mån oklart.

Borde Fredrik Lenter ha handlat annorlunda under huvudförhandlingen eller efter överläggningen och innan domen avkunnades?

I denna del utgår jag från den alternativa gärningsbeskrivningen som Fredrik Lenter delgetts. Enligt denna skulle han av oaktsamhet åsidosatt vad som gällde för uppgiften genom att inte genom frågor och påpekanden ha försökt klarlägga innebörden av åklagarens gärningsbeskrivning samt hur parterna ställde sig till möjligheten att döma S.Y. för rån på det sätt tingsrätten senare gjorde. Med den uppfattning Fredrik Lenter hade i frågan om tolkningen av begreppet *tillsammans och i samförstånd* är hans handlande konsekvent och följdriktigt. Som han själv redovisat har han haft uppfattningen att det för S.Y. måste ha stått klart att denne inte bara behövde försvara sig mot det individualiserade momentet i gärningsbeskrivningen utan även mot vad som framkom om dennes aktiva del i planeringen av rånet och att det var fråga om en ansvarsprövning där rollerna inte kunnat klarläggas. Jag noterar att det finns ingenting i utredningen som motsäger Fredrik Lenters uppfattning om vad som stått klart för S.Y. under huvudförhandlingen.

Tolkningen av tillsammans och i samförstånd får anses vara i strid med gällande rätt

Bedömningen i denna del utgår från att det på objektiva grunder får anses ha funnits oklarheter kring vad åklagaren gjort gällande.

Uttrycket *tillsammans och i samförstånd* är ett gärningsmoment, som behöver åberopas av åklagaren (se bl.a. Nordh, Processens ram i brottmål, s. 41). Av uttrycket följer att flera tilltalade anses ansvariga som medgärningsmän för rånet, även om det bara utfördes av en av dem. Med den av åklagaren angivna individualiseringen av S.Y:s agerande – den som faktiskt utförde rånet – blir uttrycket för dennes del egentligen överflödigt. Av åklagarens anslutningsöverklagande och svarsskrivelse till hovrätten står klart att hon ansett det fullt möjligt att döma som tingsrätten gjort utan att behöva justera åtalet. Åklagarens uppgifter i förhöret med henne under förundersökningen bekräftar detta. Slutsatsen måste bli att åklagaren inte ansett att den valda konkretiseringsnivån beträffande S.Y. utgjort ett hinder mot att döma honom som medgärningsman för rånet även om hans roll inte kunnat klarläggas. Påståendet om att tingsrätten dömt utöver gärningspåståendet har uppenbarligen inte kommit förrän under hovrättens huvudförhandling.

Av det nu anförda följer att det funnits en oklarhet i förhållande till vad åklagaren påstått om S.Y. i gärningsbeskrivningen. Enligt min mening borde detta ha föranlett tingsrätten att utöva materiell processledning genom att fråga åklagaren om hur hon såg på frågan om S.Y:s handlande för det fall tingsrätten kom fram till att de inblandade personernas roller inte kunde klarläggas på det sätt hon gjorde gällande. Ett sådant påpekande går inte utöver vad som är möjligt utan att rättens opartiskhet sätts ifråga (jfr bl.a. RÅ:s inställning i Högsta domstolen i rättsfallet NJA 2013 N 6). Den materiella processledningen går före tolkningen av gärningsbeskrivningen. Som Nordh framhållit (a.a. s 31) är det dessutom av flera skäl en onödig omgång att, efter en frikännande dom på formella grunder, åklagaren överklagar och justerar gärningsbeskrivningen i hovrätten. Skyldigheten att utöva materiell processledning har ju i än högre grad ålegat hovrätten. Det har i vart fall då varit tydligt att tingsrätten ansåg det möjligt att tolka en

gärningsbeskrivning på det sätt den gjort. Det har dessutom varit tydligt att det funnits en väsentlig skillnad mellan hur gärningsbeskrivningen varit utformad och att åklagaren ansåg det möjligt att döma S.Y. som tingsrätten gjort. Den motsägelse som funnits här har uppenbarligen inte lyfts.

Frågan om när och hur rätten ska utöva materiell processledning är inte helt enkel att besvara. Att i efterhand bedöma frågan är en helt annan sak än att i skarpt läge alltid fatta rätt beslut. Även om förhållandet mellan uttrycket *tillsammans och i samförstånd* och ett samtidigt konkretiserat gärningspåstående skulle vara ett annat än det Fredrik Lenter utgått från, anser jag inte att det finns anledning att rikta kritik mot honom.

Jag anser således sammanfattningsvis att det inte finns skäl för JO att nu i efterhand rikta kritik mot Fredrik Lenter för hans handläggning av åtalet mot S.Y. I detta sammanhang vill jag understryka att Fredrik Lenter under lång tid varit misstänkt för tjänstefel. Betydelsen av detta för honom bör även det vägas in vid den bedömning JO avser att göra.

Fredrik Lenter uppgav följande:

Frågan om S.Y. är dömd för annan gärning än åklagaren yrkat ansvar för

Det är min uppfattning att S.Y. dömdes för just det rån han stod åtalad för, även om han kunnat ha en annan roll än den som påstods i åtalet.

Jag har i anslutning till de polisförhör som hållits med mig i tjänstefels-ärendet upprättat två promemorior där jag bl.a. klargjort att S.Y. inte är dömd för att ha fört flyktbilen, d.v.s. det moment som enligt JO anses vara annan gärning än själva rånet. S.Y. är dömd som en av de fyra gärningsmännen utan att hans roll blivit helt klarlagd, allt med stöd av åklagarens generella påstående om att han begått rånet *tillsammans och i samförstånd* med de tre andra personerna i sällskapet.

Med hänvisning till mina promemorior vill jag sammanfattningsvis framhålla följande.

I målet åtalades S.Y. och ytterligare en person för att ha begått rånet tillsammans och i samförstånd med två andra, oidentifierade, personer. Detta uppfattades som ett generellt påstående härom, som tingsrätten var tvungen att ytterst pröva. I gärningsbeskrivningen angavs också hur åklagaren tänkt sig att de olika rollerna sett ut. S.Y. hade utfört själva rånet medan den medåtalade personen hade hållit vakt. Samtliga rekvisit för rånet fanns med i gärningsbeskrivningen och det fanns en kombination av individuella moment, där S.Y. kopplats till vissa rekvisit för rånet, och ett påstående om generellt ansvar (*tillsammans och i samförstånd*) såvitt avser densamme.

Vad som förekom vid huvudförhandlingen kan svårligen återskapas för en utomstående betraktare. Min upplevelse kan bekräftas av beviseman för förhörspersonerna och av videospelade förhör i den mån dessa nu finns att tillgå. Endast en mindre del av förhandlingen berörde själva rånet. Utöver förevisandet av övervakningsbilder från butiken hölls ett förhållandevis kort förhör med butiksbiträdet. Den övervägande delen av förhandlingen handlade om hur de fyra personerna var tillsammans och planerade rånet. Många frågor ställdes om planeringen av rånet och i vilken S.Y. ingick. Den medåtalade personen hade en längre berättelse härom och tre vittnen hördes om rånarnas förehavanden på planeringsstadiet fram till bara några timmar innan rånet begicks. Ett vittne berättade om när två personer, direkt efter rånet, lämnade platsen i flyktbilen och den medåtalade berättade om vad som hände då det slutna sällskapet om fyra personer sammanstrålade efter rånet.

Av den medåtalade personens trovärdiga berättelse framgick att S.Y. ledde den omfattande planeringen av rånet. Berättelsen stöddes av annan bevisning. Bl.a. fanns en bild på S.Y. då han samma dag som rånet begicks

i en butik i Norrköping införskaffade ett föremål, sannolikt den yxa som användes vid rånet. S.Y:s fingeravtryck fanns också på ett kvitto avseende ett badhusbesök som kunde knytas till tid och plats för tillgreppet av flyktbilen.

Det framkom att de fyra personerna hade delat upp sig parvis då rånet begicks. Två av dem, bl.a. den medåtalade personen, befann sig i en närliggande butik medan de andra två var aktiva och hade en mera central roll. En av dem utförde maskerad själva rånet medan den andre körde rånaren och rånbytet från platsen. Efter rånet sammanstrålade, som sagt, de fyra personerna för att sedan tillsammans bege sig tillbaka till Stockholmsområdet där de kom från.

Genom bevisningen var det ställt utom rimligt tvivel att S.Y. tillhörde det slutna sällskap om fyra personer som planerade rånet, att S.Y. hade en ledande roll vid planeringen av rånet och att S.Y. var en av de fyra gärningsmän som efter en veckas planering utförde rånet tillsammans och i samförstånd med varandra. Den medåtalade personens förehavanden beaktades som medhjälp.

Det fanns mycket starka skäl för åklagarens påstående om att det var S.Y. som utförde själva rånet. Eftersom teknisk bevisning saknades och då två av rånarna var oidentifierade fanns det ett beaktansvärt utrymme för att S.Y. bytt plats med den som förde flyktbilen. S.Y. dömdes som gärningsman för rånet utan att hans faktiska roll, antingen som rånare i butiken eller som förare av flyktbilen, var helt klarlagd. Det kunde uteslutas att S.Y. befann sig tillsammans med den medåtalade personen i den närliggande butiken och även att en annan person, utanför det slutna sällskapet, utförde själva rånet. Däremot kunde det vara en annan i sällskapet än S.Y., nämligen den så kallade turken och ingen annan, som utförde själva rånet.

S.Y. dömdes alltså inte för att faktiskt ha fört flyktbilen och inte heller för att faktiskt ha utfört själva rånet. De två gärningsmännens roller lämnades i stället öppna i domen. I tingsrättens domskäl anges, i linje härmed, ett förbehåll om att de båda aktiva rollerna inte kunnat klarläggas (se särskilt sista meningen i andra stycket, sidan 10 i domen). Förutsättningar fanns ändå att döma S.Y. som i vart fall medgärningsman, allt enligt åklagarens generella påstående om att rånet begåtts tillsammans och i samförstånd med de andra. Det för S.Y. mildaste medverkansalternativet beaktades också vid straffmätningen. Detta ansvar följde alltså av att S.Y. intagit en ledande roll vid planeringen av rånet och av att han haft en central och aktiv roll vid genomförandet av rånet.

Att bevisningen inte räckte för åklagarens individualiserade påstående om att S.Y. utförde ett av momenten, d.v.s. själva rånet, utgjorde inget hinder för att i nästa steg pröva frågan om ansvar i enlighet med det generella påståendet om att rånet begåtts tillsammans och i samförstånd med andra. Detta ligger inom ramen för åtalet, anser jag.

Min ovan nämnda uppfattning bygger i huvudsak på följande.

Begreppet *tillsammans och i samförstånd* är en förhållandevis ny form av gärningsmannaskap där ansvar kan utdömas även om de inblandade personernas roller inte kunnat klarläggas. Åklagare brukar ofta använda nämnda begrepp i fall där det inte går att ange vem som gjort vad. Se bl.a. Dag Victor – Den åtalade gärningen, s. 246 f.

Frågan om ett sådant ansvar har överlämnats till rättstillämpningen. Det saknas tydlig lagreglering och Högsta domstolen har ännu inte uttalat hur gärningsbeskrivningar ska tolkas när det finns både ett generellt påstående om brott som begåtts tillsammans och i samförstånd och närmare individualiserade moment som varit nödvändiga för att begå brottet. De fall som finns, bl.a. det som hovrätten hänvisat till, berör själva grundprincipen som kommit till uttryck i litteraturen – inte alls problematiken kring synen på påståenden om att brott begåtts tillsammans och i samförstånd.

Däremot finns det ett antal rättsfall som visar att möjlighet finns att döma till ansvar utan att rollerna kunnat klarläggas. I rättsfallet NJA 2006 s 535 (Akallarånet) uttalades inget hinder i sig mot en sådan prövning trots att åklagarens individualiserade moment inte ansågs vara styrkta. Dock ansågs denna möjlighet inte kunna tillämpas eftersom det inte varit utrett att personen deltagit vid genomförandet av brottet.

Stöd för min ståndpunkt ges också i Högsta domstolens avgörande den 1 oktober 2014 i mål Ö 4417-12. Även Riksåklagarens svarsskrivelse, daterad 2014-09-01, i Högsta domstolens mål B 5390-13 ger ett visst stöd. Riksåklagaren pekar där på oenhetligheten i praxis när det gäller tolkningar av gärningsbeskrivningar och behovet av prejudikat när det gäller sådan tolkning, särskilt i förhållande till art. 6 i Europakonventionen och Europadomstolens praxis.

Att åklagaren individualiserat rollerna är självklart bra. Då vet de åtalade personerna vad de i första hand ska inrikta sitt försvar på. Försvaret måste ändå räkna med att det generella påståendet prövas i nästa steg i händelse av att de individualiserade momenten inte styrkts. Detta ter sig rätt naturligt i ett fall då rånaren är maskerad och då två av gärningsmännen inte kunnat identifieras (Jfr det ovan nämnda rättsfallet). De åtalade personerna kan inte anses ha betagits sin möjlighet till försvar så länge alla omständigheter som utredningen kunnat visa kring brottet lagts fram vid huvudförhandlingen.

Åklagaren kan med fördel vara tydlig i sin gärningsbeskrivning om att rätten ska pröva de individualiserade momenten först och, i andra hand, det generella påståendet om tillsammans och i samförstånd. Ett exempel på detta är rättsfallet NJA 2010 s. 485. Men jag är av uppfattningen att det inte är ett absolut krav eftersom rätten alltid av rättssäkerhetsskäl först söker klarlägga de olika rollerna, momenten kopplat till person, oavsett hur åklagaren utformat åtalet.

Frågan om materiell processledning bort utövas i tingsrätten

Vid huvudförhandlingen uppfattade jag inte att det hos parterna fanns oklarheter om vad åtalet avsåg. Det generella ansvaret fanns, som sagt, med i åtalet. Att åklagaren i sin slutplädning inriktade sig på förstahandsyrkandet (det individuella momentet) och inte uppehöll sig så mycket vid det generella ansvaret (tillsammans och i samförstånd) är för mig inte särskilt konstigt. Det kan mycket väl bero på taktik. Så torde även gälla försvaret. Vad jag förstod stod åklagaren fast vid att de fyra personerna hade planerat och begått rånet tillsammans och i samförstånd.

Som angetts ovan handlade den övervägande delen av förhandlingen om hur de fyra personerna var tillsammans och planerade rånet. Även vad som inträffade efter rånet, då de fyra sammanstrålade, avhandlades. Det framgick att fråga var om ett välplanerat rån, som S.Y. hade en aktiv del i, och där förandet av flyktbilen var ett nödvändigt moment för att rånet skulle kunna genomföras.

Jag anser att det har stått klart för S.Y. att han inte behövde försvara sig bara mot påståendet om att han utförde själva rånet utan även mot vad som tydligt framkom om hans aktiva del i planeringen av rånet. Jag anser också att han måste ha förstått att fråga dessutom var om en ansvarsprövning där rollerna inte kunnat klarläggas. Att momentet med flyktbilen inte fanns uttryckligen angivet i gärningsbeskrivningen anser jag inte vara nödvändigt. Detta moment, som ligger mycket nära det händelseförlopp som konstituerar den brottsliga gärningen, avhandlades vid förhandlingen. Även om jag hade påpekat att möjlighet fanns att döma på det sätt som gjordes har jag svårt att tro att inriktningen av försvaret hade blivit annorlunda. Det bör i sammanhanget särskilt noteras att S.Y:s inställning var att han överhuvudtaget inte befunnit sig på brottsplatsen.

Med detta vill jag säga att S.Y. i gärningsbeskrivningen och vid förhandlingen, i linje med vad artikel 6 i Europakonventionen föreskriver, i detalj underrättats om innebörden av och grunden för anklagelsen mot honom. Domen har inte heller baserats på något för S.Y. överraskande moment som han inte har haft möjlighet att försvara sig mot.

Varken försvararen eller åklagaren har i skrivelser till hovrätten reagerat på att tingsrätten i sin bedömning lämnat gärningsmännens roller öppna, vilket talar för att det hos dem inte funnits någon oklarhet i frågan. Det tog nästan tre veckor innan S.Y. överklagade domen genom sin försvarare. Inget nämndes om att S.Y. dömts på felaktiga grunder eller på något annat överraskande sätt. Inget frifotsyrkande framställdes. Åklagaren anförde i sin tur i sin svarsskrivelse till hovrätten att tingsrätten gjort en rätt bedömning i ansvarsfrågan.

Hovrätten, som förfogat över häktningsfrågan efter överklagandet, har inte heller under beredningen av målet funnit skäl att självant vidta åtgärder i anledning av att S.Y., enligt hovrättens uppfattning, blivit dömd för annan gärning än den som angetts i åtalet.

Jag är alltså av uppfattningen att det inte funnits någon oklarhet hos parterna som bort undanröjas genom materiell processledning. Även om det hade funnits en sådan oklarhet är det ingalunda självklart att materiell processledning bort utövas. Hovrättens hantering av den oklarhet som uppenbart fanns i hovrätten är ett exempel på hur svårt det kan vara att avgöra när materiell processledning bör utövas.

Med hänsyn till vad sålunda anförts i det ovanstående anser jag att det saknas anledning att överhuvudtaget rikta kritik mot min handläggning av målet.

I ett beslut den 29 maj 2015 anförde *JO Lindström* följande:

Bedömning

Regler i rättegångsbalken och Europakonventionen

I 30 kap. 3 § rättegångsbalken anges som huvudregel att en dom i ett brottmål inte får avse någon annan gärning än den som det har förts talan om i behörig ordning. I ett mål om allmänt åtal beskriver åklagaren gärningen i den gärningsbeskrivning som är en del av hans eller hennes stämningsansökan.

Ett viktigt skäl till att rätten inte får döma över något som ingen har fört talan om är naturligtvis att den tilltalade ska veta vad han eller hon ska försvara sig mot. Samma skäl ligger bakom Europakonventionens regel om att var och en som anklagas för brott har rätt att i detalj underrättas om innebörden av och grunden för anklagelsen mot honom eller henne och att få tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar.

Medgärningsmannaskap

Åklagarens gärningsbeskrivning inleds med ett påstående om att O.K. och S.Y. rånat en butik tillsammans och i samförstånd med andra personer. Det är alltså fråga om vad som i straffrätten kallas för medgärningsmannaskap. Denna form av gärningsmannaskap kännetecknas av att det inte är en person som ensam uppfyller brottsrekvisiten utan det är flera personer som har hjälpts åt. Vid ett bankrån kan det exempelvis stå klart att en av de inblandade har tillgripit pengarna, en har hotat personal och kunder och en har stått vakt med skjutvapen vid en flyktbil omedelbart utanför banklokalen. Att det inte går att fastställa vem

som har gjort vad utesluter i ett sådant fall inte att samtliga döms som gärningsmän för rån (se Victor, Den åtalade gärningen – några tankar om utformningen av gärningsbeskrivningar, i 35 års utredande, en vänbok till Erland Aspelin, s. 247).

Åklagarens påståenden i gärningsbeskrivningen

Den gärningsbeskrivning som Norrköpings tingsrätt hade att ta ställning till är inte lättillgänglig. Först påstods att ett antal personer, däribland S.Y. och den medtilltalade O.K., hade begått brottet tillsammans och i samförstånd. Därefter påstods att S.Y. hade hotat målsäganden inne i butiken. Det framgick vidare att guldföremål hade tillgripits, men det framgick inte uttryckligen vem av de inblandade som påstods ha tillgripit dem. O.K. och en annan person påstods ha hållit vakt. Slutligen påstods att O.K. hade deltagit i planeringen av rånet.

Sammanfattningsvis påstod åklagaren alltså följande beträffande S.Y.:

1. Han hade tillsammans och i samförstånd med andra stulit guldföremål genom hot.
2. Han hade hotat målsäganden i butiken.

Tingsrättens dom

I sin dom analyserade tingsrätten först om det fanns tillräcklig bevisning för att S.Y. hade utfört själva rånet i butiken. Tingsrätten kom fram till att det fanns en beaktansvärd risk för att det kunde vara en annan inblandad person och inte S.Y. som hade utfört själva rånet.

Därefter konstaterade tingsrätten att det av ett vittnesmål framgick att rånaren flydde till ett garage och satte sig i baksätet på en bil som med en rivstart lämnade platsen. Tingsrätten drog slutsatsen att S.Y., om han inte varit rånaren, måste ha varit den person som förde flyktbilen från brottsplatsen. Detta moment hade enligt tingsrätten utöver planeringen av rånet varit nödvändigt för brottets utförande. Tingsrätten slutförde resonemanget genom att konstatera att med förbehåll för att deras båda roller inte kunnat klarläggas var S.Y. en av gärningsmännen. I domslutet dömde tingsrätten S.Y. för rån till två års fängelse.

Kan man döma så?

Tingsrätten dömde alltså S.Y. för att *antingen* ha varit inne i butiken och rånat den *eller* för att ha kört flyktbilen. Och det är en tänkbar lösning enligt den straffrättsliga läran om medgärningsmannaskap. Men vad det nu är fråga om är inte tingsrättens straffrättsliga bedömning utan dess tillämpning av 30 kap. 3 § rättegångsbalken. Och enligt den bestämmelsen fick tingsrätten inte döma S.Y. för någon annan gärning än den som han hade åtalats för.

Fredrik Lenter har utförligt argumenterat för att Norrköpings tingsrätts prövning stämmer med regleringen i 30 kap. 3 § rättegångsbalken. Enligt Fredrik Lenter har prövningen gått till så att rätten först tagit ställning till de individualiserade momenten, i detta fall påståendena att S.Y. varit inne i butiken och utfört själva rånet. När dessa moment inte blivit styrkta har rätten haft att pröva det generella påståendet, att gärningen utförts tillsammans och i samförstånd

med andra. Inom ramen för detta generella påstående skulle rätten alltså enligt Fredrik Lenters uppfattning kunna pröva om S.Y. hade medverkat genom att köra en flyktbil även om detta inte uttryckligen påståtts av åklagaren.

Jag delar inte Fredrik Lenters uppfattning. Gärningsbeskrivningen innehåller inget påstående om att någon av gärningsmännen hade kört en flyktbil. Tingsrättens dom, där S.Y. dömts för att *antingen* ha varit inne i butiken och rånat den *eller* kört flyktbilen, avser alltså en annan gärning än den som åklagaren åtalade honom för. Domen strider därför mot 30 kap. 3 § första meningen rättegångsbalken.

Fredrik Lenter var tingsrättens ordförande. Han förtjänar kritik för den felaktiga hanteringen av åtalet mot S.Y.

Ärendet avslutas.

Uttalanden om den otydliga utformningen av ett föreläggande att betala s.k. tilläggsavgift i ett mål som överlämnats till Kalmar tingsrätt från Kronofogdemyndigheten

(Dnr 6998-2014)

Beslutet i korthet: Sedan den 1 juli 2014 gäller att den part som har inlett ett mål vid Kronofogdemyndigheten ska betala en tilläggsavgift när målet överlämnas till tingsrätten. Anmälaren betalade in en sådan avgift till Kalmar tingsrätt trots att han redan hade fått betalt för sin fordran av svaranden och därmed inte längre hade ett intresse av att tingsrätten skulle pröva målet. I JO:s beslut konstateras att det föreläggande som tingsrätten skickade ut till anmälaren inte var tydligt utformat, varför han inte förstod dess innebörd eller konsekvensen av inbetalningen. Eftersom tingsrätten hade använt en mall som Domstolsverket tillhandahöll får tingsrätten emellertid ingen kritik.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Tomas L. klagomål mot Kalmar tingsrätt med anledning av handläggningen av ett tvistemål som efter ansökan om återvinning hade överlämnats till tingsrätten från Kronofogdemyndigheten. Tomas L. uppgav bl.a. att han inte förstod vad målet handlade om eller vad begreppet återvinning betydde.

Utredning

JO begärde in och granskade handlingar i tingsrättens mål FT 3120-14. Av handlingarna framgick bl.a. följande:

Målet inleddes genom att Tomas L. ansökte om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten. Sedan Kronofogdemyndigheten hade meddelat utslag ansökte svaranden om återvinning och anförde att han hade betalat skulden. Till ansökan om återvinning bifogade svaranden ett kontoutdrag som visade betalningen. Kronofogdemyndigheten lämnade över målet till tingsrätten.

I ett föreläggande till Tomas L. informerade tingsrätten honom om att svaranden hade ansökt om återvinning och att Kronofogdemyndigheten därför hade överlämnat målet till tingsrätten där handläggningen skulle fortsätta. I föreläggandet uppgavs att Tomas L. behövde komplettera sin talan med en tilläggsavgift om 600 kronor. Vidare uppgavs bl.a. följande: ”Observera att om Ni inte betalar tilläggsavgiften kan tingsrätten avvisa Er talan och undanröja Kronofogdens utslag. En avvísning innebär att målet inte kommer att prövas i sak. Ett undanröjande av utslaget innebär att kravet inte längre är fastställt och verkställbart.” Tomas L. betalade ansökningsavgiften. Målet avslutades sedermera genom ett beslut enligt vilket tingsrätten undanröjde Kronofogdemyndighetens utslag och avskrev målet från fortsatt handläggning. Tomas L:s yrkande om ersättning för rättegångskostnader om 600 kronor respektive återbetalning av detta belopp lämnades samtidigt utan bifall.

JO remitterade ärendet till tingsrätten som uppmanades att yttra sig över följande konstaterande och frågeställning: Om Tomas L. inte hade betalat tilläggsavgiften skulle tingsrätten ha avvisat hans talan. Borde tingsrätten närmare ha förklarat innebörden och konsekvenserna av detta för honom med beaktande av att han såvitt framgick redan hade fått betalt för sin fordran?

Tingsrätten (lagmannen Conny Jörneklint) lämnade in ett remissvar med följande innehåll:

I målet ifråga använde tingsrätten för föreläggandet att betala in tilläggsavgift den normalmall som finns i VERA och som tillhandahålls av Domstolsverket. Föreläggandet görs av registrator varför någon juridisk prövning inte sker innan föreläggandet går ut. Det finns alltså för närvarande ingen prövning av om det finns ett påstående om att betalning skett som grund för ansökan om återvinning.

Konstruktionen med tilläggsavgift tillkom genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2014. Konstruktionen att det är käranden som ska betala avgift när svaranden företar en rättegångshandling kan vara förrädisk för den som inte till fullo förstår innebörden av den exekutionstitel som utfärdats.

Enligt 61 a § andra stycket lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning ska tingsrätten avvisa ett mål där Kronofogdemyndigheten har meddelat utslag om tilläggsavgiften inte betalas och samtidigt ska tingsrätten undanröja Kronofogdemyndighetens utslag. Det är en upplysning om detta som framgår av föreläggandemallen och som användes av tingsrätten i det aktuella målet.

Om käranden i detta fall hade låtit bli att betala tilläggsavgiften skulle tingsrätten alltså ha undanröjt utslaget. Den fråga som väcks i remissen till tingsrätten är om tingsrätten borde ha förklarat närmare för käranden innebörden och konsekvenserna av undanröjandet av utslaget med beaktande av att han såvitt framgick redan hade fått betalt för sin fordran.

En första kommentar till frågan är att sambandet mellan ett påstående om betalning och faktisk betalning i samband med bestridande eller ansökan om återvinning är mycket otillförlitligt. I detta fall kanske sannolikheten dock var högre än normalt att betalning skett eftersom ett kvitto var fogat till ansökan om återvinning. Det är dock så osäkert att koppla ett tillägg till föreläggandet om tilläggsavgift till ett påstående om betalning att jag skulle vilja avråda från en sådan koppling.

Jag har frågat mina kollegor på de mellanstora domstolarna – dit Kalmar tingsrätt hör – om någon har övervägt ett sådant tillägg som efterfrågas i

remisskrivelsen men ingen har övervägt ett sådant tillägg. Vi har dock övervägt frågan i kretsen av domarna på tingsrätten och funnit att det finns skäl att tillfoga en upplysning om innebörden av att ett utslag undanröjs.

Kalmar tingsrätt kommer således att nu tillfoga följande i det föreläggande om tilläggsavgift som sänds ut i fall av återvinning efter utslag:

”För det fall Ni har fått full betalning för Er fordran, inklusive full ersättning för ränta och kostnader, bör Ni inte betala in tilläggsavgiften. Om fullgörelse skett enligt Er talan kvarstår inget för rätten att pröva och målet avskrivs. Detta medför att Ni inte kan få ersättning av svaranden för tilläggsavgiften.”

Tomas L. bereddes tillfälle att yttra sig över tingsrättens remissvar.

I ett beslut den 29 maj 2015 anförde *JO Lindström* följande:

Bedömning

Sedan den 1 juli 2014 gäller att den part som har inlett ett mål vid Kronofogdemyndigheten ska betala en tilläggsavgift när målet överlämnas till tingsrätten (2 § förordningen [1987:452] om avgifter vid de allmänna domstolarna). Om tilläggsavgiften inte betalas ska målet avvisas (61 a § första stycket lagen [1990:746] om betalningsföreläggande och handräckning, BfL, samt 42 kap. 3 och 4 §§ rättegångsbalken, RB). Om målet avvisas på grund av att tilläggsavgiften inte betalats ska tingsrätten samtidigt undanröja Kronofogdemyndighetens utslag (61 a § andra stycket BfL).

Av utredningen framgår att tingsrätten, när målet hade överlämnats dit från Kronofogdemyndigheten, skickade ett föreläggande med följande innehåll till Tomas L.:

Svaranden har ansökt om återvinning av Kronofogdens utslag med nr 22-146063-14. Kronofogden har därför överlämnat målet till tingsrätten, där handläggningen nu fortsätter. Ni behöver komplettera med:

- tilläggsavgift 600 kr. Beloppet kan lämpligen betalas in på tingsrättens PlusGirokonto 814044-4. Ange Ert fullständiga namn och tingsrättens målnummer FT 3120-14 vid betalning. Observera att om Ni inte betalar tilläggsavgiften kan tingsrätten avvisa Er talan och undanröja Kronofogdens utslag. En avvisning innebär att målet inte kommer att prövas i sak. Ett undanröjande av utslaget innebär att kravet inte längre är fastställt och verkställbart.

Kronofogdemyndigheten hade i sitt utslag förpliktat svaranden att betala sammanlagt 741 kronor till Tomas L. Tomas L. hade fått betalt den 26 augusti 2014, alltså innan Kronofogdemyndigheten meddelade sitt utslag. När tingsrätten fick handlingarna från Kronofogdemyndigheten i september hade alltså Tomas L. inget intresse av att utslaget skulle bestå. Att betala 600 kronor i tilläggsavgift, som tingsrätten hade förelagt honom att göra, skulle alltså vara helt bortkastade pengar för honom.

Men Tomas L. följde tingsrättens föreläggande och betalade 600 kronor i tilläggsavgift. Av hans anmälan till JO och de handlingar som han skickade till tingsrätten efter det att han hade tagit emot föreläggandet och betalat tilläggsavgiften framgår att han inte förstod innebörden av tingsrättens föreläggande eller konsekvenserna av att han betalade tilläggsavgiften.

Skriftlig information som kommer från domstolarna måste vara tydlig och lättfattlig. Detta är av stor betydelse för medborgarnas förtroende för domstolarna. Att förelägganden utformas på ett enkelt och begripligt sätt är vidare en förutsättning för att domstolen ska kunna klarlägga i vad mån det föreligger oenighet mellan parterna samt avhjälpa otydligheter eller ofullständigheter i parternas framställningar (jfr 42 kap. 8 § andra stycket RB). Enligt min mening var föreläggandet som skickades till Tomas L. inte formulerat på ett tydligt sätt. När domstolen inte på ett lättbegripligt sätt förklarar innebörden av att ett utslag undanröjs finns risk för att käranden – som i det aktuella fallet – betalar tilläggsavgiften trots att han eller hon saknar intresse av att tingsrätten prövar målet.

Tingsrätten har i remissvaret förklarat att den använde en mall som tillhandahålls av Domstolsverkets verksamhetsstöd. Jag finner därför inte anledning att kritisera tingsrätten för utformningen av föreläggandet. I remissvaret har tingsrätten uppgett att den i fortsättningen kommer att göra ett tillägg till förelägganden om tilläggsavgift som sänds ut när mål har överlämnats från Kronofogdemyndigheten efter ett utslag. Jag ser mycket positivt på detta.

Eftersom mitt beslut berör en av de mallar som tillhandahålls av Domstolsverket skickas beslutet till Domstolsverket för kännedom.

Ärendet avslutas.

Kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt för den bristfälliga utformningen av en treskodom

(Dnr 386-2015)

Beslutet i korthet: I en treskodom hade kärandens yrkande och åberopanden av de omständigheter som yrkandet grundades på redovisats genom hänvisning till en bilaga. Bilagan utgjordes av en överlämnandeskrift ställd till Kronofogdemyndigheten samt kopior av kontoutdrag, fakturor och girobetalningar. I JO:s beslut konstateras att de omständigheter som käranden åberopade till stöd för sitt yrkande – och därmed domens rättskraft – inte klart och tydligt kan utläsas ur domen. Dessutom gjorde antalet bilagor och deras innehåll att domen blev oöverskådlig och svårläst. Den ansvariga domaren får kritik för utformningen av treskodomen.

Initiativet

I samband med JO:s inspektion vid Blekinge tingsrätt den 11–13 november 2014 uppmärksammades utformningen av en treskodom i mål T 1857-14. I treskodomen hade kärandens ”yrkande och grunder” redovisats genom en hänvisning till ”överlämnandeskriften, bilaga 1”. I en bilaga till domen fanns överlämnandeskriften till Kronofogdemyndigheten samt två kopior av ”tillfälligt kontoutdrag”, sex kopior av fakturor och sex kopior av girobetalningar.

JO beslutade att utreda utformningen av treskodomen i ett särskilt ärende.

Utredning

JO begärde in handlingar i tingsrättens mål T 1857-14.

JO uppmanade därefter tingsrätten att lämna upplysningar om tredskodomen och yttra sig över utformningen av den. Av yttrandet skulle särskilt framgå vilka överväganden som hade gjorts för att det skulle vara möjligt att utläsa av domen vilken den s.k. grunden för käromålet var och vad som alltså omfattades av domens rättskraft. Tingsrätten skulle vidare redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

Tingsrätten (lagmannen Laila Kirppu) lämnade ett remissvar med ett bifogat yttrande från rådmannen Ingela Klinteberg.

Laila Kirppu uppgav följande:

Tingsrätten har i domen redovisat yrkanden och åberopanden genom hänvisning till en domsbilaga.

Tingsrätten har i sin mallsamling bl.a. en mall för tredskodomar med hänvisning till bilaga för yrkande och grunder. En förutsättning för att utforma domar på detta sätt är naturligtvis att bilagan är utformad så att man tydligt kan utläsa och förstå domens rättskraft. Domen ska inte tyngas av sådant som är onödigt för förståelsen och tydligheten.

Jag delar Ingela Klintebergs uppfattning att yrkandet och grunden för käromålet borde ha redovisats på ett tydligare sätt i detta fall. Ingela Klinteberg hade vid tidpunkten för domens meddelande en hård arbetssituation och hon hade också tjänstgjort förhållandevis kort tid som domare. Ingela Klinteberg har ingen traditionell domarbakgrund och var under utbildning. Till saken hör också att jag borde ha tagit ansvar och sett till att hennes domar hade kvalitetsgranskats i större utsträckning med hänsyn till hennes begränsade erfarenhet. Jag har emellertid svårt att finna att det finns grund för klander av den handläggning som förekommit.

Ingela Klinteberg uppgav följande:

Den bakgrundsbeskrivning som JO lämnat till tingsrätten är korrekt. Emellertid önskar jag även framföra följande:

Såsom JO konstaterat finns i den aktuella tredskodomen en hänvisning till domsbilaga i vilken kärandens yrkande och, som jag uppfattat, grunder redovisas. Till domsbilagan har fogats överlämnandeskriften från Kronofogdemyndigheten jämte bilagor i form av kontoutdrag, fakturor och kopior på girobetalningar. Under rubriken Yrkanden m.m. i domen framgår kärandens yrkande såsom det framgått i ansökan om betalningsföreläggande till Kronofogdemyndigheten. Detta parat med hennes överlämnandeskrift utgör hennes yrkande vid tingsrätten. Av samma handling framgår, som jag har uppfattat henne, grunden för hennes talan.

I fråga om specifika förhållande som jag uppmanats att yttra mig över får jag även anföra följande:

Grunden för talan

Jag är medveten om bestämmelserna i rättegångsbalken om kraven för vad en dom ska innehålla. Såsom anges i rättegångsbalken 17 kap. 7 § 1 st 4 p ska tingsrättens dom innehålla parternas yrkande och invändningar samt de omständigheter som den grundas på. Av domen i målet framgår kärandens yrkande dels såsom yrkandet framställts i ansökan om betalningsföreläggande dels i domsbilaga 1, överlämnandeskriften, jämte dess bilagor. Av överlämnandeskriften har jag uppfattat att det framgår att grunden för kärandens talan är fordran. Det kan måhända vara ett visst extensivt påstående men jag har särskilt sett det i ljuset av att processen som sådan har startat i

Kronofogdemyndighetens summariska process för betalningsföreläggande och därmed sammanhängande frågor om betalning. Det kan i viss mån ha lett till den måhända något extensiva tolkningen att det av överlämnandeskriften framgått att grunden för kärandens talan är fordran och specifikt de fordringar som framgår av till överlämnandeskriften bilagda handlingar. Jag kom härigenom till slutsatsen att grunden var avgränsad på ett sätt som gjorde det möjligt att identifiera domens rättskraft.

Domens rättskraft

Jag har kunskap om bestämmelsen om domens rättskraft och att grunden för käromålet har betydelse för domens rättskraft såsom den anges i 17 kap. 11 § rättegångsbalken. Domens rättskraft har betydelse i flera avseenden, av vilket i vart fall ett är att den sak som blivit prövad inte som processföremål kan underkastas förnyad prövning under förutsättning att processföremålen är identiska och alltså rör samma sak. En dom som vinner laga kraft tar åt sig av rättskraft. Rättskraften i sig beskrivs inte närmare till sitt omfång i doktrinen.

I tredskodomen i målet uppfattade jag det som att grunden för talan framgått av överlämnandeskriften samt dess bilagor och att den därmed sammanhängande rättskraften även vid genomgång av handlingarna kom att klarläggas och avgränsas. Tre moment är aktuella för rättskraftens bestämmande: saken, talan och rättens avgörande. Dessa tre moment beaktade jag vid tredskodomens meddelande och uppfattade att momenten förelåg.

Vid tredskodomens meddelande uppfattade jag det som att saken och talan framgick av de till domen bilagda handlingarna samt att rättskraften därmed inte bara framgick utan även var avgränsad. Att domen görs orubblig är en självklarhet i ett rättssamhälle. Att grund och rättskraft däremot med extensiv tolkning och svårighet bibringas parter och andra är mindre acceptabelt. Domar ska vara klara och lättillgängliga.

Rutin

Vid tidpunkten för domens meddelande fanns en rutin vid tingsrätten angående domsskrivning av innebörd att samtliga handlingar, såväl överlämnandeskrift som till skriften bilagda handlingar, scannades in i akten samt att det under Yrkanden m.m. hänvisades till överlämnandeskriften jämte bilagor. Annan rutin att skriva förelåg inte. Den rutinen lärdes ut, fanns dokumenterad i tingsrättens mallsamling och tillämpades i huvudsak bland ordinarie domare, beredningsjurister och tingsnotarier. Den återspeglade även i beredningsorganisationens hantering av inscanning av handlingar vid överlämnade från Kronofogdemyndigheten. Jag tillämpade den rutinen. I dag har tingsrätten ändrat rutinen till förmån för att i text redogöra för yrkanden och grunder snarare än att hänvisa till bilagor.

Meddelandet av begripliga domar är ett led i ett bemötande av parter och ombud som har sin grund i ett demokratiskt förhållningssätt. För domstolen är självklart meddelande av klara och tydliga domar en viktig del i bemötandearbetet. Vid tidpunkten för domens meddelande hade jag nyligen tillträtt som rådman. Jag har inte någon traditionell domarbakgrund utan har en övervägande straffrättslig bakgrund. Mot bakgrund av detta kom jag, säkert i större mån än mera erfarna kollegor, att luta mig mot av tingsrätten utarbetade rutiner och föreliggande mallsamling.

Sammanfattning

Vid en närmare genomgång av domen kan jag medge att grunden för käromålet samt överväganden om den därmed sammanhängande rättskraften kunnat åtgärdas på ett bättre och framför allt tydligare sätt. För sådana brister är jag självklart beredd att ta till mig befogad kritik. Arbetsbelastningen

vid tidpunkten var mycket omfattande och tung. Under sådana omständigheter tillämpade jag den för tillfället rådande rutinen vid tingsrätten med hänvisning till bilagor. Dessa båda omständigheter parat med min avsaknad av traditionell domarbakgrund tillika avsaknad av närmare rutiner för kvalitetssäkring av domar, kan enligt min uppfattning, i väsentlig mån ha bidragit till eventuella tillkortakommanden.

I ett beslut den 1 juni 2015 anförde *JO Lindström* följande:

Bedömning

En tvistemålsdom ska i skilda avdelningar ange bl.a. domslutet, parternas yrkanden och invändningar samt de omständigheter som dessa grundas på och domskälen med uppgift om vad som är bevisat i målet (17 kap. 7 § rättegångsbalken, RB). Tredskodomar får dock utfärdas i förenklad form (17 kap. 8 § RB). Innehållet i en dom som utfärdas i förenklad form behöver inte redovisas i skilda avdelningar och de omständigheter som yrkanden eller bestridanden grundas på får redovisas i en bilaga (22 § förordningen [1996:271] om mål och ärenden i allmän domstol).

Det finns alltså inte något hinder mot att i en tredskodom redovisa de omständigheter som kärandens yrkande grundas på (den s.k. grunden för käromålet) genom att hänvisa till en domsbilaga. Även när information tas in i en dom genom bilagor måste det dock gå att utläsa vilken konkret tvist som har avgjorts. Detta är nödvändigt bl.a. för att kunna fastställa vad som omfattas av domens rättskraft (jfr 17 kap. 11 § RB). En målsättning bör vidare vara att utforma en dom så att den blir begriplig för alla som tar del av den och att onödig information som saknar betydelse för sammanhanget undviks.

Tingsrätten beslutade i tredskodomen att svaranden skulle betala drygt 35 000 kronor och ränta på beloppet till käranden. Under rubriken Yrkanden m.m. hänvisade tingsrätten angående kärandens yrkande och grunder till en bilaga till domen. Till domen fogade tingsrätten kärandens överlämnandeskrift till Kronofogdemyndigheten och bilagorna till överlämnandeskriften: ett kontoutdrag, tre fakturor och tre giroblanketter, allt i dubbla kopior. I överlämnandeskriften skrev käranden i huvudsak följande: ”Skickar här kopior på räkningar som jag har betalat”, ”skickar även kontoutdrag från servicekonto som hyran ej har betalats in på sedan januari då dom betalade för dec o jan”, ”kravet gäller även N.N.” och ”jag fick tillträde till fastigheten 140616”. Av fakturorna kan utläsas att käranden hade fakturerats för vatten, avlopp och sophämtning för tidsperioden 1 januari 2014–30 juni 2014.

Av de handlingar i tingsrättens akt som inte fogades till domen framgår bl.a. att det yrkade beloppet om drygt 35 000 kronor avsåg hyra under perioden februari–juni 2014 för en fastighet som svaranden hade hyrt på en adress i Rödeby samt ersättning för kostnader för sophämtning under perioden februari–april 2014. Detta framgår inte av bilagorna till domen. En välvillig tolkning av bilagorna ger läsaren intrycket att yrkandet avsåg ersättning för någon form av hyra under en oklar tidsperiod samt kostnader för vatten, avlopp och sophämtning under tidsperioden 1 januari 2014–30 juni 2014. De omständigheter som käranden åberopade till stöd för sitt yrkande – och därmed domens rättskraft – kan alltså, enligt min uppfattning, inte klart och tydligt utläsas ur domen.

Ingela Klinteberg har i sitt yttrande till JO angett att hon uppfattade att grunden för kärandens talan var ”fordran”. Jag vill med anledning av detta framhålla att den s.k. grunden för ett käromål utgörs av de faktiska omständigheter (dvs. rättsfakta) som parten vill åberopa till stöd för sitt yrkande. Grunden måste alltså vara så specificerad att yrkandet kan individualiseras genom de omständigheter som åberopas. I ett kravmål räcker det därmed inte med att käranden åberopar att han eller hon har en ”fordran” mot svaranden utan käranden måste ange bl.a. när och hur denna fordran har uppkommit.

Som jag har angett ovan bör en målsättning vara att utforma en dom så att den blir begriplig för alla som tar del av den och att onödigt information undviks. Bilagorna som fogades till tredskodomen innehåller i vissa delar helt onödigt information och gör att domen är oöverskådlig och svårläst. Att tingsrätten bilade dubbel exemplar av flera handlingar är vidare anmärkningsvärt och tyder på att Ingela Klinteberg inte läste igenom domen innan den expedierades.

Sammanfattningsvis är domen bristfällig i flera delar. Ingela Klinteberg, som var ansvarig för tredskodomen, förtjänar kritik för utformningen av den.

Ärendet avslutas.

Allvarlig kritik mot en rådmann vid Blekinge tingsrätt i ett mål om vårdnad om barn m.m. för den långa handläggningstiden, för avsaknad av tidsplan och för bristfällig processledning

(Dnr 382-2015)

Beslutet i korthet: Ansökan om stämning i ett mål om vårdnad om barn m.m. lämnades in till tingsrätten den 5 mars 2010 och avgjordes genom en dom på handlingarna den 21 april 2015, dvs. drygt fem år senare. I beslutet får den ansvarige rådmannen allvarlig kritik för avsaknaden av tidsplan, för bristfällig processledning och för den långa handläggningstiden av målet.

Initiativet

Under JO:s inspektion vid Blekinge tingsrätt den 11–13 november 2014 uppmärksammades handläggningen av tingsrättens mål T 650-10.

I protokollet från inspektionen antecknades följande: I mål T 650-10, som gällde vårdnad om barn m.m., inkom ansökan om stämning den 5 mars 2010. Ett sammanträde för muntlig förberedelse hölls den 28 april 2010. Utsatta huvudförhandlingar den 1 juni 2011 och den 17 augusti 2011 ställdes in. Ett ytterligare sammanträde för muntlig förberedelse hölls den 4 juni 2012 och den 27 oktober 2014 kallade tingsrätten till ett nytt sådant sammanträde. Tingsrättens handläggning stannade under perioder helt av och någon tidsplan hade inte upprättats i målet.

Jag beslutade att ta upp tingsrättens handläggning av tvistemålet till utredning i ett särskilt ärende.

Utredning

Dagboksblad och handlingar i målet hämtades in och granskades.

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

Tingsrätten (lagmannen Laila Kirppu) lämnade följande remissvar:

Det kan konstateras att handläggningen av målet periodvis har avstannat på ett oacceptabelt sätt. Jag kan endast svara för tiden efter januari 2014 eftersom jag då tillträdde som lagman vid Blekinge tingsrätt. Jag har frågat Tomas Törnqvist varför handläggningen har dragit ut på tiden och avstannat under långa perioder utan någon aktivitet överhuvudtaget. Svaret jag har fått är att det beror på hård arbetsbelastning. Han har också nämnt att utsatta huvudförhandlingar har fått ställas in, att part inte inställt sig till sammanträde och att nya upplysningar från flera socialnämnder har fått inhämtas. Noteras bör att parterna har processat utan ombud vilket möjligen kan ha komplicerat handläggningen.

Avsaknaden av tidsplan och bristfällig processledning har fört med sig att rättegången inte har genomförts inom skäligen tid.

Rådsmannen Tomas Törnqvist lämnade följande yttrande:

Dom har nu meddelats i målet. Handläggningen av målet har dragit ut på tiden, vilket jag beklagar och är beredd att ta till mig kritik för. Möjligen kan en mycket hård arbetsbelastning i någon mån ursäktas det inträffade.

Tingsrätten avgjorde målet på handlingarna och dom meddelades den 21 april 2015, dvs. drygt fem år efter det att fadern hade ansökt om stämning. I domen lämnade tingsrätten faderns yrkanden om vårdnad och boende utan bifall. Tingsrätten beslutade emellertid att barnen skulle ha rätt till visst umgänge med fadern.

I ett beslut den 2 juni 2015 anförde *JO Lindström* följande:

Bedömning

I 2 kap. 11 § regeringsformen finns ett uttryckligt krav på att en rättegång ska genomföras inom skäligen tid. I 42 kap. 6 § tredje stycket rättegångsbalken, RB, anges att rätten ska driva förberedelsen i ett tvistemål med inriktning på ett snabbt avgörande. Denna förpliktelse ska rätten fullgöra genom formell och materiell processledning. Rätten ska alltså dels styra upp processens yttre ramar, dels verka för att tvistefrågorna blir klarlagda. Det är viktigt att rätten agerar med fasthet i båda dessa avseenden och hela tiden är aktiv under förberedelsen.

Rätten ska också upprätta en tidsplan för målets handläggning, om det inte är obehövligt på grund av målets beskaffenhet eller av något annat särskilt skäl (42 kap. 6 § fjärde stycket RB). En omsorgsfullt upprättad tidsplan medför en uppstramning och effektivisering av förberedelsen och ger såväl parterna som rätten en god överblick över processen och vilka åtgärder som återstår att vidta för att kunna avgöra målet. Detta skapar vidare förutsättningar för en snabbare handläggning (prop. 2004/05:131 s. 132 f).

Det är domstolen och inte parterna som bestämmer hur förberedelsen av ett tvistemål ska skötas. Just i mål om vårdnad och umgänge med barn är domstolens ansvar särskilt påtagligt. I dessa mål är det inte bara parterna som berörs

av hur handläggningen bedrivs utan även, och ibland framför allt, deras barn. Det kan också konstateras att långa uppehåll i handläggningen ofta får till följd att rätten tar in kompletterande utredning om barnens situation, vilket i sin tur kan leda till att handläggningen fördröjs ytterligare. Detta verkar ha varit fallet i det nu aktuella målet.

Målet inleddes den 5 mars 2010. Efter ett första sammanträde för muntlig förberedelse i april 2010 ställdes två utsatta huvudförhandlingar in under 2011. Därefter höll tingsrätten ytterligare två sammanträden för muntlig förberedelse, den 4 juni 2012 och 26 november 2014. Dessförinnan hade tingsrätten skickat ut slutförelägganden till parterna vid tre olika tillfällen (27 oktober 2011, 12 juni 2012 och 8 augusti 2013). Av föreläggandena framgick att tingsrätten avsåg att avgöra målet utan huvudförhandling och att parterna fick tillfälle att skriftligen slutföra sin talan. Under flera perioder stannade handläggningen helt av, bl.a. under elva månader från juli 2012 till slutet av maj 2013. Efter att en vårdnads-, boende- och umgängesutredning hade kommit in i september 2010 begärde tingsrätten in kompletterande upplysningar vid ett flertal tillfällen under åren 2011–2014. Målet avgjordes genom dom den 21 april 2015.

Avsaknaden av en tidsplan och bristfällig processledning har bidragit till att målet har tagit drygt fem år att handlägga. Parternas äldsta dotter, som var 9 år gammal när målet inleddes, hade hunnit fylla 14 år när domen slutligen föll. Handläggningstiden är orimligt lång för ett mål som gäller vårdnad om barn. Tomas Törnqvist, som var ansvarig för målet, förtjänar allvarlig kritik för detta. Ärendet avslutas.

Kritik mot Kalmar tingsrätt och mot två av tingsrättens domare i ett mål om vårdnad om barn m.m. för lång handläggningstid, för avsaknad av tidsplan, för bristfällig uppföljning av en utsedd medlares arbete och för att flera fattade beslut saknat stöd i lag

(Dnr 7131-2014)

Beslutet i korthet: Ett mål om vårdnad om barn m.m. i tingsrätten rörde tre barn som var 11, 9 respektive 3 år gamla när målet inleddes. Tingsrätten utsåg en medlare som skulle försöka få föräldrarna att nå en samförstånds-lösning. Medlaren lyckades emellertid inte med det. När domen slutligen föll två år och nio månader efter det att målet hade inletts var barnen 14, 12 respektive 6 år gamla. I JO:s beslut konstateras att det måste anses vara ett misslyckande att ett mål om barn tagit så lång tid som två år och nio månader att handlägga. De viktigaste orsakerna till den långa handläggningstiden är avsaknaden av tidsplan och den bristfälliga uppföljningen av medlarens in-satser. Tingsrätten kritiseras för detta.

Vid sidan av handläggningstiden har tre ytterligare saker uppmärksam-mats vid JO:s granskning.

1. Tingsrätten uppdrog åt två olika personer att hålla samtal med parter-nas två äldsta barn. Det är emellertid inte möjligt för en domstol att utan stöd av lag bestämma att någon utomstående person ska samtala med ett barn, och den domare som fattade besluten får kritik.

2. Tingsrätten beslutade hur en vårdinrättning skulle prioritera en remiss som avsåg barnen. Det finns inget stöd i lagen för ett sådant beslut, och den domare som fattade beslutet får kritik.

3. I tre beslut om umgänge mellan en av föräldrarna och ett av barnen gav tingsrätten utomstående personer – medlarens biträde och en ännu inte utsedd person som skulle vara umgängesstöd – rätt att i vissa situationer bestämma om umgänget. Lagen ger emellertid inte möjlighet till denna typ av delegerat beslutsfattande, och den domare som fattade besluten får kritik.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Nancy O. klagomål mot Kalmar tingsrätt med anledning av handläggningen av ett mål om vårdnad om barn m.m. Hon uppgav bl.a. följande:

Hon lämnade in en ansökan om stämning till tingsrätten i september 2011. Sedan tingsrätten hade förordnat en medlare pågick medlingen under alltför lång tid utan att någon samförstånds-lösning nåddes. Tingsrätten upprättade ald-rig någon tidsplan för handläggningen av målet. Vidare fattade tingsrätten ett antal beslut under handläggningen som inte hade stöd i lagen. Först i juni 2014 avgjorde tingsrätten målet.

Utredning

Handlingar i tingsrättens mål T 3267-11 begärdes in och granskades. Av handlingarna framgick bl.a. följande:

Nancy O. och Patrik O. hade tidigare varit gifta med varandra. De hade gemensamt vårdnaden om sina tre barn som när målet inleddes var 11, 9 respektive 3 år gamla. Barnen skulle enligt en tidigare dom från Kalmar tingsrätt bo tillsammans med Nancy O. Målet, som gällde vårdnaden om barnen, barnens boende och barnens rätt till umgänge med föräldrarna, inleddes vid tingsrätten genom Nancy O:s ansökan om stämning den 8 september 2011. Sedan parterna hade enats om att de ville ha medling utsåg tingsrätten den 14 december 2011 en medlare, Jan H., som skulle försöka få föräldrarna att nå en samförstånds-lösning. Enligt beslutet skulle medlaren ge in ett yttrande till tingsrätten senast den 11 januari 2012. Den 13 januari 2012 begärde och fick medlaren anstånd med att redovisa uppdraget till den 7 februari 2012. Den 9 februari 2012 begärde och fick medlaren anstånd med att redovisa uppdraget till den 9 mars 2012 och den 15 mars 2012 begärde och fick han anstånd till den 16 april 2012. Den 20 augusti 2012 begärde medlaren anstånd till den 30 september 2012. Denna begäran synes inte ha besvarats av tingsrätten. Därefter fortsatte medlingen utan att tingsrätten fattade några fler beslut om anstånd. I ett beslut den 22 oktober 2013 entledigade tingsrätten medlaren från uppdraget. Medlaruppdraget hade då pågått under cirka ett år och nio månader.

I ett beslut den 3 maj 2013 förordnade tingsrätten att en psykiater, Anders A., i egenskap av biträde till medlaren skulle hålla barnsamtal med parternas två äldsta barn inom ramen för medlingen. Nancy O. hade motsatt sig detta. I ett beslut den 19 juni 2013 förordnade tingsrätten att en person som medlaren utsett skulle hålla samtal med de två äldsta barnen.

Den 5 juli 2013 beslutade tingsrätten att tingsrättens interimistiska beslut om visst umgänge och om att en person som medlaren utsett skulle hålla barnsamtal skulle äga företräde framför åtgärder med anledning av en remiss som en läkare hade skickat till barn- och ungdomspsykiatriska mottagningen i Kalmar.

Den 19 juni och den 8 augusti 2013 beslutade tingsrätten interimistiskt om visst umgänge och förordnade att alternativt umgänge i nära anslutning till det beslutade umgänget skulle bestämmas av medlarens biträde Eva-Lotta E. i samråd med parterna om hinder skulle uppstå för umgänge den aktuella tiden.

Tingsrätten beslutade den 22 oktober 2013 interimistiskt om visst umgänge varannan vecka med början vecka 45. Tid och plats för umgänget skulle enligt beslutet bestämmas av en umgängesstödare i samråd med parterna.

Tingsrätten meddelade dom i målet den 23 juni 2014, dvs. cirka två år och nio månader efter att det hade inletts. Någon tidsplan hade inte upprättats i målet.

Ärendet remitterades till tingsrätten, som uppmanades att lämna upplysningar om och yttra sig över följande:

1. Handläggningens förenlighet med bestämmelsen i 42 kap. 6 § tredje stycket rättegångsbalken, RB.

2. Skälen till att tingsrätten inte upprättade någon tidsplan för målets handläggning (42 kap. 6 § fjärde stycket RB).
3. Hur tingsrätten tillämpade 6 kap. 18 a § andra stycket föräldrabalken, FB, i målet.
4. Vilket lagligt stöd tingsrätten hade för besluten den 3 maj 2013 och den 19 juni 2013 att förordna att Anders A., i egenskap av biträde till medlaren, och en person som medlaren utsett skulle hålla samtal med två av de barn som tvisten rörde.
5. Vilket lagligt stöd tingsrätten hade för att i beslutet den 5 juli 2013 förordna att det som tingsrätten hade beslutat om i punkterna 2 och 3 i tingsrättens beslut den 19 juni 2013 skulle äga företräde framför åtgärder med anledning av den remiss som en läkare hade skickat till barn- och ungdomspsykiatriska mottagningen i Kalmar.
6. Vilket lagligt stöd tingsrätten hade för besluten den 19 juni 2013 och den 8 augusti 2013 att överlämna åt medlarens biträde Eva-Lotta E. att bestämma alternativt umgänge i samråd med parterna för det fall det skulle uppstå hinder för det umgänge tingsrätten beslutat samt för beslutet den 22 oktober 2013 att överlämna åt en umgängesstödjare att bestämma tid och plats för visst umgänge.

Tingsrätten (lagmannen Conny Jörneklint) lämnade ett remissvar tillsammans med ett yttrande från rådmannen Katarina Wahlberg.

Conny Jörneklint uppgav följande:

Tingsrätten har blivit anmodad att yttra sig över handläggningen i målet T 3267-11.

Jag har inhämtat underyttrande från rådmannen Katarina Wahlberg, som är den som handlagt målet under större delen av tiden. När Katarina Wahlberg gick på föräldraledighet kom målet att avgöras av f.d. chefsrådmannen Torgil Melin. Katarina Wahlbergs yttrande bifogas och jag hänvisar för en redogörelse för hanteringen i sak till vad som där anförs. Jag delar Katarina Wahlbergs uppfattning om tillämpningen av gällande rätt.

Jag vill inleda med att säga att Katarina Wahlberg visserligen är en relativt ung domare men att hon är mycket mogen och omdömesgill och att hon därför är sällsynt väl lämpad för handläggningen av vårdnads mål med de särskilda krav som dessa mål ställer på handläggningen.

Vårdnads mål är mycket speciella därigenom att individuell hänsyn måste tas till förhållandena i varje enskilt fall. Det är varken möjligt eller önskvärt att lägga någon särskild mall för handläggningen. Det bästa resultatet nås ofta genom ett flexibelt hänsynstagande till de stridande föräldrarna, allt för att försöka nå en samförståndslösning till gagn för de barn som drabbas av föräldrarnas konflikt i varje vårdnads mål.

Kalmar tingsrätt har en domsaga som innehåller tolv kommuner av lite olika storlek. De flesta kommuner är små och har därmed begränsade resurser för att biträda tingsrätten med program av typen ”Konflikt och Försoning” som erbjuds parter i bl.a. Nacka, Södertälje och Södertörns tingsrätter för att stärka barnperspektivet i mål som rör vårdnad, boende och umgänge. Det programmet bygger på ett nära samarbete mellan tingsrätten och familjerätten inom socialtjänsten. De flesta av kommunerna inom Kalmar län har inte resurser att ingå i ett program av detta slag.

Kalmar tingsrätt har därför i ett antal mer komplicerade vårdnads mål arbetat med medlaren Jan H. som en möjlighet att biträda parterna med professionell hjälp och med tillgång till utbildad barnpedagog och specialist i barnpsykiatri. Metoden har varit mycket framgångsrik. Ett stort antal mål

har kunnat lösas genom en samförstånds lösning. En utvärdering av de insatser som förekommit pågår inom ramen för en doktorsavhandling.

I den typ av mål som väljs ut för en sådan medling är tidsbedömningen mycket osäker. I de flesta sådana fall är det därför inte möjligt att göra någon tidsplan. I många fall behövs tid för att få parterna att acceptera en samförstånds lösning och att känna sig trygga i att den kan hålla för framtiden. I sådana fall är en tidplan t.o.m. kontraproduktiv. Hänsynen till barnets bästa är ett överordnat intresse och krav på tidplan i rättegångsbalken måste därmed vika när en press att snabbt få målet avgjort står i strid med barnets eller barnens bästa.

Det bör beträffande det här aktuella målet påpekas att de flesta beslut som fattades skedde efter det att parterna hade enats om innehållet i beslutet.

Undertecknad har fattat beslut i målet under sommaren 2013 då ordinarie handläggare hade semester. Det gäller bl.a. det beslut som efterfrågas under punkt 5. Bakgrunden var att tingsrätten genom rådman Katarina Wahlberg hade fattat ett beslut den 19 juni 2013 om visst umgänge för ett av barnen under medverkan av medlarens biträde Eva-Lotta E. samt att av medlaren utsedd person – som blev överläkaren Anders A. – skulle hålla barnsamtal med två av barnen. I samma beslut uppdrog tingsrätten åt socialnämnden att inkomma med utredning och utlåtande i fråga om vårdnad, boende och umgänge beträffande de tre barnen. Till bilden hör att modern under tiden inkom med anmälningar mot fadern för olika former av övergrepp mot barnen. En av dessa anmälningar resulterade i remissen till BUP. Det var redan vid den här tiden tämligen uppenbart att vissa av anmälningarna saknade fog eftersom Eva-Lotta E. och Anders A. hade varit närvarande vid två av de tillfällen som omfattades av anmälningarna. Tingsrätten fann sedermera i sin dom att anmälningarna var ogrundade.

Barnen hade under en följd av år utsatts för olika samtal och utredningar. Eftersom tingsrätten redan hade fattat ett beslut om barnsamtal och därvid försäkrat sig om att barnpsykiatrisk expertis fanns tillgänglig för barnen i form av överläkaren Anders A. samt att inte för många olika experter borde hålla samtal med barnen samtidigt fann tingsrätten lämpligt att förordna – för barnens bästa – om att de av rätten redan beslutade samtalen skulle avslutas innan BUP-samtalen inleddes. Något hinder i lag för att förordna på detta sätt har jag inte kunnat finna. Tvärtom har rätten en skyldighet att skydda barnen i största möjliga utsträckning från att dras in i föräldrarnas konflikt. Syftet var ju inte att förhindra en BUP-utredning, endast att den av rätten redan beslutade utredningen fick företräde. Det kan i efterhand konstateras att de av rätten beslutade samtalen mellan barnen och Anders A. aldrig kom till stånd.

Fram till den 13 augusti 2013 pågick medlingen med Nancy O:s uttryckta goda minne. Hade Nancy O. dessförinnan antytt att hon ansåg att medlingen borde upphöra hade rätten med all säkerhet fattat beslut om detta. För en meningsfull medling är det av största vikt att medlaren har parternas fulla förtroende. Först den 13 augusti 2013 yrkade Nancy O. att medlingen skulle avslutas. I praktiken upphörde, såvitt jag har kunnat finna, därefter alla medlingsförsök. Sett i efterhand kan man möjligen konstatera att Nancy O. deltog i medlingen och försöken att få umgänge till stånd endast för att därigenom framstå i en bättre dager och jäva de påståenden om umgängessabotage som framfördes av motparten. Kanske borde medlingen ha avslutats tidigare men så länge den pågick och Nancy O. förklarade sig beredd att medverka fanns en förhoppning om att allt kunde lösas sig för i vart fall sonens bästa. Så blev nu inte fallet och en dom meddelades sedermera där fadern fick ensam vårdnad om sonen, en dom som efter överklagande inte prövades vare sig av Göta hovrätt eller av Högsta domstolen. Nu pågår ett ärende om verkställighet av domen i den delen.

Katarina Wahlberg uppgav följande:

Fråga 1

Rätten skall driva förberedelsen med inriktning på ett snabbt avgörande av målet. Så snart det lämpligen kan ske bör rätten höra parterna angående målets handläggning.

Vid en inledande muntlig förberedelse i målet begärde parterna gemensamt att en medlare skulle utses och föreslog Jan H. Efter begäran från Nancy O. enades parterna under våren 2012 om paus i medlingen till den 15 september 2012 på grund av att barnen tidigare varit föremål för olika utredningar och samtal. Medlaren arbetade därefter intensivt med sitt uppdrag, under våren 2013 höll tingsrätten dessutom fyra muntliga förberedelser. I juni 2013 beslutade tingsrätten på Nancy O:s begäran om vårdnads-, boende och umgängesrättsutredningar. Utredningarna var efter att anstånd beviljats klara först i januari 2014. När kompletta bevisuppgifter kommit in i april, i Nancy O:s fall efter att hon ett par gånger fått anstånd, kallades till huvudförhandling med början den 16 maj 2014.

Det är för lång tid med två år och nio månader från ingivande av stämningensansökan till dom. I förevarande fall hade parterna nyligen avslutat en tidigare tvist och konflikterna mellan parterna var särskilt djupgående. Parternas begäran om medlare sågs därför positivt och en medlare tillsattes. Parterna hade båda inledningsvis förtroende för medlaren. Det framkom vid kontakter med medlaren att denne arbetade intensivt varför medlarens uppdrag förlängdes i hopp om att nå en varaktig lösning. När det framgick att medlaren inte skulle kunna ena parterna entledigades denne. Därefter avvaktades begärd utredning och målet sattes ut kort efter ingivna bevisuppgifter. Utan den inledande pausen i medlarens arbete skulle målets handläggning ha förkortats avsevärt.

Som framgår ovan är det fråga om beslut och insatser som beslutats efter begäran från parterna.

Kalmar tingsrätt har vid många tillfällen upplevt att ett arbetssätt där tingsrätten och medlare arbetar ingående under en längre tid med parterna bidrar till att nå en överenskommelse mellan parterna, vilket enligt tingsrätten är ett mer varaktigt resultat än en dom.

Fråga 2

Rätten skall upprätta en tidsplan för målets handläggning, om det inte på grund av målets beskaffenhet eller något annat särskilt skäl är obehövt.

Skälen till att tingsrätten inte upprättade någon tidsplan är att den i stor utsträckning var beroende av resultatet av arbete från utomstående, i detta fall medlare och de som utförde utredningen. Särskilt medlingen måste med nödvändighet vara flexibel och anpassad efter parterna och är svår att tidsuppskatta på förhand. Enligt min uppfattning har tingsrätten haft uppsikt över att arbetet med målet drivits framåt.

Fråga 3

Medlaren skall inom den tid som rätten bestämmer lämna en redogörelse för de åtgärder som vidtagits. Tiden får inte sättas längre än fyra veckor. Rätten får dock förlänga tiden, om det finns förutsättningar att nå en samförstånds lösning.

Tingsrätten hade omfattande kontakter med medlaren under målets handläggning under vilka det framkom att medlaren arbetade intensivt med sitt uppdrag. Enligt tingsrättens bedömning fanns det anledning att förlänga medlarens uppdrag. Av förbiseende har formella beslut om förlängning efter april 2012 inte fattats.

Fråga 4

Enligt 6 kap. 18 a § första stycket föräldrabalken kan rätten lämna medlaren närmare anvisningar om vad han eller hon skall iaktta när uppdraget fullgörs. Barn har en rätt att höras och enligt min uppfattning kan en anvisning om att en person knuten till medlaren ska hålla barnsamtal lämnas med stöd av denna bestämmelse.

Fråga 5

Beslutet är fattat av lagmannen varför jag avstår från kommentarer.

Fråga 6

Enligt 6 kap. 15 a § får rätten besluta om umgänge. Besluten den 19 juni 2013 och den 8 augusti 2013 avser umgänge under sommaren 2013. Under semestertider uppstår oftare behov av mindre justeringar av reglerat umgänge. Vid tiden för beslutet den 22 oktober 2013 var parterna ense om omfattningen av umgänget med ett kortare inledande umgänge och upptrappning därefter och nödvändigheten av umgängesstöd. Vid kontakt med handläggare på socialnämnden framkom att resurser inom socialtjänsten endast fanns för att medverka vid ett begränsat umgänge. Vid beslut med umgängesstöd är det inte ovanligt att en tingsrätt överlämnar bestämmande av tid och plats för att underlätta för socialnämnden att kunna ordna umgängesstöd och därmed att umgänget kan genomföras på avsett sätt. I förevarande fall där socialnämnden har angett resursbrist har detta förfarande bedömts lämpligt.

En detaljreglering från tingsrättens sida skulle sannolikt innebära att fler beslut skulle behöva fattas, möjligen inför varje umgänge. Enligt tingsrätten ger Mats Sjösten i sin bok *Vårdnad, boende och umgänge*, fjärde uppl., s. 138, stöd för att överlämna vissa detaljer till umgängesstödet. Under rubriken förslag till beslutsformulering anges t.ex. följande.

Umgängesstödet och umgängesföräldern bestämmer var umgänge ska äga rum. Vid oenighet bestämmer handläggaren på [socialnämnden/familjerätten i x kommun].

Nancy O. kommenterade tingsrättens remissvar.

I ett beslut den 23 juni 2015 anförde *JO Lindström* följande:

Rättslig reglering och kommentarer till relevanta bestämmelser

Regler om handläggningstiden i domstol

I regeringsformen, RF, finns ett uttryckligt krav på att en rättegång ska genomföras inom skäligen tid (2 kap. 11 § andra stycket).

Vidare anges i 42 kap. 6 § tredje stycket RB att rätten ska driva förberedelsen i ett tvistemål med inriktning på ett snabbt avgörande. Denna förpliktelse ska rätten fullgöra genom formell och materiell processledning. Rätten ska alltså dels styra upp processens yttre ramar, dels verka för att tvistefrågorna blir klarlagda. Det är viktigt att rätten agerar med fasthet i båda dessa avseenden och hela tiden är aktiv under förberedelsen. Rätten ska också upprätta en tidsplan för målets handläggning, om det inte är obehövligt på grund av målets beskaffenhet eller av något annat särskilt skäl (42 kap. 6 § fjärde stycket RB). En omsorgsfullt upprättad tidsplan medför en uppstramning och effektivisering

av förberedelsen och ger såväl parterna som rätten en god överblick över processen och vilka åtgärder som återstår att vidta för att få målet till ett avgörande. Det skapar vidare förutsättningar för en snabbare handläggning (prop. 2004/05:131 s. 132 f.).

Regler om samförståndslösningar

Utöver kravet på ett snabbt avgörande ska rätten, om det inte är olämpligt med hänsyn till målets beskaffenhet och övriga omständigheter, verka för att parterna förlikas eller på annat sätt uppnår en samförståndslösning (42 kap. 17 § första stycket RB). Denna regel fick sin nuvarande lydelse genom en lagändring 2011 som innebar en skärpning av rättens skyldighet att verka för en förlikning (prop. 2010/11:128, SFS 2011:861).

I mål om vårdnad, boende och umgänge är det barnets bästa som ska vara avgörande för alla beslut. Vid bedömningen av vad som är barnets bästa ska särskilt barnets behov av en nära och god relation till båda sina föräldrar beaktas (6 kap. 2 a § FB). Lagstiftaren har ansett att en samförståndslösning mellan föräldrarna i frågor om vårdnad, boende och umgänge normalt är till barnets bästa. Det beror bl.a. på att det normalt är bra för barnet att den konflikt som finns mellan föräldrarna får en så hållbar lösning som möjligt. Om en samförståndslösning nås, är förutsättningarna för att den ska hålla på sikt betydligt större än i andra fall (prop. 2005/2006:99 s. 62 f.). År 2006 gjordes därför bestämmelserna i 42 kap. 17 § första stycket RB även tillämpliga för samförståndslösningar i s.k. indispositiva tvistemål (prop. 2005/06:99, SFS 2006:459). En sådan samförståndslösning måste dock vara till barnets bästa för att den ska kunna godtas av rätten (prop. 2005/06:99 s. 104).

Regler om medling

Enligt 6 kap. 18 § FB kan föräldrar få hjälp att nå en samförståndslösning genom samarbetsamtal enligt socialtjänstlagen (2001:453). Rätten kan ge socialnämnden eller något annat organ i uppdrag att anordna sådana samarbetsamtal. Rätten kan också ge en medlare i uppdrag att försöka få föräldrarna att nå en samförståndslösning som är förenlig med barnets bästa (6 kap. 18 a § FB). Möjligheten att utse en medlare är framför allt tänkt att användas i vissa fall där samarbetsamtal redan har förekommit men föräldrarna inte lyckats nå en överenskommelse och det enligt en bedömning ändå finns möjligheter att nå en samförståndslösning. Medlaren ska inom den tid som rätten bestämmer lämna en redogörelse för de åtgärder som har vidtagits. Tiden får inte sättas längre än fyra veckor, men rätten får förlänga tiden om det finns förutsättningar att nå en samförståndslösning (6 kap. 18 a § andra stycket FB). När bestämmelsen i 6 kap. 18 a § infördes angavs att när det gäller möjligheten att förlänga tiden för medlarens uppdrag bör domstolen kunna medge en kortare förlängning av tiden, t.ex. om en samförståndslösning bedöms vara nära förestående (prop. 2005/06:99 s. 64 och 91).

Bedömning

Skyldigheten att driva förberedelsen framåt

En tvistemålsrättegång i en domstol leder normalt till att tingsrätten avgör målet genom en dom. Innan tingsrätten kan döma i målet ska i regel en förberedelse äga rum. Bestämmelserna om förberedelsen gäller för alla tvistemål, alltså både tvister om exempelvis penningfordringar och, som i det aktuella fallet, tvister mellan två föräldrar om deras gemensamma barn. Den fråga som aktualiseras genom tingsrättens yttrande till JO är om det just i tvister av det sistnämnda slaget kan finnas särskilda skäl att lägga ned tid på att nå en samförståndslösning även om det sker på bekostnad av önskemålet om att målet avgörs snabbt. Som tingsrätten har varit inne på i sitt yttrande till JO kan det av hänsyn till barnet vara särskilt angeläget att åstadkomma en samförståndslösning.

I alla typer av tvistemål är rätten emellertid skyldig att driva förberedelsen med inriktning på ett snabbt avgörande av målet. Den skyldigheten är enligt lagen undantagslös. Samtidigt är det rättens skyldighet att verka för en samförståndslösning. Den sistnämnda skyldigheten är däremot förenad med ett undantag: rätten ska inte verka för en samförståndslösning om det är olämpligt med hänsyn till målets beskaffenhet och övriga omständigheter. Detta innebär att rättens grundläggande skyldighet måste vara att driva förberedelsen med inriktning på att målet avgörs snabbt och att det är inom ramen för den skyldigheten som domstolen ska verka för en samförståndslösning (se mitt beslut den 3 april 2013 i JO:s dnr 1814-2012).

Det är domstolen och inte parterna som bestämmer hur förberedelsen av ett tvistemål ska skötas. Och just i mål om bl.a. vårdnad om barn är domstolens ansvar särskilt påtagligt. I dessa mål är det inte bara parterna som berörs av hur förfarandet anordnas utan även, och ibland framför allt, deras barn, som ju inte har någon möjlighet att påverka valet mellan olika alternativ.

I familjemål kan rätten, som nämnts, t.ex. ge socialnämnden i uppdrag att anordna samarbetsamtal eller utse en medlare som hjälper föräldrarna att komma överens. Både samarbetsamtalen och medlingen äger rum under målets förberedelseskede. Det innebär att tillämpningen av dessa institut begränsas av rättens skyldighet att driva förberedelsen med inriktning på ett snabbt avgörande av målet.

Eftersom lagstiftarens utgångspunkt är att en samförståndslösning mellan föräldrarna normalt är till barnets bästa gör nog de flesta domare ofta långtgående försök att få föräldrarna att komma överens. I det här målet höll tingsrätten fyra sammanträden för muntlig förberedelse och meddelade ett flertal interimistiska beslut i syfte att nå enighet mellan föräldrarna. I samma syfte anlätade tingsrätten även en medlare.

Tingsrätten avgjorde målet först den 23 juni 2014, dvs. cirka två år och nio månader efter det att målet hade anhängiggjorts. Barnen, som när målet inleddes var 11, 9 respektive 3 år gamla, hade då hunnit bli 14, 12 respektive 6 år. För att man som domare ska ta på sig ansvaret att dra ut på processen för att söka nå en samförståndslösning på det sätt som gjordes i detta mål, måste man enligt min mening noga ha tänkt igenom om ett sådant förfarande är till nytta

för barnet eller om det främst är föräldrarnas intressen som tillgodoses. Det ligger i sakens natur att det inte är bra för någon att vara inblandad i en rättegång som det är svårt att se något slut på. Framför allt för ett barn måste den otrygghet som följer av detta vara plågsam.

Katarina Wahlberg har i sitt yttrande till JO skrivit att det är för lång tid med två år och nio månader från stämningsansökan till dom. Jag har ingen annan uppfattning. Det måste anses vara ett misslyckande att ett mål om barn tagit så lång tid som två år och nio månader att handläggas. Det är svårt att peka på något enskilt misstag från tingsrättens sida som lett till denna utdragna handläggning. Men de viktigaste orsakerna är som jag ser det avsaknaden av en tidsplan och den bristfälliga uppföljningen av medlarens insatser. Jag går in närmare på dessa saker i det följande.

Tidsplan

För att främja snabbheten under förberedelsen av ett tvistemål är rätten skyldig att upprätta en tidsplan för målets handläggning om det inte är obehövligt på grund av målets beskaffenhet eller av något annat skäl. Tingsrätten har i sitt svar till JO skrivit att det i de flesta mål som väljs ut för medling inte är möjligt att upprätta någon tidsplan. Tingsrätten har också hävdat att hänsynen till barnets bästa är ett överordnat intresse och att rättegångsbalkens krav på tidsplan därför måste vika när en press att snabbt avgöra målet står i strid med barnets bästa.

Det är emellertid omöjligt att veta vilken handläggningsform som är bäst för barnet förrän möjligen när målet är avgjort och man har facit i hand. Att som tingsrätten är inne på i sitt yttrande låta bli att upprätta en tidsplan med hänvisning till barnets bästa är enligt min mening inte förenligt med hur lagstiftaren har tänkt sig att det ska gå till.

Nancy O. har i sin JO-anmälan skrivit att hon tycker att tingsrätten borde ha gjort en plan för hur målet kunde handläggas eftersom det då inte hade tagit så lång tid och inte kostat så mycket pengar. Jag håller med henne. Just i detta mål, där processen i stor utsträckning var beroende av insatser av medlaren och hans medhjälpare, borde det ha varit särskilt angeläget för tingsrätten att ta kontroll över handläggningen genom att upprätta en tidsplan och kontinuerligt följa upp den.

Det var alltså inte obehövligt att upprätta en tidsplan och jag anser att tingsrätten borde ha gjort det senast i anslutning till det första sammanträdet för muntlig förberedelse, den 7 december 2011.

Medlingen

Under våren 2012 förlängde tingsrätten vid några tillfällen tiden inom vilken medlaren skulle redovisa sitt uppdrag. Det framgår inte av någon av medlarens framställningar om anstånd att det fanns klara indikationer på att en samförståndslösning låg inom nära räckhåll. Det sista beslutet om förlängning som tingsrätten meddelade innebar att medlaren skulle redovisa sitt uppdrag senast den 16 april 2012. Medlaren fortsatte ändå sitt arbete fram till mitten av augusti

2013 utan att ha fått ytterligare förlängning av tiden. Till slut entledigades han av tingsrätten den 22 oktober 2013.

När rätten överväger att anlita en medlare måste den alltid beakta att den grundläggande regeln för förberedelsearbetet i tvistemål är att inriktningen ska vara att målet avgörs snabbt. Kravet på snabbhet har också lett till att huvudregeln i lagen är att medlarens uppdrag ska slutföras inom fyra veckor. Det är mot den bakgrunden av stor vikt att domstolen noggrant bestämmer inom vilken tid ett medlaruppdrag ska redovisas. Självklart måste domstolen sedan bevaka att medlaren verkligen redovisar i tid och att han eller hon annars ansöker om förlängning av tiden. När domstolen tar ställning till en begäran om förlängning måste den kontrollera om en samförståndslösning är nära förestående.

Tingsrätten har i detta fall misslyckats med att följa upp medlarens insatser.

Besluten om samtal med barnen

Den 30 april 2013 höll tingsrätten (Katarina Wahlberg) ett sammanträde för muntlig förberedelse. Jan H. och dennes medarbetare psykiatern Anders A. var närvarande. Jan H. hade föreslagit att tingsrätten skulle förordna att de två äldsta barnen skulle genomgå samtal med Anders A. Patrik O. yrkade att tingsrätten skulle förordna i enlighet med detta förslag. Nancy O. uppgav att hon inte önskade samtal med Anders A. men att en annan psykiater kunde accepteras. Hon invände också att tingsrätten inte kunde förordna om samtal med psykiater eftersom laglig grund saknades. I sitt beslut den 3 maj 2013 förordnade tingsrätten Anders A. att inom ramen för medlingen hålla barnsamtal med de två äldsta barnen på tid och plats som bestämdes av Anders A. Som skäl för sitt beslut angav tingsrätten att samtal med barnen inom ramen för medlingen bedömdes vara till barnens bästa.

Den 12 juni 2013 höll tingsrätten (Katarina Wahlberg) ytterligare ett sammanträde för muntlig förberedelse. Även denna gång var Jan H. och Anders A. närvarande. Patrik O. uppgav att han yrkade att de två äldsta barnen skulle genomföra fyra barnsamtal med en person som medlargruppen utsåg. Nancy O. uppgav att hon inte hade någon erinran mot barnsamtal under förutsättning att det blev med någon annan än Anders A. I sitt beslut den 19 juni 2013 förordnade tingsrätten att en person som medlaren utsett skulle hålla fyra barnsamtal med de två äldsta barnen på tid och plats som bestämdes av den som skulle hålla samtalen. Som skäl för beslutet angav tingsrätten att barnsamtalen var förenliga med barnens bästa och därför skulle förordnas att hållas av en person som medlaren utsett.

I sin JO-anmälan har Nancy O. ställt frågan om tingsrätten verkligen får fatta den här typen av beslut. Jag ska försöka besvara hennes fråga.

Barnen stod under båda föräldrarnas vårdnad. Vårdnadshavarna har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Vårdnadshavarna ska därvid i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål (6 kap. 11 § FB). Det är inte möjligt för en domstol att utan stöd av lag bestämma t.ex. att någon utomstående person ska samtala med barnet. Tingsrättens beslut den 3 maj och

den 19 juni 2013 kan inte tolkas på annat sätt än att tingsrätten bestämt att utomstående personer inom ramen för medlingen ska tala med barnen oberoende av om vårdnadshavarna samtycker till det. Den bestämmelse som Katarina Wahlberg har hänvisat till i sitt remissyttrande, 6 kap. 18 a § FB, är inget lagstöd för ett sådant beslut. Något annat lagstöd finns inte, och som jag ser det var det därför fel av tingsrätten att bestämma om barnsamtal på det sätt som gjordes. Det var också fel av tingsrätten att i beslutet den 3 maj 2013 inte redovisa sitt ställningstagande till Nancy O:s invändning att det saknades laglig grund att förordna om samtal med psykiater (se 17 kap. 13 § första stycket RB).

Beslutet om arbetet på en vårdinrättning

Den 19 juni 2013 beslutade tingsrätten interimistiskt om det yngsta barnets umgänge med Patrik O. (punkten 2 i beslutet) och om barnsamtal i enlighet med det som jag redovisat i det föregående (punkten 3). Den 2 juli 2013 gav medlaren in en begäran om att tingsrätten skulle fatta beslut om godkännande av att barnsamtal och umgänge i enlighet med vad tingsrätten beslutat den 19 juni 2013 skulle äga företräde framför eventuella åtgärder med anledning av en remiss som hade skickats till barn- och ungdomspsykiatriska mottagningen i Kalmar (BUP). Den 5 juli fattade tingsrätten (Conny Jörneklint) följande beslut: ”Tingsrättens beslut den 19 juni 2013 punkten 2 och 3 äger företräde framför åtgärder med anledning av den remiss som skickats till barn- och ungdomspsykiatriska mottagningen i Kalmar (BUP).”

Tingsrätten har i sitt yttrande förklarat skälen för sitt beslut och tillagt att den inte kunnat finna något hinder i lag för att förordna på detta sätt. Men den offentliga makten ska enligt 1 kap. 1 § tredje stycket RF utövas under lagarna och tingsrätten borde i stället ha letat efter en regel i lagen som gav möjlighet för rätten att besluta om hur arbetet på en vårdinrättning ska bedrivas. Då skulle tingsrätten ha upptäckt att det inte finns någon sådan regel. Beslutet den 5 juli 2013 saknar stöd i lagen, och enligt min mening är det anmärkningsvärt att tingsrätten trots sig ha rätt att besluta på det sätt som gjorts.

Beslut om umgänge

Den 19 juni 2013 fattade tingsrätten (Katarina Wahlberg) ett interimistiskt beslut om umgänge med följande lydelse: ”[Det yngsta barnet] ska ha rätt till umgänge med Patrik O. enligt följande. [– – –]. För det fall hinder uppstår för umgänge den aktuella tiden ska alternativt umgänge i nära anslutning till det ovan beslutade bestämmas av [medlarens biträde] i samråd med parterna.”

Den 8 augusti 2013 fattade tingsrätten (Katarina Wahlberg) ett interimistiskt beslut om umgänge med följande lydelse: ”[Det yngsta barnet] ska ha rätt till umgänge med Patrik O. enligt följande. [– – –] För det fall hinder uppstår för umgänge den aktuella tiden ska alternativt umgänge i nära anslutning till det ovan beslutade bestämmas av [medlarens biträde] i samråd med parterna.”

Den 22 oktober 2013 fattade tingsrätten (Katarina Wahlberg) ett beslut om umgänge med följande lydelse:

För tiden till dess att frågan har avgjorts genom dom eller ett beslut som har vunnit laga kraft, parterna har träffat ett avtal om frågan som har godkänts av socialnämnden eller annat bestäms förordnas att [det yngsta barnet] ska ha rätt till umgänge med Patrik O. varannan vecka med början vecka 45 enligt följande.

- två timmar vid första tillfället i närvaro av umgängesstöd
- fyra timmar vid andra tillfället i närvaro av umgängesstöd
- sex timmar vid tredje tillfället i närvaro av umgängesstöd
- åtta timmar vid fjärde och därefter följande tillfällen med umgängesstöd närvarande vid hämtning och lämning

Tid och plats bestäms av umgängesstödet i samråd med Patrik O. och Nancy O.

Det lagliga stödet för tingsrättens förordnanden är 6 kap. 15 a § FB där det anges att rätten på talan av en förälder som vill umgås med sitt barn får besluta om umgänge mellan barnet och den föräldern. Vidare gäller enligt 6 kap. 20 § FB att rätten om det behövs får besluta om umgänge för tiden till dess att frågan har avgjorts genom en dom eller ett beslut som har vunnit laga kraft eller föräldrarna har träffat ett avtal om frågan och avtalet har godkänts av socialnämnden.

Utgångspunkten i regleringen av umgängesrätten i en situation som den här aktuella är att det är föräldrarna som ska komma överens om när barnet ska umgås med den förälder som barnet inte bor tillsammans med. Om det inte går kan den förälder som vill ha umgänge med barnet vända sig till domstolen. Och domstolens uppgift är alltså att besluta om eventuellt umgänge i föräldrarnas ställe.

Att bestämma om umgänge är att lösa en rättstvist mellan två föräldrar. Sådana rättstvister får enligt 11 kap. 5 § RF inte utan stöd av lag avgöras av andra myndigheter än domstolar. Jag inser att det, som Katarina Wahlberg har varit inne på i sitt yttrande till JO, ibland kan uppstå behov av mindre justeringar av reglerat umgänge. Det finns emellertid inga lagregler som gör det möjligt för tingsrätten att delegera domstolens beslutsfattande om umgänge till någon annan. Och enligt min mening ger gällande rätt inte möjlighet för domstolen att ge fullmakt till exempelvis en medlare eller dennes biträde att bestämma om ett annat umgänge än det som domstolen har beslutat om ens om det är fråga om en mindre justering som förutsätts ske i samråd med föräldrarna. Om det uppstår behov av en justering kan föräldrarna själva komma överens om det. Och om de inte kan enas återstår bara för den som vill ha tingsrättens beslut justerat att återigen vända sig till tingsrätten. Enligt min mening var besluten den 19 juni och den 8 augusti 2013 inte lagligen grundade i de delar som jag nu har berört.

I beslutet den 22 oktober 2013 tillämpade tingsrätten en ännu mera långtgående delegering av beslutanderätten. Tingsrätten lämnade öppet under vilka dagar och på vilka platser umgänget skulle äga rum och beslutade att detta skulle bestämmas i samråd med föräldrarna av en ännu inte utsedd person som skulle vara umgängesstöd. Enligt min mening har inte heller detta förordnande stöd i RF eller FB (se RH 1984:110) och beslutet var alltså inte lagligen grundat.

Sammanfattning

Tingsrätten ska kritiseras för den långsamma handläggningen, avsaknaden av tidsplan och den bristfälliga uppföljningen av medlarens arbete.

Katarina Wahlberg ska kritiseras för besluten den 3 maj och den 19 juni 2013 om samtal med barnen samt besluten den 19 juni, den 8 augusti och den 22 oktober 2013 om umgänge.

Conny Jörneklint ska kritiseras för beslutet den 5 juli 2013 om arbetet på en vårdinrättning.

Vad Nancy O. i övrigt har anfört om Kalmar tingsrätt ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida. Nancy O:s klagomål gentemot socialtjänsten i Nybro kommun har handlagts i JO:s ärende med dnr 1692-2015, varvid beslut fattades den 8 april 2015.

Detta ärende avslutas.

Åklagar-, polis- och tullärenden

Kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län, för att polisen i strid mot proportionalitetsprincipen gripit personer som misstänktes för en förseelse som endast kan medföra penningböter

(Dnr 457-2014)

Beslutet i korthet: Polisen grep tre kvinnor för en förseelse mot Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Södertälje kommun. Grunden för gripandena var att kvinnorna saknade hemvist i Sverige och att det fanns en risk för att de genom att bege sig från landet skulle undandra sig lagföring eller straff. JO kommer i beslutet fram till att det var oförenligt med proportionalitetsprincipen att gripa kvinnorna för en förseelse som endast kan medföra penningböter.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Salomon Rogberg klagomål mot Polismyndigheten i Stockholms län för att tre personer hade gripits av polisen för tiggeri med hänvisning till allmänna lokala ordningsföreskrifter för Södertälje kommun. Anmälaren menade att gripandena var felaktiga eftersom en lokal ordningsföreskrift som förbjuder tiggeri strider mot svensk lag.

Utredning

Handlingar från polismyndigheten granskades. JO hämtade även in den dom där åtal mot de tre personer som avses i anmälan prövats (Södertälje tingsrätts dom den 21 februari 2014 i mål nr B 266-14). Av handlingarna framgick sammanfattningsvis följande.

Den 21 januari 2014 grep en polispatrull tre kvinnor, som saknade hemvist i Sverige, på Storgatan i Södertälje. Kvinnorna hade samlat in pengar på offentlig plats utan tillstånd från polismyndigheten, vilket enligt polisen stred mot 12 § i Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Södertälje kommun. Beslut att inleda en förundersökning om förseelse mot den lokala ordningsföreskriften fattades av en polisman. Gripandena bestod under drygt tre timmar och hävdes därefter av åklagare.

Den 4 februari 2014 väcktes åtal mot de tre kvinnorna. I domen den 21 februari redogjorde tingsrätten inledningsvis för de möjligheter en kommun har att i lokala ordningsföreskrifter reglera penninginsamling på offentlig plats. Tingsrättens bedömning av rättsläget får uppfattas så att tingsrätten ansåg att det i och för sig är möjligt för en kommun att i sådana föreskrifter ställa upp ett straffsanktionerat krav på tillstånd för penninginsamling på offentlig plats, men endast för sådan penninginsamling som är att betrakta som aktiv. De gärningar som kvinnorna hade åtalats för var enligt tingsrätten inte att betrakta som aktiv

penninginsamling. Ordningsföreskriften om krav på tillstånd var därmed inte tillämplig på deras agerande, och åtalen ogillades. Domen har vunnit laga kraft.

Mot bakgrund av det som framkommit begärde JO att både polismyndigheten och Åklagarmyndigheten skulle yttra sig. Myndigheterna ombads att särskilt yttra sig över frågan om det var förenligt med proportionalitetsprincipen att gripa de tre kvinnorna för en förseelse som endast kan medföra penningböter.

Polismyndigheten (biträdande länspolismästaren Ulf Johansson) redovisade upplysningar och synpunkter som hämtats in från Södertälje polismästardistrikt och de berörda befattningshavarna. Av dessa framgick bl.a. följande.

Berörd befattningshavare och ansvarig för gripandet av de tre kvinnorna var polisinspektör Caroline Aspegren, som har tillfrågats om omständigheterna vid gripandet samt om grunden för detsamma. Av hennes utsaga framgår bl.a. att hon tillsammans med sin kollega, polisassistent Tobias Eriksson, utgjorde en civilklädd patrull den aktuella dagen. När de konfronterade de tre kvinnorna började dessa packa ihop sina saker samt gjorde försök att avvika från platsen. Eftersom Caroline och Tobias initialt utgjorde den enda patrullen på platsen beslutade de sig för att gripa kvinnorna, i enlighet med 24 kap. 2 § RB, då det inte kunde klarläggas att kvinnorna hade sin fasta hemvist i Sverige eller överhuvudtaget hade någonstans att bo och då de bedömde att det fanns en risk att kvinnorna skulle undandra sig lagföring. De bedömde vidare att det var nödvändigt att förhöra kvinnorna inne på polisstationen med hjälp av tolk.

Vid tidpunkten för gripandet var kvinnornas identiteter inte fastställda. Inne på polisstationen fastställdes sedermera att kvinnorna var rumänska medborgare, då de uppvisade rumänska ID-kort. En äkthetskontroll av ID-korten genomfördes genom att jämföra dem med varandra samt genom belysning med s.k. UV-lampa. Kvinnornas personuppgifter kunde emellertid inte kontrolleras i något, för ändamålet aktuellt, register eftersom det elektroniska datasystemet för tillfället låg nere.

Under tiden inne på polisstationen medverkade de gripna kvinnorna i utredningen samt uppgav att de var villiga att betala böter.

Polisassistent Tobias Eriksson hade den aktuella dagen, en tid före det att de tre kvinnorna påträffades, varit i kontakt Södertörns åklagarkammare. Syftet med åklagarkontakten var att diskutera gällande lagstiftning samt att få råd avseende hur de lokala ordningsföreskrifterna i Södertälje ska tolkas och vilka möjligheter till lagföring som finns utifrån dessa föreskrifter. Diskussionen gällde även möjligheten att använda tvångsmedlet gripande. Vid samtalet, som var en allmän diskussion och inte rörde de sedermera gripna kvinnorna eller något annat konkret ärende, fick Tobias Eriksson uppfattningen att det finns förutsättningar för ett gripande om omständigheterna är sådana som de var i det nu aktuella ärendet.

Med anledning av att kvinnornas identiteter behövde fastställas och förhör med hjälp av tolk behövde genomföras på polisstationen, samt mot bakgrund av den diskussion om rättsläget som tidigare hade hållits med åklagare, gjorde patrullen bedömningen att det inte var i strid med proportionalitetsprincipen att gripa kvinnorna.

Polismyndigheten gjorde följande bedömning.

Polismyndigheten konstaterar först och främst att gripandet av de tre kvinnorna M, C och G inte står i strid med ordalydelsen av 24 kap. 2 § andra punkten RB och att det således var formellt möjligt att gripa dem på den grunden att de saknade hemvist i riket och det fanns en risk för att de genom att lämna landet skulle undandra sig lagföring. Frågan i det följande är istället om proportionalitetsprincipen borde ha utslutit ett gripande.

Polismyndigheten delar lagstiftarens uppfattning att det i en rättsstat måste föreligga tungt vägande skäl för att beröva en person friheten och att det är angeläget att begränsa användningen av frihetsberövande tvångsmedel till sådana situationer då de måste tillgripas av hänsyn till starka samhällsliga intressen (jfr prop. 1986/87:112 s. 25). Vid varje bedömning av om ett tvångsmedel ska tillgripas måste därför en avvägning göras mellan behovet av åtgärden och den skada som kan tillfogas den misstänkte. Skälet för åtgärden måste uppväga det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller något annat motstående intresse. Det ligger i sakens natur att polisen måste vara alltmer restriktiv med frihetsberövanden ju lindrigare det aktuella brottet är (jfr prop. 1986/87:112 s. 32). Vid proportionalitetsbedömningen ska således göras en avvägning mellan olika hänsyn. Den tilltänkta åtgärden får då inte vara mer ingripande, omfattande eller varaktig än att den står i rimlig proportion till vad som kan vinnas med åtgärden (jfr prop. 1988/89:124 s. 26). För resultatet av proportionalitetsbedömningen är det av betydelse vilka straffprocessuella tvångsmedel som står till buds. En mindre ingripande tvångsåtgärd ska väljas framför en mer ingripande om den tillgodoser det eftersträfvade syftet (jfr NJA 2011 s. 518).

Reglerna om gripande anknyter till reglerna om anhållande, som i sin tur anknyter till reglerna om häktning. Därför måste ett beslut enligt första stycket om att gripa någon i princip grundas på en bedömning av om det föreligger skäl för häktning. JO har emellertid tidigare påpekat att ett gripande i vissa fall kan vara förenligt med proportionalitetsprincipen, trots att man sedan gör den bedömningen att en tillämpning av denna princip utesluter anhållande och häktning. När misstanken avser sådana förseelser som endast kan leda till penningböter bör dock, enligt JO, huvudregeln vara att gripande inte ska förekomma (JO 1997/98 s. 147). Polismyndigheten instämmer i JO:s uppfattning att detta bör vara huvudregeln. Det bör dock, enligt polismyndighetens mening, inte uteslutas att det i vissa situationer kan finnas skäl att göra avsteg från denna huvudregel.

JO har i det ovan nämnda ärendet även uttalat att proportionalitetsprincipen får anses lämna ett något större utrymme för ett frihetsberövande med stöd av 24 kap. 2 § RB när det är fråga om någon som försöker undandra sig lagföring genom att vägra uppge namn och adress än när det, såsom är fallet i nu aktuellt ärende, är fråga om en i utlandet bosatt person som kan antas bli oåtkomlig för lagföring genom att lämna landet. Inte heller detta uttalande bör, enligt polismyndighetens mening, medföra att det alltid är uteslutet med ett gripande vid det sistnämnda förhållandet.

Det kan konstateras att de tre kvinnorna, vid tidpunkten för gripandet, saknade hemvist i Sverige. Inne på polisstationen fastställdes att alla tre var rumänska medborgare, då de kunde uppvisa rumänska ID-kort. Någon närmare kontroll av kvinnornas personuppgifter kunde emellertid inte göras på grund av tekniska problem. Någon fast adress i Rumänien, avseende de tre kvinnorna, har inte heller fastställts. Omständigheterna i detta fall skiljer sig på det viset från dem i [...] JO 1997/98 s. 147.

Av förarbetena framgår att proportionalitetsprincipen är tänkt som en allmänt hållen regel som lämnar visst utrymme för myndigheternas fria bedömning (SOU 1985:27 s. 142). Proportionalitetsbedömningen i ett specifikt ärende måste göras av den polisman som har för avsikt att frihetsberöva en person och då utgå från hur han eller hon uppfattar omständigheterna i det enskilda fallet. För att bedöma en åtgärds proportionalitet måste man undersöka åtgärdens art, styrka, räckvidd och varaktighet. Åtgärden får inte orsaka större skada för ett motstående intresse än den skada som drabbar samhället eller en enskild på grund av ett brott (SOU 1984:54 s. 78). I det enskilda fallet torde det nästintill alltid vara på det viset att skadan är större för den gripne än för samhället, när det är fråga om gripande på grund av förseelse mot en lokal ordningsföreskrift. I ett längre och större perspektiv blir emellertid samma bedömning mer hypotetisk och betydligt svårare.

En av polisens viktigaste uppgifter är att upprätthålla ordningen i samhället. Detta måste dock ske samtidigt som de grundläggande fri- och rättigheterna i varje enskilt ärende iaktas fullt ut, vilket kan vara en svår balansgång. Å ena sidan bör det i ett demokratiskt samhälle kunna tas för givet att ingen ska behöva utsättas för en så långtgående inskränkning av den personliga friheten som ett gripande då fråga är om ett s.k. bagatellbrott. Å andra sidan kan det finnas en risk att en alltför restriktiv hållning till tvångsmedlet gripande leder till ett samhälle där invånarna får uppfattningen att det finns en högre tolerans mot ordningsstörande brott och förseelser än vad som i verkligheten är fallet och att överträdelser mot lagar eller föreskrifter inte kan beivras på ett effektivt sätt om den misstänkte inte kan identifieras på platsen för överträdelser. Att dra en skarp gräns mellan rätten till frihet och upprätthållande av allmän ordning kan leda till att inget av dessa intressen blir tillgodosedda på ett tillfredsställande sätt.

Det kan i detta sammanhang även nämnas att *proportionalitetsprincipen* har ett nära samband med *behovsprincipen*, som innebär att en tvångsåtgärd inte bör företas om det inte är nödvändigt med hänsyn till syftet med åtgärden.

Proportionalitets- och behovsprincipen går till viss del i varandra och det finns en risk att de blandas samman. I vissa fall kan ett polisingripande behöva underlåtas trots att behovsprincipen skulle medge åtgärden, vilket kan leda till svåra bedömningar. De ingripande poliserna i nu aktuellt ärende har, med hänsyn till omständigheterna, bedömt att syftet med åtgärden inte kunnat tillgodoses genom någon mindre ingripande åtgärd än ett frihetsberövande eftersom det fanns ett behov av säker identifiering och möjlighet till ett rättssäkert förhör med hjälp av tolk. Polismyndigheten finner mot denna bakgrund att gripandet av de tre kvinnorna i varje fall skett i enlighet med behovsprincipen.

Oaktat jämförelsen i skada ska ett tvångsmedel alltid utövas på ett så hänsynsfullt sätt som möjligt och inte utsätta den enskilde för större påfrestning än vad som är sakligt påkallat. Detta innebär till exempel att tvångsmedlet inte får användas under längre tidsperiod än vad som krävs för att uppfylla ändamålet (SOU 1984:54 s. 80). I förevarande ärende har frihetsberövandet endast bestått under så lång tid som krävs för identifiering samt för att kunna hålla ett förhör med hjälp av tolk. Omedelbart därefter har gripandet hävts. Den tid – cirka tre timmar – under vilken frihetsberövandet bestod kan i detta sammanhang inte anses som någon längre tid. Det har i ärendet inte heller framkommit annat än att gripandet, och medtagandet av de tre kvinnorna till polisstationen, skett på ett hänsynsfullt sätt.

Som framgår ovan hade de polismän som verkställde gripandet av de tre kvinnorna, vid ett tidigare tillfälle, inhämtat råd från åklagare beträffande tvångsmedelsanvändning vid brott mot lokala ordningsföreskrifter. Det bör i detta sammanhang klargöras att polismyndighetens uppfattning givetvis är att varje polisman har ett eget ansvar för sitt agerande och således måste göra sin egen självständiga bedömning, även om en åklagare uttrycker en åsikt i frågan utan att det är fråga om ett beslut eller direktiv. Det faktum att de ingripande poliserna i detta fall hade diskuterat rättsläget med åklagare bör emellertid tas i beaktande vid en utomstående bedömning av polisernas agerande och förhållande till olika rättsliga principer, såsom proportionalitetsprincipen.

Mot ovanstående bakgrund och med beaktande av att det inte finns några prejudicerande domar gällande tillämpningen av proportionalitetsprincipen vid tvångsmedlet gripande, samt då lagstiftningen lämnar ett stort utrymme för den ingripande polismannens bedömning i det enskilda fallet, är det inte helt okomplicerat att avgöra huruvida gripandet av de tre kvinnorna M, C och G var förenligt med proportionalitetsprincipen.

Med tanke på att kvinnorna hade identitetshandlingar med sig och var misstänkta för en förseelse som endast kan medföra penningböter torde det,

med hänsyn till den restriktiva hållning som ska råda gällande frihetsberövanden vid mindre allvarlig brottslighet samt till vad JO har uttalat i tidigare ärenden, vara svårt att anse att gripandet skedde i enlighet med proportionalitetsprincipen. Å andra sidan kan anföras att det fanns formella grunder för ett gripande av de tre kvinnorna, som försökte avvika från platsen, och att frihetsberövandet skedde hänsynsfullt och endast bestod under en kort tid samt syftade till att åstadkomma ett rättssäkert förfarande och att det därvid inte varit mer ingripande, omfattande eller varaktigt än att det stått i rimlig proportion till vad som kunnat vinnas med åtgärden.

Oavsett hur JO bedömer frågan om tillämpningen av proportionalitetsprincipen i detta ärende kommer polismyndigheten, precis som tidigare, även fortsättningsvis arbeta för att grundläggande fri- och rättigheter ska respekteras och för att ett restriktivt förhållningssätt till tvångsmedel vid fråga om mindre allvarliga brott och förseelser ska vara det allmänt rådande inom myndigheten.

Åklagarmyndigheten (vice riksåklagaren Kerstin Skarp) redovisade följande bedömning.

För att det överhuvudtaget ska vara möjligt att gripa någon för misstanke om ett brott som medför böter krävs [...] att den misstänkte antingen är okänd och vägrar att uppge namn och hemvist alternativt att uppgiften om detta kan antas vara osann eller att den misstänkte saknar hemvist inom riket och det finns risk för att han eller hon genom att bege sig från riket undandrar sig lagföring eller straff.

Dessa situationer är till viss del olika. När det gäller en misstänkt som vägrar att uppge vem han är eller där det finns skäl att anta att han ljuger om detta är syftet med möjligheten att använda tvångsmedel att framtvinga identitetsuppgifter. Det kan i dessa fall eventuellt finnas skäl att göra andra överväganden i fråga om vad som är proportionerligt än om det rör sig om en känd misstänkt som saknar hemvist i riket. I det aktuella fallet synes det inte ha varit några frågetecken kring de misstänkta identitet och det har inte utgjort grunden för gripandena. Frågan om och i så fall när det kan vara proportionerligt att gripa någon för misstanke om ett brott som endast föranleder penningböter om den misstänkte vägrar att uppge sin identitet eller det kan antas att han lämnar oriktiga uppgifter om detta kommer inte att behandlas ytterligare [...].

Ordalydelsen i 24 kap. 2 § rättegångsbalken ger således en möjlighet att gripa en misstänkt oberoende av brottets beskaffenhet dvs. oavsett vilket straff gärningen kan medföra. Enligt departementschefen gäller dock angående möjligheten till häktning enligt paragrafen ”att tillämpningen av bestämmelserna naturligtvis bör ske återhållsamt och med allt större restriktivitet, ju lindrigare brott det är fråga om” (prop. 1986/87:112 s. 32).

JO har i tidigare beslut ansett att det i de fallen inte var förenligt med proportionalitetsprincipen att gripa en misstänkt för brott som var så lindriga att de föranleder penningböter på den grunden att den misstänkte saknar hemvist i riket (JO 1997/98 s. 147 och JO 2008/09 s. [113, *JO:s anm.*]). Gunnel Lindberg har tolkat detta på följande sätt ”JO har hävdats att gripande inte bör beslutas om misstanken avser ett brott som är så ringa att det endast kan leda till penningböter” (Straffprocessuella tvångsmedel, tredje upplagan, s. 214).

Möjligen har det rätt visst oklarhet om rättsläget på den här punkten. För egen del kan jag inte se att ett gripande av en identifierad person som saknar hemvist i Sverige är proportionerligt vid misstanke om brott som medför ett penningbotstraff.

I ett beslut den 24 september 2014 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering m.m.

Lokala föreskrifter

I 3 kap. ordningslagen (1993:1617) finns bestämmelser om bl.a. användningen av offentliga platser och om ordning och säkerhet på sådana platser. Enligt 8 § får en kommun, efter bemyndigande av regeringen, meddela de ytterligare föreskrifter för kommunen som behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats (lokala föreskrifter).

Enligt Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Södertälje kommun krävs polismyndighetens tillstånd för insamling av pengar i bössor eller liknande, om insamlingen inte är ett led i en tillståndspliktig allmän sammankomst eller en offentlig tillställning (12 §). När insamlingen ska ske i samband med framförande av gatumusik krävs inte tillstånd.

Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot en lokal föreskrift döms till penningböter (3 kap. 22 § ordningslagen).

Bestämmelser om gripande m.m.

Regler om häktning och vissa andra straffprocessuella frihetsberövanden finns i 24 kap. rättegångsbalken (RB).

En grundläggande förutsättning för att en misstänkt ska kunna häktas är att han eller hon är på sannolika skäl misstänkt för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse ett år eller däröver (1 § första stycket). Om det kan antas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter får personen inte häktas (1 § fjärde stycket).

Enligt 2 § får emellertid den som på sannolika skäl är misstänkt för brott häktas oberoende av brottets beskaffenhet

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

Om det finns skäl att häkta någon, får han anhållas i avvaktan på rättens prövning av häktningsfrågan. Beslutet om anhållande meddelas av åklagaren (6 §).

Om det finns skäl att anhålla någon, får en polisman i brådskande fall gripa honom eller henne (7 § första stycket). Ett sådant gripande är en provisorisk åtgärd i förhållande till anhållande och häktning och får tillgripas endast om saken är så brådskande att ett anhållningsbeslut inte kan avvaktas. Den gripne ska så snart som möjligt förhöras av en polisman eller åklagare, och frihetsberövandet ska skyndsamt anmälas till åklagaren, om han eller hon inte redan har underrättats om åtgärden (8 § andra stycket). Efter förhöret ska åklagaren omedelbart besluta om den misstänkte ska anhållas eller friges.

För gripande gäller den s.k. proportionalitetsprincipen, som innebär att ett tvångsmedel får användas endast om skälet för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse (1 § tredje stycket). Principen kräver att det i varje enskilt fall prövas om den aktuella tvångsåtgärden i fråga om art, styrka, omfattning och varaktighet står i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden.

Om detta inte är fallet får man avstå från tvångsåtgärden. (Se bl.a. prop. 1988/89:124 s. 26 f. samt JO 1997/98 s. 147, dnr 4928-1995, JO 2008/09 s. 113, dnr 1907-2006, och JO 2013/14 s. 101, dnr 915-2012.) Även i de fall där det genom bestämmelserna i 24 kap. 2 § RB finns möjlighet till frihetsberövande oberoende av brottets beskaffenhet bör man således i enlighet med proportionalitetsprincipen vara alltmer restriktiv med frihetsberövanden ju lindrigare det misstänkta brottet är (se prop. 1986/87:112 s. 31 f.).

JO har i två tidigare beslut uttalat sig om bl.a. frågan om det varit förenligt med proportionalitetsprincipen att med stöd av 24 kap. 2 § RB gripa personer som saknade hemvist i Sverige för brott som endast skulle leda till bötesstraff (JO 1997/98 s. 147 och JO 2008/09 s. 113). Det förstnämnda beslutet rörde en man som misstänktes för en hastighetsöverträdelse, en förseelse som endast kan medföra penningböter. JO uttalade att gripande som huvudregel inte ska förekomma när misstanken avser sådana förseelser. Ett något större utrymme kunde enligt JO finnas att frihetsberöva en person som vägrar uppge namn och adress än när det rör sig om en person som är bosatt i utlandet och som kan antas bli oåtkomlig för lagföring genom att fortsätta en planerad resa och lämna landet. JO fann sammanfattningsvis att proportionalitetsprincipen i det aktuella fallet uteslöt ett gripande av den misstänkte endast på den grunden att det fanns risk för att han genom att lämna landet skulle undandra sig lagföring.

Bedömning

Anmälaren menar att den lokala ordningsföreskrift som polisen lade till grund för gripandena av de tre kvinnorna strider mot lag och att det därför var felaktigt att gripa dem. Södertälje tingsrätts bedömning av åtalet mot de tre kvinnorna innebär att den handling som misstänkarna mot dem avsåg inte är straffbar. Det fanns med den utgångspunkten därmed inte heller grund för att gripa dem. Utredningen i detta ärende har emellertid inte inriktats på polisens och åklagarens bedömning att kvinnornas agerande omfattades av den lokala ordningsföreskriften. Mina ställningstaganden nedan tar enbart sikte på frågan om det var förenligt med proportionalitetsprincipen att gripa kvinnorna för misstanke om en förseelse som endast kan medföra penningböter.

Polismyndigheten har angett att grunden för att gripa kvinnorna var 24 kap. 2 § 2 RB, dvs. att kvinnorna saknade hemvist i Sverige och att det fanns risk för att de genom att bege sig från riket skulle undandra sig lagföring eller straff. Den grunden för gripandena har också antecknats i brottsanmälan, och polisinspektören Caroline Aspegren, som deltog i ingripandet, har hänfört sig till den i sina upplysningar. Jag utgår därför från att gripandena skedde endast med stöd av 24 kap. 2 § 2 RB.

JO:s uttalanden i JO 1997/98 s. 147 bör förstås på det sättet att det med hänsyn till proportionalitetsprincipen i princip är uteslutet att gripa en person med stöd av 24 kap. 2 § 2 RB för en förseelse som endast kan medföra penningböter. Frågan är om det finns skäl att se annorlunda på saken i detta fall.

Såväl de ingripande polismännen som polismyndigheten har fäst visst avseende vid frågan om identifiering av kvinnorna. Jag kan för min del inte se att den aspekten kan tillmätas någon betydelse vid bedömningen av om gripandena

var förenliga med proportionalitetsprincipen. I 24 kap. 2 § 1 RB anges de formella förutsättningarna för att gripa en person som är misstänkt för brott i syfte att tvinga fram uppgifter om hans eller hennes identitet. Den bestämmelsen kan möjligen ge ett något större utrymme för att gripa en person för en förseelse som endast kan medföra penningböter. Ett gripande med stöd av 24 kap. 2 § 1 RB hade dock krävt att försök hade gjorts att identifiera kvinnorna på plats och att de då vägrat att uppge namn eller hemvist eller lämnat uppgifter om detta som kunde antas vara osanna. Något sådant har inte gjorts gällande av polismyndigheten, och under alla förhållanden greps kvinnorna inte på den grunden.

Svårigheterna att förhöra kvinnorna kan inte heller tillmätas någon betydelse vid proportionalitetsbedömningen. Om polisen bedömde att kvinnorna behövde förhöras på polisstationen kunde man ha övervägt att ta med dem till förhör enligt 23 kap. 8 § RB. Även utrymmet för medtagande till förhör är emellertid, med hänsyn till proportionalitetsprincipen, mycket begränsat i en utredning om en penningbotsförseelse (jfr JO:s beslut den 2 februari 1995, dnr 2926-1994).

De omständigheter som polismyndigheten särskilt har pekat på har alltså inte någon relevans för bedömningen av proportionalitetsfrågan. Jag anser, i linje med JO:s slutsatser i JO 1997/98 s. 147, att det stred mot proportionalitetsprincipen att gripa kvinnorna enligt 24 kap. 2 § 2 RB för misstanke om en förseelse som endast kan medföra penningböter.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det anförda.

Kritik mot bl.a. två polismän vid Polismyndigheten i Västra Götaland för beslut om gripande och hämtning till förhör

(Dnr 4761-2013)

Beslutet i korthet: J.R. greps som misstänkt för våldtäkt mot sin dotter efter att hennes mamma hade gjort en polisanmälan i samband med att hon skulle lämna över dottern till J.R.

JO konstaterar att beslutet att gripa J.R. fattades på ett bristfälligt underlag och på oklara grunder. Anmälan avsåg ett brott som skulle ha skett för flera år sedan och som redan hade varit föremål för polisanmälan och utredning. Det fanns alltså varken någon tillräckligt stark misstanke mot J.R. eller några utredningsskäl som motiverade ett gripande.

Efter att J.R. hade varit gripen i cirka en timme beslutades det att han i stället skulle hämtas till förhör utan föregående kallelse. JO anser att även det beslutet var felaktigt. Det framstår i det närmaste som en förhastad åtgärd som vidtogs när det stod klart att det inte fanns tillräckliga skäl för gripande. I beslutet erinras därför om att hämtning till förhör inte får användas som substitut för ett gripande när förutsättningarna för gripande inte är uppfyllda.

De polismän som fattade besluten om gripande respektive hämtning till förhör kritiseras. I beslutet behandlas även de åtgärder som vidtogs när J.R. förts till arresten.

Bakgrund

Genom ett beslut av domstol den 24 mars 2013 fick J.R. ensam vårdnad om sin dotter, född 2004. I beslutet angavs att dotterns mamma, C.E., senast den 4 april 2013 skulle lämna dottern till ett familjecentrum. Så skedde dock inte, och C.E. anhölls i sin frånvaro för egenmäktighet med barn.

Den 8 maj 2013 fick socialtjänsten kontakt med C.E. och dottern. De fördes till familjecentret, dit även J.R. anslöt. Syftet var att J.R. där skulle återknyta kontakten med dottern, som han inte hade träffat på nästan två och ett halvt år. Den 9 maj 2013 ringde C.E. till Polismyndigheten i Västra Götaland och anmälde J.R. för att ha förgripit sig sexuellt på dottern. Polisen kom till familjecentret och tog upp anmälan. Brottsmisstanken gällde våldtäkt mot barn, som skulle ha skett någon gång under perioden den 1 mars 2009–1 mars 2010. På grund av dotterns hälsotillstånd tillkallade polisen ambulans som förde henne och C.E. till akuten.

När J.R. senare anlände till akuten greps han som misstänkt för våldtäkt mot barn. Efter cirka en timme fattades det i stället beslut om att han skulle hämtas till förhör utan föregående kallelse. J.R. fördes därefter till personintaget vid arresten på Aminogatan. Han kroppsvisiterades och placerades i ett rum i arrestlokalen som kallas kapellet. Nästan tre timmar senare beslutade åklagaren att J.R. skulle frigges utan att förhör hade hållits. Som skäl för frigivningen angavs bl.a. att beslutet om hämtning hade grundats på en polisanmälan om

mycket gamla brott som tidigare hade anmälts och som det för närvarande saknades anledning att misstänka någon för.

Anmälan

J.R. anmälde händelsen till JO. Han redogjorde för händelseförloppet och anförde dessutom bl.a. följande.

Han greps och placerades i ett rum på sjukhuset. Polisen tog samtidigt hans mobiltelefon. Senare fick han besked om att han inte längre var gripen, men att han skulle följa med till polisstationen för förhör. Han fördes till arresten. Där kroppsvisiterades han, och polisen omhändertog bl.a. hans plånbok. Därefter låstes han in i en förvaringscell. Efter drygt tre timmar i förvaringscellen frigavs han utan någon närmare förklaring. Först då fick han tillbaka sin mobiltelefon och övriga tillhörigheter.

J.R. ansåg sammanfattningsvis att polisen grep och frihetsberövade honom utan grund. Polisen borde ha vetat att C.E. var anhållen i sin frånvaro och att hon tidigare hade gjort ca 30 grundlösa polisanmälningar mot honom, som alla hade lagts ned.

J.R. framförde även annan kritik mot polismyndigheten.

Utredning

Polismyndighetens yttrande

Polismyndigheten (länspolismästaren Klas Friberg) yttrade sig om det som J.R. anförde. I yttrandet redovisades bl.a. upplysningar från de berörda tjänstemännen.

Omständigheterna i ärendet

Polismyndigheten lämnade följande redogörelse:

En kvinna [C.E.] ringer den 9 maj 2013 kl. 10.05 till länskommunikationscentralen (LKC) i Västra Götaland och berättar att hon snart ska tvingas lämna över sin dotter till dotterns far. C.E. påstår att fadern utsätter dottern för övergrepp. C.E. och dottern befinner sig enligt uppgift på ett familjecentrum [...].

Operatören på LKC gör en slagning på C.E:s personnummer varvid det kommer fram att hon är efterlyst och anhållen i sin frånvaro för egenmäktighet med barn. [En] polispatrull [...] beordras till familjecentret och är på plats kl. 10.51. En anmälan tas upp angående våldtäkt mot barn. Av anmälan framgår att det misstänkta brottet ska ha begåtts någon gång mellan den 1 mars 2009 och den 1 mars 2010. Ambulans tillkallas därefter och dottern förs till barnakuten på Östra sjukhuset för undersökning.

Patrull[en] följer efter till Östra sjukhuset och meddelar kl. 12.30 att flickans far, J.R., har kommit till sjukhuset. Polisassistent Martin Ambjörns-son fattar beslut om gripande av J.R. kl. 12.30. Därefter kontaktas åklagare kl. 12.35. Något beslut om tvångsmedel från åklagaren finns dock inte. Patrullen tar därefter kontakt med vakthavande befäl kl. 12.38.

Gripandebeslutet hävs kl. 13.48 och ”omvandlas” till ett beslut om hämtning till förhör utan föregående kallelse. Båda besluten fattas av vakthavande befäl Staffan Sellberg.

Patrull[en] transporterar senare C.E. till personintaget på Aminogatan medan en annan patrull, [...] transporterar J.R. till Aminogatan för förhör.

J.R. anländer till Aminogatan kl. 14.15 och kroppsvisitation utförs på honom. Han placeras därefter i det s.k. kapellet. Åklagare beslutar kl. 17.00 att han ska frigges utan föregående förhör.

Upplysningar från berörda tjänstemän

Polisassistenten Martin Ambjörnsson har uppgett att han kommer ihåg att frågan om gripande diskuterades men inte att han fattade beslutet. Anledningen till gripandet måste enligt honom ha varit kollusionsfara, dvs. att förhindra att J.R. skulle ta kontakt med C.E. och dottern på sjukhuset. Bland annat på grund av flickans tillstånd hade han uppfattningen att misstanken avsåg en våldtäkt som hade skett nyligen.

Vakthavande befälet Staffan Sellberg har uppgett följande:

Vid aktuellt tillfälle fick jag via operatör på LKC vetskap om händelsen [...]. Uppgifter som operatören tagit fram klargjorde att [kvinnan som gjort polisanmälan, C.E.] var efterlyst för egenmäktighet med barn och befann sig på ett familjecentrum. Uppgifter från C.E. gjorde [...] gällande att hon var där med sin dotter och att pappan, J.R., hade förgripit sig sexuellt på dottern. Då jag en stund senare får samtal från polispatrullen på plats får jag veta att dottern är helt apatisk och i mycket dåligt skick på grund av [...] förgripelse[n]. En ambulans är rekviderad till platsen. Dottern och C.E. förs med ambulans till Östra sjukhuset. När polispatrullen är på sjukhuset får de uppgifter om att J.R. är på väg dit [...] och de önskar gripa [honom]. På de uppgifter vi då fått fram prövar jag gripandet och säger att det är klart. Ytterligare uppgifter från flera håll kommer efter hand till LKC, om att C.E. kan ha fått dottern att spela att hon har varit utsatt för [...] sexuella förgripelser och sitt nästan medvetlösa tillstånd. Jag vill minnas att uppgifterna kom från J.R:s juridiska ombud och från socialtjänsten. Uppgifter gör även gällande att C.E:s anhöriga är på väg till platsen för att hjälpa henne i ärendet vilket gör att jag ändå har kvar en viss misstanke om att [...] brott kan ha skett. Med tanke på ovan [nämnda] uppgifter ser jag att ett gripande av en misstänkt inte längre kan göras. Anmälan om en sexuell förgripelse kvarstår dock och får ställas mot de nya uppgifter som kommit till min kännedom, om att C.E. med dottern kan ha iscensatt händelsen. För att säkerställa uppgifter[na] och J.R:s oskuld/skuld talar jag om för patrullen att gripandet hävs och att jag tagit beslut om hämtning till förhör utan föregående kallelse [...].

Polismannen Johan Gabrielsson, som inledningsvis var förundersökningsledare, har uppgett att han av beredskapskommissarien Susanne Tidstrand fick information om att det anmälda brottet redan utreddes av Länskriminalpolisen och att det inte var aktuellt med några utredningsåtgärder mot J.R. Denna information förmedlade han till åklagaren.

Beredskapskommissarien Susanne Tidstrand var även handläggare i de två ärenden där anmälningar av J.R. för våldtäkt/sexuella övergrepp mot dottern behandlades. Hon har uppgett att anmälningarna hade kommit in under 2013 men att det var mycket som tydde på att de avsåg händelser som redan var anmälda och utredda och där förundersökningen var nedlagd. Det fanns inte några beslut om tvångsmedel eller direktiv att J.R. skulle förhöras eller delges någon misstanke. Polisanmälan den 9 maj 2013 gällde också dessa tidigare händelser.

Kammaråklagaren James von Reis, som uppgett att han trädde in som förundersökningsledare först efter det att beslutet om hämtning hade verkställts, har i en tjänsteanteckning den aktuella dagen angett följande:

Åklagaren [...] häver hämtningsbeslutet och beslutar att misstänkt ska frigges utan förhör. Det har framkommit att hämtningsbeslutet grundats på en i dag gjord polisanmälan om mycket gamla brott som tidigare anmälts och som det för närvarande saknas anledning att misstänka någon för. Dagens anmälan kan ses som en hämndåtgärd med anledning av samtidigt vidtagna tvångsmedel mot den andra parten rörande misstanke mot denne om egenmäktighet med barn.

Helena Trolläng, tf. biträdande chef för polisområde Storgöteborg, har uppgett att den normala rutinen vid misstanke om våldtäkt mot barn är att ärendet lottas på en åklagare och att ett beslut om eventuella tvångsmedel fattas först efter det att målsägandeförhör hållits.

Polismyndighetens bedömning

Polismyndigheten redovisade bl.a. följande bedömning av beslutet om gripande:

Ett beslut att gripa någon förutsätter att det finns anhållningsskäl. För ett anhållningsbeslut krävs i sin tur att det föreligger skäl för häktning. För att en polisman ska få gripa någon krävs vidare att det är fråga om ett bråds-kande fall. Enligt vad som framkommit av utredningen greps J.R. när han kom till Östra sjukhuset. Polisassistent Martin Ambjörnsson hade då, enligt de uppgifter han lämnat, uppfattningen att det misstänkta brottet var nyligen begånget och att det fanns en risk för att J.R., om han fick tillfälle att ta kontakt med mamman [C.E.] och dottern på sjukhuset, skulle kunna påverka utredningen av brottet. Enligt Martin Ambjörnsson måste det därför ha varit fråga om ett bråds-kande fall när han beslutade att gripa J.R. Först efter gripandet tog polispatrullen kontakt med åklagare och vakthavande befäl, vilket också tyder på polispatrullen bedömde frågan som bråds-kande. Åklagaren fattade inget beslut om anhållande av J.R. Vakthavande befäl Staffan Sellberg har uppgett att han gav ”klartecken” till ett gripande. Mot bakgrund av de uppgifter som Staffan Sellberg lämnat, nämligen att dottern var helt apatisk och i mycket dåligt skick på grund av förgripelsen, är det högst sannolikt att även han haft uppfattningen att det var fråga om misstanke om ett nyligen begånget brott och att han prövade gripandefrågan utifrån denna förutsättning.

När det gäller gripandet vill polismyndigheten vidare framhålla att det är polis på plats som ska fatta ett beslut om gripande, och inte vakthavande befäl, som inte befinner sig på platsen. Det förekommer dock att poliser i yttre tjänst vid svårbedömda fall kontaktar vakthavande befäl, eller annat befäl, för rådgivning i gripandefrågan. Av utredningen i ärendet kan inga andra slutsatser dras än att så har skett i detta fall.

Vakthavande befäl Staffan Sellberg har senare, när han fått in nya uppgifter i ärendet, hävt gripandebeslutet. Detta beslut kan i sig inte klandras eftersom polismyndigheten får häva ett beslut om gripande, innan åklagare har underrättats om frihetsberövandet och om det är uppenbart att det inte finns skäl för fortsatt frihetsberövande.

I fråga om beslutet att hämta J.R. till förhör utan föregående kallelse anfördes bl.a. följande:

[Det] kan konstateras att hämtningsbeslutet, med beaktande av att det var fråga om misstanke om ett brott begånget för flera år sedan och att utredning rörande det påstådda brottet redan var genomförd, fattades utan att förutsättningarna för hämtning till förhör utan föregående kallelse var uppfyllda. Frågan är dock vad vakthavande befälet Staffan Sellberg kände till om detta vid tidpunkten för beslutet. De uppgifter som kommit fram, särskilt de uppgifter som lämnats av Staffan Sellberg och Martin Ambjörns-son, ger en bild av att samtliga inblandade befattningshavare, i vart fall inledningsvis, hade uppfattningen att det rörde sig om färsk brottsmisstanke. Såväl gripandebeslutet som hämtningsbeslutet synes ha fattats på grundval av denna missuppfattning av situationen.

Sammanfattningsvis konstaterade polismyndigheten att såväl beslutet om gripande som beslutet om hämtning till förhör inte föregicks av en tillräckligt noggrann prövning och att de fattades utifrån felaktig information.

I frågan om hur länge J.R. hölls kvar i väntan på förhör anfördes följande:

[...] J.R. fick vänta i två timmar och 45 minuter [...] innan han frigavs. Något förhör genomfördes aldrig med honom. Den lagstadgade tidsgränsen för kvarhållande vid hämtning till förhör har i och för sig inte överskridits. Förhör ska dock påbörjas med största skyndsamhet och kan så inte ske på grund av omständigheter som inte är hänförliga till den person som ska höras bör förhöret i stället skjutas upp och personen ges möjlighet att lämna försvarslokalen. Polismyndigheten anser att kvarhållandet av J.R., särskilt med beaktande av de bakomliggande omständigheterna, var för lång.

Polismyndighetens kompletterande yttrande

JO återremitterade ärendet till polismyndigheten för att få ytterligare klargöranden och svar på vissa frågor.

Polismyndigheten (biträdande länspolismästaren Morgan Orvenholt) kom in med ett kompletterande yttrande.

Allmänt om ingripandet och handläggningen av ärendet

Polismyndigheten redogjorde inledningsvis för ärendet i stort och utvecklade följande om vad som låg bakom polisens handlande:

Aktuellt ärende är svåröverskådligt och allt tyder på att det var så även den 9 maj 2013. Polisen kontaktades den dagen av en kvinna [C.E.] som uppgav att hon ville göra en anmälan om övergrepp mot sin dotter. Anmälningar om brott tas på allvar av polisen och en patrull skickades till platsen för att ta upp en anmälan. Brottsmisstanken gällde våldtäkt mot barn, som skulle ha skett någon gång under åren 2009–2010. Patrullen kände till att C.E. var anhållen i sin frånvaro för egenmäktighet med barn. Samtidigt kunde de konstatera att barnet uppträdde på ett sätt som gav stor anledning till oro och de tillkallade därför ambulans. Både C.E. och barn[et] fördes till Östra sjukhuset i Göteborg och patrullen följde efter. Till sjukhuset kom så småningom även barnets far, J.R., den utpekade gärningsmannen. J.R. hävdade att han enligt domstolsbeslut hade vårdnaden om barnet, en uppgift som var korrekt. Det är i det läget och med den informationen som patrullen hade att fatta ett beslut.

Det första beslutet som fattades var ett beslut att gripa J.R. Om det finns skäl att anhålla någon får en polisman i brådskande fall gripa en person, även om det saknas ett anhållningsbeslut. Ett gripande är en provisorisk åtgärd i avvaktan på att åklagare ska hinna pröva frågan om anhållande. Mot bakgrund av att brottsmisstanken gällde våldtäkt mot barn, ett brott

som har fängelse i lägst två år i straffskalan, var patrull på plats tvungen att fatta ett beslut. De visste samtidigt att J.R. skulle avlägsna sig med barnet, dvs. målsäganden, om de inte ingrep. Mot denna bakgrund fattades beslutet om gripande.

Därefter kom nya uppgifter om situationen in till vakthavande befäl. Uppgifterna kom bl.a. från J.R:s juridiska ombud och gällde att C.E:s och dotterns beteenden kunde vara spelade och oriktiga och att en vårdnadstvist pågick sedan länge. Det rörde sig dock om partsuppgifter, vilka ska och måste kontrolleras innan de används som underlag för ett beslut. Vakthavande befäl gjorde bedömningen att misstankarna mot J.R. hade försvagats och hävde därför gripandebeslutet och beslutade i stället om hämtning till förhör. Han ansåg dock fortfarande att J.R. var misstänkt.

J.R. fördes till personintaget på Aminogatan och placerades i det s.k. kapellet. Under tiden arbetade utredare och förundersökningsledare med att få klarhet i ärendet. Detta medförde så småningom att åklagare kunde konstatera att det inte fanns några misstankar mot J.R. och således inga utredningsåtgärder att vidta. J.R. kunde då frigges utan att förhör behövde genomföras.

Att en person som har hämtats till förhör i vissa situationer kan få vänta på att förhöret ska kunna genomföras anses vara vedertaget om det finns skäl för det. [– –] I förevarande fall krävde situationen enligt myndighetens uppfattning ett snabbt beslut om hämtning till förhör som i sig medförde att förberedelserna inte var färdiga när J.R. kom till polisstationen. Det är i vart fall förklaringen till att J.R. fick vänta i nästan tre timmar innan han kunde lämna polisstationen.

Kontakter med åklagaren i samband med gripandet av J.R.

Polismyndigheten angav att patrullen enligt händelserapporten kontaktade åklagaren kl. 12.35 om ”eventuella beslut mot pappan”. Martin Ambjörnsson kommer dock inte ihåg vad som diskuterades vid samtalet med åklagaren. Det framgår i vart fall inte av dokumentationen att åklagaren skulle ha underrättats om gripandet.

Beslutet om hämtning till förhör utan föregående kallelse

Polismyndigheten anförde att grunden för beslutet att hämta J.R. till förhör som misstänkt var att det fanns en risk för att utredningen försvårades. Misstanken avsåg ett brott med ett straffminimum på två års fängelse, och J.R. skulle hämta målsäganden från platsen. Mot den bakgrunden fanns det en kollusionsfara oavsett om brottet var begånget 2009 eller i nutid.

Förvar i väntan på förhör m.m.

Polismyndigheten uppgav att det bl.a. på grund av bristande dokumentation inte är klarlagt om J.R. hade tagits i förvar eller endast hållits kvar för förhör. Myndigheten ansåg dock att det hade funnits förutsättningar för att ta J.R. i förvar utifrån den kunskap man hade om ärendet vid tidpunkten och med hänsyn till ändamålet med ingripandet.

Polismyndigheten anförde även att det kunnat konstateras att det inom myndigheten råder osäkerhet om tillämpningen av bestämmelsen om rätt för polisen att ta någon i förvar. Myndigheten har för avsikt att omgående göra en genomlysning av problematiken.

Kapellet

J.R. har uppgett att han placerades i ett låst rum när han väntade på att förhöras. Polismyndigheten, som tidigare uppgett att J.R. placerades i det s.k. kapellet, har förtydligat att detta är ett olåst utrymme, beläget vid entrén till personintaget och att det övervakas av en vaktkonstapel. I kapellet kan flera personer placeras samtidigt, till skillnad från en arrestcell där endast en person åt gången placeras.

Kroppsvisitationer och omhändertagande av föremål m.m.

I frågan om vilket stöd polismyndigheten hade för att kroppsvisitera J.R. och omhänderta eller beslagta hans tillhörigheter uppgav myndigheten följande:

Av arrestantbladet framgår att J.R. kroppsvisiterades med stöd av 19 § 1 polislagen [...]. Arrestantbladet är upprättat av den polispatrull som transporterade J.R. till polisstationen och avser därför den skyddsvisitation som dessa polismän gjort i samband med eller före transporten. Vid en andra visitation i samband med ankomsten till personintaget kroppsvisiterades J.R. med stöd av 4 kap. 2 § häkteslagen [...].

JO:s inspektioner av arresten på Aminogatan

JO:s tillsyn bedrivs förutom genom prövning av klagomål från allmänheten också genom inspektioner. JO inspekterar regelbundet myndigheter och domstolar runt om i landet. Under de senaste åren har JO inspekterat polisarresten på Aminogatan vid två tillfällen. Den senaste inspektionen genomfördes i oktober 2014. Det framgick då bl.a. att det kunde variera om dörren till det rum som har kallats kapellet låses eller inte. (Se JO:s protokoll i ärende med dnr 5548-2014.)

Övrigt

Ingripandet mot J.R. har varit föremål för utredning hos Riksenheten för polis- mål (numera Särskilda åklagarkammaren) vid Åklagarmyndigheten. Den 31 januari 2014 beslutade åklagaren att inte inleda någon förundersökning. Enligt åklagaren gav uppgifterna i ärendet inte anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal hade begåtts. Den anmälda gärningen var att bedöma som ringa fall av tjänstefel och var därför inte brottslig.

J.R:s yttrande

J.R. yttrade sig över det som polismyndigheten hade anfört och utvecklade det han framfört i sin anmälan. Han ifrågasatte bl.a. att polisen ansåg att ärendet var svåröverskådligt eftersom det var ett gammalt ärende som han hade haft kontinuerlig kontakt med polisen om. Han anförde även att dottern enligt domstolsbeslutet skulle lämnas till familjecentret och att polisens påstående att han skulle hämta dottern är en efterhandskonstruktion. När det gäller hans mobiltelefon angav han att polisen tog den redan när han greps och att han inte fick tillbaka den förrän han frigavs. I samband med att han kom till arresten omhändertogs även vissa andra tillhörigheter, bl.a. hans plånbok. J.R. höll även fast vid att dörren till kapellet hade varit låst utifrån och ifrågasatte att det skulle ha funnits förutsättningar för att ta honom i förvar.

I ett beslut den 18 december 2014 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering m.m.

Regler om häktning, anhållande och gripande

Den som på sannolika skäl är misstänkt för ett brott för vilket påföljden är fängelse minst ett år får häktas om det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller någon annan omständighet finns risk för att han eller hon avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring eller straff, genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning (s.k. kollusionsfara) eller fortsätter sin brottsliga verksamhet (24 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken, RB).

Häktning beslutas av domstol och får endast ske om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse (24 kap. 1 § tredje stycket RB).

Om det finns skäl att häkta någon får personen anhållas i avvaktan på rättens prövning. Beslut om anhållande fattas av åklagaren. Om det finns skäl att anhålla någon får en polisman i brådskande fall besluta att gripa personen. Därefter ska förhör hållas och åklagare skyndsamt underrättas om frihetsberövandet. Åklagaren ska efter förhöret omedelbart besluta om den misstänkte ska anhållas. Om den misstänkte inte anhålls ska beslutet om gripande omedelbart hävas. Innan åklagaren har underrättats om frihetsberövandet får beslutet om gripande hävas av polismyndigheten, om det är uppenbart att det inte finns skäl för fortsatt frihetsberövande. I omedelbar anslutning till gripandet får beslutet under samma förutsättningar hävas även av den polisman som har fattat beslutet. (Se 24 kap. 6–8 §§ RB.)

Den som frihetsberövats som gripen, anhållen eller häktad på grund av kollusionsfara får åläggas inskränkningar i sina kontakter med omvärlden (s.k. restriktioner). Restriktioner kan avse t.ex. begränsningar i rätten till telefonsamtal och annan elektronisk kommunikation. Frågor om restriktioner prövas av förundersökningsledaren eller åklagaren. Om en person är häktad krävs det att domstol beslutat om tillstånd att meddela restriktioner. (Se 24 kap. 5 a § RB och 6 kap. 2 och 3 §§ häkteslagen.)

Regler om hämtning till förhör utan föregående kallelse

Att en förhörsperson under vissa omständigheter får hämtas till förhör är reglerat i 23 kap. 7 § RB. Av bestämmelsens andra stycke följer att hämtning i en del fall får ske utan någon föregående kallelse. Förutsättningarna för detta är bl.a. att förundersökningen avser ett brott på vilket fängelse kan följa och att det skäligen kan befaras att förhörspersonen antingen inte skulle följa en kallelse eller, med anledning av en kallelse, skulle undanröja bevis eller på annat sätt försvåra utredningen.

Ett beslut om hämtning kan avse både den som är misstänkt och annan. Ett beslut om hämtning av den misstänkte förutsätter inte att misstanken om brott

har nått upp till skäligen misstanke. Misstankens styrka bör dock beaktas vid bedömningen av om det finns förutsättningar för beslut om hämtning (se bl.a. JO 1994/95 s. 352).

Hämtning till förhör får inte användas som substitut för gripande eller anhållande när de rättsliga förutsättningarna för de senare åtgärderna inte är uppfyllda. Hämtning till förhör har endast som syfte att möjliggöra förhör. Gripande och anhållande har ett vidare användningsområde: att förhindra att en misstänkt person avviker, undanröjer bevisning eller fortsätter brottslig verksamhet. (Se Gunnel Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel*, 3:e upplagan, s. 185.)

Inför ett beslut om hämtning ska polisen, liksom vid andra tvångsmedel, beakta behovs- och proportionalitetsprinciperna. Detta innebär bl.a. att polisen ska överväga om det för den enskilde finns mindre ingripande alternativ och om skälen för hämtning uppväger den olägenhet som det innebär för den enskilde.

Regler om kvarstannande för förhör och förvar m.m.

Beslutet om hämtning till förhör är verkställt och upphör när den hämtade har kommit till förhørslokalen. Då blir i stället reglerna om skyldighet att stanna kvar för förhör tillämpliga. Kvarstannande för förhör är en särskild tvångsåtgärd som främst syftar till att förhör ska kunna hållas även med den som mot sin vilja förts till polisen för förhör. Den som inte är anhållen eller häktad är dock i normalfallet inte skyldig att stanna kvar för förhör längre tid än sex timmar. (Se 23 kap. 9 § första stycket RB och Gunnel Lindberg, a.a., s. 186.)

Förhöret ska påbörjas så snart som möjligt när beslutet om hämtning har verkställts. Hämtning till förhör ska planeras så att man undviker onödig tidsspillan för den som ska höras. Vid ett beslut om hämtning bör utredningen ha kommit så långt att det finns förutsättningar för att omedelbart hålla ett meningsfullt förhör med den som hämtats. (Se 5 § förundersökningskungörelsen, Gunnel Lindberg, a.a., s. 180 f. och JO 1975 s. 136.)

Om förhöret av någon anledning inte kan påbörjas omgående bör den som hämtats få uppehålla sig i ett väntrum, förhørsrum eller annat lämpligt rum. I normala fall får det rummet inte vara låst. Den som är skyldig att stanna kvar för förhör får däremot hållas kvar med visst tvång, t.ex. bevakning. Det får dock endast vara sådant tvång som krävs för att hindra den förhörde från att avlägsna sig eller kommunicera med andra förhörspersoner. En person som endast är hämtad till förhör får inte åläggas restriktioner, och det är inte heller tillåtet att omhänderta mobiltelefon eller annan kommunikationsutrustning i syfte att hindra honom eller henne från att ta kontakt med andra personer, t.ex. för att en sådan kontakt skulle riskera att försvåra utredningen. Oönskade telefonkontakter får i stället förhindras genom att förhörspersonen bevakas. (Se bl.a. Gunnel Lindberg, a.a., s. 181 f. och 189 och JO 2005/06 s. 84.)

Utgångspunkten är alltså att den som hålls kvar för förhör ska placeras i en öppen lokal. Den som kan misstänkas för brott får dock under vissa omständigheter tas i förvar, dvs. låsas in, under den tid som han eller hon är skyldig att stanna kvar för förhör. Det krävs då att förvar är nödvändigt med hänsyn till

ändamålet med ingripandet, ordningen eller säkerheten (23 kap. 9 § fjärde stycket RB). I motiven till bestämmelsen anges att det kan finnas behov av att ta en misstänkt person i förvar om förhöret inte kan genomföras omgående. Som exempel ges fall där det kan finnas en risk att den som ska höras avlägsnar sig eller för en olämplig kommunikation med någon som också ska förhöras. (Se prop. 1996/97:175 s. 53 f.)

I Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om förvaring av personer i polisarrest anges att om ett förhör med en person som har hämtats med stöd av 23 kap. 7 § RB undantagsvis inte kan påbörjas omedelbart, bör han eller hon uppmanas att vänta i ett väntrum, förhørsrum eller något annat olåst utrymme. Den som kan misstänkas för brott bör inte enbart på den grunden förvaras i en polisarrest. Sådan förvaring kan dock i undantagsfall vara ett alternativ till bevakad vistelse i en olåst lokal när det t.ex. finns risk för att den frihetsberövade avlägsnar sig eller försvårar utredningen. (Se 2 kap. FAP 102-1.)

Regler om kroppsvisitation enligt polislagen och häkteslagen

Enligt 19 § första stycket 1 polislagen får en polisman kroppsvisitera en person som gripits eller omhändertagits i den utsträckning som är nödvändig av säkerhetsskäl för att vapen eller andra farliga föremål ska kunna tas om hand (s.k. skyddsvisitation).

I häkteslagen finns det regler om kroppsvisitation som gäller bl.a. den som är intagen i en polisarrest för förvar. Den som ska tas in i en förvaringslokal ska senast vid ankomsten kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas för eftersökande av otillåtna föremål. Det behöver dock inte ske om det är uppenbart obehövligt. (Se 1 kap. 3 § 2 och 4 kap. 2 § häkteslagen.)

Dokumentation

I 23 kap. 21 § RB anges att det ska föras protokoll över en förundersökning. De närmare reglerna om vad förundersökningsprotokollet ska innehålla finns främst i förundersökningskungörelsen. Där anges bl.a. att beslut och uppgifter om tvångsmedel ska antecknas i förundersökningsprotokollet (20 §).

I 27 § polislagen finns bestämmelser om dokumentation av tvångsmedel, t.ex. gripande och omhändertagande av föremål.

Bedömning

Inledning

J.R. greps som misstänkt för våldtäkt mot sin dotter. Efter att han hade varit gripen i cirka en timme beslutades det att han i stället skulle hämtas till förhör utan föregående kallelse. Han ansågs fortfarande misstänkt och fördes till arrestlokalen i väntan på förhör.

Av utredningen framgår att det var C.E., dotterns mamma, som hade polisanmält honom. Det sexuella övergreppet skulle enligt anmälan ha begåtts någon gång mellan den 1 mars 2009 och den 1 mars 2010. Det har också kommit fram att det som anmälan avsåg redan hade polisanmälts och utretts ett antal

gångar tidigare. C.E. var vid tidpunkten för den nu aktuella polisanmälan anhållen i sin frånvaro för egenmäktighet med barn. Anledningen till detta var att hon inte hade lämnat över dottern i enlighet med ett domstolsbeslut som innebär att J.R. skulle ha ensam vårdnad om dottern.

Min granskning har varit inriktad på besluten om tvångsmedel mot J.R. och placeringen av honom i arrestlokalen. Jag går därmed inte in på de andra frågor som J.R. tar upp i sin anmälan.

Beslutet att gripa J.R.

Ett beslut att gripa någon ska i princip grundas på en bedömning av om det finns skäl för häktning. I viss mån skiljer sig dock gripande från anhållande och häktning eftersom det är ett provisoriskt frihetsberövande som är avsett att gälla endast under en kort tid, innan åklagaren prövar frågan om den misstänkte ska anhållas eller frigges. Även ett gripande är dock ett allvarligt ingrepp i den personliga friheten.

Det var Martin Ambjörnsson som beslutade att J.R. skulle gripas. Han har som skäl för gripandet angett att det skulle förhindra att J.R. tog kontakt med C.E. och dottern på sjukhuset, dvs. att det fanns en kollusionsfara. Polismyndigheten har i sitt kompletterande yttrande uppgett att beslutet fattades mot bakgrund av att det fanns en risk att J.R. skulle avlägsna sig med dottern om polisen inte ingrep.

Utredningen tyder på att det varit en upprörd stämning när polisen kom till familjecentret och även senare på akuten. Det är under sådana förhållanden särskilt angeläget att polisens agerande är professionellt och genomtänkt. Det är inte helt klart vilka av de bakomliggande omständigheterna Martin Ambjörnsson kände till när han fattade beslutet att J.R. skulle gripas. Det verkar dock som om han drog förhastade slutsatser av de uppgifter han hade. Han har t.ex. angett att han på grund av flickans tillstånd var av uppfattningen att misstanken avsåg ett övergrepp som hade skett nyligen. Det är anmärkningsvärt att han inför beslutet inte förvissade sig om när det anmälda brottet skulle ha begåtts. Det har inte kommit fram vilka kontrollfrågor som ställdes till C.E. i samband med att anmälan togs upp och inte heller om det vidtogs några andra åtgärder, t.ex. att kontakta personalen på familjecentret, för att få en klarare bild av situationen.

Beslutet att gripa J.R. fattades alltså på ett bristfälligt underlag och på oklara grunder. Att under sådana förutsättningar över huvud taget fatta beslut om frihetsberövanden är inte rättssäkert. I detta fall visade det sig att det var ett oriktigt beslut. Anmälan avsåg ett brott som skulle ha begåtts för flera år sedan och som redan hade varit föremål för polisanmälan och utredning. Det fanns alltså varken någon tillräckligt stark misstanke mot J.R. eller några utrednings-skäl som motiverade ett gripande.

Beslutet att gripa J.R. var alltså felaktigt. Martin Ambjörnsson ska kritiseras för sitt beslut.

Eftersom polismyndigheten självmant hävde gripandet efter cirka en timme finns det inte tillräcklig anledning till kritik för att gripandet inte anmäldes till åklagaren. Jag vill dock ändå erinra om att ett gripande skyndsamt ska anmälas

till åklagare. Det är angeläget att den som gripits inte är frihetsberövad längre än nödvändigt innan saken prövas av åklagaren. Det kan i detta fall konstateras att J.R., när åklagaren väl tog över ledningen av förundersökningen, frigavs utan att förhör hade hållits.

Beslutet att hämta J.R. till förhör utan föregående kallelse

Efter att Staffan Sellberg bl.a. fått information om att C.E. kunde ha iscensatt händelsen bedömde han att misstankarna mot J.R. hade försvagats och hävde beslutet om gripande. Detta var i sig en korrekt åtgärd. Han beslutade dock i stället att J.R. skulle hämtas till förhör utan föregående kallelse. Han ansåg att J.R. fortfarande var misstänkt för våldtäkt mot barn.

För att någon ska få hämtas till förhör i en situation som denna, dvs. utan föregående kallelse, krävs att det finns en konkret omständighet som talar för att förhörspersonen inte skulle följa en kallelse eller att han skulle undanröja bevis eller försvåra utredningen om han fick en kallelse. Av beslutet om hämtning av J.R. framgår inte något närmare om grunden för åtgärden. Staffan Sellberg har inte heller i samband med utredningen hos JO anfört någon närmare motivering. Polismyndigheten har dock uppgett att det fanns en risk att utredningen skulle försvåras eftersom J.R. skulle hämta dottern från platsen.

Att det fanns en risk att J.R. skulle påverka utredningen, t.ex. dotterns utsaga, kunde i och för sig ha varit ett skäl för hämtning. Utan att göra någon ingående prövning kan jag konstatera att detta rimligtvis borde ha förutsatt att förhör också hölls med dottern. Oavsett det ska även misstankens styrka beaktas vid prövningen av om det finns förutsättningar för hämtning. Särskilt mot bakgrund av att det anmälda brottet redan hade varit föremål för polisanmälan och utredning anser jag inte att misstanken mot J.R. var sådan att det var befogat att besluta om hämtning.

Liksom när det gäller gripandet fattades beslutet om hämtning på ett bristfälligt underlag och utan att tillräckliga kontroller hade gjorts. Det framstår i det närmaste som en förhastad åtgärd som vidtogs när det stod klart att det inte fanns tillräckliga skäl för gripande. Det finns därför anledning att erinra om att hämtning till förhör inte får användas som substitut för ett gripande när förutsättningarna för gripande inte är uppfyllda.

Även beslutet om hämtning av J.R. till förhör var alltså felaktigt. Staffan Sellberg ska kritiseras för det beslutet.

Förvar och kroppsvisitation av J.R. m.m.

Eftersom jag anser att beslutet om hämtning av J.R. var felaktigt fanns det inte heller någon grund att hålla kvar honom för förhör. Min bedömning när det gäller åtgärder som vidtogs när J.R. förts till arresten görs dock utifrån de förutsättningar som gällde vid den aktuella tidpunkten, dvs. att J.R. var hämtad till förhör.

Som framgått i avsnittet om den rättsliga regleringen får en misstänkt person som hämtats till förhör endast i undantagsfall placeras i polisarrest eller på an-

nat sätt låsas in. För detta krävs att de rättsliga förutsättningarna för att ta personen i förvar är uppfyllda och att det har fattats ett beslut om det. Då blir också häkteslagens regler om t.ex. kroppsvisitation tillämpliga.

J.R. skyddsvisiterades inför transporten till polisstationen. Vid ankomsten till arrestlokalen kroppsvisiterades han, och vissa av hans tillhörigheter, bl.a. plånbok, omhändertogs. Han placerades därefter i det rum som kallas kapellet.

Polismyndigheten har uppgett att det på grund av bristande dokumentation inte är klarlagt om J.R. togs i förvar eller endast hölls kvar för förhör. Myndigheten har dock utan närmare motivering angett att det på grund av bl.a. ändamålet med ingripandet fanns förutsättningar för att ta J.R. i förvar. Det ställer jag mig tveksam till. För att en person ska få tas i förvar krävs att det finns vissa särskilda skäl, t.ex. en risk att förhörspersonen avlägsnar sig eller för en olämplig kommunikation med någon som också ska förhöras. Några sådana omständigheter har inte kommit fram av utredningen. Under alla förhållanden borde polisen i så fall ha fattat ett beslut om förvar.

Eftersom det inte finns något beslut om förvar dokumenterat måste utgångspunkten för min fortsatta bedömning vara att J.R. inte var tagen i förvar. Därmed hade polisen inte rätt att kroppsvisitera honom och omhänderta hans tillhörigheter med stöd av häkteslagen. Polismyndigheten ska kritiseras för att detta ändå skedde.

J.R. skulle med den utgångspunkten ha placerats i ett öppet utrymme. Det råder delade meningar om hur det var med den saken. J.R. är av uppfattningen att han var inlåst i det rum som kallas kapellet. Polismyndigheten har angett att kapellet är ett olåst utrymme. Vid JO:s inspektioner av arresten har det emellertid framgått att det kan variera om rummet låses eller inte. Min slutsats är att det inte med säkerhet kan fastställas hur det var när J.R. var placerad där. Det är en brist i utredningen, men det finns inte anledning att tro att ytterligare utredningsåtgärder skulle ge någon klarhet i frågan.

Jag kan dock konstatera att polisen i vart fall inte hade rätt att låsa in J.R. och att det är allvarligt nog att han fick uppfattningen att han var inlåst. Lämpligheten i att över huvud taget placera personer som inte är tagna i förvar i arrestlokalen kan dessutom diskuteras. Det finns däremot inte anledning att ha någon invändning mot att J.R. bevakades, eftersom han enligt det beslut om hämtning som fattats var skyldig att stanna kvar för förhör och därmed fick hållas kvar med visst tvång.

Ärendet illustrerar den osäkerhet som även enligt polismyndigheten råder om tillämpningen av bestämmelsen om rätt för polisen att ta någon i förvar. Polismyndigheten har gett uttryck för uppfattningen att J.R. kroppsvisiterades enligt häkteslagen, vilket förutsätter att ett beslut om förvar har fattats, samtidigt som man gör gällande att han placerades i ett olåst utrymme. Detta framstår som inkonsekvent. Det är naturligtvis allvarligt att det inom polismyndigheten finns bristande kunskaper om förutsättningarna för en vanligt förekommande tvångsåtgärd. Myndigheten har uppgett att man har för avsikt att omgående göra en genomlysning av problematiken. Jag utgår från att det görs.

Hantering av mobiltelefonen

En särskild fråga är hur polismyndigheten hanterade J.R:s mobiltelefon. Han anger själv att polisen tog telefonen ifrån honom i samband med att han greps och att han inte fick tillbaka den förrän han frigavs.

På fråga från JO om vilket stöd polismyndigheten hade för att beslagta eller omhänderta J.R:s tillhörigheter har myndigheten hänvisat till att J.R. skyddsvisiterades enligt polislagen inför transporten till polisstationen och att han kroppsvisiterades enligt häkteslagen vid ankomsten till arresten. J.R:s uppgift om att mobiltelefonen togs ifrån honom redan i samband med gripandet har inte berörts. Det enda som kommer fram av dokumentationen i ärendet är att det i avviseringsprotokollet framgår att bl.a. mobiltelefonen förvarades i ett skåp i arresten tillsammans med J.R:s andra tillhörigheter. Det går utifrån den uppgiften inte att säkert säga om det var först vid ankomsten till arresten som telefonen togs ifrån J.R.

Enligt min mening finns det i och för sig inte något skäl att ifrågasätta J.R:s uppgift om när polisen tog ifrån honom hans mobiltelefon. Jag måste ändå dra slutsatsen att det inte med säkerhet går att fastställa hur polisen hanterade hans mobiltelefon och vilket stöd man hade för det. Med hänsyn bl.a. till att ärendet återremitterats en gång anser jag inte att ytterligare utredningsåtgärder i denna del är meningsfulla.

Jag kan dock konstatera att såvida mobiltelefonen inte ansågs vara ett farligt föremål ger de bestämmelser som polismyndigheten hänvisat till inte någon rätt att ta ifrån J.R. hans mobiltelefon på det sätt som han påstår har skett. Om mobiltelefonen omhändertogs på grund av att J.R. omfattades av restriktioner borde den i vart fall ha återlämnats när beslutet om gripande hävdades. Ett beslut om hämtning ger nämligen inte polisen rätt att omhänderta förhörspersonens mobiltelefon för att hindra honom eller henne från att ta kontakt med andra personer. Om däremot förhörspersonen tas i förvar och häkteslagens regler blir tillämpliga kan en mobiltelefon anses vara ett otillåtet föremål som får omhändertas i samband med kroppsvisitation vid ankomsten till arresten.

Kvarhållandet av J.R.

J.R. hölls kvar hos polisen i nästan tre timmar innan han frigavs efter beslut av åklagaren. Polismyndigheten har anfört att beslutet om hämtning fattades snabbt, vilket medförde att förberedelserna för förhöret inte var klara när J.R. kom till arrestlokalen.

När en person har hämtats till förhör ska förhöret påbörjas så snart som möjligt. Verkställigheten av ett beslut om hämtning ska föregås av en sådan planering att ett meningsfullt förhör kan hållas omedelbart när förhörspersonen kommer till förhørslokalen. Utgångspunkten för reglerna om kvarhållande är alltså att en förhörsperson inte ska behöva vänta på att förhöret påbörjas. Syftet med reglerna är i stället främst att det ska finnas möjlighet att hålla kvar någon när ett förhör behöver avbrytas för exempelvis kontroll av uppgifter.

Det kan självklart finnas situationer när det av olika skäl inte är praktiskt genomförbart att omedelbart inleda ett förhör. I J.R:s fall har polismyndigheten inte anfört något närmare om vilka förberedande åtgärder som vidtogs under

den tid han väntade på förhör. Detta talar i viss mån för att J.R. kunde ha förhörts – eller släppts – tidigare. Det är dock svårt att bedöma om längden på kvarhållandet i sig kan anses rimlig eftersom det är en följd av det felaktiga beslutet om hämtning. Att han hölls kvar så lång tid som tre timmar illustrerar snarare att beslutet om hämtning var förhastat. Särskilt mot bakgrund av att den lagreglerade tidsfristen för kvarhållande har hållits finns det inte tillräckliga skäl att kritisera polisen för längden på kvarhållandet i sig.

Avslutning

Sammanfattningsvis anser jag att det varken fanns rättsliga förutsättningar för att gripa J.R. eller att hämta honom till förhör. Det framstår som om de berörda befattningshavarna har missförstått situationen eller dragit förhastade slutsatser, och de har inte heller kontrollerat tillgängliga fakta. Detta har medfört att det har fattats felaktiga beslut, vilket har drabbat J.R. i en för honom redan pressad situation. Med denna bakgrund vill jag betona att beslut om tvångsmedel måste vara väl övervägda, även i brådskande fall.

Av utredningen har det också kommit fram att det inom polismyndigheten råder osäkerhet om tillämpningen av bestämmelsen om rätt för polisen att ta någon i förvar, t.ex. i samband med hämtning till förhör. Det framstår som att man löst situationen med J.R. på det sätt som man tyckte var praktiskt snarare än vad som var rättsligt motiverat, och dessutom utan att något formellt beslut fattats. Det kan även noteras att det var först i samband med återremissen, efter en uttrycklig fråga från JO, som polismyndigheten uppmärksammade att det var oklart vilka grunder man hade för placeringen och behandlingen av J.R. i arrestlokalen.

Det har även framgått att det funnits brister i dokumentationen i några avseenden. Jag vill därför erinra polismyndigheten om vikten från kontroll- och rättssäkerhetssynpunkt av att beslut om tvångsmedel dokumenteras på ett fullständigt och korrekt sätt.

Avslutningsvis kan jag också konstatera att de oklarheter som visat sig vid beslutsfattandet och behandlingen av J.R. den aktuella dagen har återspeglats i polismyndighetens yttranden till JO. Trots en relativt omfattande utredning har det inte gått att få fullständig klarhet i polismyndighetens handläggning i alla delar. Detta är anmärkningsvärt och naturligtvis otillfredsställande.

Med dessa synpunkter avslutas ärendet.

Kritik mot dåvarande Polismyndigheten i Östergötlands län som utan rättsligt stöd fotograferat och genomfört en identitetskontroll av en kvinna och hennes dotter i deras bostad

(Dnr 1422-2014)

Beslutet i korthet: Två polismän som kallats till en lägenhet på grund av en anmälan om bråk begärde att en kvinna och hennes 15-åriga dotter som bodde i lägenheten skulle identifiera sig och att de skulle ställa sig mot en vägg för att låta sig fotograferas. Syftet med detta var att senare kunna jämföra fotografierna med en övervakningsfilm som visade två personer misstänkta för en stöld. Kvinnan och dottern var inte misstänkta för stölden, och någon kontakt med undersökningsledaren togs inte före fotograferingen. I en situation som den aktuella har det inte funnits utrymme att vidta åtgärderna även om polismännen uppfattat det som att kvinnan och dottern samtyckt till dem.

I beslutet kritiseras dåvarande Polismyndigheten i Östergötlands län för att kvinnan och hennes dotter fotograferades och för att en identitetskontroll genomfördes utan att det fanns rättsligt stöd för åtgärderna.

Anmälan

I en anmälan till JO mot dåvarande Polismyndigheten i Östergötlands län (numera Polismyndigheten, polisregion Öst) ifrågasatte A.M. att hon och hennes 15-åriga dotter fått identifiera sig och blivit fotograferade i sitt hem.

Av anmälan framgick bl.a. följande. Den 6 mars 2014 befann sig A.M. och hennes minderåriga barn i sitt hem när två polismän kom dit med anledning av en anmälan om bråk i lägenheten. Poliserna krävde att A.M. och hennes 15-åriga dotter skulle identifiera sig och därefter ställa sig mot en vägg för att låta sig fotograferas. De befann sig i en sådan situation att de inte kunde säga nej. A.M. känner sig kränkt och illa behandlad av det inträffade.

Utredning

Polismyndigheten (f.d. länspolismästaren och numera regionpolischefen Ulrika Herbst) yttrade sig över anmälan.

I fråga om händelseförloppet lämnade polismyndigheten följande upplysningar:

Polispatrullen 42-9300, polisinspektör Gager och polisassistent Fors, beordrades till i ärendet aktuell adress då en anmälare [...] hade hört dunsar och barnskrik. Det konstaterades att det var lugnt i lägenheten. I lägenheten fanns en kvinna och flera barn varav en flicka på 15 år. Efter en stund ansluter sig fadern i familjen. Några skäl till åtgärder i anledning av anmälan om lägenhetsbråk bedömdes inte föreligga.

Polispatrullen har i avrapporteringspromemoria, som upprättades den 6 april 2014, uppgivit att de krävt legitimation av både den äldre och den

yngre kvinnan samt att de skulle fotograferas. Detta då det fanns viss överensstämmelse med två kvinnor på en övervakningsfilm från en matbutik där en stöld hade ägt rum.

De berörda befattningshavarna polisinspektören Ulrika Gager och polisassistenten Frida Fors lämnade bl.a. följande redogörelse:

[De] förklarade för kvinnan och hennes äldsta dotter att [kvinnorna] till utseendet stämmer överens med två kvinnor som finns med på en övervakningsfilm från ett stöldbrott. [De] bad att få se kvinnornas identitetshandlingar samt att få ta ett fotografi av dem. De förklarade samtidigt att fotografierna kommer att [raderas] i det fall det visar sig att [kvinnorna] inte har något med brottet att göra. [De] uppfattade det som om de hade samtycke till åtgärderna att fotografera och kontrollera identiteten. Någon dokumentation i form av PM etc. om åtgärderna förutom fotografierna upprättades inte.

Polismyndigheten gjorde följande bedömning:

Polismyndighetens bedömning är att polismännen inte utan beslut av förundersökningsledare, under de omständigheter som redovisats, haft rätt att genomföra en fotografering. Då identitetskontrollen gjordes med hänvisning till att fotografering skulle genomföras saknar även den åtgärden lagstöd.

Patrullen har i sin höga ambition att lösa ett stöldbrott, med övervakningsfilmen på näthinnan, agerat reflexmässigt, utan att därvid närmare fundera över de rättsliga grunderna för åtgärden.

Polismyndigheten anser vidare att polisområdet och ansvariga arbetsledare borde, i den stund övervakningsfilmen visades för ingripandepersonal, även tillförsäkrat sig om att det allmänna rättsläget kring bl.a. fotografering var känt för personalen.

Polisen får inte utan uttryckligt lagstöd fotografera en person. Förutsättningar för fotografering enligt bestämmelserna i [rättegångsbalken] förelåg således inte. Därmed förelåg heller inte någon rätt att göra en identitetskontroll. Något beslut om fotografering hade heller inte inhämtats från undersökningsledaren i ärendet rörande stöldbrottet. Av den redogörelse som polispatrullen lämnat framgår att de uppfattat det som att kvinnorna lämnat sitt medgivande till fotograferingen och identitetskontrollen.

Polismyndigheten anser att i en situation som den aktuella kan man inte tala om någon reell frivillighet vilket för övrigt stöds av A.M:s skrivelse där hon ger uttryck för att hon uppfattade situationen som att hon inte hade något val. Personerna som åtgärden riktar sig mot befinner sig i sådant underläge att det inte kan bli tal om någon egentlig frivillighet. Patrullen har inte haft rätt att åberopa frivillighet för vidtagna åtgärder.

Polismyndigheten kan således konstatera att vidtagna åtgärder saknar stöd i lag. Erforderliga beslut har inte inhämtats och vidtagna åtgärder har för övrigt heller inte dokumenterats, vilket är en förutsättning för om åtgärderna skulle betraktats ingå som en del i förundersökningen om stöldbrottet.

Det är i detta fall uppenbart att det råder viss oklarhet kring frågan om i vilka situationer fotografering och identitetskontroll kan äga rum och vilka beslut som därvid är erforderliga. Polisområdeschefen har tagit initiativ till att få till stånd utbildning om rättsläget vilket torde få till följd att förfarandet inte upprepas. Utbildning rörande fotografering ska inom polisområde Motala vara genomförd innan semesterperioderna inleds i mitten av juni.

Polismyndigheten ser självfallet allvarligt på det inträffade då vidtagna åtgärder på det sätt som skett inte hade stöd i gällande lagstiftning. Polismyndigheten konstaterar samtidigt att tagna fotografier inte har sparats i något register utan har omedelbart kasserats när det konstaterades att överensstämmelse med övervakningsfilmen inte förelåg.

Polismyndigheten konstaterar således, i likhet med polisområdeschefen, att behov av utbildningsinsatser såvitt avser fotografering och identitetskontroll förefaller föreligga och ska därvid tillse att en sådan genomförs.

I ett beslut den 23 april 2015 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering

Identitetskontroll

Det finns inte någon uttrycklig föreskrift som ger en polisman en generell befogenhet att fråga en person om hans eller hennes identitet. Om det är nödvändigt för att fullgöra en tjänsteuppgift anses dock en polisman få fråga en person om hans eller hennes namn eller hemvist. En skyldighet för en enskild att besvara en sådan fråga och rätt för polisen att använda tvångsmedel för att fastställa någons identitet finns endast i de fall som anges i lag. Bestämmelser om identitetskontroll finns bl.a. i 14 § polislagen och i utlänningslagen.

Fotografering

Polisen får inte utan uttryckligt stöd i lag fotografera en enskild med tvång eller annars mot hans eller hennes vilja (se bl.a. JO 2013/14 s. 160, dnr 3445-2011 och 3446-2011 med där gjorda hänvisningar). Sådant lagstöd finns i 28 kap. 14 § första stycket rättegångsbalken. Där framgår att den som är anhållen eller häktad får fotograferas. Enligt denna bestämmelse får under en förundersökning även en annan person fotograferas om det behövs för att utreda ett brott som kan följas av fängelse.

I förordningen (1992:824) om fingeravtryck m.m. finns närmare bestämmelser om bl.a. fotografier som tas med stöd av rättegångsbalken. I 6 § anges att det är undersökningsledaren som beslutar om fotografering när det behövs för utredningen av ett brott.

Bedömning

Av utredningen framgår att polisen har beordrats till den aktuella lägenheten med anledning av en anmälan om bråk. Sedan det konstaterats att det var lugnt i lägenheten har polismännen begärt att A.M. och hennes dotter skulle identifiera sig och ställa sig mot en vägg för att låta sig fotograferas. Syftet med fotograferingen var enligt polismännen att senare kunna jämföra fotografierna med en övervakningsfilm som visade två personer som var misstänkta för stöld.

Som stöd för sitt beslut att fotografera A.M. och dottern har polismännen hänvisat till att de uppfattat att de haft samtycke till fotograferingen.

Inom polismyndigheten pågick en förundersökning om stöld. I den situationen var det utredningsledaren som var behörig att fatta beslut om att fotografera någon som ett led i den utredningen. Något sådant beslut fanns inte, och det togs inte heller någon kontakt med utredningsledaren före fotograferingen. Det har således inte funnits förutsättningar att fotografera A.M. och hennes dotter med stöd av bestämmelserna i 28 kap. 14 § rättegångsbalken och fingeravtrycksförordningen.

Eftersom det saknades stöd i lag att fotografera A.M. och dottern har det inte funnits förutsättningar att kontrollera deras identitet som ett led i fullgörandet av fotograferingen. Förhållandena har inte heller varit sådana att det med tillämpning av någon särskild bestämmelse om identitetskontroll har funnits förutsättningar att begära legitimation av dem.

Frågan är då om fotograferingen kan anses ha skett med samtycke. Även om polismännen har uppfattat A.M. och dottern som att de samtyckte till åtgärden kan man i en situation som den aktuella sällan tala om någon reell frivillighet. I den egenskap som polismännen besökte lägenheten gav de uttryck för samhällets maktbefogenheter. Oavsett om det användes tvång eller inte har situationen enligt vad A.M. uppgett uppfattats på det sättet av henne och den 15-åriga dottern. Mot den bakgrunden får de anses ha befunnit sig i ett sådant underläge att ett eventuellt medgivande inte kunnat tillmätas någon betydelse. (Jfr JO:s beslut den 15 december 2008, dnr 2366-2007). Det har därför inte heller funnits förutsättningar att fotografera dem med hänvisning till att de frivilligt underkastat sig fotograferingen.

Sammanfattningsvis finner jag att fotograferingen och identitetskontrollen av A.M. och hennes dotter har saknat rättsligt stöd. Åtgärderna har inneburit en kränkning av deras integritet, och den har förstärkts av att de vidtagits i deras bostad. Polismyndigheten ska kritiseras för det inträffade.

Av utredningen framgår att fotografierna inte har sparats i något register utan raderats. Jag noterar också att polismyndigheten har vidtagit åtgärder för att något liknande inte ska inträffa på nytt.

Allvarlig kritik mot dåvarande Polismyndigheten i Skåne för bristerna vid behandlingen av personuppgifter inom myndighetens kriminalunderrättelseverksamhet

(Dnr 5205-2013)

Beslutet i korthet: Efter uppgifter i media om att dåvarande Polismyndigheten i Skåne hade ett olagligt register över mer än 4 000 romer granskades saken av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden och åklagare. Granskningarna visade att det fanns allvarliga brister vid personuppgiftsbehandlingen i två uppgiftssamlingar inom polisens kriminalunderrättelseverksamhet. Samlingarna innehöll uppgifter om flera tusen personer, varav ett större antal kunde antas vara romer. Bristerna bestod bl.a. i att det ändamål för personuppgiftsbehandlingen som angetts var alltför generellt, att användningen inte hade loggats, att gallring inte hade skett i tillräcklig omfattning och att det inte hade angetts vilka som inte var misstänkta. JO har granskat ansvaret inom polismyndigheten för bristerna.

I beslutet uppger JO att de brister som konstaterats fick mycket allvarliga konsekvenser. Särskilt den bristande gallringen har medfört att det byggdes upp ett mer eller mindre permanent släktregister avseende ett stort antal personer av romskt ursprung. De två uppgiftssamlingarna har de facto fått karaktären av ett register över etnisk tillhörighet.

Enligt JO har den mycket otydliga ansvarsfördelningen inom polismyndigheten varit en förutsättning för bristerna i uppgiftssamlingarna. Den beslutsordning som polismyndigheten tillämpat för behandling av personuppgifterna medförde att beslut i praktiken fattades av personer som saknade behörighet för detta. Oklarheterna i ansvarsfördelningen medförde att de inblandade inte var medvetna om omfattningen av sitt ansvar. Det saknades styrning och kontroll över vilka uppgiftssamlingar som byggdes upp och det fanns mycket begränsade möjligheter att upptäcka eventuella missförhållanden i dem. Vidare saknades det tekniska möjligheter att tillämpa myndighetens rutiner för loggning, gallring och markering av personer som det saknades misstankar mot. Myndigheten kände till detta, men vidtog inte nödvändiga åtgärder för att säkerställa att integritetsskyddsbestämmelserna följdes.

Det inträffade visar på omfattande och allvarliga brister inom kriminalunderrättelseverksamheten. JO riktar därför allvarlig kritik mot dåvarande Polismyndigheten i Skåne. Det vilar enligt JO ett tungt ansvar för bristerna på dem som innehaft befattningen som chef för länskriminalavdelningen. Ansvaret för de grundläggande bristerna när det gäller myndighetens organisation, instruktioner och praxis vilar dock ytterst på polismyndigheten och på dess högsta chef – länspolismästaren. JO är också mycket kritisk till chefen för kriminalunderrättelsetjänsten i Lund, som hade ett ansvar för att uppgiftssamlingarna faktiskt byggdes upp, och till den polis som byggde upp dem för det konkreta innehållet i dem.

JO förutsätter att den nya Polismyndigheten vidtar nödvändiga åtgärder för att garantera att polisdatalagens integritetsskyddsbestämmelser efterlevs inom hela myndigheten.

Bakgrund

I en serie tidningsartiklar publicerade i Dagens Nyheter med start den 23 september 2013 gjordes det gällande att dåvarande Polismyndigheten i Skåne hade ett olagligt register över mer än 4 000 romer. Med anledning av dessa uppgifter beslutade Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten att inleda ett tillsynsärende mot Polismyndigheten i Skåne (dnr 173-2013). Uppgifterna medförde också att Åklagarmyndigheten inledde en förundersökning eftersom det fanns anledning att anta att brott som hörde under allmänt åtal förövats vid polismyndighetens personuppgiftsbehandling (AM-139971-13).

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens granskning avsåg polismyndighetens uppgiftssamling *Kringresande*. Myndigheten uttalade sig i ärendet den 15 november 2013 och konstaterade att polismyndighetens behandling av personuppgifter i flera avseenden inte var förenlig med bestämmelserna i polisdatalagen. Justitiekanslern (JK) har därefter i ett beslut den 7 maj 2014 instämt i Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens bedömning och funnit att den som varit föremål för personuppgiftsbehandling i uppgiftssamlingen ska vara berättigad till ersättning för kränkning med 5 000 kronor (JK:s dnr 1441-14).

Förundersökningen avsåg den särskilda undersökningen *Länsövergripande brottslighet*, som polismyndigheten beslutat inleda den 22 oktober 2009, och de uppgiftssamlingar inom denna undersökning som benämndes *Konflikt*, *Staffanstorp*, *romer* respektive *Kringresande*. Överåklagaren Mats Åhlund beslutade den 20 december 2013 att lägga ned förundersökningen. Av beslutet framgick att personuppgiftsbehandlingen varit behäftad med flera fel. Det rörde sig dock huvudsakligen om systemfel som en enskild befattningshavare vid polismyndigheten inte kunde hållas straffrättsligt ansvarig för.

Även Diskrimineringsombudsmannen (DO) har granskat registreringen (ärende GRA 2013/617). I sitt beslut fann DO att det inte kunde uteslutas att polismyndigheten använt sig av etnisk profilering i sin brottsbekämpande verksamhet. Polismyndigheten rekommenderades att utreda detta.

JO:s ärende och beslutets disposition

I samband med Dagens Nyheter artikelserie kom det in nio anmälningar till JO mot Polismyndigheten i Skåne. Efter att ha tagit del av Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens och överåklagare Mats Åhlunds beslut kunde jag konstatera att lagligheten i polismyndighetens personuppgiftsbehandling blivit föremål för noggrann prövning. Det saknades därför skäl för JO att granska denna. Mot bakgrund av framför allt de bedömningar som gjordes i den straffrättsliga utredningen ansåg jag däremot att det fanns skäl för mig att närmare granska ansvarsfördelningen inom Polismyndigheten i Skåne när det gäller uppgiftssamlingarna *Konflikt*, *Staffanstorp*, *romer* och *Kringresande*. Min utredning har därför varit inriktad på den frågan.

I det följande redogörs först för de aktuella uppgiftssamlingarna, den rättsliga regleringen av polisens personuppgiftsbehandling och resultatet av de tidigare granskningarna av uppgiftssamlingarna. Därefter behandlas de uppgifter som polismyndigheten lämnat till JO. Avslutningsvis redovisar jag min bedömning.

Uppgiftssamlingarna

Den 22 oktober 2009 beslutade den dåvarande chefen för länskriminalavdelningen vid Polismyndigheten i Skåne att personuppgifter skulle behandlas i en särskild undersökning enligt den då gällande polisdatalagen (1998:622). Den särskilda undersökningen gavs beteckningen *Länsövergripande brottslighet*. I beslutet uppgavs att ändamålet med personuppgiftsbehandlingen var att identifiera och kartlägga allvarlig brottslig verksamhet av länsövergripande karaktär genom att lokalt identifiera och kartlägga nyckelpersoner och nätverk kring dessa. Chefen för länskriminalavdelningen angavs som ansvarig för den särskilda undersökningen, som skulle pågå mellan den 30 oktober 2009 och den 30 oktober 2010. Den särskilda undersökningen förlängdes genom flera beslut till den 27 februari 2013. Den 28 februari 2013 beslutade den nya chefen för länskriminalavdelningen att personuppgifter skulle behandlas i en särskild – gemensamt tillgänglig – uppgiftssamling med beteckningen *G-SUS KUT Skåne* enligt bestämmelserna i den nya polisdatalagen (2010:361). I det beslutet gavs under rubriken Närmare ändamål en allmän beskrivning av kriminalunderrättelseverksamhetens syften. Chefen för kriminalunderrättelsetjänsten i Skåne (KUT Skåne) angavs som ansvarig för uppgiftssamlingen. Uppgiftssamlingarna i den avslutade särskilda undersökningen *Länsövergripande brottslighet* överfördes till den särskilda – gemensamt tillgängliga – uppgiftssamlingen.

Personuppgifterna i den särskilda undersökningen behandlades i ett antal olika uppgiftssamlingar som lagrades i filmappar. De två nu aktuella uppgiftssamlingarna har funnits i filmapparna *Konflikt*, *Staffanstorp*, *romer* och *Kringresande*. Dessa båda mappar har bestått av en Excelfil och ett antal filer i formatet Analyst's Notebook. När den särskilda undersökningen avslutades i februari 2013 fördes uppgiftssamlingarna oförändrade över till den särskilda – gemensamt tillgängliga – uppgiftssamlingen. Denna lagrades på en särskild server benämnd X.

Uppgiftssamlingen *Konflikt*, *Staffanstorp*, *romer* påbörjades vid polisområde mellersta Skåne i juli 2011 inom ramen för den särskilda undersökningen *Länsövergripande brottslighet*. Kriminalunderrättelsetjänsten i Lund (KUT Lund) påbörjade arbetet med uppgiftssamlingen efter ett möte med den operativa ledningsgruppen i polisområdet. Avsikten med den var att förebygga och förhindra att en konflikt mellan fyra romska släkter, i vilka det ingick personer som bodde i Staffanstorp, eskalerade. Under hösten 2011 misstänktes personer som varit aktuella i konflikten i Staffanstorp för bl.a. ett större antal bostadsinbrott, brott mot äldre och omfattande fakturabedrägerier. Med anledning av detta påbörjade KUT Lund i december 2011 uppgiftssamlingen *Kringresande*. Uppgifterna i *Konflikt*, *Staffanstorp*, *romer* utgjorde grunden för den nya uppgiftssamlingen *Kringresande*, som efterhand byggdes på med nya uppgifter.

Uppgiftssamlingen *Konflikt*, *Staffanstorp*, *romer* innehöll 1 049 unika personnummer, varav omkring 500 avsåg personer som var under 15 år och ett antal personer som var avlidna. Personuppgiftssamlingen *Kringresande* innehöll 4 673 unika personnummer, varav 1 104 avsåg personer som var under 15 år och omkring 45 personer som var avlidna. Ett större antal av de registrerade personerna kan på grund av att uppgiftssamlingarna byggde på släktskap antas

vara romer, men det finns inga noteringar om etnicitet. Många av de registrerade var bosatta utanför Skåne. Uppgiftssamlingarna innehåller uppgifter om namn, personnummer, kön, adresser och släktskapsförhållanden. Det finns ingen anteckning om ändamålet med uppgiftssamlingarna eller uppgifterna i dem. Inte heller finns det några noteringar om vilka personer som inte är misstänkta för brott.

Personuppgiftsbehandling i polisens kriminalunderrättelseverksamhet

Personuppgiftsbehandlingen i polisens brottsbekämpande verksamhet reglerades fram till den 1 mars 2012 i polisdatalagen (1998:622). Den lagen ersattes då av en ny polisdatalag (2010:361). Enligt den nya lagens övergångsbestämmelser skulle den gamla lagen tillämpas till utgången av år 2014 vid behandling av personuppgifter i en särskild undersökning som hade beslutats före ikraftträdandet av den nya lagen. Den gamla polisdatalagens bestämmelser har alltså varit tillämpliga för personuppgiftsbehandlingen i uppgiftssamlingarna *Konflikt*, *Staffanstorp*, *romer* och *Kringresande* t.o.m. den 27 februari 2013, när den särskilda undersökningen *Länsövergripande brottslighet* avslutades. För tiden därefter har den nya polisdatalagens bestämmelser varit tillämpliga.

Både den gamla och den nya polisdatalagen innehåller förbud mot att behandla uppgifter om en person enbart på grund av vad som är känt om personens etniska ursprung (se 5 § i den gamla polisdatalagen och 2 kap. 10 § i den nya). Enligt båda lagarna är vissa bestämmelser i personuppgiftslagen tillämpliga (se 1 § i den gamla polisdatalagen och 2 kap. 2 § i den nya polisdatalagen). Av särskilt intresse är här 9 § första stycket personuppgiftslagen där det bl.a. anges att den personuppgiftsansvarige ska se till att personuppgifter samlas in bara för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål (punkten c) och att inte fler personuppgifter behandlas än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen (punkten f). I den nya polisdatalagen finns särskilda bestämmelser om gallring av personuppgifter i 2 kap. 12 §. Enligt den bestämmelsen får personuppgifter inte bevaras under längre tid än vad som behövs för något eller några av de i lagen angivna ändamålen. I den lagen finns också bestämmelser som anger hur länge uppgifter som längst får bevaras. Beträffande den gamla polisdatalagen gällde personuppgiftslagens gallringsbestämmelse i 9 § första stycket i). Enligt den bestämmelsen får personuppgifter inte bevaras under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen.

Uppgiftssamlingarna *Konflikt*, *Staffanstorp*, *romer* och *Kringresande* skapades inom och användes i polisens kriminalunderrättelseverksamhet, dvs. i den verksamhet som består av att samla in, bearbeta och analysera information för att klarlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas och som inte utgör förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken (se definitionen i 3 § i den gamla polisdatalagen). För denna verksamhet finns särskilda bestämmelser i både den gamla och den nya polisdatalagen.

Den gamla polisdatalagen

Enligt den gamla polisdatalagen fick personuppgifter behandlas i kriminalunderrättelseverksamheten endast om en särskild undersökning hade inletts och det fanns anledning att anta att allvarlig brottslighet hade utövats eller kunde komma att utövas (se 14 §). En särskild undersökning definierades som en undersökning i kriminalunderrättelseverksamhet som innebär insamling, bearbetning och analys av uppgifter i syfte att ge underlag för beslut om förundersökning eller om särskilda åtgärder för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott. Med allvarlig brottslig verksamhet avsågs verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i två år eller däröver (se definitionerna i 3 §).

Ett beslut om att behandla personuppgifter i kriminalunderrättelseverksamheten skulle innehålla uppgifter om ändamålet med behandlingen och de villkor i övrigt som behövdes för att förebygga otillbörligt intrång i de registrerades personliga integritet (se 15 §). Uppgifter om en enskild person som det inte fanns någon misstanke mot skulle förse med en upplysning om detta förhållande (se 14 §).

Den nya polisdatalagen

Enligt den nya polisdatalagen får personuppgifter behandlas bl.a. om det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet (se 2 kap. 7 §). Om personuppgifter kan antas ha samband med misstänkt brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver eller som sker systematiskt, får de göras gemensamt tillgängliga i polisens brottsbekämpande verksamhet (se 3 kap. 2 §). Uppgifter anses ha gjorts gemensamt tillgängliga när fler än ett fåtal personer har rätt att ta del av dem (se 3 kap. 1 §).

Vid behandling av personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga ska det genom en särskild upplysning eller på något annat sätt framgå för vilket närmare ändamål personuppgifterna behandlas (se 3 kap. 3 §). Om personuppgifterna direkt kan hänföras till en person som inte är misstänkt för brott eller för att ha utövat eller komma att utöva brottslig verksamhet enligt 3 kap. 2 § ska det genom en särskild upplysning eller på något annat sätt framgå att personen inte är misstänkt. Uppgifter om en person som kan antas ha samband med misstänkt brottslig verksamhet ska vidare förse med en upplysning om uppgiftslämnarens trovärdighet och uppgifternas riktighet i sak, om inte detta på grund av särskilda omständigheter är onödigt (se 3 kap. 4 §).

Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens uttalande

Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn omfattar personuppgiftsbehandling som sker med stöd av den nya polisdatalagen. Nämndens granskning har därför avsett den personuppgiftsbehandling som skett i uppgiftssamlingen *Kringresande* fr.o.m. den 28 februari 2013.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden kom vid sin granskning fram till att polismyndigheten inte kunde anses ha behandlat uppgifter om personer enbart på grund av vad som var känt om deras etnicitet. Nämnden fann däremot

att personuppgiftsbehandlingen i flera avseenden inte uppfyllde de krav som uppställs i polisdatalagen.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden fann vid sin granskning att det ändamål som polismyndigheten uppgett för behandlingen av personuppgifterna – att identifiera och kartlägga allvarlig brottslig verksamhet av länsövergripande karaktär genom att lokalt identifiera och kartlägga nyckelpersoner och nätverk kring dessa – inte uppfyllde de krav som ställs i 9 § första stycket c) personuppgiftslagen. Nämnden anförde:

Det ändamål som polismyndigheten har angett är enligt nämnden alldeles för generellt formulerat för att uppfylla lagens krav. Om man skulle godta detta ändamål, skulle ett orimligt stort antal uppgifter av mycket varierande slag kunna registreras i uppgiftssamlingen. Det angivna ändamålet utgör således inte en tillräcklig precisering av syftet med uppgiftssamlingen på det sätt som polisdatalagen kräver. Enligt nämndens uppfattning innebär en brist på precisering av ändamål i praktiken att polisdatalagens integritetsskydd sätts ur spel. Det av polismyndigheten angivna ändamålet kan därför inte godtas.

Nämnden konstaterade också att polisens personuppgiftsbehandling inte heller uppfyllde kravet i 3 kap. 3 § polisdatalagen, att det närmare ändamålet med behandlingen ska framgå genom en särskild upplysning eller på något annat sätt.

Vidare fann nämnden att personuppgiftsbehandlingen inte var förenlig med bestämmelserna i 2 kap. 7 § polisdatalagen, eftersom det inte fanns något behov av att behandla ett stort antal av personuppgifterna. Uppgiftssamlingen innehöll bl.a. ett stort antal personer bosatta utanför Skåne, över 1 000 barn och flera avlidna personer. Nämnden uppgav följande:

Sammanfattningsvis menar [...] nämnden att det inte ens om man utgår från det vida ändamål som polismyndigheten hänvisar till finns anledning att anta att det för varje personuppgift verkligen finns ett konkret behov av att behandla personuppgiften eller ett tillräckligt samband med den av polismyndigheten beskrivna brottsliga verksamheten. Det kan enligt nämnden slås fast att åtskilliga personer i uppgiftssamlingen inte borde finnas där. Nämnden får intrycket av att uppgiftssamlingen i vart fall delvis har kommit att få karaktären av en ”bra att ha”-uppgiftssamling.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden konstaterade även att tillgången till personuppgifterna varit alltför omfattande inom polismyndigheten, att det inte skett någon loggning av personuppgiftsbehandlingen, att gallringen av personuppgifter varit otillräcklig och att det inte funnits några särskilda upplysningar om vilka som inte var misstänkta.

Justitiekanslerns beslut

JK prövade i sitt beslut den 7 maj 2014 om personer som varit registrerade i uppgiftssamlingen *Kringresande* var berättigade till ersättning från staten på grund av att deras personliga integritet hade kränkts genom registreringen. JK instämde i Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens bedömning att polisens personuppgiftsbehandling i flera avseenden hade stått i strid med lag. Tre generella brister lyftes fram: att ändamålet med personuppgiftsbehandlingen var

för oprecist, att tillgången till personuppgifterna inte var begränsad till varje tjänstemans behov och att ingen loggning hade förekommit när personuppgifterna behandlades. JK redovisade följande bedömning av statens skadeståndsskyldighet med anledning av dessa brister:

De personuppgifter som polisen behandlar i sin brottsbekämpande verksamhet med stöd av polisdatalagen är till sin natur av integritetskänslig karaktär. Det är därför särskilt viktigt att polisen i alla delar noggrant följer polisdatalagens bestämmelser för hur sådana uppgifter får behandlas. I detta fall har tre generella brister konstaterats. Dessa är sammantaget så allvarliga att de personer vilkas uppgifter behandlats i registret måste anses ha blivit utsatta för en sådan kränkning av sin personliga integritet att de är berättigade till ersättning av staten enligt 48 § personuppgiftslagen.

JK gjorde bedömningen att den som varit föremål för personuppgiftsbehandling i uppgiftssamlingen ska vara berättigad till ersättning för kränkning med 5 000 kronor. I beslutet lämnade JK följande avslutande synpunkter:

Jag instämmer i den kritik som [Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten] har riktat mot polismyndigheten i uttalandet den 15 november 2013. Polisens möjlighet att behandla personuppgifter i sin brottsbekämpande verksamhet är viktig och nödvändig men innebär samtidigt ett stort ansvar. Det är oacceptabelt att en polismyndighet upprättar ett register och behandlar personuppgifter utan att fullt ut uppfylla de krav som lagen föreskriver. Jag utgår från att samtliga polismyndigheter – om det inte redan har skett – går igenom sina register för att försäkra sig om att behandlingen av personuppgifter uppfyller de krav som gäller enligt relevanta lagar, förordningar och föreskrifter.

Den straffrättsliga prövningen

Överåklagare Mats Åhlund betonade i sitt beslut att Åklagarmyndigheten inte är en tillsynsmyndighet, utan att en allmän åklagares uppgift är att göra straffrättsliga bedömningar och utreda och lagföra sådana brott där man på objektiv grund kan förvänta sig en fällande dom vid en domstolsprövning. Han uppgav vidare följande:

Det är inte åklagarens uppgift att lagföra varje formellt eller annat fel, om dömesbrist eller andra tillkortakommanden om inte dessa samtidigt når upp till en brottslig nivå.

Hans prövning var därför inriktad på om fel vid personuppgiftsbehandlingen i de båda uppgiftssamlingarna kunde styrkas och om någon kunde hållas straffrättsligt ansvarig för dessa.

I beslutet uppges att det var chefen för länskriminalavdelningen som 2009 beslutade om den särskilda undersökningen, men att chefen för KUT Lund 2011 beslutade att de aktuella personuppgiftsbehandlingarna skulle ske och att en polis vid den enheten sedan byggde upp uppgiftssamlingarna. Enligt Mats Åhlund kunde chefen för länskriminalavdelningen inte rimligen bära straffrättsligt ansvar för den personuppgiftsbehandling som beslutats och utförts av medarbetare på den lokala nivån flera år efter att beslutet om den särskilda undersökningen meddelades. I stället delgavs chefen för KUT Lund och den polis som faktiskt skötte uppgiftssamlingarna misstanke om brott. Dessa båda hördes i utredningen.

Av beslutet framgår att det vid förhör med chefen för KUT Lund och den handläggande polisen hade framkommit att ändamålet och syftet med personuppgiftssamlingen *Konflikt, Staffanstorp, romer* var att utröna och förebygga allvarlig brottslighet som var kopplad till en konflikt mellan romska släkter i polisområdet och att man genom behandlingen försökt klarlägga släktsamband. Vidare hade det framkommit att ändamålet och syftet med behandlingen i personuppgiftssamlingen *Kringresande* bl.a. var att utröna och förebygga allvarlig åldrings- och annan angiven brottslighet. Att de båda uppgiftssamlingarna skulle skapas och vilka ändamålen med dem skulle vara dokumenterades dock inte. Chefen för KUT Lund hade uppfattningen att någon dokumentationsskyldighet inte förelegat eftersom ändamål hade angetts i beslutet om den särskilda undersökningen. Mats Åhlund redovisade följande straffrättsliga bedömning i fråga om uppgiftssamlingarnas ändamål och dokumentationen av detta:

De uppgivna ändamålen med behandlingarna är i sig inte olagliga. Däremot finns det inte något beslut där ändamålen framgår. Ändamålen framgår inte heller på något sätt, t.ex. genom en särskild upplysning i personuppgiftssamlingarna. De ändamål och syften som anges i beslutet om den särskilda undersökningen uppfyller inte polisdatagarnas krav. Det är en allvarlig brist då polisdatagarnas regler syftar till att behandlingen av personuppgifter ska ske på ett rättssäkert och kontrollerbart sätt. [...] chefen för KUT Lund [har] inte uppsåtligen [...] underlåtit att upprätta sådana formella beslut eller upplysningar. Det kan inte styrkas att den oaktsamhet som han visat i detta hänseende når upp till en straffbar nivå då han trots sig tillämpa en tillåten rutin vid myndigheten. Det kan här vara fråga om ett systemfel som inte kan läggas en enskild befattningshavare till last.

Framför allt mot bakgrund av de uppgivna ändamålen med behandlingen fann Mats Åhlund att personuppgifterna i uppgiftssamlingarna inte hade behandlats enbart på grund av etnisk tillhörighet.

I beslutet uppges att det kunde tyckas uppseendeväckande att personuppgiftssamlingarna innehöll så många personuppgifter. Mats Åhlund bedömde dock att det inte gick att styrka att det varit oförenligt med ändamålet med personuppgiftssamlingarna att behandla dessa. Däremot konstaterade han att polisdatagarnas gallringsbestämmelser inte hade följts. Personuppgiftssamlingen *Konflikt, Staffanstorp, romer* borde ha gallrats i samband med att uppgifterna tillfördes uppgiftssamlingen *Kringresande*. Det stora antalet personuppgifter, den geografiska spridningen och det faktum att barn och avlidna funnits registrerade visade dessutom att det fanns ett större antal personuppgifter i de båda uppgiftssamlingarna som rimligen inte behövdes för ändamålet med dem. Uppgiftssamlingarna borde därför ha gallrats i betydligt större utsträckning än vad polisen uppgett hade gjorts. Mats Åhlund bedömde dock att det här huvudsakligen tycktes ha varit fråga om ett systemfel och att det inte kunde styrkas att någon enskild befattningshavare skulle bära det straffrättsliga ansvaret för detta.

I beslutet uppges att det inte har varit möjligt att logga personuppgifts användningen i uppgiftssamlingarna och att alltför många inom polismyndigheten har kunnat ta del av innehållet i dessa samlingar. Dessa brister bedömdes dock utgöra systemfel som ingen enskild befattningshavare kunde lastas för.

I personuppgiftssamlingarna fanns det inte några upplysningar som angav vilka personer det inte fanns någon misstanke mot, vilket föreskrivs i polisdatatalagarna. Mats Åhlund gjorde följande straffrättsliga bedömning beträffande denna brist:

Då ett mycket stort antal personer behandlats i personuppgiftssamlingarna, då dessa var uppbyggda på släktsamband samt då underåriga barn och avlidna personer registrerats måste det för den som tagit del av personuppgiftssamlingarna ha varit uppenbart att långtifrån alla var misstänkta. Med beaktande härav och då avsikten uppgetts vara att upplysningar om vilka personer som inte var misstänkta för brott skulle lämnas vid presentationer samt då ledningen, styrningen och kontrollen av verksamheten vid kriminalunderrättelseenheten kan ha brustit är åsidosättandet av vad som gällt för uppgiften i nu aktuellt hänseende att bedöma som ett ringa tjänstefel och gärningen således inte brottslig. Det kan också här vara fråga om ett systemfel som inte ska läggas en enskild befattningshavare till last.

Mats Åhlund redovisade avslutningsvis följande sammanfattande bedömning:

Det kan inte styrkas att anställd vid polismyndigheten gjort sig skyldig till brott genom att inte formellt ange ändamålet med behandlingen av personuppgifter på det sätt som bort ske. Det kan heller inte styrkas att det varit oförenligt med ändamålen med personuppgiftssamlingarna att behandla de personuppgifter som ingick i dessa. Det har inte framkommit anledning att anta att personuppgifterna [...] utlämnats eller faktiskt spridits till obehöriga. Det kan inte längre antas att personuppgifterna förts in i personuppgiftssamlingarna enbart på grund av etnisk tillhörighet. Att uppgift inte förts in i personuppgiftssamlingarna om vilka personer i dessa som inte varit misstänkta för brott är ett ringa tjänstefel som inte utgör brott. Det kan inte styrkas att någon uppsåtligt eller av oaktsamhet underlåtit att gallra i personuppgiftssamlingarna i den omfattning som bort ske. Det är ett systemfel att loggning av arbetet med personuppgiftssamlingarna inte kunnat ske.

Fördelningen av processägarskap, processledning, övriga lednings- och styrningsförhållanden och inte minst bristande kontroll av kriminalunderrättelseverksamheten vid polismyndigheten kan ha bidragit till de systemfel vid polismyndigheten som konstaterats under förundersökningen. En enskild befattningshavare vid Polismyndigheten i Skåne kan inte straffrättsligt hållas ansvarig för detta.

Förundersökningen lades därför ned.

Uppgifter från Polismyndigheten i Skåne

Min utredning har, som tidigare nämnts, varit inriktad på ansvaret för de brister i uppgiftssamlingarna *Konflikt*, *Staffanstorp*, *romer* och *Kringresande* som har konstaterats av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden och åklagare. Dåvarande Polismyndigheten i Skåne har anmodats att yttra sig över ett antal frågor som gäller detta.

Polismyndigheten i Skåne (länspolismästaren Klas Johansson) har yttrat sig och gett in dokumentation avseende den särskilda undersökningen *Länsövergripande brottslighet*. Vid min granskning har jag också haft tillgång till de yttranden som polismyndigheten tidigare gav in till Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden och till handlingarna i förundersökningen.

Kriminalunderrättelsetjänstens organisation

I sitt yttrande lämnade Polismyndigheten i Skåne en redogörelse för kriminalunderrättelsetjänstens organisation. Av denna redogörelse och övrigt tillgängligt material framgår att polismyndighetens kriminalunderrättelsetjänst bestod dels av en central enhet, KUT Skåne, dels av lokala kriminalunderrättelsetjänster vid de olika polisområdena, däribland KUT Lund.

KUT Skåne utgjorde en sektion inom underrättelseenheten vid länskriminalavdelningen. KUT Skåne var huvudsakligen inriktad mot organiserad och gränsöverskridande brottslighet, kartläggning av yrkeskriminella och särskilda händelser av större omfattning. KUT Skåne hade också bl.a. ett myndighetsövergripande ansvar för arbetsmetoder, arbetsverktyg och utbildning i kriminalunderrättelsefrågor.

I varje polisområde fanns en lokal kriminalunderrättelsetjänst, däribland KUT Lund vid polisområde mellersta Skåne. Den var huvudsakligen inriktad mot mängdbrottslighet och lydde under chefen för polisområdet. I polisområdet fanns en operativ ledningsgrupp som ansvarade för kriminalunderrättelsetjänstens arbete (i polismyndighetens yttrande benämnt linjeansvar). Ledningsgruppen beslutade om inriktning, ansvarsfördelning och uppföljning av beslutade och genomförda ärenden. Efter beslut i den operativa ledningsgruppen överlämnades ansvaret för genomförandet till den som utsetts att leda insatsen eller projektet.

Inriktningen på de lokala kriminalunderrättelsetjänsternas arbete beslutades av länskriminalavdelningens underrättelseenhet (i polismyndighetens yttrande benämnt processledarskap). Detta avsåg bl.a. beslut om uppgiftssamlingar, hur data ska lagras, användning av programvara och utbildning av personal. Länskriminalavdelningens underrättelseenhet fördelade också uppdrag av länsövergripande karaktär och uppdrag som begärts av rikskriminalpolisens kriminalunderrättelsetjänst till de lokala kriminalunderrättelsetjänsterna.

Fram till hösten 2009 hade polisområdena befogenhet att själva besluta om att behandla personuppgifter i en särskild undersökning. Det fanns då ett stort antal lokalt beslutade särskilda undersökningar vars ämnesområden var splittade, samtidigt som flertalet av dem mer eller mindre överlappade varandra ur ett länsgemensamt perspektiv. Under hösten 2009 påbörjades ett arbete med att revidera de särskilda undersökningarna och samtidigt skapa en ny, länsövergripande, beslutsordning. Genom den nya ordningen ändrades delegationsreglerna, och behörigheten att fatta beslut om att behandla personuppgifter i en särskild undersökning flyttades från polisområdeschefen till chefen för länskriminalavdelningen. Ett av de länsövergripande beslut om att behandla personuppgifter i en särskild undersökning som då fattades var det som avsåg den här aktuella särskilda undersökningen *Länsövergripande brottslighet*. Chefen för länskriminalavdelningen fick senare befogenheten att besluta om behandling av personuppgifter i en särskild – gemensamt tillgänglig – uppgiftssamling enligt bestämmelserna i den nya polisdatalagen.

Ansvar för den särskilda undersökningen och uppgiftssamlingarna

I sitt yttrande har Polismyndigheten i Skåne uppgett att chefen för länskriminalavdelningen har haft det övergripande ansvaret för personuppgiftsbehandlingen i den särskilda undersökningen *Länsövergripande brottslighet* och i den senare gemensamt tillgängliga uppgiftssamlingen. Chefen för länskriminalavdelningen har svarat för lagligheten i och utformningen av besluten om att inleda den särskilda undersökningen och att behandla personuppgifter i en gemensamt tillgänglig uppgiftssamling. Denne har också svarat för de övergripande konsekvenser som besluten kunde få för behandlingen av personuppgifter i verksamheten. Polismyndigheten uppgav följande:

Chefen för länskriminalavdelningen är och har alltså varit ansvarig för beslutet att starta [den särskilda undersökningen] och [den gemensamt tillgängliga uppgiftssamlingen] ”Länsövergripande brottslighet”, för att syftet med [dessa] är korrekt beskrivet utifrån behovet av behandlingen av personuppgifter samt för att omfattningen av personuppgifter i [dem] avgränsas genom att ange ändamålet i beslutet i enlighet med gällande integritetsskyddande lagstiftning för personuppgifter.

Enligt polismyndighetens yttrande har de som har haft behörighet att arbeta i en särskild undersökning eller en gemensamt tillgänglig uppgiftssamling också haft behörighet att besluta om att inom ramen för dessa bygga upp uppgiftssamlingar. I beslutet om att behandla personuppgifter i den särskilda undersökningen och den gemensamt tillgängliga uppgiftssamlingen uppges bl.a. att behörighet till databasen ges till behörig personal inom kriminalunderrättelse-tjänsten vid länskriminalavdelningen eller polisområdena. Enligt polismyndigheten skapades uppgiftssamlingarna *Konflikt*, *Staffanstorp*, *romer* och *Kringresande* av en polisman som hade behörighet att arbeta i den särskilda undersökningen *Länsövergripande brottslighet*, och han informerade chefen för KUT Lund om att uppgiftssamlingarna byggdes upp. Enligt polismyndigheten får därmed chefen för KUT Lund anses som behörig beslutsfattare för båda uppgiftssamlingarna, och det är också han som har fattat besluten om att bygga upp dem. Dessa beslut har dock inte dokumenterats av chefen för KUT Lund, vilket enligt polismyndigheten borde ha skett. Enligt yttrandet har chefen för länskriminalavdelningen, som haft det övergripande ansvaret för den särskilda undersökningen, ”på sedvanligt sätt [...] inte informerats i frågan.”

Polismyndigheten har uppgett att ansvaret för att integritetsskyddsbestämmelserna följdes vid hanteringen av uppgiftssamlingar vilade på de handläggare som hade behörighet att arbeta i dem och chefen för kriminalunderrättelse-tjänsten i respektive polisområde. Detta innefattar bl.a. ett ansvar för att uppgiftssamlingarna gallras, att personuppgiftsbehandlingen loggas och att det anges om en registrerad person inte är misstänkt. Chefen för kriminalunderrättelse-tjänsten i respektive polisområde ansvarade för att detta arbete följdes upp. Ansvaret för att integritetsskyddsbestämmelserna följts vid hanteringen av uppgiftssamlingarna *Konflikt*, *Staffanstorp*, *romer* och *Kringresande* har alltså enligt polismyndigheten vilat på den polis som skapade och hanterade dem och chefen för KUT Lund.

I beslutet om den särskilda undersökningen uppges att all användaraktivitet loggas. Vidare anges att integritetsskyddet säkerställs genom en särskilt föreskriven gallringsrutin (*Rutin för gallring av särskilda undersökningar*). Av denna framgår följande. Personuppgifterna ska behandlas i en viss angiven databasmiljö (SURFA/ i2 iBase 4). Enbart personer vid kriminalunderrättelse-tjänsten som genomgått viss utbildning och som arbetar med den särskilda undersökningen har tillträde till undersökningens databas. Huvudansvaret för informationen i den särskilda undersökningen vilar på chefen för länskriminalavdelningen, medan de enskilda användarna ansvarar för den information som de tillför databasen. För att administrera användare, behörighetsnivåer och gallring finns en administratörsgroup. All användning av databaserna i den särskilda undersökningen ska loggas. Det ska framgå vilka personer som inte misstänks för brott. Detta ska ske genom att det på ett visst angivet sätt markeras vilka som misstänks för brott. Gallring av uppgifter om en registrerad person ska prövas minst en gång var tolfte månad. Detta ska ske dels genom att de som arbetar i den särskilda undersökningen fortlöpande prövas om personuppgifter ska gallras, dels genom en delvis automatiserad rutin som innebär att personuppgifter som inte skapats eller uppdaterats under de senaste tolv månaderna ska gallras. Rutinerna uppdaterades under 2011.

I beslutet om att behandla personuppgifter i en särskild – gemensamt tillgänglig – uppgiftssamling hänvisas vad gäller integritetsskyddet i stället till ett dokument benämnt *Rutiner för gemensamma uppgifter på X-servern*. I detta dokument uppges att det inte behövs någon särskild uppgift om ändamålet med behandlingen om detta framgår på annat sätt. Anledningen till att en uppgift behandlas framgår enligt dokumentet för den enskilde tjänstemannen dels genom att denne kan se var i mappstrukturen uppgiften lagras, bearbetas och analyseras, dels utifrån den specifika arbetsuppgift tjänstemannen tilldelats för att behandla personuppgiften. Vidare uppges att det i majoriteten av datafilerna på nätverksenhet X framgår av omständigheterna vilka personer som inte är misstänkta för brott. I dessa fall behövs därför inte någon särskild upplysning om detta. För de fall det inte framgår vilka som inte misstänks för brott anges hur man ska markera detta. I dokumentet anges vidare en delvis automatiserad gallringsrutin för uppgifter som enligt tidsfristerna i polisdatlagen måste gallras. Någon rutin för den löpande gallringen av uppgifter som inte längre behövs utifrån det angivna ändamålet med behandlingen anges däremot inte.

Polismyndigheten har uppgett att rutinerna för loggning, gallring och markering av de som inte är misstänkta, förutsatte att arbetet skedde i en viss databasmiljö. Den tekniska lösningen gick dock inte att tillämpa i bl.a. polisområde mellersta Skåne. Det har därför delvis saknats automatiserade möjligheter för detta arbete. Enligt polismyndigheten kan därför enskilda handläggare inte helt lastas för brister vad gäller gallring av personuppgifter och loggning av behandlingen i uppgiftssamlingarna *Konflikt*, *Staffanstorp*, *romer* och *Kringresande*. Enligt polismyndighetens yttrande har de tekniska problemen behandlats vid polismyndighetens it-råd, och man har även påtalat för Rikspolisstyrelsen att man har tekniska problem som man inte själva kunnat lösa.

Polismyndigheten i Skåne uppgav avslutningsvis följande:

Sammanfattningsvis kan polismyndigheten konstatera att ansvaret för uppgiftssamlingarna *Konflikt*, *Staffanstorp*, *romer* och *Kringresande* i enlighet med den organisation som polismyndigheten valt att använda sig av, åvilar en rad olika befattningshavare.

I ett beslut den 17 mars 2015 anförde *JO Renfors* följande.

Bedömning

Inledning

Min granskning har varit inriktad på ansvaret för personuppgiftsbehandlingen i uppgiftssamlingarna *Konflikt*, *Staffanstorp*, *romer* och *Kringresande* vid dåvarande Polismyndigheten i Skåne. Personuppgiftsbehandlingen i dessa uppgiftssamlingar har varit föremål för prövning av Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden och av överåklagare Mats Åhlund. Vid båda granskningarna har allvarliga brister konstaterats. Min bedömning utgår från de brister vid personuppgiftsbehandlingen som Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden och åklagaren har funnit.

I det följande sammanfattas dessa brister. Därefter beskrivs sammanfattningsvis ansvarsfördelningen inom polismyndigheten enligt myndighetens yttrande till JO och de uppgifter som funnits tillgängliga i ärendet. Efter det redovisar jag min bedömning av ansvaret för besluten om att bygga upp uppgiftssamlingarna och ansvaret för att integritetsskyddsbestämmelserna följs vid hanteringen av dem. Sist görs en avslutande bedömning av det inträffade. Innan jag går in på dessa frågor vill jag dock säga något om personuppgiftsbehandlingen i polisens kriminalunderrättelseverksamhet och betydelsen av ett starkt och fungerande integritetsskydd.

Polisens brottsbekämpande verksamhet förutsätter att uppgifter av skiftande slag kan behandlas. Polisen har därför getts omfattande möjligheter att behandla personuppgifter. Dessa är inte sällan integritetskänsliga, och för polisens personuppgiftsbehandling i den brottsbekämpande verksamheten gäller särskilda bestämmelser som ska skydda mot otillbörliga ingrepp i de registrerades personliga integritet. Polisens kriminalunderrättelseverksamhet är särskilt integritetskänslig. I denna verksamhet behandlar polisen personuppgifter i situationer där man med olika grad av styrka misstänker att brottslig verksamhet pågår eller planeras, men utan att det finns några konkreta brottsmisstankar. Vid sådana förhållanden är det oundvikligt att närgångna uppgifter om personer som senare visar sig sakna all koppling till brottslig verksamhet ibland kommer att behandlas. Uppgifter om personer som inte själva misstänks för brottslig verksamhet behöver också många gånger behandlas. Polisdatalagens integritetsskyddsbestämmelser fyller därför en viktig funktion och är en förutsättning för polisens omfattande rätt att behandla personuppgifter.

Vid personuppgiftsbehandlingen i polisens kriminalunderrättelseverksamhet saknar de registrerade så gott som alltid möjlighet att själva ta till vara sina intressen, eftersom de oftast inte känner till behandlingen och många gånger inte heller kan få kännedom om den i efterhand. Integritetsskyddet förutsätter därför en fungerande kontroll från tillsynsmyndigheterna och det är mycket

viktigt att dessa har goda förutsättningar för sitt arbete. Bestämmelser om dokumentation har i det sammanhanget en avgörande funktion.

Konstaterade brister

De tidigare granskningarna har visat att polisens behandling av personuppgifter i de aktuella uppgiftssamlingarna på flera punkter skett i strid med såväl den nya som den gamla polisdatalagens bestämmelser. Det ändamål för behandlingen som angavs i beslutet om att behandla personuppgifter i den särskilda undersökningen *Länsövergripande brottslighet* var alltför generellt formulerat för att uppfylla lagens krav. Samma brist har funnits i det senare beslutet om att behandla personuppgifter i en särskild – gemensamt tillgänglig – uppgiftssamling. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har funnit att det även med detta alltför generellt formulerade ändamål saknades behov av att behandla ett stort antal av personuppgifterna i uppgiftssamlingarna *Konflikt*, *Staffanstorp*, *romer* och *Kringresande*. Överåklagare Mats Åhlund ansåg att det inte gick att styrka att uppgifter behandlades i strid med det ändamål som beskrivits av de hörda poliserna. På grund av att uppgiftssamlingarna inte gallrades kom de dock att innehålla ett stort antal personuppgifter som det saknades behov av att behandla. Granskningarna visade också att den krets som hade tillgång till personuppgifterna var alltför stor, att det inte skett någon loggning av personuppgiftsbehandlingen, att gallringen av personuppgifter varit otillräcklig och att det inte funnits några särskilda upplysningar om vilka som inte var misstänkta för brott.

Ansvarsfördelning enligt uppgifter från polismyndigheten

Av utredningen framgår att det var chefen för länskriminalavdelningen som var behörig att besluta om att behandla personuppgifter i en särskild undersökning enligt den gamla polisdatalagen. Enligt den lagen skulle ett sådant beslut innehålla bl.a. uppgifter om ändamålet med behandlingen och de villkor i övrigt som behövs för att förebygga otillbörligt intrång i de registrerades personliga integritet. Att ett beslut fattades var en förutsättning för att polisen då över huvud taget skulle få behandla personuppgifter i sin kriminalunderrättelseverksamhet. I den nya polisdatalagen finns inte något motsvarande krav på att ett sådant särskilt beslut ska fattas. Av polismyndighetens yttrande framgår att det är chefen för länskriminalavdelningen som är behörig att besluta om att göra personuppgifter i en uppgiftssamling inom kriminalunderrättelseverksamheten gemensamt tillgängliga.

Enligt polismyndighetens yttrande har chefen för länskriminalavdelningen ett ansvar som i huvudsak begränsar sig till utformningen av beslutet om att behandla personuppgifter i den särskilda undersökningen *Länsövergripande brottslighet* och det senare beslutet om att behandla personuppgifter i en gemensamt tillgänglig uppgiftssamling. Enligt yttrandet har det varit cheferna för de lokala kriminalunderrättelsestjänsterna, i detta fall chefen för KUT Lund, som haft att besluta om vilka olika uppgiftssamlingar som skulle byggas upp, beslut som enligt polismyndighetens praxis inte behövde rapporteras till chefen för länskriminalavdelningen. Polismyndigheten har uppgett att chefen för KUT

Lund var behörig att besluta om att uppgiftssamlingarna *Konflikt*, *Staffanstorp*, *romer* och *Kringresande* skulle byggas upp. Enligt yttrandet har chefen för KUT Lund och den handläggande polisen haft ansvaret för de konkreta uppgifter som registrerades i uppgiftssamlingarna och ansvaret för att det angavs vilka som inte misstänktes för brott samt för att gallring skedde.

Ansvar för brister vid tillkomsten av uppgiftssamlingarna

Enligt beslutet om den särskilda undersökningen *Länsövergripande brottslighet* var ändamålet med personuppgiftsbehandlingen att identifiera och kartlägga allvarlig brottslig verksamhet av länsövergripande karaktär genom att lokalt identifiera och kartlägga nyckelpersoner och nätverk kring dessa. Det uppfyllde som tidigare framgått inte kraven i den dåvarande polisdatalagen. Den formulering som användes är så generell att ändamålet innefattar i princip alla slags uppgifter.

Det bristfälligt angivna ändamålet för personuppgiftsbehandlingen i den särskilda undersökningen innebar att det saknades tydliga riktlinjer från den ansvarige beslutsfattarens sida om vilka uppgifter som skulle och fick behandlas. I förening med den ansvarsfördelning som polisen har beskrivit blev beslutet om att behandla personuppgifter i den särskilda undersökningen i praktiken ett medgivande in blanco till de lokala KUT-cheferna att skapa de uppgiftssamlingar som de ansåg behövdes. I det här aktuella fallet var det följaktligen chefen för KUT Lund som i praktiken beslutade om att behandla personuppgifter i uppgiftssamlingarna *Konflikt*, *Staffanstorp*, *romer* och *Kringresande*. Detta skedde drygt två år efter det att ändamålet med personuppgiftsbehandlingen i den särskilda undersökningen angetts. Enligt den då gällande polisdatalagen skulle de ändamål för vilka personuppgifter fick behandlas i de två uppgiftssamlingarna ha framgått av beslutet om den särskilda undersökningen, eller av ett annat beslut om att behandla personuppgifter i den särskilda undersökningen. Konsekvensen av det nu beskrivna blev att chefen för KUT Lund fattade beslut som enligt myndighetens delegationsordning skulle ha fattats av chefen för länskriminalavdelningen.

Av förhör under förundersökningen framgår att chefen för KUT Lund inte dokumenterade att uppgiftssamlingarna *Konflikt*, *Staffanstorp*, *romer* och *Kringresande* skulle byggas upp. Enligt hans uppfattning omfattades detta av beslutet om att behandla personuppgifter i den särskilda undersökningen. Följden blev att varken uppgiftssamlingarnas existens eller det närmare ändamålet med dem dokumenterades. Eftersom skapandet av uppgiftssamlingar enligt myndighetens praxis inte anmäldes till chefen för länskriminalavdelningen, som var behörig beslutsfattare, har denne inte heller haft kännedom om vilka uppgiftssamlingar som fanns i den särskilda undersökningen eller för vilka närmare ändamål uppgifter behandlas i dessa. Den bristande dokumentationen har avsevärt försvårat myndighetens möjlighet att kontrollera och följa upp sin personuppgiftsbehandling inom detta mycket integritetskänsliga område.

De uppgiftssamlingar som fanns i den särskilda undersökningen överfördes när denna avslutades oförändrade till den nya gemensamt tillgängliga uppgifts-

samlingen. I beslutet om den särskilda – gemensamt tillgängliga – uppgiftssamlingen angavs inte något närmare ändamål med behandlingen, utöver en allmän beskrivning av kriminalunderrättelseverksamheten. Något närmare ändamål framgick inte heller av själva uppgiftssamlingarna. Inför beslutet genomfördes inte någon genomgång av det konkreta innehållet i de befintliga uppgiftssamlingarna, vilket hade varit naturligt. Det dokumenterades inte heller vilka uppgiftssamlingar som fanns. De brister som jag har konstaterat när det gäller ansvaret för den särskilda undersökningen överfördes alltså till den gemensamt tillgängliga uppgiftssamlingen.

Sammantaget har alltså den ordning som dåvarande Polismyndigheten i Skåne tillämpade för beslut om behandling av personuppgifter i den särskilda undersökningen *Länsövergripande brottslighet*, och den senare gemensamt tillgängliga uppgiftssamlingen, uppvisat grundläggande brister. Oklarheter i ansvarsfördelningen har inneburit att de inblandade inte har varit medvetna om omfattningen av sitt ansvar. Vidare har bristerna medfört att det inte fanns någon styrning från den ansvarige beslutsfattarens sida över vilka personuppgifter som skulle behandlas och att möjligheterna att kontrollera och följa upp personuppgiftsbehandlingen avsevärt försvårats. Detta har inneburit att integritetsskyddet till stor del sattes ur spel. För dessa allvarliga brister måste dåvarande Polismyndigheten i Skåne, ytterst länspolismästaren, kritiseras.

Ansvar för loggning, gallring och särskilda markeringar i uppgiftssamlingarna

Av de tidigare granskningarna framgår att användningen av uppgiftssamlingarna *Konflikt*, *Staffanstorp*, *romer* och *Kringresande* inte loggades, att det inte har angetts vilka som inte var misstänkta för brott och att uppgiftssamlingarna inte gallrades i tillräcklig omfattning. Dessa brister är allvarliga. Den uteblivna loggningen har väsentligt försvårat möjligheterna att kontrollera användningen av uppgiftssamlingarna. Den bristande gallringen har fått till följd att uppgifter registrerats mer eller mindre permanent i uppgiftssamlingarna. Eftersom uppgiftssamlingarna bygger på släkterelationer mellan personer av romskt ursprung har denna brist fått allvarliga konsekvenser. Uppgiftssamlingarna har fått karaktären av ett mer eller mindre permanent släkteregister över ett stort antal personer av huvudsakligen romskt ursprung. Att det saknas uppgifter om vilka som inte misstänks för brott har förstärkt detta intryck.

Ansvar för att de här aktuella integritetsskyddsbestämmelserna följs har enligt polismyndighetens yttrande vilat på chefen för KUT Lund och den handläggande polisen. Polismyndigheten har vidare uppgett att de särskilt föreskrivna rutinerna som gällt i dessa delar inte gick att tillämpa eftersom de förutsatte att behandlingen skedde i en viss databasmiljö, vilket inte var möjligt vid bl.a. KUT Lund. Det har därför delvis saknats automatiserade möjligheter för detta arbete, något som chefen för KUT Lund och den handläggande polisen enligt myndigheten inte kan lastas för.

Jag kan konstatera att det för uppgiftssamlingarna *Konflikt*, *Staffanstorp*, *romer* och *Kringresande* saknades tekniska möjligheter att logga behandling. På grund av att uppgiftssamlingarna inte skapades i den databasmiljö som anges i rutinerna för den särskilda undersökningen, gick det inte att tillämpa den rutin

som angavs för att markera vilka personer som inte var misstänkta för brott. Den delvis automatiserade rutin som skulle garantera att gallringsprövning av alla uppgifter i den särskilda undersökningen genomfördes var tolfte månad gick inte heller att tillämpa. Trots de tekniska problem som polismyndigheten redogjort för hade det dock varit fullt möjligt för den som arbetat med uppgiftssamlingarna att genomföra både gallringsprövningen och markeringen av dem som inte var misstänkta, om än på ett mer resurskrävande sätt. När det gäller den gemensamt tillgängliga uppgiftssamlingen noterar jag att det inte har funnits rutiner för en kontinuerlig gallringsprövning annat än enligt de högst tillåtna bevarandetiderna som anges i den nya polisdatalagen.

Av utredningen framgår att polismyndigheten varit medveten om de tekniska problemen vid bl.a. KUT Lund. Trots denna kunskap vidtog man inte några åtgärder för att garantera att polisdatalagens integritetsskyddsbestämmelser följdes, t.ex. genom att ändra eller ta fram nya fungerande rutiner för de fall där den avsedda databasmiljön inte kunde användas. Polismyndigheten har inte heller följt upp och kontrollerat hur dessa bestämmelser efterlevdes vid de behandlingar som skedde i en annan databasmiljö än den avsedda. Jag kan också konstatera att de rutiner som togs fram för den gemensamt tillgängliga uppgiftssamlingen var bristfälliga i fråga om den löpande gallringsprövningen. Den polis som hanterade de aktuella uppgiftssamlingarna har naturligtvis trots detta ett ansvar för att han underlät att markera vilka som inte var misstänkta och för att uppgiftssamlingarna inte gallrades i tillräcklig utsträckning. Underlåtenheten att logga behandlingen, att markera vilka som inte var misstänkta för brott och att gallra uppgiftssamlingarna *Konflikt*, *Staffanstorp*, *romer* och *Kringresande*, måste dock huvudsakligen anses bero på att ledningen inte vidtagit nödvändiga åtgärder. Det är oacceptabelt att det inom polismyndigheten samlades in och behandlades personuppgifter inom den integritetskänsliga kriminalunderrättelseverksamheten utan fungerande rutiner för loggning, markering av personer som inte misstänks för brott och gallring. Att det funnits vissa tekniska problem utgör ingen godtagbar ursäkt. Dåvarande Polismyndigheten i Skåne, ytterst länspolismästaren, måste kritiseras för dessa allvarliga brister.

Avslutande bedömning

Av förundersökningen framgår att det inte har kunnat uteslutas att det inledningsvis fanns godtagbara skäl att behandla uppgifter i uppgiftssamlingarna *Konflikt*, *Staffanstorp*, *romer* och *Kringresande*. Vid de tidigare granskningarna har man kommit fram till att personuppgifterna i dessa båda uppgiftssamlingar inte enbart behandlats på grund av de registrerades etniska tillhörighet. Jag ifrågasätter inte dessa bedömningar. Vid min granskning har jag dock kunnat konstatera att bristerna vid polismyndighetens personuppgiftsbehandling medförde att det byggdes upp ett mer eller mindre permanent register över ett stort antal personer av romskt ursprung. Uppgiftssamlingarna har alltså de facto fått karaktären av ett register över just etnisk tillhörighet. Det finns därför skäl att se mycket allvarligt på bristerna hos dåvarande Polismyndigheten i Skåne. Att registreringen drabbade en redan utsatt grupp förstärker allvaret i det inträffade.

Bristerna i polismyndighetens hantering av den särskilda undersökningen *Länsövergripande brottslighet* har också medfört att det saknades särskild dokumentation över såväl existensen av uppgiftssamlingarna *Konflikt*, *Staffanstorp*, *romer* och *Kringresande* som anledningen till att de skapades. Mycket tyder på att den som varit chef för länskriminalavdelningen, och därmed ansvarade för besluten om den särskilda undersökningen och den gemensamt tillgängliga uppgiftssamlingen, saknade närmare kännedom om vilka uppgiftssamlingar som fanns. Dessa brister har avsevärt försvårat en fungerande uppföljning och kontroll av personuppgiftsbehandlingen i uppgiftssamlingarna, vilket är mycket allvarligt. Jag noterar särskilt att förekomsten av de två uppgiftssamlingarna uppmärksammades av tillsynsmyndigheterna först efter att medierna avslöjat deras existens.

Av utredningen framgår att det var en polis som, under ledning av chefen för KUT Lund, skapade och i övrigt hanterade uppgiftssamlingarna *Konflikt*, *Staffanstorp*, *romer* och *Kringresande*. Av utredningen framgår vidare att en förutsättning för att dessa uppgiftssamlingar har uppvisat de mycket allvarliga brister som konstaterats vid tidigare granskningar är att ansvarsfördelningen när det gäller personuppgiftsbehandlingen i den särskilda undersökningen och den gemensamt tillgängliga uppgiftssamlingen var mycket oklar. Polismyndighetens organisation, instruktioner och praxis har medfört att det varken funnits någon styrning eller kontroll över vilka uppgiftssamlingar som byggts upp och mycket begränsade möjligheter att upptäcka eventuella missförhållanden i dem. Det har därtill varit känt inom polismyndigheten att det saknades förutsättningar för att tillämpa rutiner av avgörande betydelse för integritetsskyddet. Trots detta vidtog man inte nödvändiga åtgärder för att säkerställa att integritetsskyddsbestämmelserna följdes. Det inträffade visar på omfattande och allvarliga brister inom polismyndighetens kriminalunderrättelseverksamhet. Med det ansvar som chefen för länskriminalavdelningen haft för kriminalunderrättelseverksamheten i allmänhet, och den särskilda undersökningen och den gemensamt tillgängliga uppgiftssamlingen i synnerhet, vilar ett tungt ansvar för de brister som konstaterats på dem som innehått den befattningen. Ansvaret för de grundläggande brister när det gäller myndighetens organisation, instruktioner och praxis som jag funnit vid min granskning vilar dock ytterst på polismyndigheten och på dess högsta chef – länspolismästaren. Dåvarande Polismyndigheten i Skåne förtjänar allvarlig kritik för dessa brister.

Även om polismyndigheten måste bära det yttersta ansvaret för uppgiftssamlingarna har chefen för KUT Lund ett ansvar för att uppgiftssamlingarna faktiskt byggdes upp och den polis som byggde upp dem ett ansvar för deras konkreta innehåll. Jag är mycket kritisk också till deras agerande.

Jag förutsätter att den nya Polismyndigheten på grund av de allvarliga brister som funnits inom dåvarande Polismyndigheten i Skånes kriminalunderrättelseverksamhet vidtar nödvändiga åtgärder för att garantera att polisdatalagens integritetsskyddsbestämmelser efterlevs inom hela myndigheten. Ansvarsfördelningen inom kriminalunderrättelseverksamheten måste vara tydlig och det måste finnas fungerande riktlinjer för personuppgiftsbehandlingen. Det måste också finnas en fungerande intern uppföljning och kontroll som säkerställer att behandlingen uppfyller polisdatalagens integritetsskyddsbestämmelser. Jag

vill avslutningsvis poängtera att det förtroende som lagstiftaren har gett Polismyndigheten, genom den omfattande rätten att behandla uppgifter inom kriminalunderrättelseverksamheten, förutsätter att man noggrant efterlever och respekterar polisdatalagens integritetsskyddsbestämmelser.

Uttalanden om handläggningstiderna hos Statens kriminaltekniska laboratorium

(Dnr 441-2014)

Beslutet i korthet: JO har utrett handläggningstiderna hos Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL).

Av utredningen framgår det att handläggningstiden för ett ärende påverkas av tidsåtgången för själva undersökningen och svårighetsgraden av analysen. Det finns dock även andra omständigheter som inverkar; volymerna av likartade ärenden är t.ex. en viktig faktor. För ärenden med stora volymer, såsom narkotikaanalyser, har SKL skapat snabba processer med automatiserade instrument och it-stöd. I ärenden med små volymer, som handläggs endast av ett fåtal handläggare, uppstår det däremot ofta liggtider när handläggarna arbetar med andra mer prioriterade ärenden.

Handläggningstiden för ett ärende påverkas också av SKL:s prioriteringar. I huvudsak har SKL prioriterat att så snabbt som möjligt handlägga ärenden med förtur, t.ex. ärenden med frihetsberövade personer och ungdomsärenden. Det finns i och för sig inte någon anledning att invända mot detta, eftersom det i dessa ärenden finns särskilda författningsreglerade krav på skyndsamhet. En sådan prioritering får dock inte medföra att andra ärenden inte hanteras inom rimlig tid.

Den ärendekategori där det är störst problem med långa handläggningstider är vapenundersökningar. Av SKL:s redovisning framgår det att handläggningstiderna har ökat väsentligt de senaste åren. Situationen är särskilt allvarlig för förtursärendena. Det kan t.ex. inte uteslutas att handläggningstiderna gör att häktningstiderna blir onödigt långa. Det är en grundläggande rättssäkerhetsfråga att personer inte ska vara häktade längre än nödvändigt. Samtliga myndigheter i rättskedjan har ett ansvar för detta.

SKL har ett ansvar att organisera sin verksamhet och se till att få den resursfördelning som krävs för att förundersökningar med särskilda skyndsamhetskrav ska kunna slutföras inom rimlig tid och att frister hålls. Även när det gäller ärenden som inte är förtursärenden har SKL naturligtvis en skyldighet att bidra till att förundersökningar kan bedrivas så skyndsamt som möjligt.

SKL och Rikspolisstyrelsen har angett att ett ökat samarbete och ökad kommunikation med polis och åklagare är angeläget för att förbättra handläggningstiderna. De har förhoppningar om ett bättre samarbete och större samsyn när polisorganisationen blir en myndighet vid årsskiftet 2014/15. JO utgår från att man inom den nya Polismyndigheten kommer att ägna fortsatt

uppmärksamhet åt handläggningstiderna vid SKL och arbeta aktivt för att komma till rätta med dem.

Bakgrund

Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL) är en nationell forensisk expertmyndighet som utvecklar och tillgodoser rättsväsendets behov av forensisk expertis. SKL:s huvuduppgift är att som opartiskt expertorgan utföra undersökningar i brottmål åt rättsväsendets myndigheter. Vid SKL arbetar man också med forskning, utveckling, information, utbildning samt stöd och service inom hela det kriminaltekniska området.

SKL är en självständig myndighet under Rikspolisstyrelsen. Verksamheten styrs genom förordningen (1978:677) med instruktion för Statens kriminaltekniska laboratorium. I denna anges bl.a. att laboratoriet leds av en chef som ansvarar för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Rikspolisstyrelsen är ansvarig för den interna styrningen och kontrollen av SKL, och det är laboratoriechefen som är skyldig att genomföra den. (Se 6, 6 a och 6 b §§.)

Den 1 januari 2015 blir SKL, tillsammans med polismyndigheternas forensiska laboratorier i Stockholm, Göteborg och Malmö, en nationell avdelning inom den nya Polismyndigheten. Namnet blir Nationellt forensiskt centrum (NFC). Den nya avdelningen ska utföra motsvarande uppgifter som SKL, men ska dessutom få ett utökat ansvar för den forensiska processen vid Polismyndigheten, t.ex. i fråga om utveckling och tillämpning av vetenskapliga metoder.

Initiativet

Jag har i olika sammanhang uppmärksammat att handläggningstiderna hos SKL i vissa fall är långa och att det leder till dröjsmål i brottsutredningar. Mot den bakgrunden beslutade jag att utreda handläggningstiderna hos SKL inom ramen för ett initiativärende.

Utredning

JO begärde att Rikspolisstyrelsen, efter att ha hämtat in upplysningar från SKL, skulle redogöra för bl.a. handläggningstiderna för olika typer av undersökningar och redovisa en bedömning av handläggningstiderna och hur dessa påverkar brottsutredningarna.

Rikspolisstyrelsen (rikspolischefen Bengt Svenson) kom in med ett yttrande och med de upplysningar som SKL hade lämnat.

SKL:s yttrande

Handläggningstider

SKL hanterar i sin verksamhet ca 100 000 ärenden per år. I drygt 80 procent av ärendena understiger handläggningstiden 15 dagar, och av dessa understiger

handläggningstiden 10 dagar i 70 procent av ärendena. 10 procent av ärendena har mer än 25 dagars handläggningstid.

Det finns möjligheter för uppdragsgivare att begära förtur för ärenden. Detta sker enligt fyra kriterier – häktning/datum för åtal, ungdomsbrott, spaningsärenden eller andra skäl. År 2013 hade SKL ca 7 000 förtursärenden. Ungefär hälften av förtursärendena avser häktning/datum för åtal.

SKL är uppdelat på olika enheter som handlägger ärenden inom respektive ämnesområde.

Vid Kemi- och teknikenheten handläggs ärenden inom ämnesområdena brand, fingeravtryck, kemi, verktygsspår och vapen. Vid enheten utförs främst olika typer av jämförelser, exempelvis av fingeravtryck, fibrer, skospår, däck, inbrottsverktyg, explosivämnen, färger, glas och kulor. Enheten genomför också vapenundersökningar och svarar bl.a. på tekniska frågor vid undersökningar av skjutvapen som tagits till vara i samband med misstankar om brott.

Biologienheten handlägger ärenden inom ämnesområdena dna-spår, dna-person och morfologi. Enheten genomför dna-analyser av biologiska spår som har anträffats på brottsplatser eller påvisats på tillvarataget bevismaterial. Dna-analyser genomförs också på salivtoppsningar från misstänkta personer.

Dokument- och informationsteknikenheten handlägger ärenden inom ämnesområdena digitala bevis, handstil och urkund. Enheten arbetar med alla typer av informationsbärare och gör t.ex. undersökningar av handstilar, dokument och sedlar samt även tekniska undersökningar av data, ljud och bild.

Vid Drokanalysenheten handläggs ärenden inom ämnesområdena gift, narkotika, alkoholanalyser och utandningsalkohol. Enheten analyserar olika sorters prover för att ta reda på om de innehåller narkotika, dopningspreparat eller läkemedel. Analyser och jämförelser av alkohol görs också för att avgöra vilken typ av alkohol det är och om den kommer från samma tillverkning. Enheten besvarar även olika frågor om gifter.

I tabellerna nedan redovisas mediantiderna i dagar för handläggningen av ärenden fördelade på ämnesområden. De angivna handläggningstiderna är uppdelade på samtliga ärenden (sä) och förtursärenden (få).

Kemi- och teknikenheten

År	2009	2010	2011	2012	2013
Ämnesområde	sä/få	sä/få	sä/få	sä/få	sä/få
Brand	119/19	70/14	44/16	71/13	27/14
Kemi	35/24	37/29	32/29	35/27	40/34
Spår (verktyg m.m.)	43/28	45/32	54/35	43/35	45/34
Fingeravtryck	50/39	49/36	48/42	49/47	46/42
Vapen	85/35	36/29	65/44	120/68	355/185

Biologienheten

År	2009	2010	2011	2012	2013
Ämnesområde	sä/få	sä/få	sä/få	sä/få	sä/få
Dna-spår	13/19	14/20	16/21	17/25	15/25
Dna-person	2/-	1/-	2/-	2/-	1/-
Morfologi	42/32	49/27	49/47	45/44	54/46

Dokument- och informationsteknikenheten

År	2009	2010	2011	2012	2013
Ämnesområde	sä/fä	sä/fä	sä/fä	sä/fä	sä/fä
Digitala bevis	39/30	56/39	50/33	57/35	45/38
Handstil	21/6	28/11	29/16	56/26	80/23
Urkund	10/6	7/5	19/5	14/5	8/5

Droganalysenheten

År	2009	2010	2011	2012	2013
Ämnesområde	sä/fä	sä/fä	sä/fä	sä/fä	sä/fä
Gift	28/18	35/30	42/42	33/37	24/24
Narkotika	7/5	9/5	8/5	8/5	7/5
Alkoholanalys	23/11	23/13	35/13	35/28	23/15
Utandningsalkohol	–	–	–	–	15/46

I ämnesområdena morfologi, digitala bevis, spår, fingeravtryck och vapen handläggs hälften eller mer än hälften av ärendena med förtur. I ämnesområdena alkoholanalys, narkotika, urkund och utandningsalkohol är endast 10 procent eller mindre förtursärenden.

Vid mängdbrottslighet, t.ex. inbrott, skadegörelser och rattfylleribrott, är det vanligt att det begärs dna-analyser. Det är dock sällan förtursärenden, vilket enligt SKL är en förklaring till att det för ämnesområde dna-spår är angivet ett högre antal dagar för förtursärenden än för samtliga ärenden.

Faktorer som påverkar handläggningstiderna

SKL angav att följande faktorer har störst påverkan på handläggningstiden för ett ärende.

Ämnesområden och typ av beställning

Inom varje ämnesområde finns ett antal specificerade beställningstyper ur vilka uppdragsgivaren kan välja de beställningar som uppdragsgivaren vill ha utförda i det aktuella ärendet och med de material som skickas in till SKL. De ämnesområden som SKL behärskar är i sig olika komplexa sett ur ett analysperspektiv där somliga kan hanteras med få analyser och enkel metodik medan andra områden kräver en mer omfattande hantering. Inom respektive område sker ytterligare en differentiering där det förekommer ärenden från enkel till komplex beskaffenhet.

Undersökningstyper som är mycket tidskrävande

Det finns ärendetyper där själva analysförfarandet i sig tar mycket lång tid att utföra. Ett sådant område är de olika specialanalyserna inom dna – till exempel LT (Low Template) – där man utgår från en liten mängd ursprungsmaterial. Andra exempel är analys av kulpennpasta och tid sedan senaste skjutning med vapen.

Samarbetsärenden

De grova brotten är ofta även samarbetsärenden vid SKL, [...] de ska undersökas beträffande flera olika ämnesområden. Ett grovt rån kan till exempel behöva undersökas avseende dna, fingeravtryck, vapenundersökning

och fibrer. Ofta är det samma material som ska undersökas med flera tekniker. Detta kräver att man i förväg strukturerar arbetet så att de olika analysteknikerna förstör så lite som möjligt för varandra. Även detta medför längre handläggningstider då vi vill förvissa oss om att vi har fått ut den information som finns att få innan vi går vidare med nästa analysteknik.

Vapen

Sedan 2012 har vi haft problem i vår verksamhet avseende handläggning av vapenärenden. Situationen orsakades av en samtidig större personalavgång där cirka hälften av personalen inom vapenverksamheten slutade av olika skäl, vilket medförde stor brist på behöriga handläggare inom området. Vapen är ett relativt litet ämnesområde vid SKL med cirka 900 ärenden per år och således är även den personella resursen liten. Rekrytering påbörjades omgående men för att erhålla tillräcklig kompetens för att utföra de undersökningar beträffande vapen som SKL gör krävs intern träning och kompetensutveckling vid SKL under minst ett par år. Detta har medfört stora balanser och allt för långa handläggningstider.

Utöver nyrekrytering har flera andra åtgärder gjorts. Bland annat har vi kunna köpa stöd i vissa undersökningar från leverantörer i England och Danmark. Dock har vi inte lyckats köpa undersökningar i den volym vi skulle vilja då våra nordiska systerlaboratorier med motsvarande kompetens och metodik inte haft utrymme för att hjälpa oss i någon större omfattning. Vidare har det nationella vapenregistret för jämförelse av spår på kulor och hylsor med vapen (IBIS), med hjälp av extra medel från Rikspolisstyrelsen, uppraderats i syfte att både få en bättre teknisk prestanda och en mer arbetsbesparande hantering.

Ärendevolymer och brottstyper

SKL redogjorde för hur antalet ärenden av samma slag och olika brottstyper också kan påverka handläggningstiderna.

Stora volymer med likartade ärenden

Inom några ämnesområden har SKL stora volymer med likartade frågeställningar som till exempel narkotikaanalyser, personärenden till dna-registret och mängdbrott dna. Detta medför att man kan skraddarsy hela processen från metodik till en väl fungerande stödprocess med automatiserade instrument och ett bra IT-stöd till handläggningen. För de här typerna av ärenden har SKL korta handläggningstider (några av de kortaste i Europa).

Små volymer

Flertalet av SKL:s olika ärendetyper ligger under eller långt under 1 000 ärenden per år, och hanteras av ett fåtal handläggare inom varje ärendetyp. Den effektiva arbetstiden i våra ärenden är för merparten av dem resurseffektiv, men det uppstår ofta "liggtider" i avvaktan på att handläggaren måste utföra andra arbetsuppgifter. Ett sådant exempel är när ärenden med absolut förtur måste gå emellan för att få en tillräckligt snabb hantering.

Mängdbrott

Det är rimligt att ett mängdbrott inte får kräva lika mycket i resurser som ett grovt brott. De resurser som åtgår i mängdbrott ska dock vara av sådan art att de ger mycket valuta för pengarna, och resultaten ska helst peka mot en person eller en brottserie för att vara direkt användbara i en brottsutredning. Att på förhand besluta om tydliga riktlinjer i denna typ av ärenden ger

även det – precis som vid de stora volymerna – möjlighet till en anpassad snabb process.

Grova brott

De grova brotten måste nästan alltid hanteras individuellt utifrån förutsättningarna i just det specifika ärendet. Ofta blir utredningsprocessen mycket lång såväl inom polisen som vid SKL. Det normala i denna typ av ärenden är att vi inte får allt material till SKL med en gång, utan att material prioriteras för analyser och undersökningar av olika slag i omgångar via samråd mellan SKL:s handläggare, polis och åklagare. Utredningen är ofta inledningsvis beroende av snabba resultat för att man ska kunna rikta in arbetet vidare. Det är inte ovanligt att det i denna typ av ärenden kommer in material till SKL utspritt över en mycket lång tidsperiod.

Åtgärder som vidtagits och sammanfattande bedömning

SKL konstaterade att man under de senaste två åren hade haft problem med handläggningstiderna, främst för ämnesområdet vapen. Det senaste året har man dock försökt att förbättra processerna och därmed även handläggningstiderna.

Arbetet med att korta ned handläggningstiderna har främst riktats in mot att effektivisera de stora ärendeflödena. Till exempel har det inom ämnesområdet narkotika skapats en snabb analysgång för identifiering av pulver, växtmaterial och tabletter. Även för ämnesområdet dna-person har handläggningstiderna förkortats genom en lösning som innebär en helhetssyn från provtagning till redovisning.

SKL upplyste att man numera även fokuserar på de volymmässigt mindre ämnesområdena och på samarbetsärendena. Ett förändringsarbete har påbörjats med hjälp av processkartläggning och resursplanering.

SKL angav även att det var svårt att få till stånd en dialog och samsyn med de olika polismyndigheterna när det gäller resursfördelning och prioritering av ärenden. En sådan kommunikation kommer enligt SKL sannolikt att underlättas med den kommande enade polisorganisationen.

Rikspolisstyrelsens yttrande

Rikspolisstyrelsen lämnade följande synpunkter och bedömning av handläggningstiderna hos SKL.

Det är av avgörande betydelse för polisens möjligheter att klara upp brott att spår som säkras under en brottsutredning kan analyseras på ett professionellt sätt och med hög kompetens. Det är nödvändigt att resultaten av analyserna är så säkra att de inte finns anledning att ifrågasätta dem. Det är självklart också viktigt att svaren på undersökningarna kommer så fort som möjligt för att förundersökningar inte onödigtvis ska försenas.

Att tidigt kunna koppla samman spår med identifierade aktörer är en betydande framgångsfaktor för att kunna klara upp brott. I särskilda fall av dödligt eller grovt våld där det finns dna säkrat i ärenden är det av spanings-skäl önskvärt att få resultat inom 48 timmar. I den typen av ärenden kan SKL leverera svar på dna-undersökningar inom en betydligt kortare tidsrymd, cirka 5-8 timmar.

Det är inte tillfredsställande att de generella handläggningstiderna i vissa ärendetyper är så långa som framgår av SKL:s yttrande. De långa hand-

läggningstiderna som gäller för t.ex. vapen kan allvarligt försena och därmed också försvåra utredningar om grova brott. Det är därför viktigt att SKL:s påbörjade arbete med att effektivisera verksamheten fortgår så att handläggningstiderna kan förkortas.

Ett exempel är de fall då SKL handlägger s.k. samarbetsärenden där ett antal olika undersökningar har begärts. Här är tidiga kontakter med beställaren viktiga. En tidig kontakt kan vägleda SKL i prioriteringar, vilket i sin tur kan påverka handläggningstiden positivt.

Det torde enligt Rikspolisstyrelsen generellt behövas utvidgat samarbete och större lyhörighet mellan polismyndigheterna och SKL. Styrelsen gör bedömningen att förutsättningarna för att åstadkomma ett bättre samarbete och en tydligare styrning av verksamheten sannolikt kommer att förbättras positivt efter den 1 januari 2015 då svensk polis får en sammanhållen myndighetsstruktur.

I ett beslut den 3 november 2014 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering

En förundersökning ska enligt 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken (RB) bedrivas så skyndsamt som möjligt. I vissa fall finns det dessutom särskilda krav på skyndsamhet.

För handläggningen av ungdomsärenden finns det författningsreglerade tidsfrister. Enligt 4 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare ska en förundersökning mot någon som är under 18 år, som gäller brott för vilket fängelse kan följa, bedrivas med särskild skyndsamhet. Åklagaren ska besluta i åtalsfrågan så snart det kan ske och senast sex veckor efter det att den misstänkte har delgetts misstanken. I 2 a § förundersökningskungörelsen finns en liknande bestämmelse för ärenden där målsäganden är under 18 år och brottet gäller liv, hälsa, frihet eller frid och kan bestraffas med fängelse i mer än sex månader. Beslut i åtalsfrågan ska i de fallen fattas så snart det kan ske och senast tre månader efter den tidpunkt då det finns någon som är skäligen misstänkt för brottet.

Tidsfristerna får överskridas om det är motiverat med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra särskilda omständigheter. Som exempel kan nämnas att det är fråga om en mycket omfattande brottsutredning, att det är flera personer inblandade som måste förhöras flera gånger eller att det är nödvändigt att genomföra tekniska undersökningar som tar tid. Att det råder brist på utredningspersonal eller att andra uppgifter prioriteras innebär inte att fristerna får överskridas.

Även i ärenden där den misstänkte är häktad finns det särskilda krav på skyndsamt handläggning av förundersökningen. Enligt 24 kap. 18 § RB ska rätten i häktningsbeslutet ange den tid då åtal senast ska vara väckt, om inte åtal redan har väckts. Om åtal inte väcks inom två veckor ska rätten som huvudregel, så länge den misstänkte är häktad, hålla en ny förhandling i häktningsfrågan med högst två veckors mellanrum. Syftet med detta är bl.a. att rätten ska kunna bevaka att utredningen bedrivs så snabbt som möjligt.

Bedömning

Utgångspunkter

SKL utför forensiska undersökningar på uppdrag av bl.a. polisen och har därmed ofta en central roll i en förundersökning. Resultaten av tekniska undersökningar får många gånger stor betydelse för polisens fortsatta arbete och kan även vara avgörande bevisning i en brottmålsrättegång. Naturligtvis är det av yttersta vikt att undersökningarna utförs på ett sådant sätt att resultaten är tillförlitliga. Det måste därför också accepteras att vissa undersökningar tar tid. Det är dock angeläget att undersökningarna utförs på ett så snabbt och effektivt sätt som möjligt. SKL ingår i polisorganisationen och har därmed också ett ansvar för att förundersökningar kan bedrivas skyndsamt och att författningsreglerade skyndsamhetskrav och tidsfrister kan upprätthållas.

Handläggningstider och prioriteringar

SKL handlägger ca 100 000 ärenden per år där olika slags undersökningar genomförs. Handläggningstiden för ett ärende påverkas naturligtvis av tidsåtgången för själva undersökningen och svårighetsgraden av analysen. Det finns dock även andra omständigheter som inverkar; volymerna av likartade ärenden är t.ex. en viktig faktor. Med större volymer kan synergier uppnås och processen bli mer effektiv. För bl.a. narkotikaanalyser och vissa dna-analyser har SKL skapat snabba processer med automatiserade instrument och it-stöd, vilket har gjort att handläggningstiderna är korta. I ärenden med små volymer, som handläggs endast av ett fåtal handläggare, uppstår det enligt SKL ofta liggstider när handläggarna arbetar med andra mer prioriterade ärenden. Detta medför att handläggningstiderna blir relativt långa, trots att själva undersökningen i sig går snabbt att genomföra. SKL har dock angett att man kommer att vidta åtgärder för att förkorta handläggningstiderna även i dessa ärenden.

Handläggningstiderna påverkas också av SKL:s prioriteringar. I huvudsak har SKL prioriterat att så snabbt som möjligt handlägga förtursärenden. Det finns i och för sig inte någon anledning att invända mot detta. Det rör sig ofta om ärenden med frihetsberövade personer eller ungdomar, där det finns särskilda krav på skyndsamhet. En sådan prioritering får dock inte medföra att andra ärenden inte hanteras inom rimlig tid. I några ärendeslag finns det t.ex. en väsentlig skillnad mellan mediantiden för handläggningen av förtursärenden jämfört med tiden för samtliga ärenden. Så är fallet för bl.a. ämnesområdena vapen, brand och handstil. Det finns därför skäl att understryka att alla förundersökningar ska genomföras så skyndsamt som möjligt.

En särskild ärendekategori utgörs av samarbetsärendena i vilka det utförs flera olika undersökningar. Ärenden med grova brott är enligt SKL ofta samarbetsärenden, som nästan alltid måste hanteras individuellt. Till skillnad från mängdbrott och ärenden med stora volymer kan det för dessa ärenden vara svårt att ha några enhetliga riktlinjer eller snabbspår. Den mest effektiva åtgärden för att korta ned handläggningstiden borde då, enligt min mening, vara att minska tiden som ett ärende ligger obearbetat. Liksom när det gäller ärenden med små volymer har SKL angett att man nu genom bl.a. processkartläggning har påbörjat ett förändringsarbete för att komma till rätta med handläggningstiderna.

Särskilt om vapenundersökningar och förtursärenden

Utgångspunkter

Förtursärenden hos SKL kan vara bl.a. ungdomsärenden och ärenden där den misstänkte är häktad. Att förundersökningen i dessa ärenden ska bedrivas med särskild skyndsamhet är författningsreglerat. För ungdomsärenden finns det dessutom vissa angivna frister för när beslut i åtalsfrågan senast ska fattas.

Tekniska undersökningar som tar tid har getts som exempel på när tidsfristerna i ungdomsärenden får överskridas. Sådana undersökningar kan även vara ett skäl för förlängd åtalstid när en misstänkt är häktad. Som framgått i avsnittet om den rättsliga regleringen är dock varken brist på utredningspersonal eller arbete med mer prioriterade ärenden godtagbara anledningar för att överskrida fristerna. Naturligtvis är det då inte heller acceptabelt att brist på handläggare hos SKL gör att en teknisk undersökning försenar en förundersökning.

Vapenundersökningar

Den ärendekategori där SKL har störst problem med långa handläggningstider är vapenundersökningar. Av utredningen framgår det att handläggningstiderna har ökat väsentligt de senaste åren. För förtursärenden steg mediantiden från 68 dagar till 185 dagar mellan 2012 och 2013. Mediantiden för samtliga vapenundersökningar steg under samma period från 120 dagar till 355 dagar. Det är en anmärkningsvärd ökning. Oavsett vad som har anförts om skälen, t.ex. personalomsättning, är handläggningstiderna oacceptabelt långa.

Situationen är särskilt allvarlig för förtursärendena. Med så långa handläggningstider kan det t.ex. inte uteslutas att häktningstiderna blir onödigt långa. Det är en grundläggande rättssäkerhetsfråga att personer inte ska vara häktade längre än nödvändigt. Samtliga myndigheter i rättskedjan har ett ansvar för detta. SKL:s insats är i många fall betydelsefull eftersom tekniska undersökningar inte sällan är avgörande för olika strategiska beslut i en brottsutredning. Hur snabbt undersökningarna utförs kan därmed få en väsentlig inverkan på en förundersökningens totala handläggningstid. Det finns också en stor risk att de långa handläggningstiderna innebär att ungdomsärenden inte kan slutföras inom rimlig tid.

I fråga om de vapenundersökningar som inte är förtursärenden är det i och för sig förstäligt att SKL, i den situation som rått, har prioriterat förtursärendena. Trots detta är det inte acceptabelt med en mediantid på runt ett år, vilket nu blivit fallet. Som nämnts ovan finns det därför skäl att betona att samtliga förundersökningar ska bedrivas så skyndsamt som möjligt och att även SKL har ett ansvar för detta.

SKL har medgett att handläggningstiderna för vapenundersökningar inte är tillfredsställande. En rad åtgärder har vidtagits, såsom nyrekryteringar, hjälp från andra laboratorier och förbättrade tekniska hjälpmedel. Med hänsyn till den påverkan som handläggningstiderna kan ha på bl.a. häktestider är det mycket angeläget att SKL snarast kommer till rätta med situationen.

Övriga förtursärenden

Handläggningstiderna för övriga förtursärenden har hållit sig på en relativt jämn nivå de senaste åren. Jag har inte underlag för att uttala mig närmare om vilka handläggningstider som är rimliga inom respektive ärendekategori. Jag vill dock erinra om de skyndsamhetskrav som finns för ungdomsärenden och ärenden med häktade personer och att en teknisk undersökning ofta är en väsentlig del av en förundersökning.

Avslutning

Det är inte möjligt för mig att uttala mig om hur lång tid olika undersökningar hos SKL bör ta. Jag har förståelse för att vissa undersökningar kan ta tid, och som tidigare nämnts är det angeläget att resultaten blir tillförlitliga. SKL har dock ett ansvar att organisera sin verksamhet och se till att få den resursfördelning som krävs för att förundersökningar med särskilda skyndsamhetskrav ska kunna slutföras inom rimlig tid och att frister kan hållas. Även för ärenden som inte är förtursärenden har SKL naturligtvis en skyldighet att bidra till att förundersökningar kan bedrivas så skyndsamt som möjligt.

Eftersom det kan vara svårt att påverka hur snabbt själva undersökningarna kan genomföras bör det organisatoriska arbetet, enligt min mening, särskilt fokuseras på att minska den tid som ärenden ligger obearbetade. Jag kan konstatera att SKL har påbörjat ett sådant arbete, vilket har lett till goda resultat inom vissa ärendeslag.

SKL och Rikspolisstyrelsen har även angett att ett ökat samarbete och ökad kommunikation med polis och åklagare är angeläget för att förbättra handläggningstiderna. Jag instämmer i detta. Att det förs en dialog om vilka undersökningar som är prioriterade och hur de eventuellt kan begränsas borde vara av avgörande betydelse för att effektivisera arbetet. Det kan också öka insikten om att man har ett gemensamt ansvar med en skyldighet att verka för att förundersökningar kan drivas framåt.

Både SKL och Rikspolisstyrelsen har förhoppningar om ett bättre samarbete och större samsyn när polisorganisationen blir en myndighet vid årsskiftet. Jag utgår från att man inom den nya Polismyndigheten kommer att ägna fortsatt uppmärksamhet åt handläggningstiderna vid SKL och arbeta aktivt för att komma till rätta med dem.

Kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län för hur en kroppsbesiktning genomfördes; uttalanden om hänsynsprincipen vid urinprovstagning

(Dnr 3820-2013)

Beslutet i korthet: Polismyndigheten misstänkte att anmälaren hade använt narkotika och genomförde en kroppsbesiktning av honom (urinprovstagning). Enligt anmälaren blev han beordrad av polisen att lämna provet utomhus intill ett buskage. Han upplevde det som kränkande.

En kroppsbesiktning av mera väsentlig omfattning ska enligt rättegångsbalken verkställas inomhus och i ett avskilt rum. En urinprovstagning har i många fall en sådan karaktär att den måste anses vara en kroppsbesiktning av mera väsentlig omfattning, men det kan finnas undantag. Avgörande bör främst vara om den enskilde behöver blotta sig endast i mindre utsträckning.

Av integritetsskäl bör utgångspunkten vara att en urinprovstagning ska ske inomhus och i ett avskilt rum, även när den inte är av mera väsentlig omfattning. Provet bör dock i sådana fall kunna lämnas utomhus i samband med ingripandet om den misstänkte självmant uttrycker önskemål om det och provtagningen kan genomföras i tillfredsställande avskildhet och med den värdighet som kan krävas av hänsyn till den enskildes personliga förhållanden.

I beslutet kommer JO fram till att kroppsbesiktningen av anmälaren inte var av mera väsentlig omfattning. Med hänsyn till vad anmälaren uppgett om händelsen borde den ha genomförts på en närbelägen polisstation.

Anmälan

K.H. framförde i en anmälan till JO klagomål mot Polismyndigheten i Stockholms län. Av anmälan framgick bl.a. följande.

Sent på kvällen den 29 juni 2013 var K.H. på en bensinstation vid Globen i Stockholm. En polis kom fram till honom, ryckte tag i hans arm och förde honom till bensinstationens bakre hörn. Polisen var aggressiv och beskyllde honom för att använda droger och sa att han var en ”pundare”. K.H. uppgav att han aldrig hade använt narkotika. Polisen förklarade att han var misstänkt för ringa narkotikabrott och inledde ett förhör.

Polisen tog med K.H. in på bensinstationens toalett. Han fick dra ned byxorna och kalsongerna. Han blev tillsagd att lyfta på könsorganet och böja sig framåt och sära på skinkorna. Polisen rörde med fingrarna i underkläderna. Trots flera försök lyckades han inte lämna något urinprov. Polisen beordrade då K.H. att dra upp byxorna och i stället kissa utomhus i ett buskage. K.H. upplevde situationen som mycket kränkande.

K.H. framförde klagomål även i andra avseenden.

Utredning

Handlingar hämtades in och granskades. I den anmälan om narkotikabrott (eget bruk och innehav) som polismyndigheten hade upprättat angavs att K.H. visade

tydliga tecken på narkotikapåverkan. Hans käkar var spända som om de kramade, han var torr i munnen, hade glansiga ögon med stora pupiller och var spöttig. Dessutom uppträdde han nervöst och tog mot sina fickor med ena handen. Det angavs också att K.H. förnekade brott.

Polismyndigheten i Stockholms län anmodades därefter att yttra sig över hur kroppsbesiktningen hade genomförts. Polismyndigheten (biträdande länspolis-mästaren Ulf Johansson) redovisade i sitt yttrande upplysningar från bl.a. City polismästardistrikt. Till yttrandet var även fogat upplysningar från polisassistenten Kalle Morin som genomförde kroppsbesiktningen.

Polismyndigheten uppgav följande om bakgrunden till ingripandet.

Den 29 juni 2013 befann sig flera polismän, däribland en polispatrull bestående av polisassistenten Kalle Morin, polisinspektören Mikael Norberg och det yttre befälet polisinspektören Patrik Eklund, på Shell Globen i Stockholm. Till Shell Globen kom även K.H. i sällskap av vänner. Polis-männen iakttog hur sällskapet betedde sig och gick därefter ut för att diskutera om en av männens beteende kunde tyda på narkotikapåverkan. Kalle Morin och Mikael Norberg beordrades av yttre befälet att på nytt gå in på Shell Globen för att ta kontakt med männen och utreda saken.

Kalle Morin som har erfarenhet av arbete mot narkotikabrottslighet var den som närmade sig sällskapet. K.H. betedde sig då på ett sådant sätt att skäligen misstanke om ringa narkotikabrott (innehav) uppstod. Kalle Morin beslutade (fara i dröjsmål) därvid att K.H. skulle kroppsvisiteras. Därefter kontaktade Kalle Morin Patrik Eklund per telefon och upplyste honom om att en annan man i sällskapet än den vars beteende ursprungligen tilldrog sig polismännens uppmärksamhet uppvisade tydliga tecken på narkotikapåverkan. Patrik Eklund beslutade då att mannen var skäligen misstänkt för ringa narkotikabrott (eget bruk), och att denne skulle genomgå en kroppsbesiktning i form av urinprov. Kalle Morin påtalade för Patrik Eklund att han hade provtagningsutrustning med sig och att provtagningen därför kunde utföras på plats. Patrik Eklund ansåg, med hänsyn till att ingripandet därmed inte skulle bli lika omfattande som om mannen skulle ha följt med till polisstationen, att detta var en god idé. Patrik Eklund gav inte några ytterligare direktiv till Kalle Morin.

Kroppsbesiktningen verkställdes i huvudsak enligt följande. Kalle Morin tog med sig K.H. in på kundtoaletten på Shell Globen för att söka efter narkotika i K.H:s skor, strumpor, kalsonger m.m. Mot bakgrund av Kalle Morins erfarenhet av var narkotika ofta göms fick K.H. lyfta på delar av sitt könsorgan samt sätta sig ned på huk. När det inte gick att lämna urinprov ständes föreslog Kalle Morin, också baserat på erfarenhet, att K.H. därefter skulle försöka lämna provet sittandes på toalettstolen. Även det försöket blev resultatlöst. Det fanns andra kunder inne på Shell, varvid Kalle Morin beslutade att han och K.H. skulle lämna toaletten och i stället gå utomhus för att hålla förhör. När förhöret var slut – omkring midnatt – var det mörkt/skymt ute. Kalle Morin frågade därför K.H. om han hellre ville försöka att lämna urinprovet utomhus. De gick till ett buskage ett tiotal meter från Shell Globen där K.H., väl undanskymd från insyn, lämnade urinprov. Under tiden för provtagningen uppehöll sig Mikael Norberg bland K.H:s sällskap, varför han inte närvarade under förrättningen.

Polismyndigheten upplyste att provet inte visade på någon förekomst av narkotika i K.H:s urin och att förundersökningen hade lagts ned.

Polismyndigheten upplyste också att K.H. hade polisanmält händelsen. Åklagaren beslutade den 3 juli 2013 att inte inleda någon förundersökning om

tjänstefel. Det motiverades med att beslutet om kroppsbesiktning för att ta urinprov var lagligen grundat eftersom det fanns misstanke om ringa narkotikabrott. Åklagaren angav vidare att normalt ska provet tas ”i enskildhet inomhus, men om fara i dröjsmål uppstår kan man acceptera att det sker som här tycks ha varit fallet, dvs. utomhus. Det är ett visst avsteg från det normala, men det är inte något tjänstefel”. Händelsen granskades även av polismyndighetens enhet för interna utredningar, som den 5 juli 2013 beslutade att det inte skulle vidtas någon åtgärd i arbetsrättsligt hänseende.

Polismyndigheten redovisade bl.a. följande bedömning.

Den okulära delen av kroppsbesiktningen

En yttre kroppsbesiktning omfattar såväl en okulär besiktning av kroppen som en undersökning av kroppens inre håligheter och t.ex. hårbotten. Vid genomförandet är det tillåtet att be den undersökte att inta vissa ställningar så att annars dolda delar av kroppen blir åtkomliga för besiktning. Naturligtvis får den som verkställer kroppsbesiktningen vidröra kroppen [...].

De undersökningsåtgärder som Kalle Morin vidtog, t.ex. genomsökning av K.H:s underkläder m.m. faller inom vad som omfattas av institutet kroppsbesiktning. Liksom urinprovstagning innebär att den misstänkte i viss utsträckning tvingas blotta sig (jfr JO 2008/09 s.156), innebär en okulär kroppsbesiktning också ett integritetsintrång för den enskilde. Polismyndigheten anser att det sätt på vilket åtgärden utfördes inte var felaktigt.

En annan fråga är om det är lämpligt att på egen hand utföra åtgärden. Förekomsten av ett förrättningsvittne skulle även här kunna spela en betydande roll ur ett rättssäkerhetsperspektiv för såväl den som är föremål för kroppsbesiktningen, K.H., som för den som genomför åtgärden, Kalle Morin.

Genomförandet av urinprovstagningen

[Enligt 5 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om provtagning vid misstanke om bruk av narkotika och drograttfylleri, FAP 420-3] ska provtagning ske under övervakning i syfte att minska risken för manipulation. Det finns därför inte fog för påståendet att det skulle ha varit felaktigt av Kalle Morin att observera K.H. under provtagningen. Polismyndigheten anser vidare att det inte var felaktigt av Kalle Morin att i syfte att provtagningen ska ge resultat uppmana K.H. att sätta sig ned.

Av utredningen framgår att Kalle Morin, efter att urinprovstagningen inte kunnat genomföras inomhus, bestämde sig för att genomföra förhör med K.H. utomhus och att K.H. då tillfrågades om han ville försöka att lämna urinprov utomhus.

[...] [Det] föreligger skillnader mellan den situation som JO prövade i det ärende där polismyndigheten kritiserades för att [ha] genomfört urinprovstagning av en kvinna utomhus (JO 2008/09 s. 156) och den nu aktuella situationen. I det nu aktuella fallet gjordes försök att lämna urinprov inomhus innan försöken, i anslutning till förhöret, fortsatte utomhus. [---]

I det aktuella fallet delade Patrik Eklund och Mikael Norberg Kalle Morins uppfattning att det skulle vara mindre ingripande att lämna urinprov på plats än att följa med till polisstationen. Objektivt sett torde det finnas goda grunder för denna intresseavvägning. Polismyndigheten finner vidare inte skäl att ifrågasätta att bedömningen har gjorts med K.H:s bästa för ögonen. Myndigheten anser likväl att det finns anledning att i detta fall inta viss återhållsamhet innan kroppsbesiktning utförs på plats.

Av vad som har framkommit i utredningen har urinprovstagningen i ett första skede ägt rum inomhus i ett avskilt utrymme, dvs. på toaletten. Trots de eventuella praktiska svårigheter vad gäller möjligheterna till god uppsyn

och närvaro av förrättningsvittne som ett genomförande i trånga utrymmen kan innebära anser polismyndigheten att det inte finns grund för kritik mot hur beslutet om kroppsbesiktning verkställdes i den delen.

När det sedan gäller den provtagning som skedde utomhus gör polismyndigheten följande bedömning.

Det har inte framkommit annat än att K.H. inte motsatte sig att urinprovet genomfördes utomhus. Trots detta är det en vanskelig uppgift att värdera huruvida ett reellt samtycke förelåg. Som framgår av nämnda JO-beslut föreligger stor risk för att den enskilde, ställd inför polisens önskemål om att genomföra en viss åtgärd, inte upplever sig ha något egentligt val och att situationen i vart fall i efterhand kan upplevas kränkande. Polismyndigheten anser vidare att det, särskilt med hänsyn till de ljusförhållanden som normalt råder vid aktuell årstid, inte heller bör läggas någon avgörande vikt vid den omständigheten att provtagningen ägde rum runt midnatt i ett buskage väl undanskymt från insyn. Vidare finns i förevarande fall en polisstation inom ett förhållandevis kort avstånd från den aktuella platsen. Polismyndigheten anser mot denna bakgrund att urinprovstagningen i detta skede i stället borde ha ägt rum på polisstationen eller – efter förhöret utomhus – på nytt inne på toaletten. Någon sådan situation som föranledd av praktiska skäl och som undantagsvis kan ge anledning till avsteg från bestämmelsen i 28 kap. 13 § andra stycket RB föreligger inte i det aktuella fallet.

Frånvaron av förrättningsvittne

JO har konstaterat att urinprovstagning är en åtgärd av sådan integritetskränkande karaktär att den måste anses vara av väsentlig omfattning (a. a. JO-beslut). I 28 kap. 13 § andra stycket RB föreskrivs att det vid förrättning som är av mera väsentlig omfattning ska, om den inte verkställs av läkare, såvitt möjligt ett av förrättningsmannen anmodat trovärdigt vittne närvara.

Polismyndigheten har, mot bakgrund av vad som framkommit om händelsen, ingen erinran mot att det inte närvarade något vittne under förrättningen. I sammanhanget bör framhållas att möjligheterna till vittnesnärvaro, med hänsyn till de personella resurser som finns tillgängliga på en polisstation, naturligtvis hade varit annorlunda om förrättningen hade skett där. Även den senare omständigheten talar alltså för att kroppsbesiktningen borde ha genomförts på polisstationen.

Sammanfattande bedömning

Polismyndigheten anser sammanfattningsvis att det, med undantag av den del av kroppsbesiktningen som ägde rum utomhus, inte förekommit några omständigheter som tyder på att de åtgärder som vidtogs i samband med kroppsbesiktningen av K.H. var i strid med gällande bestämmelser. När det sedan visade sig att försöken att lämna urinprov inomhus på toaletten blev fruktlösa borde urinprovstagningen i stället ha vidtagits på polisstationen alternativt, efter att förhöret ägt rum utomhus, på nytt inomhus på toaletten. Vad gäller genomförandet av kroppsbesiktningen i övrigt anser polismyndigheten att detta skett i enlighet med gällande regelverk.

Det har i utredningen inte framkommit några omständigheter som talar för att det inträffade återkommande förekommer inom polismyndigheten. Polismyndigheten anser därför att det är tillräckligt att berörda personer inom myndigheten informeras om JO:s kommande ställningstaganden. Därigenom framgår även polismyndighetens ställningstaganden i frågan.

K.H. kommenterade polismyndighetens yttrande och vidhöll det han hade framfört i sin anmälan till JO.

I ett beslut den 16 september 2014 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering m.m.

Enligt 28 kap. 12 § rättegångsbalken (RB) får den som skäligen kan misstänkas för ett brott på vilket fängelse kan följa kroppsbesiktigas bl.a. för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet. Enligt bestämmelsen avses med kroppsbesiktning undersökning av människokroppens yttre och inre samt tagande av prov från människokroppen och undersökning av sådana prov. En kroppsbesiktning får inte utföras så att den undersökte riskerar framtida ohälsa eller skada.

Vid beslut om och verkställighet av kroppsbesiktning ska proportionalitetsprincipen tillämpas. Den finns uttryckt i 28 kap. 3 a § RB och innebär att skälen för åtgärden ska uppväga det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte (se hänvisning i 28 kap. 13 § första stycket RB).

Hänsynsprincipen innebär bl.a. att diskretion bör iakttas vid verkställigheten av tvångsmedel. Principen kommer till uttryck i 23 kap. 4 § RB där det anges att en förundersökning bör genomföras på sådant sätt att ingen i onödan utsätts för brottsmisstanke eller får vidkännas kostnad eller olägenhet. Kravet på hänsyn kommer till uttryck även i 28 kap. 13 § andra stycket RB. Där anges att en kroppsbesiktning som är av mera väsentlig omfattning ska verkställas inomhus och i ett avskilt rum. Verkställs den av någon annan än en läkare ska ett trovärdigt vittne närvara, om det är möjligt.

Drogattfylleriutredningen ansåg att urin- och blodprovstagning fick anses vara kroppsbesiktning av mera väsentlig omfattning som ska genomföras inomhus och i ett avskilt rum (SOU 1996:125 s. 74). ChefsJO Mats Melin gav i ett beslut den 14 februari 2007 (JO 2008/09 s. 156 dnr 3526-2007) uttryck för att han delade den uppfattningen. Han angav att en urinprovstagning fordrar att den misstänkte i större eller mindre utsträckning tvingas blotta sig och att åtgärden därför är av sådan integritetskränkande karaktär att den måste anses vara av mera väsentlig omfattning. I beslutet sades också att det undantagsvis kan finnas situationer när en kroppsbesiktning av mera väsentlig omfattning av praktiska skäl är svår att genomföra inomhus, men där tillfredsställande avskildhet ändå kan åstadkommas. Därför överlämnades en kopia av beslutet till Justitiedepartementet för kännedom. Någon ändring av bestämmelsen i 28 kap. 13 § RB har inte skett med anledning av beslutet.

Bestämmelsen i 28 kap. 13 § andra stycket RB är inte särskilt utförligt kommenterad i litteraturen. Gunnel Lindberg uttalar att varje form av undersökning som förutsätter att den misstänkte måste klä av sig helt eller delvis självfallet ska anses vara en förrättning av mera väsentlig omfattning och att de allra flesta kroppsbesiktningar i praktiken genomförs i avskildhet (se *Straffprocessuella tvångsmedel*, 3:e upplagan, s. 656).

Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om provtagning vid misstanke om bruk av narkotika och drograttfylleri (FAP 420-3) innehåller anvisningar om hur en sådan provtagning ska gå till. Av 5 § framgår bl.a. att urinprovstagningen ska utföras med stor noggrannhet och att den misstänkte ska övervakas på ett sådant sätt att det inte uppstår risk för manipulation eller annan påverkan som kan minska provets tillförlitlighet.

Bedömning

Jag har ingen invändning mot bedömningen att K.H. var skäligen misstänkt för narkotikabrott och att det beslutades om en kroppsbesiktning. Min utredning har avsett hur urinprovstagningen genomfördes.

En kroppsbesiktning som är av mera väsentlig omfattning ska, som framgått ovan, av hänsyn till den enskildes integritet verkställas inomhus och i ett avskilt rum. Om en urinprovstagning anses vara en kroppsbesiktning av mera väsentlig omfattning ger lagtexten inget utrymme för att genomföra provtagningen utomhus. Det är dock inte alldeles klart hur rekvisitet mera väsentlig omfattning ska tolkas.

De åtgärder som får vidtas vid en kroppsbesiktning kan vara mer eller mindre ingripande i den enskildes fysiska integritet. Det kan t.ex. vara fråga om okulär besiktning av icke intima delar av kroppen, provtagning av s.k. kroppsprodukter (t.ex. blod, saliv, urin eller hår) eller fysisk undersökning av kroppens inre (t.ex. ändtarm, vagina eller mun). Det kan också vara fråga om en undersökning som genomförs med hjälp av teknisk utrustning som röntgen eller ultraljud.

Ett urinprov kräver att den misstänkte i större eller mindre utsträckning tvingas att blotta sig och utföra en handling som de flesta nog uppfattar som intim. En urinprovstagning är dock typiskt sett inte sådan att polisen behöver granska nakna delar av kroppen okulärt eller fysiskt ta på den enskilde. Inte heller innebär den en fysisk undersökning genom intrång i den enskildes kropp. Till skillnad från blodprovstagning, som kan genomföras med våld, krävs dessutom en medverkan av den enskilde (jfr användning av kateter vid urinprovstagning i JO 2013/14 s. 101, dnr 915-2012).

Även om en urinprovstagning i många fall måste anses vara en kroppsbesiktning av mera väsentlig omfattning kan det, mot den angivna bakgrunden, finnas situationer när detta inte behöver vara fallet. Avgörande för den bedömningen bör främst vara om den enskilde behöver blotta sig endast i mindre utsträckning.

Av integritetsskäl bör utgångspunkten vara att urinprovstagningen ska ske inomhus och i ett avskilt rum även när den inte är av mera väsentlig omfattning. Jag anser dock att provet i sådana fall ska kunna lämnas utomhus i samband med ingripandet om den misstänkte självant uttrycker önskemål om det och provtagningen kan genomföras i tillfredsställande avskildhet och med den värdighet som kan krävas av hänsyn till den enskildes personliga förhållanden.

Jag delar polismyndighetens uppfattning att det inte finns grund för kritik mot att det gjordes försök att få ett urinprov av K.H. på bensinstationens toalett. Jag vill dock framhålla att det många gånger kan vara olämpligt att genomföra en kroppsbesiktning på allmänna toaletter eller andra i och för sig avskilda platser som allmänheten normalt har tillträde till, bl.a. med tanke på de hygieniska förhållandena på platsen och den uppmärksamhet som ingripandet kan väcka.

Det som kommit fram talar för att K.H. behövde blotta sig endast i mindre utsträckning och att kroppsbesiktningen därmed inte var av mera väsentlig omfattning. Som nämntes tidigare bör utgångspunkten vara att en provtagning även i sådana fall ska ske inomhus och i ett avskilt rum, men kan ske utomhus

om den misstänkte självmant uttrycker önskemål om det och tillfredsställande förhållanden ordnas.

Det aktuella provet kunde enligt min bedömning lämnas i tillfredsställande avskildhet. K.H. har dock uppgett att han blev beordrad av polisen att lämna urinprovet utomhus och att han upplevde det som kränkande. Det har mot den bakgrunden inte funnits förutsättningar för polismyndigheten att genomföra urinprovstagningen utomhus. Myndigheten, som alltså borde ha tagit med K.H. för provtagning på den närbelägna polisstationen, kan inte undgå kritik för hur kroppsbesiktningen genomfördes.

Vad som har kommit fram i övrigt ger inte anledning till något särskilt uttalande från min sida.

Kritik mot Polismyndigheten Värmland för att ha lämnat ut sekretessbelagda uppgifter till en socialnämnd

(Dnr 682-2014)

Beslutet i korthet: En kvinna misstänktes för rattfylleri och narkotikabrott (eget bruk). Med anledning av att hon hade en underårig son (född 1999) gjorde Polismyndigheten Värmland en s.k. orosanmälan till socialnämnden. Anmälan gjordes trots att den provtagning som gjorts endast visade positivt resultat för substanser i en smärtstillande medicin som hon hade recept på. Förundersökningen avseende brotten lades senare ned.

Uppgifter i en förundersökning omfattas av sekretess. Poliser har en anmälningsskyldighet till socialnämnden när de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa, vilken bryter sekretessen och innebär att sådana uppgifter kan lämnas ut. De får dock inte lämnas ut rutinemässigt. En bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet ska alltid göras.

När polismyndigheten lämnade ut uppgifterna om brottsmisstankarna till socialnämnden måste det enligt JO ha stått klart för polisen att kvinnan inte längre var misstänkt för brott och att det enbart rörde sig om ett normalt bruk av medicin som hon hade recept på. Uppgifterna gav inte grund för misstanke om att hennes barn riskerade att fara illa och omfattades därmed inte av anmälningsplikten. Polismyndigheten kritiserades i beslutet för att ha lämnat ut uppgifterna.

Anmälan m.m.

I en anmälan till JO riktade U.M. klagomål mot Polismyndigheten Värmland för att polisen, utan att det funnits anledning till det, lämnat ut uppgifter till socialtjänsten i U.M:s hemkommun om att hon misstänktes för rattfylleri och ringa narkotikabrott.

Av anmälan och handlingarna i ärendet framgick bl.a. följande. U.M:s bil stoppades av polisen i en kontroll den 12 december 2013. Polisen misstänkte att U.M. var narkotikapåverkad och hon fick följa med för att lämna urin- och

blodprov. I samband med provtagningarna berättade U.M. att hon åt smärtstillande medicin som var narkotikaklassad, och hon gav samtidigt polisen lov att hämta in hennes medicinlista. Av Rättsmedicinalverkets rättskemiska undersökning som blev klar den 22 januari 2014 framgick att provet innehöll just den narkotikaklassade substans som ingick i U.M:s medicin.

Med anledning av analysresultatet och då U.M. hade en underårig son (född 1999) skickade polisen protokollet, där det framgick att U.M. misstänktes för rattfylleri och ringa narkotikabrott, till socialtjänsten i kommunen. Socialtjänstens vuxenenhet kallade därefter U.M. till ett möte. Efter att U.M. hade förklarat att analysresultatet berodde på hennes medicin sade den person hon kallats till att socialtjänsten egentligen inte skulle ha fått protokollet från polisen och att misstankarna skulle skrivas av. Den 11 februari 2014 lades förundersökningen om rattfylleri och narkotikabrott ned.

U.M. ansåg att det var fel av polisen att lämna uppgifterna till socialtjänsten eftersom hon hade berättat om att hon åt medicin som skrivits ut av läkare och polisen hade tillgång till hennes medicinlista.

Utredning

Efter att ha granskat handlingarna begärde JO att Rikspolisstyrelsen skulle hämta in upplysningar från polismyndigheterna om praxis när det gäller att underrätta socialtjänsten om misstankar om narkotikabrott och sedan yttra sig över det aktuella förfarandet.

Polismyndigheten Värmland lämnade bl.a. följande upplysningar om den anmälda händelsen till Rikspolisstyrelsen:

Sammanfattningsvis menar polismyndigheten att utlämnande av uppgifter om att en person testats positivt avseende bruk av droger inte kan ske slentrianmässigt, utan måste föregås av en särskild sekretessprövning i varje enskilt fall.

I aktuellt fall har polisinspektör Jeanette Slertman uppgett att bedömningen att lämna ut information till socialtjänsten har gjorts gentemot 3 § polislagen och 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (SoL). Vidare att den sistnämnda bestämmelsen har använts eftersom U.M. har en son född 1999.

Polismyndigheten får konstatera att det är korrekt att bedöma situationen utifrån 14 kap. 1 § SoL eftersom det finns barn med i bilden som kan fara illa men att det saknas en prövning utifrån den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, om uppgiftsskyldighet. Bestämmelsen i 14 kap. 1 § SoL ger ingen självständig rätt att lämna ut sekretessbelagda uppgifter utan sekretessprövningen skulle också ha innefattat bestämmelsen i OSL.

Rikspolisstyrelsen lämnade därefter bl.a. följande upplysningar:

Av [polismyndigheternas] yttranden kan den slutsatsen dras att det inte finns någon enhetlig praxis när det gäller hur uppgiftslämnande till socialtjänsten närmare går till vid misstanke om rattfylleri och ringa narkotikabrott. Det finns dock inget som tyder på att uppgifter inte lämnas till socialtjänsten i enlighet med de bestämmelser som finns i bl.a. 6 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).

De flesta polismyndigheter anger att de inte lämnar ut uppgifter rutinmässigt till socialtjänsten utan först efter en sekretessprövning. Två myndigheter hänvisar dock enbart till 3 § polislagen i sina yttranden och det är något oklart om dessa myndigheter rutinmässigt lämnar ut uppgifter till socialtjänsten utan föregående sekretessprövning.

Ett antal polismyndigheter lämnar ut uppgifter till socialtjänsten med hänvisning till 14 kap. 1 § SoL, 6 § LVM samt 6 och 34 §§ lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL). En myndighet har hänvisat till 1, 3 och 21 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och uppger att de tillämpar generalklausulen i OSL [10 kap. 27 §] vid utlämnande.

Några myndigheter anför att praxisen kan skifta från polisområde (eller liknande) till polisområde eller enhet, men att man genom utbildning och lokala tjänsteföreskrifter avser att få till stånd en enhetlig praxis.

Flera polismyndigheter anger att då de lämnar uppgifter avseende rattfylleri och ringa narkotikabrott sker det efter att analysresultaten är färdiga. Någon myndighet lämnar ut uppgifter först då förundersökningen är klar och det är klart att åtal ska väckas. Några myndigheter anger att när det gäller unga sker uppgiftslämnandet redan då misstanke uppkommit.

Ett fåtal polismyndigheter har uppgett att de lämnar hela förundersökningen till socialtjänsten. Det är oklart om dessa myndigheter menat såväl när misstänkt är underårig som icke underårig.

Rikspolisstyrelsen (rikspolischefen Bengt Svenson) gjorde bl.a. följande bedömning:

Uppgifter om att en person misstänks för rattfylleri och ringa narkotikabrott omfattas av sekretess.

Den uppgiftsskyldighet som finns i bl.a. 14 kap. 1 § SoL och 6 § LVM innebär en sådan uppgiftsskyldighet som avses i 10 kap. 28 § OSL och som bryter sekretessen och möjliggör att uppgifter kan lämnas ut till socialtjänsten.

Polisens skyldighet enligt 3 § polislagen att underrätta myndigheter inom socialtjänsten innebär enligt Rikspolisstyrelsens bedömning inte en sådan uppgiftsskyldighet som avses i 10 kap. 28 § första stycket OSL och som bryter sekretessen.

Härutöver bör uppgifter också kunna lämnas ut till socialtjänsten med stöd av 10 kap. 2 § samt 10 kap. 27 § OSL.

En annan fråga är hur många och vilka uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten. Rikspolisstyrelsen delar Polismyndigheten Värmlands bedömning att en prövning måste ske för att kunna avgöra vilka uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten och att endast sådana uppgifter som kan antas vara av betydelse för socialtjänstens bedömning ska lämnas (se Lenberg m.fl. Offentlighets- och sekretesslagen - En kommentar 1 jan 2014 Zeteo).

Styrelsen vill härutöver nämna att vill polismyndigheten exempelvis att ett utdrag från misstankeregistret eller en sammanställning av uppgifter från detta register medföljer anmälan till socialnämnden måste detta bedömas separat, skilt från frågan om anmälningskyldigheten och bestämmelserna i 10 kap. 28 § OSL.

I dessa fall blir det bestämmelserna i respektive registerförfattning, t.ex. lagen (1998:621) om misstankeregister och förordningen (1999:1135) om misstankeregister som styr möjligheten att lämna ut uppgifter, tillsammans med bestämmelserna i OSL (i detta fall 35 kap. 1 § 7 OSL). Bestämmelserna om för vilka ändamål uppgifter får behandlas och bestämmelser om till vilka myndigheter uppgifter får lämnas ut kan i dessa fall innebära begränsningar i möjligheten att lämna uppgifter från vissa register till socialnämnden. En bedömning måste göras i varje enskilt fall.

En ytterligare fråga som är av betydelse är när en uppgift ska lämnas. Av 14 kap. 1 § SoL och 6 § LVM framgår att anmälan ska ske genast. Det ligger i sakens natur att ett sådant uppgiftslämnande ska ske skyndsamt för att socialtjänsten ska kunna agera snabbt vid behov. Det finns dock för polisen i vissa fall möjlighet att avvakta med underrättelse. ”I de fall då det kan antas att syftet med beslutade åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten - t.ex. en förundersökning i brottmål - skadas om uppgiften lämnas måste enligt motiven (prop. 1983/84:111 s. 57) förutsättas att uppgiften lämnas först när en sådan risk inte längre föreligger” (Berggren & Munck, Polislagen, En kommentar, uppl. 8, s. 44). I det nu aktuella fallet underrättade polismyndigheten socialtjänsten skyndsamt vilket följer av lagstiftningen. Rikspolisstyrelsen finner inte att polismyndigheten agerat felaktigt i detta hänseende.

Praxis inom polisen i den aktuella typen av ärenden visar att polismyndigheterna som regel gör en bedömning i varje enskilt fall innan uppgifter lämnas till socialtjänsten av såväl uppgiftsskyldigheten som sekretessen. Av polismyndigheternas yttranden framgår dock att det finns ett behov av uppföljning av och i en del fall förtydliganden av rutiner och riktlinjer avseende bl.a. enligt vilka lagrum en prövning ska ske samt vilka uppgifter som kan och i så fall bör lämnas.

Rikspolisstyrelsen anser det mycket angeläget att relevanta uppgifter avseende personer som misstänkts för rattfylleri kan lämnas till socialtjänsten som ett led i trafiksäkerhetsarbetet. Detta måste dock ske efter en bedömning av uppgiftsskyldigheten och sekretessen i varje enskilt fall.

U.M. kommenterade yttrandet.

I ett beslut den 3 december 2014 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering

Enligt 35 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (OSL) gäller sekretess för uppgift om enskilda personliga förhållanden som förekommer i en förundersökning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men.

En uppgift som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen får inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i bl.a. den lagen (8 kap. 1 § OSL). Enligt 10 kap. 28 § OSL hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas till annan myndighet om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning. Sekretessbelagda uppgifter kan i vissa fall också lämnas till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda, enligt den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL.

Polisens samverkan med andra myndigheter regleras i 3 § polislagen. I bestämmelsen anges bl.a. att det särskilt åligger polisen att samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem. I paragrafen erinras det även om att bestämmelser om skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen.

Enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen är myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdomar skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Med att ett barn far illa avses t.ex. alla de fall då det kan antas att brister i omsorgen om en

underårig eller något annat förhållande i hemmet medför fara för den underåriges hälsa eller utveckling. Om en förälder som bor tillsammans med underåriga barn frihetsberövas på grund av misstankar om allvarlig brottslighet bör enligt JO en anmälan till socialtjänsten göras (se JO 2010/11 s. 130, dnr 4981-2008).

Bestämmelsen fick sin nuvarande lydelse den 1 januari 2013. De ändringar som då gjordes avsåg att tydliggöra när en anmälan ska ske och klargöra att anmälaren inte behöver sätta sig in i om socialtjänsten behöver ingripa till ett barns skydd utan kan utgå från sina egna iakttagelser och sin egen bedömning om att ett barn far illa eller misstänks fara illa (se prop. 2012/13:10 s. 46). Anmälningsplikten förutsätter alltså inte att det är klarlagt att socialnämnden behöver ingripa och även uppgifter som är svårbedömda eller obestyrkta ska anmälas om de tyder på att ett barn kan vara i behov av stöd eller hjälp från socialtjänstens sida (se Lundgren, Sunesson och Thunved, Nya sociallagarna, den 1 januari 2014, Zeteo, kommentaren till 14 kap. 1 § socialtjänstlagen).

Bedömning

Uppgifterna om att U.M. misstänktes för rattfylleri och narkotikabrott var sekretessbelagda hos polismyndigheten enligt 35 kap. 1 § första stycket OSL. Sekretessen gällde som utgångspunkt även i förhållande till andra myndigheter.

Enligt bestämmelsen i 10 kap. 28 § första stycket OSL bryter emellertid en uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning den sekretess som gällde för uppgifterna. Den anmälningsplikt som gäller för bl.a. polisen enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen är en sådan uppgiftsskyldighet. Polismyndigheterna och deras anställda ska alltså, om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa, lämna de uppgifter som föranleder den bedömningen till socialtjänsten, även om uppgifterna är sekretessbelagda. Avgörande för om det var riktigt av polisen att lämna de aktuella uppgifterna om U.M. till socialtjänsten är alltså om det fanns en anmälningsplikt för polisen beträffande uppgifterna.

Uppgifter om att en person är misstänkt för narkotikabrott och rattfylleri, och de omständigheter som ligger till grund för misstankarna, är sådana uppgifter som mycket väl kan omfattas av anmälningsplikten. Polisanställda får dock inte med stöd av bestämmelserna om anmälningsplikt lämna ut sekretessbelagda uppgifter om brottsmisstankar eller andra förhållanden till socialtjänsten på ett rutinmässigt sätt, t.ex. genom att misstankar om vissa brott alltid anmäls när den misstänkte har ansvar för ett barn. Det måste alltid göras en bedömning i det enskilda fallet om en anmälan ska göras. Det kan ofta vara svårt för den enskilde polismannen att bedöma om det finns en anmälningsplikt. Genom de ändringar i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen som trädde i kraft den 1 januari 2013 betonades att en anmälningspliktig person kan utgå från sina egna iakttagelser och sin egen bedömning om att ett barn far illa eller misstänks fara illa. Även uppgifter som är svårbedömda eller obestyrkta kan anmälas. Lagstiftaren har alltså, i barnets intresse, gett dem som omfattas av bestämmelsen ett inte obetydligt utrymme att själva bedöma när en anmälan ska göras.

När polisen lämnade uppgifterna om brottsmisstankarna mot U.M. till socialtjänsten måste det, trots att förundersökningen ännu inte lagts ned, ha stått

klart att hon inte längre var misstänkt för något brott och att det endast rörde sig om ett normalt bruk av medicin som U.M. hade recept på. De aktuella uppgifterna var därmed under alla förhållanden inte sådana att det fanns grund för någon misstanke om att U.M:s barn riskerade att fara illa. Uppgifterna omfattades alltså inte av anmälningsplikt, och polisen skulle inte ha lämnat ut dem till socialtjänsten. Polismyndigheten ska kritiseras för att detta ändå gjordes.

När det gäller frågor om polisens uppgiftsskyldighet i förhållande till socialtjänsten finns, som Rikspolisstyrelsen framhåller, ett behov av uppföljning och förtydligande av rutiner och riktlinjer. Jag förutsätter att detta kommer att ske.

Kritik mot dåvarande Polismyndigheten i Stockholms län för hanteringen av ett hävt beslag

(Dnr 1268-2014)

Beslutet i korthet: En kvinna hittade en större summa pengar som hon lämnade in till polisen. Pengarna registrerades som hittegods, och det angavs att upphittaren gjorde anspråk på dem och på en skälig hittelön. Polisen inledde dagen därpå en förundersökning om misstänkt penninghäleri och tog pengarna i beslag. Förundersökningen lades dock ned efter en kortare tid och beslaget hävdes. Polisen gjorde bedömningen att pengarna inte kunde återgå till att hanteras som hittegods. I stället hanterades de enligt lagen om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m. Enligt den lagen ska pengarna efter viss tid redovisas till staten, om ägaren eller någon annan rättsinnehavare inte gör anspråk på dem.

De i beslag tagna pengarna skulle rätteligen ha återgått till att hanteras enligt bestämmelserna i lagen om hittegods. Polisens hantering av det hävda beslaget innebar att upphittaren riskerade att gå miste om sin rätt enligt lagen om hittegods. Dåvarande Polismyndigheten i Stockholms län kritiseras för sin handläggning.

Anmälan

A.U. har anmält dåvarande Polismyndigheten i Stockholms län. Enligt anmälan och de handlingar hon bifogat hittade hon 85 000 kronor i soprummet i anslutning till det hus där hon bor, vilka hon den 21 januari 2013 lämnade till polisen. Pengarna registrerades som hittegods med henne som upphittare. Hon uppgav att hon gjorde anspråk på det upphittade godset och begärde hittelön. Dagen därpå inledde polisen en förundersökning om misstänkt penninghäleri och beslutade att pengarna skulle tas i beslag. Den 27 februari 2013 lades förundersökningen ned och beslaget hävdes. Pengarna lämnades dock inte ut till A.U. Hon begärde därför den 10 april 2013 att de skulle tillfalla henne i egenskap av upphittare. Åklagare överprövade beslutet att häva beslaget utan att ändra det och uppgav bl.a. att hanteringen av kontanterna faller under polismyndighetens ansvar. A.U. har därefter vid två tillfällen begärt att polisen ska fatta ett beslut

om vem kontanterna ska lämnas ut till. Vid tidpunkten för anmälan hade hon inte fått något sådant beslut.

Utredning

JO begärde att dåvarande Polismyndigheten i Stockholms län skulle yttra sig över myndighetens handläggning av A.U:s begäran om att de inlämnade pengarna skulle lämnas ut till henne i egenskap av upphittare. I sitt yttrande lämnade polismyndigheten (biträdande länspolismästaren Ulf Johansson) följande redogörelse över det inträffade.

Den 21 januari 2013 lämnade A.U., tillsammans med sin son, in 85 000 kronor i kontanter till polismyndigheten – Söderorts polismästardistrikt. A.U. hade föregående dag hittat kontanterna i en jacka som låg i en sopsäck placerad inuti ett grovsoprum i anslutning till huset där hon bor. Samma dag som A.U. lämnade in kontanterna åkte en polispatrull till adressen där fyndet hade gjorts. I grovsoprummet påträffades inuti en sopsäck – tillsammans med ett SIM-kort och en papperslapp – den jacka som enligt uppgift från A.U. hade innehållit kontanterna. Samtliga artiklar togs med och skrevs in som hittegods ihop med kontanterna. På hittegodsblanketten angavs att A.U. gjorde anspråk på godset och på hittelön.

Efter att ha granskat hittegodsärendet den 22 januari 2013 beslutade jourförundersökningsledaren [...] att inleda en förundersökning angående penninghäleri eftersom han bedömde att det på grund av omständigheterna kring hittegodset och på fyndplatsen fanns anledning anta att brott som hörde under allmänt åtal hade förövats. En brottsanmälan angående penninghäleri upprättades. Kontanterna och övriga föremål som var inskrivna som hittegods togs sedan i beslag samma datum. I beslagsprotokollet angavs att det inte kan anges från vem beslaget är taget ifrån och att det inte fanns någon anspråkstagare. Som skäl för beslagsbeslutet angavs att ändamålet med beslaget var att det kan antas ha betydelse för utredningen av brott, kan antas vara genom brott någon avhänt och kan antas vara p.g.a. brott förverkat. Sedermera vidtogs ett antal initiala utredningsåtgärder i förundersökningen i syfte att försöka utreda brottet.

De beslagtagna kontanterna sattes in på ett räntebärande konto den 5 februari 2013. Den 12 februari 2013 mottogs förundersökningen av mängdbrottsgrupp 2KJM/2 (Söderorts polismästardistrikt) där den sedermera överlämnades till förundersökningsledaren Sara Stening-Bygdeman för vidare handläggning. Sara Stening-Bygdeman beslutade att lägga ned förundersökningen den 27 februari 2013 med motiveringen att vidtagna åtgärder inte har lett till att någon kan misstänkas för brottet samt att ytterligare utredning inte kan antas ändra på det. I samband med detta beslutade hon även, såvitt nu är aktuellt, att häva beslagen av kontanterna, dock inte till A.U. I beslagsprotokollet har angetts ”Beslut fattat att häva till Hanteras jml förfarandelagen 2b§, 2st, anspråkstagare okänd [...]”.

A.U. begärde överprövning av Sara Stening-Bygdemans hävningsbeslut och yrkade att beslagen av kontanterna skulle hävas till A.U. och hennes familj i egenskap av upphittare. Den 3 maj 2013 beslutade kammaråklagare Ted Murelius att avslå A.U:s begäran. Som skäl för beslutet angavs att beslaget är hävt vilket är vad A.U. begärt, att beslag som huvudregel ska hävas åter till den som beslaget tagits ifrån samt att han med anledning av detta inte hade anledning att pröva polismyndighetens beslut. A.U. begärde överprövning av åklagarens beslut. Överåklagare Göran Hellstrand beslutade den 22 oktober 2013 att inte ändra åklagarens beslut. Som skäl för överåklagarens beslut angavs att han delar bedömningen att beslaget ska hävas,

att det inte finns skäl att ändra åklagarens beslut samt att handläggning enligt lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m. faller under polismyndighetens ansvar.

De beslagtagna kontanterna har alltjämt inte lämnats ut till någon.

Polismyndigheten redovisade i sitt yttrande följande synpunkter från inspektören Sara Stening-Bygdeman, som var förundersökningsledare i den aktuella förundersökningen och som beslutade att beslaget skulle hävas.

Innan hon kunde lägga ner förundersökningen var hon tvungen att hantera beslaget. Hon lade ner mycket arbete på att hitta lagstöd, rutiner och praxis, men det var som att just det här (hittegods som omvandlats till beslag, och frågan om vem som har rätt till beslaget i det fallet) aldrig hade hänt förut. Hon sökte stöd hos gruppchef Tommy Kalenius, gruppchef Magnus Saläng, kontaktade godsgruppen i Söderort och pratade med övriga förundersökningsledare men ingen hade någon uppfattning om hur hon skulle lösa problemet.

I och med att pengarna inkommit som hittegods och sedan tagits i beslag sökte hon lagstöd för hur beslag skulle kunna omvandlas tillbaka till hittegods. Hon kom fram till att det inte gick, att den enda gången beslag kunde bli hittegods var om det vid första granskningen av förundersökningsledare skulle framkomma att beslaget inte skulle bestå utan omvandlas till hittegods. I det här fallet hade bedömningen gjorts i motsatt riktning, dvs. ett hittegods hade bedömts vara ett beslag, och det beslutet var flera veckor gammalt.

En av rättskällorna hon använde för att läsa om just hittegods kontra beslag var Gunnel Lindbergs bok Straffprocessuella tvångsmedel. Hon läste även Rikspolisstyrelsens inspektionsrapport 2012:3 avseende ”Uppföljning av inspektion rörande polismyndigheternas beslagshantering” där hon hittade ett avsnitt rörande omvandlandet av beslag till hittegods, ett förfarande som enligt rapporten saknade lagstöd. Det stärkte hennes uppfattning att hon inte kunde göra så.

Eftersom pengarna var ett beslag och ärendet skulle stängas måste beslaget hävas. I 27 kap. 8 a § RB står att beslaget ska lämnas till den som beslaget tagits från, eller om det inte kunde utredas, hos den som gör anspråk på det – om denne kan visa sannolika skäl för sin rätt till föremålet.

Hennes bedömning var att beslaget inte var taget från familjen som lämnat in pengarna – i och med att det inkommit som hittegods – och att familjen inte på sannolika skäl hade rätt till beslaget, varför hon inte kunde häva beslaget till dem.

För att undvika så kallade evighetsbeslag har hon fått lära sig att häva beslag som ska till okänd anspråkstagare till en fiktiv juridisk person som skapats för ändamålet och ange ”hanteras enligt förfarandelagen”. Hon gjorde därför på detta sätt och lade därefter ner förundersökningen den 27 februari 2013. När beslaget är hävt övergår hanteringen av beslaget till godsgruppen.

Även uppgifter från biträdande distriktschefen vid Söderorts polismästardistrikt, Paul Nilsson, redovisades i yttrandet. Enligt hans uppfattning hade Sara Stening-Bygdeman gjort en riktig bedömning i fråga om hanteringen av det hävda beslaget. Han uppgav även att Söderorts polismästardistrikt lämnat över A.U:s skrivelser där hon gör anspråk på kontanterna till beslagsgruppen, som har delegation att besluta om ett eventuellt utlämnande av dessa till henne enligt 7 § lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m. Om hon skulle vara missnöjd med beslutet kan hon överklaga detta.

Polismyndigheten redovisade avslutningsvis dels argument för att frågan om utlämnande av det hävda beslaget hade hanterats korrekt, dels argument mot detta.

I ett beslut den 17 juni 2015 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering

Hittegods

Den som hittar något ska enligt 1 § lagen (1938:121) om hittegods anmäla fyndet till Polismyndigheten utan oskäligt dröjsmål. Ägaren har rätt att återta hittegods om han eller hon betalar Polismyndighetens och upphittarens skäligen kostnader med anledning av fyndet och skälig hittelön (3 § första stycket). Om ägaren till hittegodset inte blir känd inom tre månader från det att fyndet anmäldes till Polismyndigheten, tillfaller godset upphittaren (4 §). Detsamma gäller om ägaren inte hämtar ut godset inom en månad från det att han eller hon underrättats om fyndet av Polismyndigheten, eller om ägaren annars kan anses ha avstått sin rätt till godset. Upphittaren är dock skyldig att betala polisens kostnader med anledning av fyndet. Om godset är i Polismyndighetens vård och upphittaren inte inom en månad efter uppmaning betalar myndighetens kostnader, eller om han eller hon annars kan anses ha avstått sin rätt till godset, tillfaller det staten.

Hävande av beslag

Regler om när beslag ska hävas finns i 27 kap. 8 § rättegångsbalken (RB). Det ska bl.a. ske när det inte längre finns skäl för beslag (första stycket).

När någon har framställt anspråk på egendom som tagits i beslag får beslaget hävas först tre veckor efter det att en underrättelse om att beslaget kan komma att hävas har skickats till den som framställt anspråket (tredje stycket). Beslaget kan dock hävas omedelbart om denne medger att beslaget hävs. Av underrättelsen ska framgå hos vem beslaget har gjorts. Bestämmelsen syftar till att ge en möjlighet för den som har ett anspråk på egendomen att säkerställa sin rätt till egendomen (se Fitger m.fl., Rättegångsbalken, oktober 2014, Zeteo, kommentar till 27 kap. 8 §).

När en målsägande framställer anspråk på beslagtagen egendom gäller särskilda regler (se 27 kap. 4 a § och 8 § andra stycket RB).

Utlämnande av i beslag tagen egendom

När ett beslag har hävts ska föremålet lämnas ut till den hos vilken beslaget har gjorts, om det inte ska lämnas ut till målsäganden eller någon som trätt i dennes ställe (27 kap. 8 a § första stycket RB). Kan det inte utredas hos vem beslaget har gjorts, eller gör denne inte anspråk på föremålet, ska föremålet lämnas ut till den som gör anspråk på det, om han eller hon kan visa sannolika skäl för sin rätt till föremålet. Om den som ett föremål ska lämnas ut till enligt denna bestämmelse inte hämtar det, eller om föremålet enligt bestämmelsen inte kan lämnas ut till någon, tillämpas lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m. (27 kap. 8 a § andra stycket RB). Egendom som

hanteras enligt den lagen ska efter viss tid säljas. I fråga om pengar gäller dock att de efter samma tid ska redovisas till staten (se 2 b, 6 och 10 §§). Gör en ägare eller annan rättsinnehavare anspråk på egendomen ska den lämnas ut till rättsinnehavaren efter beslut av den myndighet som förvarar föremålet (7 §). Ett sådant beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (9 §).

I 27 kap. 8 b § RB finns bestämmelser om att vissa underrättelser ska lämnas när ett beslag har hävts.

Bedömning

Av utredningen framgår att A.U. den 21 januari 2013 lämnade 85 000 kronor i kontanter till polisen och att de där hanterades som hittegods. Vidare framgår att A.U. begärde hittelön och även gjorde anspråk på pengarna. Enligt bestämmelserna i lagen om hittegods skulle godset tillfalla A.U. den 21 april 2013, om inte ägaren blev känd innan dess. Om ägaren skulle bli känd inom denna tid skulle A.U. ha rätt till skälig hittelön enligt samma lag.

Polisen tog pengarna i beslag den 22 januari 2013. När beslaget hävdes den 27 februari 2013 gjordes bedömningen att pengarna inte kunde lämnas ut till A.U. och inte heller kunde återgå till att hanteras som hittegods hos polisen. I stället hanterades pengarna enligt bestämmelserna i lagen om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m., enligt vilka de efter en viss tid ska redovisas till staten, om inte ägaren eller någon annan rättsinnehavare gör anspråk på dem. Frågan är om detta förfarande varit korrekt.

Inledningsvis kan jag konstatera att A.U. vid tidpunkten för hävandet av beslaget inte hade rätt till pengarna enligt lagen om hittegods och att beslaget inte heller hade gjorts hos henne. Jag instämmer därför i polismyndighetens bedömning att pengarna inte kunde lämnas ut till henne när beslaget hävdes.

Enligt huvudregeln i 27 kap. 8 a § första stycket RB ska ett beslagtaget föremål lämnas ut till den hos vilken beslaget har gjorts, vilket i detta fall är polismyndigheten. Det finns inte någonting i bestämmelsens ordalydelse och inte heller i dess förarbeten som innebär att ett sådant utlämnande inte kan ske inom polismyndigheten, för att hanteras av polisen enligt ett annat regelverk. Vid tillämpningen av bestämmelsen om att lämna ut egendom måste också beaktas att ett beslag endast innebär en tillfällig besittningsrubbnings under en förundersökning och den eventuellt följande rättsliga prövningen, men att det inte påverkar någons rätt till egendomen. Detta gäller även när det är fråga om en begränsad rätt till egendomen, och får anses gälla också i fråga om anspråk enligt lagen om hittegods (se bl.a. prop. 2008/09:227 s. 15 och Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, tredje upplagan, s. 383 och 461 med där gjorda hänvisningar).

De i beslag tagna pengarna skulle alltså enligt min mening rätteligen ha lämnats ut till polismyndigheten för att återigen hanteras enligt bestämmelserna i lagen om hittegods. Polismyndighetens hantering av det hävda beslaget innebar att A.U. riskerade att gå miste om sin rätt enligt lagen om hittegods. Denna risk blev än mer påtaglig när A.U. inte fick den underrättelse om att beslaget kunde komma att hävas som ska skickas till den som framställt anspråk på egendomen. Jag noterar också att polisen inte har prövat de anspråk som A.U. på eget

initiativ framställt på pengarna. Först i polismyndighetens yttrande till JO nämns att en sådan prövning kan komma att ske.

Av dåvarande Polismyndigheten i Stockholms läns yttrande framgår att Sara Stening-Bygdeman sökt vägledning inom myndigheten inför sitt beslut i fråga om utlämnande av kontanterna. Vidare framgår att polismästardistriktet bedömt att beslutet var korrekt. Polismyndigheten har inte redovisat någon uppfattning i frågan. Sara Stening-Bygdeman kan därför enligt min mening inte klandras för sitt beslut. I stället ska dåvarande Polismyndigheten i Stockholms län kritiseras för den felaktiga hanteringen.

Kriminalvård

Anmälan mot Kriminalvården, häktet Sollentuna, om de rutiner som häktet tillämpar när ett beslag har hävts och föremålet i fråga ska lämnas ut till någon som är intagen i häktet

(Dnr 4689-2013)

Beslutet i korthet: En häktesanställd har ifrågasatt de rutiner som häktet Sollentuna tillämpar när ett beslag har hävts och föremålet i fråga ska lämnas ut till någon som är intagen i häktet. Enligt anmälaren kvitteras föremålet av häktespersonalen och inte av den häktade personligen. I chefsJO:s beslut konstateras att det i rättegångsbalken inte finns något krav på att den som föremålet ska lämnas ut till personligen ska kvittera mottagandet. Det konstateras också att polisen i många fall gör betydligt mer än vad rättegångsbalkens regler kräver, vilket är att underrätta den hos vilken ett beslag har gjorts eller den som gör anspråk på föremålet om att beslaget har hävts och att föremålet kan hämtas. Mot bakgrund av de svårigheter som en person som är frihetsberövad kan ha att bevaka sina intressen ser chefsJO positivt på att polisen åtar sig att hjälpa till i dessa situationer. Polisens tillvägagångssätt väcker dock enligt chefsJO flera frågor. En fråga som väcks är t.ex. om det inte vore rimligt att låta den häktade själv få bestämma vad som ska hända med föremålet. En annan fråga som uppstår är hur ansvaret för förvaringen av ett föremål ser ut när föremålet lämnas eller skickas till häktet och inte tas emot av den häktade personligen. Det kan i sin tur ha betydelse om den häktade vill rikta ett skadeståndsanspråk mot den förvarande myndigheten. Sammanfattningsvis ser chefsJO att det finns flera tveksamheter kring hur polisen och Kriminalvården går till väga när ett beslag har hävts och föremålet i fråga ska lämnas ut till någon som är intagen i häkte. ChefsJO uttalar inte någon kritik mot hur myndigheterna i dag arbetar i dessa situationer men förutsätter att polisen och Kriminalvården gemensamt ser över hur man bör gå till väga för att åstadkomma rutiner som är väl fungerande och smidiga och som samtidigt garanterar att den enskildes intressen tas till vara.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 27 augusti 2013 klagade A.H. bl.a. på de rutiner som häktet Sollentuna tillämpar när ett beslag har hävts och föremålet i fråga ska lämnas ut till någon som är intagen i häktet. Hon anförde i huvudsak följande.

Hon är anställd på häktet Sollentuna. I november 2011 påtalade hon för sin chef att det behövs en rutin för hur personalen i häktets inpassering/inlämning ska hantera ”hävda beslag” från polisen. Hon hänvisade till att det enligt rättegångsbalken är den som äger godset som ska kvittera det personligen och inte

häktespersonalen. Svaret hon fick var att en sådan rutin inte skulle fungera i ett så stort häkte. Den rutinen fungerade dock bra tills en polis klagade till kriminalvårdschefen över att han borde få lämna hävda beslag i inlämningen. Kriminalvårdschefen informerade därefter polisen om att hävda beslag ska tas emot i inlämningen och att en kriminalvårdare ska kvittera den frihetsberövades gods. Det förekommer också att polisens beslagsenhet skickar hävda beslag som rekommenderade försändelser och att dessa levereras av posten till häktets godsmottagning. Kriminalvårdare har då kvitterat de rekommenderade försändelserna.

Till sin anmälan bifogade A.H. utskrifter av flera e-postmeddelanden som skickats mellan anställda i häktet Sollentuna.

Utredning

Yttranden begärdes in från Kriminalvården och Rikspolisstyrelsen.

Kriminalvården uppmanades att yttra sig över det som anförts i anmälan om häktets hantering av föremål som polisen lämnar till häktet efter att beslag av föremålet hävts. Yttrandet skulle även belysa hanteringen när sådana föremål skickas med rekommenderade försändelser.

Rikspolisstyrelsen uppmanades att yttra sig över polisens hantering när föremål som varit i beslag ska återlämnas till någon som är häktad.

I remissvaret anförde Kriminalvårdens huvudkontor, genom enhetschefen Elisabeth Lager, följande.

Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från region Stockholm, som i sin tur hämtat in uppgifter från häktet Sollentuna genom t.f. kriminalvårdschef Christina Beck. För att få en samlad bild över vilka rutiner som finns på olika häkten angående hantering av hävda beslag har yttrande även hämtats in från övriga regioner. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram.

Region Stockholm

Enligt häktet Sollentunas rutin tar personalen i häktets reception alternativt inpasseringskontroll emot hävda beslag som lämnas in av polisen. Personalen kontrollerar att det hävda beslaget stämmer överens med polisens beslagsdokument och fyller i ett inlämningskvitto. Efter röntgen och kontroll lämnas beslaget tillsammans med beslagsdokumentet till förrådspersonalen som skriver in tillhörigheterna i förrådsrutinen. Inlämningskvittot över det hävda beslaget delges den intagne och lämnas sedan åter till förrådspersonalen för arkivering. Om polisen väljer att lämna över det hävda beslaget till den intagne personligen sker detta i besöksavdelningen.

En rekommenderad försändelse ställd till häktet kvitteras som mottagen av personal och lämnas därefter till förrådet för registrering i förrådsrutinen. Den intagne delges kvittot över det hävda beslaget. Om försändelsen är ställd till den intagne kvitteras den av honom.

Om den intagne önskar ta del av innehållet i beslaget har han möjlighet att ansöka om det. Rutinen med att personalen tar emot det hävda beslaget har tillkommit efter önskemål från polisen.

Övriga regioner

Vanligast förekommande förfarande när polisen kommer med ett hävt beslag till häktena är att den intagne, efter att genomgång av tillhörigheterna gjorts ur ett säkerhetsperspektiv, själv får kontrollera och kvittera det hävda beslaget. Frågan om den intagne ska ges rätt att inneha föremålet prövas sedan i sedvanlig ordning. Tillhörigheter som den intagne inte får inneha och som omhändertags av Kriminalvården skrivs därefter in i förrådsrutinen, ett kvitto skrivs ut och undertecknas av häktespersonal och den intagne. Vid ett antal av de större häktena är förfarandet i stället sådant att häktets personal (centralvakt/reception/kanslist) kvitterar godset och skriver in det i förrådsrutinen, varefter den intagne underrättas. Vill den intagne inneha något av föremålen prövas frågan i sedvanlig ordning.

Vad gäller hävda beslag som skickas med rekommenderad försändelse kan följande sägas. Majoriteten av häktena uppger att i den mån hävda beslag skickas till häktena så är de flesta rekommenderade försändelser adresserade till häktet. Häktespersonalen kvitterar då försändelsen varefter tillhörigheterna registreras i förrådsrutinen och den intagne delges kvittot över det hävda beslaget. För det fall ett signeringsblad medföljt godset lämnas detta tillsammans med kvittot från förrådsrutinen till den intagne för underskrift, varefter detta returneras till polisen. I den mån rekommenderade försändelser är adresserade direkt till den intagne uppger en övervägande majoritet av häktena att den intagne själv får kvittera försändelsen.

Författningsbestämmelser

Av 27 kap. 8 a § första stycket rättegångsbalken följer att när ett beslag har hävts ska, om föremålet inte ska lämnas ut till målsäganden eller någon som trätt i dennes ställe, föremålet lämnas ut till den hos vilken beslaget har gjorts. Gör denne inte anspråk på föremålet eller kan det inte utredas hos vem beslaget har gjorts, ska föremålet lämnas ut till den som gör anspråk på det om denne kan visa sannolika skäl för sin rätt till föremålet.

Av (RPSFS 2009:12) (FAP 102-2) framgår att om ett beslag har hävts och fråga uppkommer om att återlämna föremålet till någon som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller häkte eller på institution för sluten ungdomsvård, rättspsykiatrisk vård eller vård av unga, så bör kontakt tas med ansvarig föreståndare eller motsvarande för samråd om huruvida föremålet kan anses utgöra en säkerhetsrisk på anstalten, häktet eller institutionen och om hur föremålet i ett sådant fall lämpligen kan översändas dit.

Kriminalvårdens bedömning

Hanteringen av hävda beslag som lämnas in till häktena, alternativt skickas med rekommenderad post, skiljer sig åt mellan häktena. Någon enhetlig rutin som tillämpas vid samtliga häkten i landet finns inte. Skillnaderna i rutiner mellan häktena synes främst vara kopplade till häktenas storlek, geografisk närhet till polisen och de praktiska möjligheter som finns för att de intagna i alla lägen personligen ska få kvittera hävda beslag.

Kriminalvården kan inte finna grund i rättegångsbalkens bestämmelser om beslag för att hävda beslag med nödvändighet måste kvitteras av den person som ska erhålla godset. Oavsett hur rättegångsbalkens bestämmelser ska tolkas är det Kriminalvårdens uppfattning att det är den myndighet, eller företag, som avlämnar godset som bedömer vem som är behörig att kvittera för detsamma. Detta gäller oavsett om godset avlämnas av polisen personligen eller det skickas som en rekommenderad försändelse.

Rikspolisstyrelsen anförde i sitt remissvar, genom chefsjuristen Eva-Lotta Hedin, följande. (Det yttrande från Polismyndigheten i Stockholms län som nämns i remissvaret återges i delar längre fram i beslutet.)

Rikspolisstyrelsen hänvisar till den redogörelse som Polismyndigheten i Stockholms län lämnat i sitt yttrande, som här bifogas, gällande de närmare omständigheterna i ärendet.

Rättslig reglering

Av 27 kap. 8 a § rättegångsbalken (RB) följer att när ett beslag har hävts ska, om föremålet inte enligt 4 a § ska lämnas ut till målsäganden eller någon som trätt i dennes ställe, föremålet lämnas ut till den hos vilket beslaget har gjorts. Om den som ett föremål ska lämnas ut till enligt första stycket inte hämtar det, eller föremålet inte kan lämnas ut till någon enligt samma stycke, tillämpas lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegoods m.m.

Av 27 kap. 8 b § RB framgår att när ett föremål enligt 8 a § ska lämnas ut till den hos vilken beslaget gjorts eller den som gör anspråk på föremålet ska denne så snart som möjligt efter det att beslaget har hävts, underrättas om att föremålet kan hämtas och att det, om det inte hämtas, kan komma att säljas för statens räkning eller förstöras.

I 6 § förvaltningslagen (1986:223) stadgas att varje myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.

Förfarande med egendom som tagits i beslag regleras i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om förfarande med egendom som tagits i beslag, förverkats eller tagits i förvar (RPSFS 2009:12, FAP 102-2).

I 13 § stadgas att om beslaget hävs, ska det i beslagsloggaren antecknas uppgift om vem det hävs till.

Av de allmänna råden till 14 § framgår att om ett beslag har hävts och fråga uppkommer om att återlämna föremålet till någon som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller häkte eller på institution för sluten ungdomsvård, rättspsykiatrisk vård eller vård av unga, bör kontakt tas med ansvarig föreståndare eller motsvarande för samråd om huruvida föremålet kan anses utgöra en säkerhetsrisk på anstalten, häktet eller institutionen och hur föremålet i ett sådant fall lämpligen kan översändas dit.

Rikspolisstyrelsens bedömning

Rikspolisstyrelsen ställer sig i allt väsentligt bakom det Polismyndigheten i Stockholms län anför i sitt yttrande.

Liksom Polismyndigheten i Stockholms län konstaterar Rikspolisstyrelsen att det utöver 27 kap. 8 a och 8 b §§ RB inte finns någon reglering av hur det praktiskt ska gå till då ett beslagtaget gods som hävts ska lämnas över till någon som är häktad.

Återlämnande av ett föremål som varit taget i beslag till någon som är häktad kan ske på ett flertal olika sätt. Det kan personligen överlämnas till den häktade eller det kan lämnas till personalen på häktet för vidare befordran till den häktade. Föremålet kan också lämnas bland den häktades tillhörigheter på häktet eller skickas med rekommenderat brev.

Rikspolisstyrelsen anser liksom Polismyndigheten i Stockholms län att polismyndigheten och Kriminalvården i enlighet med 6 § förvaltningslagen ska hjälpa varandra och möjliggöra att hävt gods lämnas över till häktade på smidigast möjliga sätt.

I underyttrandet från Polismyndigheten i Stockholms län anförde biträdande länspolismästaren Ulf Johansson bl.a. följande.

Polismyndigheten har inhämtat upplysningar från Västerorts polismästardistrikt, Norrorts polismästardistrikt, Södertörns polismästardistrikt, läns-kriminalpolisavdelningen och funktionsansvarig för utredning och lagföring.

— — —

Södertörns polismästardistriktets bedömning

Vid vissa tillfällen har godspersonal gått över med godset och lämnat detta personligen till den frihetsberövade vid häktet i Huddinge. Den frihetsberövade har ibland uppgett att denne inte är intresserad av att få tillbaka godset men vid flera tillfällen har den frihetsberövade och godspersonal kommit överens om tid och datum när det är möjligt att hämta godset hos polisen. Ibland lämnas även fullmakt till annan person som då har möjlighet att hämta ut godset för den frihetsberövades räkning. Godspersonal har i vart fall som rutin att aldrig skicka över hävt gods som ska utlämnas till häktet i Huddinge utan istället har befattningshavarna vid godsgruppen valt att gå över till häktet personligen och lämna godset då detta ligger bredvid polisstationen i Flemingsberg.

Länskriminalpolisavdelningens och funktionsansvarigs för utredning och lagföring bedömning

När är ett föremål som varit taget i beslag ska återlämnas genom länskriminalpolisens försorg till någon som är häktad sker det oftast med rekommenderat brev och ibland genom att polispersonal åker till häktet. Innan åtgärd vidtas kontaktas aktuellt häkte för att kontrollera om personen som beslaget ska lämnas till befinner sig där. Om föremålet skickas med rekommenderat brev, t.ex. när föremålet är värdefullt, bifogas en förteckning över vad brevet innehåller. För det fall polispersonal åker till häktet lämnas föremålet som varit taget i beslag till häktesvakten, som kvitterar att denne mottagit föremålet på en kvittens som polispersonalen har med sig varpå vakten sedan erhåller en kopia av kvittensen. Därefter dokumenterar även vakten att denne mottagit föremålet på en kvittens som häktet har, som också skrivs under av en annan vakt vid häktet. Polispersonalen får sedan en kopia av kvittensen. Varje myndighet erhåller således två kvittenser avseende häktespersonalens mottagande av föremålet. Polispersonalen sätter sedan in dessa kvittenser i en kvittenspärm vid beslagsgruppens expedition, som sparas där i tio år. Förfarandet med kvittenserna har kontrollerats med arkivarie vid polisen.

Redovisat tillvägagångssätt bedöms lämpligt med hänsyn till att häktesvakten enligt den uppgift som polispersonal fått från Kriminalvården alltid måste kontrollera den intagnes post innan den överlämnas till denne. Vidare uppmanas polispersonalen att tala om för vakten vilken typ av föremål som avlämnas, eftersom de inte vill få in knivar och andra farliga föremål på området. För polisens del torde det inte ha någon betydelse om föremålet lämnas direkt till den häktade eller via häktesvakten, då polisen måste kunna räkna med att häktesvakten överlämnar föremålet till rätt person såvida inte hinder mot det föreligger enligt de regler som Kriminalvården har att följa.

Västerorts polismästardistriktets bedömning

Med undantag från häktet Kronoberg (där samtliga beslag lämnas till den intagne personligen) är gängse rutiner på övriga häkten i Stockholms län följande. Polispersonal går till receptionen/inpasseringskontrollen vid det aktuella häktet. Där skriver kriminalvårdspersonalen ett kvitto på att de mottagit aktuella föremål vilket polispersonalen sedan tar med sig och bifogar dokumentationsunderlaget gällande beslagets återlämnande.

Enligt gods- och beslagsgruppen fungerar dessa rutiner problemfritt med undantag för häktet Sollentuna.

Gods- och beslagsgruppen upplever att det från häktet Sollentuna framkommer olika budskap gällande häktets rutiner och att det varierar från gång till annan om något gods får lämnas eller inte. Synpunkter gällande detta har lämnats i form av promemorior från gods- och beslagsgruppen till häktet Sollentuna.

Med anledning av nämnda PM upprättades en skrivelse från kriminalvårdschefen och kriminalvårdsinspektören för aktuellt häkte i november 2011 i syfte att försöka klargöra aktuella rutiner. Trots nämnda skrivelse upplevs problemet kvarstå än i dag. Vid vissa tillfällen lämnas gods över till kriminalvårdspersonal, andra gånger vägrar aktuell personal ta emot gods med hänvisning till att de då bryter mot reglerna i rättegångsbalken och hänvisar till att tid med den intagne ska bokas för att denne personligen måste kvittera godset som hävts åter.

Sammanfattningsvis upplevs de oklara rutinerna på häktet Sollentuna, gällande återlämnande av hävt gods till intagna, som ett problem vilket skapar osäkerhet och omfattande merarbete för berörd polispersonal.

Norrorts polismästardistriktets bedömning

Sedan november 2011 har det funnits en rutin kring hantering av beslag som ska lämnas till den som är häktad. Denna rutin har inneburit att polisen har haft med sig det beslagtagna godset till häktet i Sollentuna och lämnat det till häktespersonal vid inpasseringskontrollen. Häktespersonalen har lämnat ett kvitto på att beslaget tagits emot men har inte kvitterat beslaget på polisens kvittensblankett utan använt sig av ett eget kvitto där polisens namn och distrikt har antecknats och i övrigt inga andra personuppgifter.

Dock har det varit vissa problem med denna rutin och den har inte fungerat fullt ut. Detta beroende på att viss häktespersonal inte har velat ta emot beslag utan hänvisat polisen till att överlämna beslaget personligen till den intagne och att den intagne ska kvittera sitt beslag.

Polismyndighetens bedömning

Polismyndigheten i Stockholms län konstaterar att det inte finns någon närmare reglering, utöver vad som framgår av 27 kap. 8 a och 8 b §§ RB, över hur det praktiskt ska gå till då ett beslagttaget gods ska lämnas över till den som är häktad. Det finns inget krav på att den som tar emot hävt gods personligen ska med de olika godspunkterna. Det får förutsättas att hävt beslag som skickas med rekommenderat brev till häktet eller att hävt beslag som lämnas till häktespersonal när den häktade personen. Polismyndigheten har ingen erfarenhet av att det inte skulle vara på detta sätt.

Som framgått ovan hanteras hävt beslag till häktade personer på flera olika sätt. Det kan skickas med rekommenderat brev till häktet, lämnas till den häktade personligen, lämnas bland den häktades tillhörigheter på häktet eller lämnas till häktespersonalen för överlämnande till den häktade.

Polismyndigheten anser att denna hantering normalt fungerar väl, men att det funnits vissa problem vid överlämnande av gods till häktade personer vid häktet Sollentuna. Som beskrivits ovan har dessa problem tagits upp med häktet i Sollentuna som i november 2011 i ett PM beskrivit hur rutinerna ska fungera i dessa fall. Antingen kan godset lämnas över till den häktade personligen eller så kan godset lämnas till häktespersonalen. Trots detta har problemen fortsatt då viss häktespersonal krävt att godset ska kvitteras av den häktade personligen annars skulle man bryta mot rättegångsbalkens regler, likt A.H. framfört i sin JO-anmälan. Polismyndigheten i Stockholms län anser inte att rutinerna som häktet Sollentuna tagit fram strider mot rättegångsbalkens regler.

Polismyndigheten anser att Polisen och Kriminalvården i enlighet med 6 § förvaltningslagen ska hjälpa varandra så mycket det är möjligt och därvid se till att hävt gods kan lämnas över till en häktad person så smidigt som möjligt. Detta är till fördel såväl för den häktade som för de inblandade myndigheterna. Om samtlig personal vid häktet Sollentuna tillämpar de rutiner som häktet tagit fram i november 2011 vore de problem som beskrivits ovan lösta.

A.H. gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 13 november 2014 anförde *chefsJO Fura* följande:

Bedömning

Rättslig reglering

Av 27 kap. 8 a § första stycket rättegångsbalken (RB) följer att när ett beslag har hävts ska föremålet, enligt huvudregeln, lämnas ut till den som beslaget har gjorts hos. I dessa situationer ska den som beslaget har gjorts hos underrättas om att föremålet kan hämtas (se 27 kap. 8 b § RB). Sådana underrättelser ska, enligt samma bestämmelse, ske så snart som möjligt efter det att beslaget har hävts. Den som underrättas ska också upplysas om att föremålet kan komma att säljas för statens räkning eller förstöras om det inte hämtas.

I 1 § förordningen (2009:1170) om fullgörande av underrättelseskyldighet i vissa fall när ett beslag har hävts regleras vem som ansvarar för att lämna en underrättelse enligt 27 kap. 8 b § RB. Av bestämmelsen följer att underrättelseskyldigheten ska fullgöras av den myndighet som förvarar föremålet.

Av 27 kap. 10 § RB följer att föremål som tagits i beslag ska vårdas väl. Noggrann tillsyn ska hållas över att föremålet inte byts ut, förändras eller utsätts för annat missbruk.

Enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) ska staten ersätta saksador eller rena förmögenhetsskador som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten svarar. Bestämmelsen gäller således bl.a. för polisens och Kriminalvårdens verksamhet.

I de allmänna råden till 13 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om förfarande med egendom som tagits i beslag, förverkats eller tagits i förvar (RPSFS 2009:12, FAP 102-2) ges närmare anvisningar om hur polisen praktiskt ska gå till väga vid hantering av beslag. Där anges bl.a. att när ett föremål som varit taget i beslag lämnas ut bör mottagaren uppmanas att granska föremålet. Om mottagaren framför klagomål på föremålets skick bör polismyndigheten dokumentera uppgifterna.

I 3 kap. häkteslagen (2010:611) finns bestämmelser om befordran, kvarhållande och granskning av försändelser till de som är intagna i häkte. Av 3 kap. 6 § häkteslagen följer att försändelser till en intagen från en svensk myndighet ska vidarebefordras utan granskning. Om det finns anledning att anta att uppgiften om avsändare av försändelsen är oriktig ska försändelsen dock inte vidarebefordras till den intagne utan hållas kvar. Enligt 3 kap. 8 § häkteslagen får en försändelse som hålls kvar inte granskas utan den intagnes medgivande, om det inte är absolut nödvändigt av säkerhetsskäl. En försändelse från en myndighet får, enligt samma bestämmelse, endast granskas i syfte att utreda vem avsändaren är.

Av 7 § häktesförordningen (2010:2011) följer att den intagne ska underrättas när tillhörigheter som den intagne inte får ta emot och inneha omhändertaras enligt 2 kap. 12 § häkteslagen. De omhändertagna tillhörigheterna ska vidare, enligt samma bestämmelse, dokumenteras. Enligt 8 § häktesförordningen ska de omhändertagna tillhörigheterna förvaras på ett betryggande sätt.

Tillvägagångssättet när ett beslag har hävts och föremålet i fråga ska lämnas ut till någon som är intagen i häkte*Polisens skyldigheter när ett beslag har hävts*

Som redovisats ovan finns det en lagstadgad skyldighet att underrätta den som ett beslag har gjorts hos eller den som gör anspråk på föremålet om att beslaget har hävts och att föremålet kan hämtas. Underrättelseskyldigheten ska fullgöras av den myndighet som förvarar föremålet i fråga, dvs. i de flesta fall polisen. Det är också reglerat i lag till vem ett beslagtaget föremål ska lämnas ut när beslaget hävts. Däremot finns det inte någon bestämmelse i rättegångsbalken om hur det praktiskt ska gå till när ett beslag har hävts och föremålet ska lämnas över till någon som är häktad. Det finns således inte något krav i rättegångsbalken på att den som föremålet ska lämnas ut till personligen ska kvittera mottagandet av föremålet. Detta innebär att det exempelvis måste vara möjligt för den som föremålet ska lämnas ut till att ge någon annan fullmakt att hämta ut eller ta emot föremålet.

Polisens serviceåtgärder gentemot intagna i häkte och problem som kan uppstå

Av utredningen i ärendet framgår att det inom samtliga polismästardistrikt som yttrat sig i ärendet förekommer att polisens personal vidtar aktiva åtgärder för att återlämna föremål som varit tagna i beslag till någon som är häktad. Återlämnandet sker – enligt yttrandet från Polismyndigheten i Stockholms län – på flera olika sätt, t.ex. genom att föremålet överlämnas personligen till den häktade eller lämnas till häktespersonalen för vidarebefordran till den häktade. Enligt polismyndigheten skickas föremål också med rekommenderat brev. Sammanfattningsvis kan det konstateras att polisen i många fall gör betydligt mer än att underrätta den som ett beslag har gjorts hos eller den som gör anspråk på föremålet om att beslaget har hävts och att föremålet kan hämtas. Polisen gör alltså i dessa situationer mer än det som de är skyldiga till enligt rättegångsbalkens regler. De åtgärder som polisen vidtar måste rimligen betraktas som en ren serviceåtgärd. Mot bakgrund av de svårigheter som en person som är frihetsberövad kan ha att bevaka sina intressen ser jag positivt på att polisen åtar sig att hjälpa till i dessa situationer. Polisens tillvägagångssätt väcker dock flera frågor.

En fråga man kan ställa sig är om det inte vore rimligt att låta den häktade själv få bestämma vad som ska hända med föremålet. Det är inte alls självklart att den häktade vill att föremålet ska lämnas eller skickas till häktet för att förvaras där. Den häktade kan i stället vilja genom fullmakt ge en annan person i uppdrag att hämta föremålet hos polisen. Den häktade kanske inte ens vill ha föremålet eller förklarar att han eller hon föredrar att själv hämta det hos polisen vid en senare tidpunkt. Södertörns polismästardistrikt har i sitt yttrande beskrivit att dessa varianter förekommer i deras hantering av hävda beslag.

En annan fråga som uppstår är hur ansvaret för förvaringen av ett föremål ser ut när föremålet lämnas eller skickas till häktet och inte tas emot av den häktade personligen. Om den häktade inte getts möjlighet att granska föremålet i samband med att polisen lämnade det ifrån sig måste det rimligtvis kunna

uppstå tvister om i vilket skick föremålet var när det överlämnades från polisen till häktet. Om den häktade hävdar att föremålet har skadats, bytts ut eller förvanskats under tiden från det att det togs i beslag tills han eller hon tog emot det personligen kan det vara svårt att klargöra om ansvaret ligger hos polisen eller hos Kriminalvården. Det kan uppstå frågor om vilken myndighet som den enskilde ska rikta ett skadeståndsanspråk mot enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen. De problem som beskrivits här gör enligt min mening att man kan ifrågasätta lämpligheten i en rutin som innebär att föremål lämnas av polisen till häktespersonalen. Om det av någon anledning inte är möjligt för polisen att lämna föremålet vid ett personligt möte med den häktade bör man överväga om den häktade ska erbjudas möjlighet att lämna en fullmakt åt häktespersonalen att ta emot föremålet. I annat fall får man kanske lämna ut föremålet på något annat sätt.

Majoriteten av häktena har uppgett att i den mån hävda beslag skickas till häktena är de flesta rekommenderade försändelserna adresserade till häktet. Om en rekommenderad försändelse är adresserad till häktet kan det inte finnas något hinder mot att häktespersonalen tar emot försändelsen. Om en rekommenderad försändelse däremot är adresserad till den häktade framstår det som rimligt att kräva att den häktade antingen själv kvitterar försändelsen eller ger häktespersonalen uppdrag att ta emot den.

Jag vill i detta sammanhang även peka på ytterligare ett problem. Om polisen skickar ett föremål i en försändelse som är adresserad till den häktade har Kriminalvården enligt huvudregeln i 3 kap. 6 och 8 §§ häkteslagen inte rätt att granska försändelsen. Enligt vad JO uttalat tidigare ska den häktade ges möjlighet att ta del av en försändelse från en myndighet utan att personalen är närvarande (se bl.a. JO 1994/95:175). Jag föreställer mig att det kan ställa till problem om försändelsen innehåller ett föremål som inte bör komma in till den häktade, t.ex. vapen, verktyg och mobiltelefoner. Visserligen kan häktet vid en innehavsprövning vägra den häktade att inneha försändelsens innehåll i sitt bostadsrum om det skulle äventyra ordningen eller säkerheten (2 kap. 11 § häkteslagen). Det kan dock framstå som olyckligt att farliga eller på annat sätt olämpliga föremål över huvud taget kommer in till häktet.

Av yttrandet från Polismyndigheten i Stockholms län framgår att det funnits vissa problem vid överlämnande av föremål till häktade som vistas i häktet Sollentuna. Uppenbarligen kommer det motstridiga budskap från häktet om vilka rutiner som gäller där. De motstridiga budskapen ger – enligt nämnda yttrande – upphov till problem, osäkerhet och merarbete för såväl polis- som häktespersonal.

Sammanfattande slutsatser

Av utredningen framgår att de rutiner som gäller när ett beslag har hävts och föremålet i fråga ska lämnas ut till någon som är intagen i häkte ser olika ut vid olika häkten och polismyndigheter i landet. Det kan konstateras att det uppstår problem när föremål ska lämnas till häktet Sollentuna. Jag har vidare pekat på att det verkar finnas flera allmänna tveksamheter kring hur polisen och Kriminalvården går till väga när ett beslag har hävts och föremålet i fråga ska lämnas

ut till någon som är intagen i häkte. Jag ser ingen anledning att kritisera polisen eller Kriminalvården för hur myndigheterna i dag arbetar i dessa situationer. Jag ser det inte heller som min uppgift att inom ramen för detta beslut ta ställning till hur dessa frågor ska lösas. Jag förutsätter i stället att polisen och Kriminalvården gemensamt ser över hur man bör gå till väga för att åstadkomma rutiner som är väl fungerande och smidiga och som samtidigt garanterar att den enskildes intressen tas till vara.

Jag har i ärendet samrått med justitieombudsmannen Cecilia Renfors, som har tillsyn över polisen.

Ärendet avslutas.

Kritik mot Kriminalvården, anstalten Hinseberg, för dels handläggningen av ett ärende om placering i avskildhet, dels att en intagens verkställighetsplan inte följts upp inom den föreskrivna tiden

(Dnr 6766-2013)

Beslutet i korthet: I ett beslut att placera en intagen i avskildhet hänvisade anstalten – enligt anmälaren – till handlingar som den intagna fick kännedom om och kunde yttra sig över först efter att beslutet fattats. Enligt Kriminalvården är de handlingar som åsyftas ett brev som den intagna själv skrivit. Kriminalvården har vidare anfört att uppgifterna i brevet inte var avgörande för utgången i ärendet. I JO:s beslut uttalas att uppgifterna knappast kan ha saknat betydelse, eftersom anstalten redogjorde för dem i beslutet. Det förhållandet att uppgifterna kom från den intagnas brev ska enligt JO:s mening inte tillmätas någon betydelse. Anstalten får kritik för att den intagna inte underrättades om att uppgifterna i brevet tillförts ärendet eller fick tillfälle att yttra sig över dem innan ett beslut fattades i ärendet. I beslutet kritiserar anstalten också för att den intagnas verkställighetsplan inte följts upp inom den föreskrivna tiden.

Anmälningar

I flera anmälningar som kom in till JO under perioden den 4–19 december 2013 klagade N.P. på anstalten Hinseberg i flera avseenden. Hon anförde i huvudsak följande.

Hon flyttades till anstalten Hinseberg den 16 oktober 2013. Trots att det hade gått två månader sedan hon flyttades hade anstalten inte följt upp hennes verkställighetsplan. Den 15 och den 25 november 2013 fattade anstalten beslut om kontinuerlig omprövning av placering av henne i avskildhet. I dessa beslut hänvisade anstalten till handlingar som hon inte fått kännedom om eller kunnat yttra sig över förrän den 26 november 2013. På den avdelning som hon var placerad på före avskildhetsplaceringen fanns en intagen som uppvisat ett hotfullt beteende mot henne. När N.P. påtalade de tidigare konflikterna mellan

dem placerades N.P. i avskildhet. Avskildhetsplaceringen pågick i en månad utan att anstalten omplacerade N.P. till en annan avdelning eller anstalt.

N.P. framförde även klagomål om förhållandena för intagna som placerats på en avdelning med särskilda resurser för att kunna differentiera intagna med psykiatrisk problematik eller aggressionsproblematik. Hon uttryckte även sitt missnöje med att hon själv placerats på denna avdelning.

Utredning

Utdrag ur kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS), Kriminalvårdsregistret (KVR), vissa beslut om placering i avskildhet och dokumentation av misstänkt misskötsamhet hämtades in och granskades.

Därefter uppmanades Kriminalvården att yttra sig över det som N.P. anfört i sina anmälningar till JO om 1) att anstalten den 15 och den 25 november 2013 fattat beslut om kontinuerlig omprövning av avskildhet utan att dessförinnan underrätta N.P. om uppgifter som tillförts ärendet, 2) att N.P. varit placerad i avskildhet i en månad utan att anstalten omplacerat henne till en annan avdelning eller anstalt, och 3) att N.P:s verkställighetsplan inte följts upp inom en månad från det att hon kom anstalten Hinseberg.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, region Mitt, genom tf. regionchefen Benny Andersson, följande:

Sakomständigheter

Uppgifter har inhämtats från anstalten Hinseberg samt från det klientadministrativa systemet (KLAS) och kriminalvårdsregistret (KVR). Av utredningen har sammanfattningsvis följande framkommit.

Angående kommunikering av uppgifter inför omprövning av beslut om avskildhet

Anstalten Hinseberg beslutade den 5 november 2013 att N.P. skulle vara placerad i avskildhet enligt 6 kap. 7 § 1 st. 2 p fängelselagen (2010:610), FäL. Som skäl för beslutet angavs att det fanns en risk för annans säkerhet till liv och hälsa och att detta grundade sig i en överhängande risk för allvarlig misskötsamhet i form av hot och våld samt att möjlighet till inre differentiering saknades. Beslutet omprövades av region Mitt utan ändring den 13 november 2013. Förhör med anledning av de uppgifter som hade föranlett beslutet om placering i avskildhet skedde den 6 november 2013. Beslut om att tilldela N.P. en varning fattades den 19 november 2013.

Den 7 november 2013 framkom uppgifter vid granskning av ett brev från N.P. som föranledde anstalten att initiera ytterligare ett ärende om misskötsamhet. N.P. underrättades i samband med granskningen av den aktuella försändelsen om att granskning hade skett. Den 15 november 2013 fattade anstalten ett kontinuerligt omprövningsbeslut med innebörden att N.P. skulle vara fortsatt placerad i avskildhet. I beslutet framgår att anstalten bedömde samma omständigheter föreligga som vid grundbeslutet, samt att anstalten sedan föregående beslut om avskildhet hade tagit del av handlingar där N.P. i skrift uttryckt vissa nya omständigheter, och att grund för fortsatt avskildhet fanns. De handlingar som åsyftas är det brev från N.P. till annan person som anstalten granskade den 7 november 2013. Det är således fråga om uppgifter som kommer från N.P. själv. Förhör med anledning av de tillkomna uppgifterna skedde först den 26 november 2013. Beslut om att tilldela N.P. en varning fattades den 3 december 2013.

I det kontinuerliga omprövningsbeslutet gällande placeringen i avskildhet som fattades den 25 november 2013 kvarstod felaktigt skrivningen att anstalten sedan föregående beslut om avskildhet tagit del av ny information som lades till grund för omprövningsbeslutet. Någon ny information i ärendet tillkom inte mellan omprövningsbeslutet den 15 och den 25 november 2013.

Angående att N.P. inte omplacerats till annan avdelning eller anstalt

N.P:s verkställighet omfattas av beslut om särskilda villkor enligt 1 kap. 7 § FäL. Av beslutet framgår bland annat att N.P. ska vara placerad i slutan anstalt/anstaltsavdelning i lägst säkerhetsnivå D. Enligt den nya säkerhetsklassificering av anstalter som gäller sedan 1 januari 2012 kan N.P. vara placerad i någon av anstalterna Hinseberg eller Ystad i säkerhetsklass 2.

N.P. omplacerades till anstalten Hinseberg från anstalten Ystad den 16 oktober 2013, av säkerhetsskäl och för att möjliggöra för N.P. att verkställa i gemensamhet. Av beslutet om omplacering framgår att det ej ansågs vara möjligt att låta N.P. kvarstanna vid anstalten Ystad då risken för ytterligare misskötsamhet både från N.P:s sida samt misskötsamhet riktad mot N.P. var överhängande. N.P. var vid tidpunkten för omplaceringen placerad i avskildhet i anstalten Ystad.

Anstalten Hinseberg bedömde vid N.P:s ankomst, mot bakgrund av utfallet av N.P:s verkställighet och riskbedömningen i övrigt, att N.P. tillhör en kategori intagna som ska vara placerad i en avdelning i anstalten som har särskilda resurser för att kunna hantera intagna med psykiatrisk problematik eller aggressionsproblematik. På grund av detta bedömdes det inte möjligt att omdifferentiera N.P. till annan avdelning inom anstalten, då det skulle innebära fara för andra intagnas säkerhet. Då N.P. nyligen hade omplacerats från anstalten Ystad och det hade bedömts att anstalten Hinseberg bäst kunde möjliggöra en placering i gemensamhet bedömdes det inte heller möjligt att initiera en ny omplacering till anstalten Ystad. Placeringen i avskildhet fortgick till den 2 januari 2014, då det inte längre bedömdes föreligga fara för annans säkerhet till liv eller hälsa.

Angående uppföljning av verkställighetsplaneringen

Anstalten Hinseberg har goda rutiner för uppföljning av intagnas verkställighetsplaner med utpekade funktioner som ansvariga för att kontaktpersoner snarast utses för intagna som kommer till anstalten och att uppföljning sker i tid. Som angetts ovan omplacerades N.P. till anstalten Hinseberg den 16 oktober 2013. Hennes verkställighetsplanering följdes upp först den 5 december 2013. Av daganteckningar framgår att N.P. inte medverkade till att samtala med sin kontaktman angående sin verkställighetsplan, trots upprepade försök från kontaktmannens sida. Detta i kombination med de omständigheter som ledde till att N.P. placerades i avskildhet medförde att hanteringen av verkställighetsplanen försenades.

Författningsbestämmelser

Enligt 16 § förvaltningslagen (1986:223), FL, har en sökande, klagande eller annan part rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Enligt 17 § FL får ett ärende inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Myndigheten får dock avgöra ärendet utan att så har skett

1. om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövligena,
2. om ärendet rör tjänstetillsättning, antagning för frivillig utbildning, betygssättning, tilldelning av forskningsbidrag eller något jämförbart och det inte är fråga om prövning i högre instans efter överklagande,
3. om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet, eller
4. om avgörandet inte kan uppskjutas.

Myndigheten bestämmer om underrättelsen skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt.

Underrättelseskyldigheten gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Enligt 1 kap. 5 § fängelselagen (2010:610), FäL, ska det för varje intagen upprättas en individuellt utformad verkställighetsplan.

Enligt 6 kap. 7 § FäL får en intagen hållas avskild från andra intagna om det är nödvändigt

1. med hänsyn till rikets säkerhet,
2. med hänsyn till att det finns en risk för den intagnes eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa eller för allvarlig skadegörelse på egendom som tillhör eller har upplåtits till Kriminalvården,
3. med hänsyn till att det finns en risk för att den intagne rymmer eller fritas och det kan antas att han eller hon är särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet,
4. för att hindra att den intagne påverkar någon annan intagen att allvarligt störa ordningen i anstalten,
5. för att hindra att den intagne medverkar till att någon annan intagen får tillgång till alkohol, narkotika, något annat berusningsmedel, något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, eller
6. för att hindra att den intagne allvarligt ofredar någon annan intagen.

Ett beslut om avskildhet enligt första stycket ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst var tionde dag.

Enligt 1 kap. 31 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse ska verkställighetsplanerna följas upp när det finns anledning till det, dock minst var fjärde månad från upprättande, uppföljning eller ändring. Uppföljning ska även ske inför omplacering, inom 30 dagar efter omplacering samt inför frigivning.

Kriminalvårdens bedömning

N.P. har anfört att anstalten Hinseberg har fattat två beslut om kontinuerlig omprövning av avskildhet utan att dessförinnan underrätta henne om uppgifter som har tillförts ärendet. Det har framkommit att det av misstag har angivits i det senare av de aktuella besluten, från den 25 november 2013, att nya uppgifter tillförts ärendet, trots att så inte skett. Det var alltså endast inför omprövningsbeslutet den 15 november 2013 som nya uppgifter hade tillkommit. Dessa uppgifter härrör från ett brev som N.P. själv har skrivit till annan person, och som anstalten tagit del av vid brevgranskning. Uppgifterna har således kommit från N.P. själv och hon har underrättats om att brevet har granskats av anstalten. Uppgifterna har dock tillförts ärendet av annan än henne själv, och som huvudregel borde hon därför enligt 17 § FL ha underrättats om uppgifterna och beretts tillfälle att yttra sig över dem innan beslutet fattades. Beslut om placering i avskildhet ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst var tionde dag. Denna tidsgräns medför att det kan förekomma att kommunicering inte hinner ske innan

omprövningsbeslut ska fattas, då avgörandet inte kan uppskjutas. I nu aktuellt ärende var N.P. placerad i avskildhet genom grundbeslut den 5 november 2013. Vid omprövningsbeslutet den 15 november 2013 kvarstod de omständigheter som hade föranlett grundbeslutet. Även utan de tillförda uppgifterna bedömdes det därför finnas grund för fortsatt placering i avskildhet. De tillförda uppgifterna har alltså inte varit avgörande för utgången i ärendet. Den brist som skulle kunna anses föreligga gällande kommuniceringsplikten har därmed saknat faktisk betydelse.

N.P. har framfört klagomål om att anstalten Hinseberg inte har omplacerat henne till annan anstalt eller anstaltsavdelning. Mot bakgrund av vad som har framkommit har en omplacering på grund av N.P:s historik inte bedömts vara möjlig, och grund för placering i avskildhet har därför förelagat. Anstalten Hinseberg beslutade att N.P. inte längre skulle vara avskild genast när grunden för avskildhetsplacering inte längre förelåg. Det har inte framkommit något som ger anledning till annan bedömning än den anstalten har gjort.

Uppföljning av N.P:s verkställighetsplan har inte skett i tid efter det att hon omplacerades till anstalten Hinseberg. Anstalten har goda rutiner för uppföljning av intagnas verkställighetsplaner och det inträffade framstår som ett enskilt misstag.

N.P. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 27 oktober 2014 anförde *chefsJO Fura* följande:

Bedömning

Rättslig reglering

Kriminalvården har i sitt yttrande redogjort för några av de bestämmelser som har betydelse i ärendet. För egen del finner jag skäl att redogöra för de bestämmelser som gäller för handläggning av ärendet om s.k. misstänkt misskötsamhet (varning). Enligt 12 kap. 3 § fängelselagen (2010:610) ska frågor om varning avgöras skyndsamt. Innan ett beslut om varning meddelas ska förhör hållas med den intagne (12 kap. 4 § fängelselagen).

Handläggningen av avskildhetsplaceringen av N.P.

Av utredningen framgår att anstalten efter beslutet den 5 november 2013 att placera N.P. i avskildhet genom brevgranskning tagit del av ett brev som N.P. skrivit till en annan person. I anstaltens beslut om kontinuerlig omprövning den 15 november 2013 anges att anstalten tagit del av handlingar. I beslutet finns vidare en redogörelse för innehållet i handlingarna. Enligt Kriminalvården är det N.P:s ovan nämnda brev som åsyftas i beslutet. Av utredningen framgår vidare att N.P. inte konfronterats med innehållet i brevet förrän den 26 november 2013. Som Kriminalvården anför har uppgifterna i brevet tillförts avskildhetsärendet av annan än N.P. själv och som huvudregel borde hon därför enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) ha underrättats om uppgifterna och getts tillfälle att yttra sig över dem innan beslutet fattades (s.k. kommunicering).

Kriminalvården har i sitt yttrande anförat att uppgifterna i brevet inte varit avgörande för utgången i ärendet och att den bristande kommuniceringen saknat faktisk betydelse. Uppgifterna kan dock knappast ha saknat betydelse, eftersom anstalten redogjorde för dem i beslutet. Under rubriken Skäl för beslutet hänvisas också till vad N.P. själv har uttryckt, vilket rimligen åtminstone till

viss del måste avse vad hon gett uttryck för i det aktuella brevet. Värt att notera är också att uppgifterna i brevet ansågs så allvarliga att de ledde till att anstalten upprättade en rapport om misstänkt misskötsamhet och sedermera tilldelade N.P. en varning.

Det är viktigt för allmänhetens förtroende för myndigheterna att det inte insmyger sig en misstanke om att deras beslut grundas på uppgifter som den enskilde inte känner till eller fått möjlighet att bemöta. Det förhållandet att uppgifterna kom från N.P:s eget brev ska enligt min mening inte tillmätas någon betydelse. Kriminalvården har i sitt yttrande anfört att den tidsgräns som gäller för omprövning av placering i avskildhet medför att kommunikering inte alltid hinner ske innan ett omprövningsbeslut ska fattas. Så kan dock inte ha varit fallet i det aktuella ärendet. Det kan konstateras att det gick åtta dagar från det att anstalten fick kännedom om uppgifterna i brevet och att beslutet om kontinuerlig omprövning fattades. Under denna tidsperiod måste det rimligen ha funnits tillfälle att underrätta N.P. om att uppgifterna i brevet tillförts ärendet och att ge henne tillfälle att yttra sig över dem. Sammanfattningsvis är jag kritisk till att anstalten inte underrättade N.P. om att uppgifterna i brevet tillförts ärendet och gav henne tillfälle att yttra sig över dem innan ett beslut fattades i ärendet.

Av utredningen framgår vidare att det i omprövningsbeslutet den 25 november 2013 felaktigt angavs att det sedan det föregående beslutet tillkommit nya uppgifter, trots att så inte var fallet. Detta synes bero på att en formulering från det tidigare beslutet av misstag förts över till beslutet den 25 november 2013. Det är viktigt att innehållet i ett avskildhetsbeslut är korrekt och ger en riktig bild av vilka omständigheter som ligger till grund för anstaltens bedömning. Anstalten kan därför inte undgå kritik för den felaktiga uppgiften.

Handläggning av ett ärende om misstänkt misskötsamhet

Av utredningen framgår att granskningen av det i ärendet aktuella brevet skedde den 7 november 2013. Vidare framgår att N.P. förhördes om uppgifterna i brevet den 26 november 2013. N.P. förhördes således om uppgifterna i brevet först 19 dagar efter det att Kriminalvården fick kännedom om uppgifterna. Mot bakgrund av det skyndsamhetskrav som gäller vid avgörande av frågor om varning framstår handläggningstiden onekligen som lång. Eftersom Kriminalvården inte har fått möjlighet att kommentera orsaken till dröjsmålet, avstår jag dock från att uttala mig i denna del.

Frågan om omplacering till annan avdelning eller anstalt

Av det som framkommit genom utredningen finns det ingen anledning för mig att rikta någon kritik mot anstalten eller att göra några andra uttalanden i denna del.

Uppföljning av verkställighetsplanen

Av utredningen framgår att en uppföljning av N.P:s verkställighetsplan gjordes först sju veckor efter det att hon omplacerades till anstalten Hinseberg. Kriminalvården har bekräftat att en uppföljning inte gjorts inom den föreskrivna tiden

och anført att anstalten har goda rutiner för att uppfölja upp intagnas verkställighetsplaner. Trots att det inträffade framstår som ett enskilt misstag kan anstalten inte undgå kritik för den sena uppföljningen av N.P:s verkställighetsplan.

Ärendet avslutas.

Kritik mot Kriminalvården, anstalten Hinseberg och region Mitt, för att vissa uppgifter om en enskilds personliga förhållanden redovisats i beslut om särskild permission och placering i avskildhet

(Dnr 392-2014)

Beslutet i korthet: I flera beslut om placering i avskildhet och särskild permission har anstalten Hinseberg och region Mitt redovisat uppgifter från en rättspsykiatrisk utredning. Utlåtandet över den rättspsykiatriska undersökningen omfattas av den s.k. kriminalvårdssekretessen i 35 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. JO uttalar i beslutet att eftersom Kriminalvårdens beslut i allmänhet är offentliga, är det viktigt att beslutsfattare noga överväger vilka uppgifter om den enskilde som behöver redovisas i ett beslut. Det måste göras en avvägning mellan kravet på motivering enligt 20 § förvaltningslagen (1986:223) och den enskildes intresse av att uppgifter av känslig natur inte röjs. Kriminalvården får kritik för att uppgifter från den rättspsykiatriska utredningen redovisades i besluten. Enligt JO:s uppfattning hade Kriminalvården kunnat avstå från att redovisa vissa uppgifter som hämtats från den rättspsykiatriska utredningen i de aktuella besluten, utan att sätta kravet på motivering av beslut åt sidan.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 21 januari 2014 klagade N.P. på utformningen av vissa beslut som anstalten fattat. N.P. anförde i huvudsak följande:

I vissa beslut om placering i avskildhet och särskild permission har anstalten Hinseberg och region Mitt redovisat uppgifter från en rättspsykiatrisk utredning. Hon har inte samtyckt till att Kriminalvården ”utlämnar” dessa uppgifter. Eftersom offentlighetsprincipen gäller för Kriminalvårdens beslut innebär myndighetens agerande att allmänheten har fått möjlighet att ta del av den rättspsykiatriska utredningen.

Utredning

De aktuella besluten begärdes in och granskades.

Därefter begärde JO att Kriminalvården skulle yttra sig över det som N.P. framfört i sin anmälan. I remissen angav JO att det skulle framgå av Kriminalvårdens yttrande om uppgifterna från den rättspsykiatriska utredningen omfattas av sekretess och om det fanns ett behov av att redovisa dem i de aktuella besluten.

I remissvaret anförde Kriminalvårdens huvudkontor, genom enhetschefen Elisabeth Lager, följande.

Anmälan

N.P. har i en anmälan till JO framfört klagomål mot Kriminalvården avseende hur myndigheten har utformat vissa beslut, med anledning av att uppgifter som framkommit vid en rättspsykiatrisk undersökning har tagits med i dem. Kriminalvården har anmodats att yttra sig över vad som framförts i N.P:s anmälan samt huruvida vissa uppgifter omfattas av sekretess och om det fanns behov av att redovisa dem i de aktuella besluten.

N.P. menar att Kriminalvården brutit mot vad som benämns 16 § patientsäkerhetslagen (1982:763). Enligt Kriminalvårdens uppfattning avses emellertid troligen 6 kap. 16 § patientsäkerhetslagen (2010:659).

Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från region Mitt. Information har vidare inhämtats från Kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS). Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram.

N.P. verkställer ett livstidsstraff sedan den 29 mars 2006. Den 20 april 2006 ankom hon första gången till anstalten Hinseberg och placerades i riksmottagningen för utredning inför beslut om särskilda villkor. Inför utredningen rekviderade anstalten bland annat utlåtandet över den rättspsykiatriska utredning som genomförts från Svea Hovrätt.

Av beslut om avskildhet fattat av anstalten Hinseberg den 5 november 2013, liksom av fyra omprövningsbeslut fattade av anstalten den 15 november 2013, den 25 november 2013, den 5 december 2013 och den 13 december 2013, framgår bl.a. följande. ”Av riksmottagningens utredning framgår att risken för återfall i kriminalitet i den rättspsykiatriska utredningen bedömdes som hög då N.P. uppvisade en mycket starkt återhållen aggressivitet som tillsammans med bristande impuls kontroll och hennes avsaknad av insikt i problematiken bedömdes öka risken.” Dessa uppgifter framgår även av region Mitts omprövning av avskildheten genom beslut fattat den 13 november 2013 samt av två beslut om särskild permission, fattade av anstalten Hinseberg den 20 november 2013 respektive den 5 december 2013.

Författningsbestämmelser

Av 20 § förvaltningslagen (1986:223), FL, framgår att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende skall innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis

1. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövligt att upplysa om skälen,
2. om beslutet rör tjänsteställning, antagning för frivillig utbildning, betygssättning, tilldelning av forskningsbidrag eller något jämförbart,

3. om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något jämförbart förhållande,
4. om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma skälen, eller
5. om ärendet gäller meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen och det inte är fråga om prövning i högre instans efter överklagande.

Har skälen utelämnats, bör myndigheten på begäran av den som är part om möjligt upplysa honom om dem i efterhand.

Av 35 kap. 13 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, (motsv. 7 kap. 22 § sekretesslagen [1980:100]) framgår följande. Sekretess gäller 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 särskild personutredning, rättspsykiatrisk undersökning eller annan sådan utredning, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller i en annan myndighets verksamhet för att bistå domstol med sådan utredning.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Av 35 kap. 15 § OSL (motsv. 7 kap. 21 § sekretesslagen [1980:100]) framgår att sekretess gäller inom Kriminalvården för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Secretessen gäller inte beslut av Kriminalvården eller en övervakningsnämnd.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Av 1 kap. 7 § fängeslagen (2010:610), FäL, (motsv. 1 kap. 7 § 3 stycket lagen [1974:230] om kriminalvård i anstalt, KvaL) framgår bl.a. att det för en intagen som avtjänar fängelse i lägst fyra år ska, 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 §.

Av 6 kap. 7 § 1 stycket 2 p FäL framgår bl.a. att en intagen får hållas avskild från andra intagna om det är nödvändigt med hänsyn till att det finns en risk för den intagnes eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa eller för allvarlig skadegörelse på egendom som tillhör eller har upplåtits till Kriminalvården.

Av 10 kap. 2 § FäL framgår att en intagen får, om det finns särskilt ömmande skäl, beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid (särskild permission) om (1) hans eller hennes behov av vistelse utanför anstalt inte kan tillgodoses genom permission enligt 1 §, och (2) vistelsen utanför anstalt kan beviljas med hänsyn till den risk som finns för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig.

Av 1 kap. 1 § patientsäkerhetslagen (2010:659), PSL, framgår bl.a. att lagen syftar till att främja hög patientsäkerhet inom hälso- och sjukvård och därmed jämförlig verksamhet.

Av 1 kap. 2 § PSL framgår att med *hälso- och sjukvård* avses i denna lag verksamhet som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), tandvårdslagen (1985:125), lagen (2001:499) om omskärelse av pojkar samt verksamhet inom detaljhandel med läkemedel enligt lagen (2009:366) om handel med läkemedel.

Av 6 kap. 16 § PSL framgår följande. Den som, utan att höra till hälso- och sjukvårdspersonalen, till följd av anställning eller uppdrag eller på annan liknande grund deltar eller har deltagit i enskilt bedriven hälso- och sjukvård får inte obehörigen röja vad han eller hon därvid fått veta om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Som obehörigt röjande anses inte att någon fullgör uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning.

För det allmännas verksamhet gäller offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Av 2 § förordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m. framgår bl.a. att om dom meddelas i ett mål där den tilltalade är häktad eller intagen i kriminalvårdsanstalt, ska en kopia av domen samma dag sändas till häktet eller kriminalvårdsanstalten.

Av 3 § ovan nämnda förordning framgår bl.a. att om den tilltalade döms till fängelse, ska det till kopian av domen eller till domsbeviset fogas ett exemplar av (1) yttrande enligt lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m., (2) läkarintyg som avgetts enligt lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m., och (3) utlåtande över rättspsykiatrisk undersökning.

Kriminalvårdens bedömning

Enligt Kriminalvårdens uppfattning är patientsäkerhetslagen, PSL, tillämplig på den sjukvårdsverksamhet som bedrivs inom Kriminalvården, dock inte på hela Kriminalvårdens verksamhet. 6 kap. 16 § PSL är alltså enligt myndighetens uppfattning inte tillämplig i den nu aktuella situationen.

Såvitt avser frågan om de aktuella uppgifterna omfattas av sekretess är Kriminalvården av uppfattningen att utlåtandet över den rättspsykiatriska undersökningen, och därmed uppgifterna i den, omfattas av den s.k. kriminalvårdssekretessen i 35 kap. 15 § OSL, vilken dock inte gäller för beslut fattade av Kriminalvården.

Om det fanns behov av att redovisa uppgifterna från riksmottagningens utredning i de aktuella besluten måste bedömas mot bakgrund av kravet på motivering av beslut som ställs upp i 20 § förvaltningslagen. Beslutet måste göra det begripligt för parten vilka faktiska förhållanden som är avgörande, vilka rättsregler som är tillämpliga och hur myndigheten har resonerat på de punkter där meningarna kan gå isär (Hellners/Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 3 uppl. s. 237). Att vissa uppgifter som framkom vid den rättspsykiatriska utredningen legat till grund för den riskbedömning som gjordes i riksmottagningens utredning, är inte något anmärkningsvärt i sig (jfr 1 kap. 32 och 33 §§ Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd [KVFS 2011:1] om fängelse, FARK Fängelse). Uppgifterna från riksmottagningens utredning har sedan, tillsammans med övriga omständigheter, legat till grund för de beslut som redogjorts för enligt ovan. I de nu aktuella besluten har riskbedömningar rörande N.P. varit av stor betydelse, då risken för återfall i kriminalitet och/eller risken för våldshandlingar har varit avgörande för bedömningen i ärendena. Motiveringskravet är viktigt ur ett rättssäkerhetsperspektiv och av ett besluts motivering bör det, utöver skälen som legat till grund för beslutet, gå att utläsa var dessa uppgifter hämtats ifrån. Skälen för ett beslut får utelämnas helt eller delvis bland annat om det är nödvändigt med hänsyn till enskildas personliga förhållanden. Detta är dock ett undantag från huvudregeln om motiveringskrav och bör användas restriktivt.

Enligt Kriminalvårdens uppfattning kan de aktuella uppgifterna inte anses vara av så känslig natur att det var *nödvändigt* att utelämnas dem av hänsyn till N.P:s personliga förhållanden.

Kriminalvården anser sammanfattningsvis inte att vad som har framkommit av utredningen ger stöd för att myndighetens hantering av uppgifterna gällande N.P. har varit felaktig.

Avslutningsvis kan nämnas att Kriminalvården i en framställan till Justitiedepartementet 2009 om översyn av vissa sekretessbestämmelser rörande myndighetens verksamhet pekat bl.a. på problemen med att den s.k. kriminalvårdssekretessen i 35 kap. 15 § OSL för enskildas förhållanden inte gäller för beslut.

N.P. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 4 februari 2015 anförde *chefsJO Fura* följande:

Bedömning

Kriminalvården har i sitt remissvar redogjort för de bestämmelser som har betydelse i ärendet.

Kriminalvården har även gett uttryck för uppfattningen att utlåtandet över den rättspsykiatriska undersökningen, och därmed uppgifterna i den, omfattas av den s.k. kriminalvårdssekretessen i 35 kap. 15 § OSL. Jag har inte någon annan uppfattning i denna fråga. Som Kriminalvården anført gäller den s.k. kriminalvårdssekretessen inte för beslut fattade av Kriminalvården. Som Kriminalvården anført måste behovet av att redovisa uppgifterna från riksmottagningens utredning i de aktuella besluten bedömas mot bakgrund av det krav på motivering av beslut som följer av 20 § förvaltningslagen. Eftersom Kriminalvårdens beslut i allmänhet är offentliga är det också viktigt att beslutsfattaren noga överväger vilka uppgifter om den enskilde som behöver redovisas i ett beslut. Det måste göras en avvägning mellan kravet på motivering enligt 20 § förvaltningslagen och den enskildes intresse av att uppgifter av känslig natur inte röjs. Jag är medveten om att denna avvägning kan vara svår att göra.

Uppgifter om den enskildes personliga förhållanden kan naturligtvis behöva redovisas i ett beslut för att det ska vara möjligt att förstå vilka faktiska förhållanden som varit avgörande för myndighetens beslut. Samtidigt får det inte förekomma att myndigheten slentrianmässigt redovisar uppgifter om den enskilde som saknar betydelse i det aktuella fallet. När det gäller uppgifter om vilka brott som den intagne är dömd för eller andra känsliga uppgifter om t.ex. sjukdomar och missbruk eller förhållanden som rör anhöriga osv. måste beslutsfattaren vara särskilt försiktig. Som Kriminalvården anført bör det framgå av beslutet varifrån uppgifter som varit avgörande för beslutet har hämtats. Beslutsfattaren bör dock överväga hur detaljerade de redovisade uppgifterna behöver vara.

När det gäller de två besluten om särskild permission kan jag konstatera att det framgår av anstaltens beslut att den funnit att de skäl som N.P. anført för att beviljas permission inte utgör särskilt ömmande skäl. Det står i beslutsmotiveringen. Anstalten kunde därför, enligt min mening, ha avslagit ansökan om permission enbart med hänvisning till att det inte fanns särskilt ömmande skäl. Om anstalten hade utformat beslutet på det sättet hade det, enligt min mening, inte varit nödvändigt att göra en riskbedömning. Rimligtvis hade det då heller inte varit nödvändigt att redovisa de omständigheter som var av betydelse vid riskbedömningen. Slutsatsen blir alltså att anstalten hade kunnat avstå från att

redovisa uppgifter som hämtats från den rättspsykiatriska utredningen i de aktuella besluten om permission, utan att sätta kravet på motivering av beslut åt sidan. Jag är kritisk till att uppgifterna från den rättspsykiatriska utredningen redovisades i beslutet.

När det gäller besluten om placering i avskildhet delar jag Kriminalvårdens uppfattning att risken för våldshandlingar har varit avgörande för bedömningen i ärendena. I besluten finns dock en omfattande redovisning inte bara av tidigare våldshändelser under verkställigheten utan även nytillkomna uppgifter som – som det får förstås – varit anledningen till att frågan om placering i avskildhet blev aktuell just i november 2013. Av Kriminalvårdens yttrande framgår att riksmottagningens utredning gjordes 2006, alltså sju år innan de aktuella besluten fattades. Eftersom utredningen låg så långt tillbaka i tiden och det fanns omständigheter från senare tid som redovisades i besluten, är det rimligt att anta att uppgifterna från riksmottagningens utredning inte varit av avgörande betydelse för myndighetens beslut. Jag anser därför att det hade varit tillräckligt att redovisa att det framgår av riksmottagningens utredning att risken för återfall i kriminalitet bedömts som hög. Min slutsats blir alltså att Kriminalvården hade kunnat avstå från att redovisa de övriga uppgifterna från den rättspsykiatriska utredningen i de aktuella besluten om placering i avskildhet, utan att sätta kravet på motivering av beslut åt sidan. Jag är kritisk till att vissa av uppgifterna från den rättspsykiatriska utredningen redovisades i beslutet.

Detta beslut rör konsekvenserna av vissa sekretessbestämmelser i Kriminalvårdens verksamhet som denna myndighet önskat en översyn av. Därför överlämnas beslutet till Justitiedepartementet och riksdagens justitieutskott för kännedom.

Ärendet avslutas.

Allvarlig kritik mot Kriminalvården för att en intagen under lång tid varit placerad i avskildhet m.m.

(Dnr 1277-2014)

Beslutet i korthet: En intagen har gjort sig skyldig till allvarlig våldsbrottslighet mot en annan intagen och placerades därefter i avskildhet i anstalten Hinseberg under en längre tid. I besluten om avskildhet har anstalten konstaterat bl.a. att den intagna behöver vara placerad i en avdelning med särskild kontroll. Kriminalvården har i sitt remissvar uppgett att anstalten för närvarande saknar avdelningar som möjliggör en sådan inre differentiering. I beslutet uttalas att resursbrist eller avsaknaden av möjlighet till inre differentiering inte är acceptabla skäl till att hålla en intagen avskild från andra intagna. Kriminalvården får allvarlig kritik för sitt agerande.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 28 februari 2014, framförde J.H. klagomål över att N.N. (född 1991) sedan maj 2013 varit placerad på anstalten Hinsebergs avskildhetsavdelning.

Utredning

Inledningsvis inhämtades och granskades vissa handlingar. Av handlingarna framgick bl.a. att anstalten Hinseberg den 17 juni 2013 upprättade en anmälan mot N.N. angående misstänkt misskötsamhet. Av anmälan framgick att N.N. misstänktes för att ha misshandlat en medintagen. Samma dag placerades hon i avskildhet. Med anledning av anmälan förhördes N.N. dagen efter av anstaltspersonal. Den 25 juni anhölls hon och den 28 juni häktades hon som på sannolika skäl misstänkt för grov misshandel. Samma dag skrevs hon in vid häktet Örebro.

Den 25 juli 2013 dömdes N.N. av Örebro tingsrätt för grov misshandel till fängelse i tre år. I samband med huvudförhandlingen i Göta hovrätt hävde domstolen häktningen och den 16 september 2013 återkom N.N. till anstalten Hinseberg, där hon omedelbart placerades i avskildhet med stöd av 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen (2010:610). Den 23 september fastställde hovrätten tingsrättens dom. Den 30 oktober beslutade anstalten att tilldela N.N. en varning på grund av den misskötsamhet som hon hade gjort sig skyldig till i samband med den grova misshandeln. I början av mars 2014 var N.N. alltjämt placerad i avskildhet.

Anmälan remitterades till Kriminalvården, huvudkontoret, för yttrande. Av remissvaret skulle framgå dels huvudkontorets syn på handläggningen av misskötsamhetsärendet, dels vilka åtgärder som vidtagits för att hitta en lämplig anstaltsplacering för N.N. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom enhetschefen Elisabeth Lager, bl.a. följande:

Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från region Mitt. Information har vidare inhämtats från Kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS). Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram.

Den 17 juni 2013 inträffade en allvarlig våldsincident, bestående av att en intagen fick kokande vatten kastat över sig, vid anstalten Hinsebergs riksmottagning och de intagna på den aktuella avdelningen placerades i avskildhet med stöd av 6 kap. 8 § fängelselagen (2010:610), FäL. Uppgifter om att N.N. varit inblandad i våldsincidenten, vilka anstalten bedömde som trovärdiga, inkom och anstalten beslutade den 18 juni att N.N. i stället skulle vara placerad i avskildhet jämlikt 6 kap. 7 § 1 st 2 p FäL. Den 25 juni hävdes beslutet om avskildhet pga. att N.N. anhållits och sedan häktats. N.N. återkom till anstalten den 16 september, och anstalten beslutade på nytt att hon skulle vara placerad i avskildhet jämlikt 6 kap. 7 § 1 st 2 p FäL. Den 23 september dömdes N.N. av Göta hovrätt till tre års fängelse för grov misshandel för sin roll i våldsincidenten. Anstalten har kontinuerligt omprövat sitt avskildhetsbeslut och N.N. är alltjämt placerad i avskildhet enligt samma paragraf. Det kan tilläggas att N.N. inte har begärt omprövning av avskildheten.

Under tiden som N.N. varit placerad i avskildhet har hon getts möjlighet till studier, och anstalten har ordnat lättnader i form av samsittning med annan avskildhetsplacerad intagen och möjlighet att vistas i fritidshallen. N.N. har även regelbundna besök. Enligt N.N:s verkställighetsplan har hon också genomgått motivationsinsatsen Motiverande samtal i Kriminalvården (MIK). Anstalten hade under en tid lägre beläggning än normalt, vilket möjliggjorde att N.N., som en ytterligare lättnad, från den 10 april 2014 under en period om cirka en månad kunde vara placerad tillsammans med en annan avskildhetsplacerad intagen vid en normalavdelning.

Enligt de särskilda villkor som gäller för N.N:s verkställighet får hon vara placerad i någon av anstalterna Hinseberg eller Ystad i säkerhetsklass 2. Möjligheterna till förflyttning till anstalten Ystad har undersökts, men med hänsyn till de risker som bedömts föreligga kring N.N. samt att andra personer inblandade i incidenten är placerade i anstalten Ystad har någon sådan inte gått att genomföra.

I samband med våldincidenten den 17 juni 2013 initierades ett misskötsamhetsärende avseende N.N. och en redogörelse för misstänkt misskötsamhet upprättades samma dag. Efter att N.N. häktats valde anstalten att avvakta dom innan man fattade beslut i misskötsamhetsärendet. Beslut att tilldela N.N. en varning fattades den 31 oktober.

Författningsbestämmelser

Av 1 kap. 6 § FäL 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.

Av 2 kap. 1 § FäL framgår bl.a. att en intagen inte får placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

Av 6 kap. 7 § 1 st 2 p FäL framgår att en intagen får hållas avskild från andra intagna om det är nödvändigt med hänsyn till att det finns en risk för den intagnes eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa eller för allvarlig skadegörelse på egendom som tillhör eller har upplåtits till Kriminalvården.

Av 6 kap. 8 § FäL framgår följande. Under utredning av frågor enligt 12 kap. 1 § denna lag eller enligt 26 kap. 6 och 7 §§ brottsbalken får en intagen hållas avskild från andra intagna i den utsträckning det är absolut nödvändigt för att syftet med utredningen inte ska äventyras. Den intagne får inte hållas avskild under längre tid än fyra dygn.

Av 12 kap. 1 § FäL framgår att en intagen som bryter mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten får tilldelas en varning.

Av allmänna råd till bestämmelsen i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, framgår bl.a. att en intagen bör varnas för våld eller hot mot medintagen.

Av 12 kap. 3 § FäL framgår att frågor om varning enligt 1 § eller uppskjutande av villkorlig frigivning enligt 26 kap. 6 och 7 §§ brottsbalken ska avgöras skyndsamt.

Kriminalvårdens bedömning

Såvitt avser avskildhetsplaceringen och möjligheten att placera N.N. i en annan anstalt kan följande sägas. N.N. har varit inblandad i en allvarlig våldshandling gentemot en medintagen, något hon sedermera dömts till tre års fängelse för, under tiden hon varit placerad i anstalten Hinsebergs riksmottagning. Mot bakgrund av detta samt de risker som identifierats kring N.N:s personliga omständigheter har anstalten bedömt att det är nödvändigt att hon hålls avskild med hänsyn till att det finns risk för annans säkerhet till liv eller hälsa. N.N. har under tiden i avskildhetsplacering bl.a. getts möjlighet till studier och anstalten har också genomfört olika former av lättnader.

Möjligheterna för en förflyttning till anstalten Ystad har, som ovan nämnts, utretts, men har inte gått att genomföra med hänsyn till de risker som bedömts föreligga kring N.N. samt att andra personer inblandade i incidenten är placerade i anstalten Ystad. Den kvinnliga klientpopulationen är förhållandevis liten och antalet anstalter och mängden platser är anpassat därefter. Detta innebär att det är betydligt svårare för Kriminalvården att omplacera kvinnliga intagna för att exempelvis undvika olämpliga klientkonstellationer jämfört med manliga intagna där möjligheterna till omplacering är avsevärt större eftersom det finns fler såväl anstalter och anstaltsplatser som medintagna.

Anstalten Hinseberg saknar i dagsläget möjlighet till inre differentiering av N.N. Det har dock, sedan hösten 2013 pågått ett arbete med att skapa en mindre avdelning på anstalten, vilken skulle kunna tillgodose intagna med höga risker och behov av särskilt stöd. Detta arbete har mynnat ut i att en avdelning med extra hög personaltäthet och möjlighet att tillgodose särskilda behov planeras att sättas i drift efter sommaren. Planeringen är att avdelningen ska kunna erbjuda programverksamhet, studier, arbete och annan strukturerad verksamhet, exempelvis yoga.

Gällande handläggningen av misskötsamhetsärendet har Kriminalvården, region Mitt, gett uttryck för uppfattningen att misskötsamhetsärenden i normalfallet avgörs skyndsamt på anstalten Hinseberg. Det kan dock konstateras att skyndsamhetskravet som ställs upp i 12 kap. 3 § FäL inte har uppfyllts i det aktuella ärendet, vilket, även om anstalten uppgett att det i det berott på att man velat avvakta domen i brottmålet, inte är acceptabelt. Kriminalvården beklagar det inträffade.

J.H. gavs möjlighet att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 24 september 2014 anförde *chefsJO Fura* följande:

Bedömning

N.N:s avskildhetsplacering

Inledningsvis vill jag framhålla att JO som regel brukar avstå från att uttala sig i bedömningsfrågor. 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 ske i ordinarie ordning. De speciella förhållanden som har gett upphov till att N.N. varit placerad i avskildhet under närmare ett års tid gör emellertid att jag finner anledning att frågå denna huvudregel och ge min syn på de skäl som angetts för avskildhetsbeslutet.

Enligt huvudregeln i fängelselagen ska en intagen under den tid då han eller hon är skyldig att utföra eller delta i sysselsättning vistas tillsammans med andra intagna (gemensamhet), om inte annat anges i fängelselagen eller följer av sysselsättningens särskilda beskaffenhet.¹ En intagen ska även enligt huvudregeln ha rätt att på sin fritid vistas i gemensamhet med andra intagna.² Syftet med dessa bestämmelser är att minska de negativa följderna av en anstaltsvistelse. Det kan emellertid finnas behov för Kriminalvården att i vissa situationer kunna placera intagna i avskildhet. I fängelselagen har lagstiftaren i 6 kap.

¹ Se 6 kap. 1 § fängelselagen.

² Se 6 kap. 2 § fängelselagen.

3–9 §§ angett ett antal situationer när en anstalt har rätt att vidta en sådan åtgärd. Uppräkningen är uttömmande. Kriminalvården har alltså inte möjlighet att neka en intagen rätt till gemensamhet av något annat skäl än de som anges i de nyss nämnda bestämmelserna.

Eftersom en placering i avskildhet med stöd av fängelselagen utgör ett frihetsberövande i frihetsberövandet är det viktigt att Kriminalvården använder sig av dessa bestämmelser med urskiljning. Av samma skäl är det centralt att en avskildhetsplacering inte pågår längre än vad som är nödvändigt för att syftet med åtgärden ska kunna uppnås.

Som framgår av remissvaret är det möjligt för Kriminalvården att hålla en intagen avskild om det bedöms nödvändigt med hänsyn till att det finns en risk för någon annans säkerhet till liv eller hälsa.³ Med hänsyn till den allvarliga misshandel som N.N. gjort sig skyldig till har jag förståelse för att det vid hennes återkomst till anstalten inledningsvis fanns ett behov av att hålla henne avskild i avvaktan på riksmottagningens utredning. Den 6 november 2013 beslutade Kriminalvården att N.N. skulle vara placerad i någon av anstalterna Hinseberg eller Ystad i säkerhetsklass 2.

Den 11 november 2013 beslutade anstalten Hinseberg att N.N. alljämt skulle vara placerad i avskildhet. Som bakgrund till beslutet angav anstalten bl.a. följande:

Av Riksmottagningens utredning framgår av säkerhetsrelaterade riskhante-ringsinsatser att det torde föreligga en risk för kontakt med andra intagna som varit drabbade av brottsligheten mot bakgrund av den grova våldsbrottsligheten hon gjort sig skyldig till, samt att [N.N.] bör placeras i en särskild kontrollerad avdelning för att möjliggöra optimal kontroll och hantering av framtida vålds- eller annat illegalt beteende. Anstalten har i dagsläget inte möjlighet till någon sådan differentiering.

Samma information har även redovisats i de tolv efterföljande omprövningsbesluten som har granskats. I besluten har anstalten konstaterat att vad som har framkommit i ärendet gör att det vid en ”sammantagen bedömning” fortfarande finns en risk för annans säkerhet till liv eller hälsa och att N.N. därmed fortsatt ska vara placerad i avskildhet med stöd av 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen.

Anstaltens avskildhetsbeslut tar i och för sig sin utgångspunkt i den allvarliga våldsbrottslighet som N.N. har gjort sig skyldig till under anstaltsvistelsen. Emellertid framgår det såväl av bakgrundsinformation till besluten som av remissvaret att det som är avgörande för den fortsatta avskildheten är att anstalten Hinseberg för närvarande saknar möjlighet till s.k. inre differentiering. Dessa uppgifter kan inte förstås på annat sätt än att Kriminalvårdens begränsade resurser har gjort att det hittills inte har funnits något alternativ till att ha N.N. placerad i avskildhet.

Jag har förståelse för att det begränsade antal anstaltsplatser som finns för kvinnor innebär en särskild utmaning för Kriminalvården när det uppstår behov av att kunna omplacera intagna. Trots det måste det enligt min mening finnas en beredskap inom myndigheten för att även kunna hantera kvinnliga intagna

³ Se 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen.

som är svårplacerade. Resursbrist eller avsaknaden av möjlighet till en inre differentiering är inte acceptabla skäl till att hålla en intagen avskild från andra intagna. Kriminalvården förtjänar allvarlig kritik för att detta förhållande utgjort skälet till den långa tid som N.N. varit placerad i avskildhet.

Slutligen noterar jag att anstalten Hinseberg har vidtagit åtgärder för att komma till rätta med bristen på s.k. differentieringsplatser.

Misskötsamhetsärendet

Den 17 juni 2013 upprättade anstalten Hinseberg, med anledning av den grova misshandeln, en anmälan mot N.N. angående en misstänkt misskötsamhet. Inledningsvis vill jag nämna att det av artikel 4.1 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europeiska konventionen av den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna⁴ följer att ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat.

Hovrätten över Skåne och Blekinge har i ett avgörande konstaterat att en varning enligt fängelselagen inte är att betrakta som ett straff enligt Europakonventionen. Därmed hindrar inte Europakonventionen att en anstalt – som i det aktuella fallet – efter en lagakraftvunnen dom meddelar en intagen en varning för samma händelse.⁵ Emellertid ska ett ärende som kan leda till varning eller till att villkorlig frigivning skjuts upp avgöras skyndsamt. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att ett beslut om varning normal ska meddelas i anslutning till överträdelsen.⁶ Det är således inte förenligt med bestämmelsen att – såsom anstalten har gjort – vänta flera månader innan ärendet avgörs. Anstalten förtjänar kritik för detta.

Ärendet avslutas.

⁴ Europakonventionen.

⁵ Se Hovrättens över Skåne och Blekinge beslut den 10 juni 2014 i mål nr B 70-14.

⁶ Se prop. 2009/10:135 s. 172.

Kriminalvårdens, häktet Borås, agerande i samband med att en kvinnlig intagen skiljts från sitt spädbarn genom ett frihetsberövande

(Dnr 1697-2014)

Beslutet i korthet: I samband med att en ung kvinna placerades i häkte skildes hon från sin då sex veckor gamle son som hon ammade. Kvinnan ansökte om permission. Inför häktets prövning av ansökan hade personal från såväl sjukvården som socialtjänsten kontaktat häktet och understrukt vikten av att kvinnan tilläts vistas tillsammans med sonen. Som skäl för detta angavs behovet av anknytning mellan mamman och barnet. Häktet avslog permissionsansökan. I sitt beslut gjorde häktet bl.a. bedömningen att eftersom en permission enligt häkteslagen bara kan beviljas en viss kortare tid så kunde syftet med den s.k. anknytningsteorin inte uppnås. Enligt chefsJO är det olämpligt att ett häkte gör den typen av bedömningar, eftersom det inte ingår i Kriminalvårdens uppdrag att göra sådana överväganden. I stället borde häktets bedömning ha begränsats till frågan om det fanns särskilt ömmande skäl att bifalla ansökan och om det fanns säkerhetsskäl som hindrade en permission. Med utgångspunkt i bl.a. att permissionsansökan avsåg en mammas kontakt med ett spädbarn som fortfarande amrades framstår det enligt chefsJO som uppenbart att kravet på särskilt ömmande skäl var uppfyllt.

I sitt beslut gjorde häktet även bedömningen att det inte kunde ”uteslutas” att kvinnan skulle begå brott eller avvika i samband med en permission. Enligt chefsJO är det inte möjligt att ställa så långtgående krav vid prövningen av en permissionsansökan. Det finns alltid en risk för att en intagen missköter en permission, men risken för detta varierar från fall till fall. Vid prövningen av ansökan måste häktet därför göra en bedömning hur stor risken för misskötsamhet är och därefter ställa den mot den intagnes behov av permission. Vid denna avvägning är det därefter upp till häktet att avgöra om det är rimligt att den intagne vistas utanför häktet.

Bakgrund

Den 21 mars 2012 uppsökte A.O. och R.J. sjukhus med sin då sex veckor gamle son. På sjukhuset konstaterades att sonen hade en fraktur på lårbenet och en polisanmälan mot föräldrarna om misstanke om brott mot sonen gjordes. Den 25 mars 2012 häktades föräldrarna såsom på sannolika skäl misstänkta för grov misshandel av sin son. Enligt häktningsbeslutet fanns det en risk för att de på fri fot skulle undanröja bevis eller på annat sätt försvåra sakens utredning samt fortsätta sin brottsliga verksamhet (s.k. kollusions- och recidivfara). Åklagaren fick även rättens tillåtelse att meddela föräldrarna restriktioner.

Samma dag som beslutet om häktning meddelades placerades föräldrarna i häktet Borås. Beträffande A.O:s restriktioner antecknade häktet den 26 mars 2012 att åklagaren tillät henne att träffa sin son för att t.ex. amma när det var

praktiskt möjligt att genomföra för polis eller kriminalvårdspersonal. Tillåtelsen var villkorad av att A.O. inte under några omständigheter fick lämnas ensam med barnet. Den 30 mars 2012 ansökte A.O. om permission och av ansökan framgick att hon ville träffa sin son på sjukhuset ”hela dygnet, varje dag i veckan”. Vidare framgick att hon ville amma sonen så mycket som möjligt och vara hos honom för att tillgodose behovet av närhet och anknytning mellan mor och barn. Vidare angavs att ansökan i första hand avsåg placering på sjukhuset, i andra hand så tät kontakt som möjligt och i sista hand kontakt vid något enstaka tillfälle.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 20 februari 2014, framförde A.O. och R.J. klagomål bl.a. över hur häktet hade hanterat A.O:s ansökan om permission. De anförde i huvudsak följande:

Vid häktningsförhandlingen uppgav åklagaren att det gick bra att A.O. placerades på sjukhuset tillsammans med sonen så länge hon var ställd under bevakning. Detta var säkert en anledning till att åklagarens yrkande om häktning bifölls. Trots detta förvarades A.O. på häktet. Hennes advokat, socialtjänsten och läkare på sjukhuset kontaktade häktet för att försöka göra det möjligt för henne att få träffa sin son. Socialtjänsten skrev att det var av största vikt att barnet fick vara tillsammans med A.O., annars riskerades barnets hälsa och utveckling.

Häktet uppgav först att de inte hade informerats om att A.O. kunde förvaras på sjukhuset. Därefter uppgav häktet att det saknades resurser. Slutligen upplyste häktet A.O. om att hon var tvungen att ansöka om permission. När hon hade gjort det skickade häktet ansökan om permission till åklagaren i stället för till chefen för häktet. Efter det att häkteschefen till slut hade fått ansökan, avslog han densamma med motiveringen att det inte förelåg särskilt ömmande skäl och att häktet inte kunde garantera att A.O. inte skulle begå brott eller avvika under permissionen. Det senare påståendet framstår som märkligt mot bakgrund av att häktet dagligen transporterar våldsmän. Vid den tidpunkten hade även hovrätten vid prövningen av tingsrättens häktningsbeslut konstaterat att det inte förelåg någon risk för fortsatt brottslighet. Chefen för häktet ansåg vidare att anknytningen mellan mor och barn inte kunde ”uppfyllas” genom permission och underkände alltså både socialtjänstens och läkarnas mycket tydliga bedömning.

I övrigt kan nämnas att häktet inte kontinuerligt transporterade bröstmjölk till sjukhuset, trots att vikten av detta hade påtalats för häktet. Efter ett strängt samtal från en sjuksköterska på sjukhuset fungerade till slut transporterna. Slutligen informerade inte personalen i häktet A.O. och R.J. om att de hade rätt att bära privata kläder under vistelsen i häktet. Häktet informerade dem inte heller om möjligheten att under häktesvistelsen låna tv-spel, skicka brev och byta kläder.

Utredning

Inledningsvis inhämtades och granskades diverse handlingar. Därefter remitterades anmälan till Kriminalvården för yttrande. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, region Väst, genom tf. regionchefen Ninni Valentin, bl.a. följande:

Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållandena har inhämtats från dåvarande kriminalvårdsinspektören på häktet Borås, Martin Ericsson, klienthandläggare Christer Torstensson, häktet Borås samt från Kriminalvårdens klientadministrativa system, KLAS.

Av utredningen har sammanfattningsvis bl.a. följande framkommit.

Omständigheter runt häktning, restriktioner och permission m.m.

A.O. häktades av Borås tingsrätt den 25 mars 2012 på sannolika skäl misstänkt för grov misshandel. Målsägande var A.O:s då sex veckor gamle son. Som häktningsanledning angavs kollusions- och recidivfara. A.O. belades med åklagarrestriktioner bl.a. avseende besök som hon, enligt uppgift från Martin Ericsson och efter kontroll i KLAS, sedan hade under hela häktningstiden.

Samma dag, 25 mars 2012, ringer behandlande läkare för A.O:s son, Lazlo Erdrsvén, på sjukhuset upp vakthavande befäl på häktet där Lazlo Erdrsvén i samtalet betonade vikten av att A.O. fick vara hos, samt ges möjlighet att amma, sitt barn.

Den 26 mars 2012 inkom kammaråklagare Robert Beckard med kompletteringar avseende A.O:s restriktioner. Robert Beckard meddelade att A.O. fick tillåtelse att träffa sitt barn t.ex. för att amma när det var praktiskt möjligt att genomföra för polis och/eller kriminalvårdspersonal och under förutsättning att hundra procent bevakning/övervakning ägde rum. A.O. fick inte under några omständigheter, vid något tillfälle, lämnas ensam med barnet.

Den 27 mars 2012 besökte socialsekreterare Gunnel Ljungberg samt Tove Andersson, Marks kommun, A.O. på häktet. Syftet med besöket var att inhämta ett samtycke från A.O. att socialtjänsten skulle få lov att placera ut barnet hos nära anhöriga.

Samma dag, 27 mars 2012, inkom överläkare Rebecca Ruperörd med ett intyg gällande vikten av anknytning mellan moder och barn, speciellt i låg ålder. Den 28 mars 2012 kontaktade Martin Ericsson Gunnel Ljungberg, Marks kommun, för att inhämta deras yttrande angående A.O:s kontakt med sitt barn. Gunnel Ljungberg bad att få återkomma till Martin Ericsson då hon först ville diskutera frågan med sin chef.

Den 29 mars 2012 avslog Hovrätten för Västra Sverige, målnummer Ö 2089-12, överklagandet avseende häktningsbeslutet. I beslutet från hovrätten angavs bl.a. att det fanns risk för att A.O. på fri fot undanröjde bevis eller på annat sätt försvarade utredningen. Visserligen innebar det men för barnet att A.O. var häktad men hovrätten fann att skälen för häktning uppvägde det intrång eller dessa men som åtgärden innebar. Vid kontroll med Hovrätten för Västra Sverige ska skrivningen i beslutet tolkas på så sätt att hovrätten ändrade häktningsskäl till att enbart innefatta kollusionsfara.

Den 30 mars 2012 inkom A.O. med en ansökan om permission med det huvudsakliga innehållet att A.O. ville träffa sin son på sjukhuset dygnet runt varje dag i veckan. Christer Torstensson tog då kontakt med A.O:s advokat för att förklara häkteslagstiftningen. A.O. inkom efter detta med en komplettering till sin ansökan där det framgick att hon i första hand ville bli placerad på sjukhuset, i andra hand ha så tät kontakt som möjligt och i tredje hand ha kontakt vid något enstaka tillfälle.

Samma dag, 30 mars 2012, tog Martin Ericsson kontakt med Gunnel Ljungberg, Marks kommun, som då muntligen tillstyrkte kontakt mellan modern och barnet i den frekvens som den kunde erbjudas. Som skäl uppgav Gunnel Ljungberg att modern skulle kunna komma att försättas på fri fot och att det då var viktigt att barnet och modern i så fall hade en anknytning. Gunnel Ljungberg uppgav vidare att socialtjänsten inte då kunde göra en långsiktig bedömning av kontakten mellan A.O. och barnet vid en eventuell fällande dom, mer än att barnet i så fall skulle nätverksplaceras.

Samma dag, 30 mars 2012, fattade Martin Ericsson beslut att avslå A.O:s ansökan om permission. A.O. underrättades om möjligheten att begära omprövning av beslutet.

Vad gäller skälen för avslag har Martin Ericsson anfört bl.a. följande. Enligt anknytningsteorin är det viktigt att barnet under sitt första levnadsår befinner sig i närheten av sin moder för att knyta an banden. Med hänsyn till att socialtjänsten vid denna tidpunkt inte kunde uttala sig om hur de avsåg att agera vid en fällande dom samt att kontakten bara skulle kunna ske sporadiskt utifrån häkteslagstiftningen gjordes bedömningen att syftet med permissionen utifrån anknytningsteorin inte kunde uppnås. Ett bifall till permission skulle i detta fall enbart fattas utifrån moderns välbefinnande och inte utifrån barnets bästa.

Den 1 april 2012 dök Robert Beckard och två poliser upp på häktet för att kvittera ut A.O. för att ta med henne till sjukhuset för att besöka sin son. Vakthavande befäl Ronny Nordström meddelade Robert Beckard att häktet avslagit A.O:s ansökan och att kriminalvården inte kunde garantera hundra procents säkerhet. Robert Beckard och poliserna kvitterade ut klienten och övertog ansvaret för A.O.

Den 2 april 2012 inkom en begäran om omprövning från A.O. avseende beslutet från den 30 mars 2014 att avslå ansökan om permission.

Samma dag, den 2 april 2012, tog Martin Ericsson kontakt med Robert Beckard och där Martin Ericsson förklarade de lagar och föreskrifter som reglerar permission från häkte. Robert Beckard ställde sig positiv till att klienten fick möjlighet till permission för att besöka sonen.

Samma dag, den 2 april 2012, inkom ett yttrande från advokat Anders Franksson, målsägandebiträde för sonen. Anders Franksson tillstyrkte kontakt mellan sonen och A.O.

Den 3 april 2012 kontaktade Martin Ericsson socialsekreterare Marie Strandberg, Marks kommun, som meddelade att socialtjänsten skulle verka för att A.O. och barnet upprätthöll kontakt i det fall häktningen ledde till en verkställbar dom.

Samma dag, den 3 april 2012, omprövade häktet sitt tidigare beslut att inte bevilja A.O. permission. Av beslutet framgår att A.O. kan beviljas permission att besöka sin son på sjukhuset för viss kort tid. A.O. uppmanades i beslutet att löpande, för varje tillfälle, inkomma med en ansökan om permission.

Samma dag, den 3 april 2012, hade Martin Ericsson ett möte med A.O. och hennes advokat där Martin Ericsson gick igenom och förklarade de lagar och föreskrifter som reglerar permission från häkte.

Den 4 april 2012 inkom en ny ansökan om permission från A.O. Denna ansökan bifölls samma dag.

Den 5 april 2012 hävdades häktningen för A.O. varför permissionsärendet avskrevs.

Transporter av bröstmjolk

Vad gäller transporter av bröstmjolk påbörjades dessa redan under anhållningstiden. Denna rutin fortsatte sedan kontinuerligt under häktningstiden. Vid ett tillfälle genomfördes inte transporten p.g.a. bristande kommunikation. När detta väl uppmärksammades från sjukhuset verkställdes transporten omedelbart.

Information

Vid inskrivning på häkte informeras klienter om sina rättigheter och skyldigheter samt hur de ska agera vid brand. I varje bostadsrum finns dessutom utplacerat häktets lokala ordningsregler och på TV-apparaten i bostadsrummet lämnas information löpande på en särskild kanal.

Författningsbestämmelser m.m.

Av 2 kap. 13 § första stycket häkteslagen (2010:611) (HäL) framgår att en intagen får, om det finns särskilt ömmande skäl, beviljas tillstånd att vistas utanför förvaringslokalen för en viss kort tid (permission), om det inte finns hinder mot det av säkerhetsskäl.

Av de allmänna råden till 2 kap. 13 § första stycket HäL, i 2 kap. FARK Häkte [*Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte, JO:s anmärkning*], framgår att permission kan beviljas t.ex. för att en intagen ska kunna besöka en närstående som är allvarligt sjuk, närvara vid en närståendes begravning eller vid en viktig angelägenhet som rör den intagnes barn. Med hinder som av säkerhetsskäl talar mot att permission ska beviljas avses t.ex. risk för att den intagne begår brott eller avviker.

Av 2 § häktesförordningen (2010:2011), HäF framgår bl.a. att varje intagen i anslutning till att han eller hon tas in i en förvaringslokal ska informeras om verkställighetens innebörd på ett språk som han eller hon förstår. Sådan information ska också lämnas vid andra tillfällen så snart det finns anledning till det.

Av 1 kap. 10 § FARK Häkte framgår bl.a. att en intagen, i anslutning till att han eller hon tas in i häkte, ska informeras om lokaler, signalanordningar och brandskydd. Den intagne ska även, om sådan information inte redan har lämnats vid annat häkte, informeras om

- de rättigheter och skyldigheter som han eller hon har,
- skyldigheten att medverka vid drogkontroll,
- det regelverk som i övrigt gäller för häktesvistelsen, samt
- Kriminalvårdens registrering av personuppgifter.

En intagen ska, om det inte är obehövligt med hänsyn till frihetsberövandets karaktär och varaktighet, informeras om häktets

- lokala rutiner,
- användning av allmän kameraövervakning,
- sjukvårdsverksamhet, samt
- verksamhet för andlig vård (NAV).

Kriminalvårdens bedömning

Permission m.m.

Kriminalvården konstaterar inledningsvis att om det finns särskilt ömmande skäl kan en intagen få lämna förvaringslokalen för viss kort tid. Rekvisitet för viss kort tid innebär att det endast kan bli fråga om kortare permissioner. Det saknas uttryckligt lagstöd för att få bli placerad på sjukhuset eller att få vara där under längre perioder.

Med hänsyn till föregående samt övrig information som var känd för häktet finner inte Kriminalvården anledning att ifrågasätta de bedömningar som gjordes då A.O:s första ansökan om permission avsågs.

A.O. har vidare anfört att häktet skickade den ifyllda permissionsansökan till åklagaren i stället för till beslutsfattare på häktet. Kriminalvården har inte kunnat fastställa omständigheterna kring detta påstående. En möjlig förklaring är att A.O. lagt aktuell permissionsansökan i ett kuvert adresserat till åklagaren varefter personal vidarebefordrat brevet till åklagaren i enlighet med de postrutiner som gäller för häktade med restriktioner.

A.O. har också framfört synpunkter på att häktet först meddelat att de inte fått information att A.O. kunde förvaras på sjukhuset och därefter sagt att de saknade resurser. Enligt Martin Ericsson så stämmer det att häktet inledningsvis inte fick information att hon kunde förvaras på sjukhuset. Denna uppgift fick häktet från A.O:s advokat. Oaktat detta kan inte ett uttalande från t.ex. åklagaren om att A.O. kunde få bli placerad på sjukhuset på något sätt betraktas som bindande för häktet, och dessutom inte heller genomförbart då häkteslagstiftningen endast ger utrymme för permissioner under kortare tid.

Vad gäller påståendet att häktet anfört att de skulle ha saknat resurser så har Martin Ericsson ingen kännedom om att någon sådan information lämnats till A.O. Häktet genomför de transporter som behövs för att fullgöra häktets uppdrag. Resursbrist är normalt sett aldrig en anledning att ställa in t.ex. sjukhustransporter, rättegångar eller att avslå permissioner utan får vid uppkomna behov lösas med övertid och-/eller anlitan av väktarbolag.

Kriminalvården vitsordar A.O:s uppgifter i den del att Hovrätten i sitt beslut från den 29 mars 2012 ändrade häktningsskäl till att enbart innefatta kollusionsfara. A.O. hade likväl åklagarrestriktioner avseende bl.a. besök under hela häktningstiden.

Transporter av bröstmjolk

Av utredningen i ärendet har framkommit att transporterna av bröstmjolk påbörjades redan under anhållningstiden och därefter fortsatte kontinuerligt under häktningstiden. Vid ett enda tillfälle genomfördes inte transporten p.g.a. bristande kommunikation. Då detta uppmärksammades genomfördes transporten omedelbart. Några uppgifter som styrker att dessa transporter, utöver ovan nämnda tillfälle då rutinen olyckligtvis inte fungerade, inte genomfördes eller på annat sätt försvårades från Kriminalvårdens sida har inte framkommit.

Information

Vad gäller bristande information har det i utredningen framkommit att klienter på häktet informeras vid inskrivning om sina rättigheter och skyldigheter samt hur de ska agera vid brand. I varje bostadsrum finns också utplacerat häktets lokala ordningsregler och på TV-apparaterna i bostadsrummen lämnas löpande information på en särskild kanal. Kriminalvården anser därför inte att häktet kan anses ha brustit i sin informationskyldighet utifrån gällande regelverk.

A.O. och R.J. gavs möjlighet att kommentera remissvaret. A.O. yttrade sig och uppgav i huvudsak följande. I fråga om personalbrist på häktet fick sonens juridiska ombud, advokaten Anders Franksson, uppgift att A.O. inte kunde transporteras till sjukhuset på grund av personalbrist. Samma uppgift antecknades även i socialtjänstens BBIC-utredning [*barnets behov i centrum, JO:s anm.*]. Vidare var A.O:s försvarare, advokaten Margareta Esplund, den 25 och 26 mars 2012 i kontakt med vakthavande befäl i häktet. Vid dessa tillfällen informerades hon om att saknades resurser för att ordna transporter till sjukhuset. På kvällen den 25 mars var även personal från sjukhuset i kontakt med häktet för att fråga om det var möjligt att transportera A.O. till sjukhuset. Även då uppgav häktet att det saknades resurser. Det är uppenbart att Kriminalvården i efterhand inte vill kännas vid detta, då det inte är en giltig anledning för att avslå en permissionsansökan.

Även åklagaren har i ett yttrande i JO:s ärende dnr 1130-2014 [*ärendet avser en anmälan från A.O. och R.J. mot Åklagarkammaren i Borås, JO:s anm.*] uppgett att han har känt sig motarbetad av häkteschefen Martin Ericsson. Bl.a. framgår följande av åklagarens yttrande:

Jag har till och med personligen tagit strid med häkteschefen som motarbetade mina lättnader i [mammans till målsäganden] restriktioner. Häkteschefen ville av någon oförklarlig anledning motarbeta mitt besked till häktet och polisen att [mammans till målsäganden] skulle tillåtas lämna bröstmjolk till barnet.

Sannolikt kan även åklagaren styrka att häktet hävdade resursbrist. Åtminstone fyra trovärdiga personer bör alltså kunna intyga att de fick besked att häktet saknade resurser.

Kriminalvården förelades att yttra sig över vad som framkommit i A.O:s kommentar över remissvaret. I ett förnyat remissvar anförde Kriminalvården, region Väst, genom tf. stf. regionchefen Per Björkegren, följande:

Sakförhållanden

Uppgifter har inhämtats från VO Borås som kommenterat de markerade styckena.

Av utredningen har i huvudsak följande framkommit.

Angående personalbrist

Enligt arbetsordningen för Kriminalvården kan endast Kriminalvårdsinspektör eller Kriminalvårdschef fatta beslut om permission för personer som är intagna i häkte. Den 3 april 2012 hade Martin Ericsson kontakt med A.O. och hennes ombud Margareta Asplund där han förklarade föregående. Samma dag hade Martin Ericsson kontakt med åklagare och socialtjänst där samma sak förklarades. Det kan dock inte uteslutas att vakthavande befäl, då sjukhuset kontaktade honom kvällen den 25 mars 2012, uppgav att det saknades resurser för att genomföra transport just vid denna tidpunkt då det, på icke kontorstid, råder en lägre bemanning på häktet. Faktum kvarstår dock att det vid detta tillfälle saknades ett beslut om att genomföra en permission. Under kvällstid är det kriminalvårdschef i beredskap som fattar beslut om permissioner.

Angående bröstmjolk till barnet

Häktet tillsåg under hela häktningstiden att A.O. fick möjlighet att pumpa mjolk och häktet transporterade därefter upp mjölken till sjukhuset.

Bemötande av yttrande från åklagarkammaren

När en häktad klient med restriktioner ansöker om permission är det upp till åklagaren att fatta beslut om denna går att genomföra genom lättnader i restriktionerna. Prövningen övergår därefter till Kriminalvården som då har att fatta beslut om permission. En åklagare kan aldrig fatta beslut om permission. Martin Ericsson motarbetade inte åklagaren när det gäller frågan om bröstmjolk. Häktet tillsåg att A.O. fick möjlighet att pumpa mjolk och denna mjolk transporterades därefter upp till sjukhuset.

Bemötande av BBIC utredning enligt 11 kap. 1 § SoL (kommenterade efter datum som anges)

120327. Åklagaren fattar inte beslut om en klient i häkte ska beviljas permission. Anteckningen om personalbrist är baserad på andrahandsuppgifter.

120328. Åklagare fattar inte beslut om en klient i häkte ska beviljas permission. Anteckningen om personalbrist är baserad på andrahandsuppgifter.

Kriminalvårdens bedömning*Angående personalbrist*

Angående påståendet att häktet saknade resurser att genomföra transport till sjukhuset vill Kriminalvården anföra följande. Det är korrekt som A.O. anför d.v.s. att det är kriminalvårdsinspektör eller KVC som fattar beslut om permission under kontorstid. Efter kontorstid är det kriminalvårdschef i beredskap som fattar beslut i en sådan fråga. Något sådant beslut förelåg inte den 24 och den 25 mars 2012. Vaktstående befäl har inte delegation att fatta beslut om permission. Det kan som det framgår av utredningen dock inte uteslutas att vaktstående befäl lämnat besked att det saknades resurser på kvällen den 25 mars. Kriminalvården vill dock påpeka att dessa påståenden är baserade på andrahandsuppgifter.

A.O. anför också att häktet inte vill kännas vid att man påstått att det saknades resurser då det inte är en giltig anledning att avslå en permission. Att en intagen kan medges permission innebär inte att det är en rättighet klienten har oavsett tidpunkt om han/eller hon enligt häkteslagstiftningen skulle kunna medges en sådan. Som angavs i Kriminalvårdens yttrande daterat den 12 maj 2014 så framkommer det att resursbrist normalt sett aldrig är en anledning att ställa in t.ex. sjukhustransporter eller permissioner och att detta vid uppkomna behov får lösas t.ex. med att kalla in personal på övertid. Det händer dock regelmässigt i Kriminalvården att transporter eller permissioner får ställas in p.g.a. oförutsedda händelser. Det kan t.ex. röra sig om att, personal blivit sjuk, svårigheter att snabbt få in extra personal m.m. Det ska också tilläggas att alla utevistelser normalt sett ska planeras i god tid bl.a. för att man ska kunna göra adekvata risk- och säkerhetsbedömningar samt för att kunna planera för extrapersonal. Att avslå en permission med hänvisning till resursbrist kan därför vara en giltig anledning särskilt om den är nära förestående i tid och den är tänkt att ske på kvällstid då bemanningen på häktet är lägre.

Angående yttrande från åklagarkammaren och bemötande av BBIC-utredningen

En åklagare kan aldrig fatta beslut om permission. De bedömningar Kriminalvården gör inför beslut om permission utgår från häkteslagstiftningen. Martin Ericsson har anfört att han inte motarbetade åklagaren när det gäller frågan om bröstmjölk. Häktet tillsåg att A.O. fick möjlighet att pumpa mjölk och denna mjölk transporterades därefter upp till sjukhuset. Om åklagaren menar att Martin Ericsson motarbetade honom i det avseendet att A.O. inte fick permission för att personligen få åka till sjukhuset och lämna mjölk så är det återigen så att det inte är åklagaren som fattar beslut om permission utifrån häkteslagen. Det framstår för Kriminalvården dessutom som högst motsägelsefullt att åklagaren å ena sidan meddelat restriktioner bl.a. avseende besök samtidigt som han å andra sidan med ville tillse att A.O. skulle få komma till sjukhuset med poliseskort. Det mest rimliga borde ju ha varit att han först tagit bort A.O:s restriktioner avseende besök. Oaktat vad åklagaren anfört så är det, återigen, Kriminalvården som fattar beslut om permission. Att häktet har att göra bedömningar och fatta beslut

utifrån häkteslagstiftningen kan inte betecknas som att man därmed motarbetade åklagaren.

A.O. och R.J. gavs möjlighet att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 30 september 2014 anförde *chefsJO Fura* följande:

Bedömning

Häktets samverkan med övriga berörda myndigheter

Inledande synpunkter

Inledningsvis vill jag framhålla att ett frihetsberövande som regel har negativa följder för den frihetsberövade. Ett av Kriminalvårdens grundläggande uppdrag är att utforma verkställigheten så att dessa negativa följder motverkas.⁷ Med ”negativa följder” avses enligt motiven de psykiska, sociala och ekonomiska konsekvenser som frihetsberövandet kan ha för den intagne.⁸ Uppdraget innebär att ett häkte regelmässigt ska bedöma vad frihetsberövandet kan förväntas ha för negativa konsekvenser i det enskilda fallet och försöka vidta åtgärder för att motverka dessa.

När A.O. häktades kom hennes sex veckor gamle son att skiljas från sin mor. Av den anledningen vill jag även nämna något om FN:s konvention om barnets rättigheter⁹ som har antagits av Sverige. I en av de inledande bestämmelserna framgår det att vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska barnets bästa komma i främsta rummet.¹⁰ Vidare framgår av konventionen att konventionsstaterna ska säkerställa att ett barn inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja utom i de fall då behöriga myndigheter, som är underställda rättslig överprövning, i enlighet med tillämplig lag och tillämpliga förfaranden finner att ett sådant åtskiljande är nödvändigt för barnets bästa. Ett sådant beslut kan vara nödvändigt i ett särskilt fall, t.ex. vid övergrepp mot eller vanvård av barnet från föräldrarnas sida eller då föräldrarna lever åtskilda och ett beslut måste fattas angående barnets vistelseort.¹¹ Om ett barn ändå skiljs från den ena av eller båda sina föräldrar ska konventionsstaten respektera rätten för barnet att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkt kontakt med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa.¹²

Barnkonventionen är inte antagen som svensk lag och därmed inte heller bindande för myndigheter. Det hindrar emellertid inte, enligt min uppfattning, att myndigheter bör söka stöd i konventionen vid prövningen av frågor som rör barn.

⁷ Se 1 kap. 5 § häkteslagen.

⁸ Se 2009/10:135 s. 183.

⁹ Barnkonventionen.

¹⁰ Artikel 3.1 barnkonventionen.

¹¹ Artikel 9.1 barnkonventionen.

¹² Artikel 9.3 barnkonventionen.

Häktets agerande

Det ovan redovisade innebär att det ställs speciella krav på häktet om en intagen – likt A.O. – är en ung, tidigare ostraffad mor som genom frihetsberövandet separeras från sitt spädbarn. Att en intagen skiljs från omvärlden i en sådan situation utgör en särskild utmaning för häktet i fråga om att informera den intagne om hennes rättigheter. I detta ingår bl.a. att redan i samband med ankomsten till häktet upplysa den intagne om hur hon ansöker om permission. Vidare måste enligt min mening häktets agerande i hög grad präglas av en dialog och samverkan med övriga inblandade myndigheter, med fokus på barnets bästa.

För att kunna motverka de negativa följderna av frihetsberövandet krävs i en sådan situation att häktet – som normalt saknar specialkunskaper om spädbarns behov – samverkar och har en dialog med övriga berörda myndigheter. Redan samma dag som A.O. placerades i häktet kontaktade en läkare häktet och underströk vikten av att hon gavs möjlighet att amma sitt barn. Liknande rekommendationer inkom därefter vid ett antal tillfällen till häktet. Det borde därför enligt min uppfattning redan från första stund ha stått klart för häktet att en central uppgift, i arbetet med att motverka de negativa följderna av A.O:s frihetsberövande och verka för barnets bästa, var att om möjligt låta henne träffa sin son.

Det har framkommit uppgifter i utredningen om att åtminstone åklagaren upplevde att samarbetet med häktet inte fungerade i den här mycket ovanliga situationen. Även Kriminalvårdens ifrågasättande av åklagarens agerande – som framkommit i det andra remissvaret – talar enligt min uppfattning för att företrädare för häktet intagit ett onödigt byråkratiskt förhållningssätt till permissionsfrågan. Det saknas skäl för mig att kritisera häktet i denna del, men jag vill understryka vikten av att berörda myndigheter i den här typen av situationer samarbetar på ett prestigelöst sätt.

Eftersom det har varit fråga om en mycket speciell situation och i vart fall häktets första beslut i permissionsfråga väcker en del frågor, finner jag skäl att i det följande beröra häkteslagens bestämmelser om permission och därefter redovisa mina synpunkter på häktets beslut.

Häktets hantering av permissionsfrågan*Något om häkteslagens bestämmelser om permission m.m.*

Kriminalvården har i remissvaret redogjort för häkteslagens bestämmelser om permission. För att ett häkte ska kunna bevilja en intagen permission krävs att det finns särskilt ömmande skäl. Vidare får det inte finnas säkerhetsskäl som hindrar att den intagne beviljas permission. Regleringen uppvisar likheter med fängelselagens (2010:610) bestämmelse om s.k. särskild permission. Enligt 10 kap. 2 § fängelselagen får en sådan permission beviljas om det finns särskilt ömmande skäl och (1) den intagnes behov av vistelse utanför anstalten inte kan tillgodoses genom permission enligt 1 § ("vanlig" permission) och (2) vistelsen utanför anstalt kan beviljas med hänsyn till den risk som finns för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig.

I motiven till de båda bestämmelserna anges att det kan finnas särskilda skäl för permission i undantagssituationer, t.ex. besök hos en närstående som är allvarligt sjuk, närvaro vid en närståendes begravning eller en viktig angelägenhet som rör en intagens barn.¹³ De säkerhetsskäl som nämns i häkteslagen avser enligt förarbetena risken för att den intagne begår brott eller avviker i samband med permissionen.¹⁴ I fråga om den riskbedömning som ska ske enligt fängelselagen anges det i motiven att det i varje enskilt fall måste göras en avvägning mellan skälen för vistelsen utanför anstalt, å ena sidan, och den risk för misskötsamhet som bedöms föreligga, å andra sidan. Många gånger kan den risk som bedöms föreligga neutraliseras genom t.ex. villkor eller bevakning enligt 10 kap. 5 § fängelselagen (2010:610).¹⁵

Enligt min mening bör prövningen av om det finns några säkerhetsskäl mot att bevilja en permission enligt häkteslagen innehålla samma överväganden som jag nyss redogjort för. Således ska häktet i sin prövning göra en avvägning mellan skälen för permission och den risk som bedöms föreligga för att den intagne i samband med permission exempelvis begår brott eller avviker. För den senare bedömningen har det betydelse att häkteslagen utgår från att permissioner i normalfallet ska vara bevakade.¹⁶

Slutligen vill jag nämna att det är åklagaren eller förundersökningsledaren som beslutar om vilka restriktioner som en häktad person ska meddelas.¹⁷ Kriminalvården har till uppgift att upprätthålla restriktionerna. För att restriktionernas syfte inte ska motverkas av ett permissionsbeslut, måste ett häkte få ett medgivande från undersökningsledaren eller åklagaren innan en permission beviljas.¹⁸ Situationen är densamma som när en intagen som är belagd med restriktioner vill ha s.k. samsittning med en annan intagen. Om åklagaren medger att en intagen beviljas permission eller samsittning, har häktet det godkännande som krävs för att en prövning enligt häkteslagen ska vara möjlig. Kriminalvården kan inte kräva att åklagaren vidtar ytterligare åtgärder för att myndigheten ska pröva dessa frågor. Av den anledningen är det, enligt min mening, förvånande att Kriminalvården i sitt andra remissvar ifrågasatt åklagarens beslut att bibehålla A.O:s restriktioner, samtidigt som han verkat för att hon skulle få träffa sin son. Jag vill understryka att det inte ingår i Kriminalvårdens uppgifter att ha åsikter om behovet av att meddela en häktad restriktioner.

Häktets permissionsbeslut

Redan dagen efter A.O. kom till häktet lämnade åklagaren sitt medgivande till att hon beviljades permission för att kunna vistas hos sin son. Enligt A.O. fördröjdes behandlingen av hennes permissionsansökan eftersom häktet skickade den till åklagaren i stället för till behörig tjänsteman i häktet. Det har inte varit möjligt att utreda de närmare omständigheterna kring detta och jag kan bara

¹³ Se prop. 2009/10:135 s. 161 och 189.

¹⁴ Se prop. 2009/10:135 s. 189.

¹⁵ Se prop. 2009/10:135 s. 161.

¹⁶ Se 2 kap. 13 § andra stycket häkteslagen enligt vilket den intagne ska stå under bevakning om det inte är "uppenbart obehövligt".

¹⁷ Se 6 kap. 3 § häkteslagen.

¹⁸ Se 2 kap. 13 § tredje stycket häkteslagen.

konstatera att utredningen visar att ansökan inkom till häktet den 30 mars 2012. I ett beslut samma dag avslag häktet A.O:s begäran om permission. Häktet angav följande skäl för sitt beslut:

A.O. är häktad misstänkt för brott mot sin son och hon ansöker nu om att få vara hos honom på sjukhuset i olika utsträckning. Gällande bestämmelser ger endast möjlighet för en häktad att i vissa fall vistas utanför häktet för viss kort tid, s.k. permission. Det innebär att en extern placering på sjukhus eller kontinuerliga permissioner ej ryms inom gällande lagrum. Lagen ger endast utrymme för permission för viss kort tid. Därmed anser häktet att syftet mer permissionen utifrån anknytningsteorin ej uppnås.

Vid en sammantagen bedömning av omständigheterna i ärendet finner häktet Borås att särskilt ömmande skäl för permission inte föreligger.

Häktet Borås bedömer att det ej går att utesluta, trots en bevakad permission, att det föreligger risk för att den intagne begår brott eller avviker.

I beslutet antecknades även att såväl en överläkare vid sjukhuset i Borås som socialtjänsten hade yttrat sig till häktet och understrukit vikten av att A.O:s son gavs möjlighet att träffa sin mor. Som skäl för detta angavs behovet av anknytning mellan A.O. och hennes barn. Socialtjänsten framhöll även nyttan av att barnet fick träffa sin mor vid enstaka tillfällen. Trots att två olika instanser, som kan förväntas ha särskild sakkunskap inom området, gjorde denna bedömning avfärdades den s.k. anknytningsteorin av häktet. Av den anledningen vill jag understryka det olämpliga i att ett häkte gör den typen av bedömningar. Skälet till det är att det inte ingår i Kriminalvårdens uppdrag att göra sådana överväganden.

Häktets bedömning borde ha begränsats till frågan om det fanns särskilt ömmande skäl för att bifalla A.O:s begäran och om det fanns säkerhetsskäl som hindrade en permission. Med utgångspunkt i att permissionsansökan avsåg en mors kontakt med ett spädbarn som fortfarande ammadades och de uppgifter som inkommit från bl.a. sjukhuset, anser jag att det är uppenbart att kravet på särskilt ömmande skäl var uppfyllt.

I fråga om riskbedömningen noterar jag att häktet gjorde bedömningen att det inte gick att "utesluta" en risk för att A.O. skulle begå brott eller avvika i samband med en permission. Enligt min uppfattning är det inte möjligt för ett häkte att ställa så långtgående krav för att kunna bevilja en permission. Det finns alltid en risk för att en intagne missköter en permission, men risken för detta varierar givetvis från fall till fall. Vid prövningen av en permissionsansökan ska häktet bedöma hur stor denna risk är och därefter ställa den mot den intagnes behov av permission. Vid denna avvägning det därefter upp till häktet att avgöra om det är rimligt att den intagne vistas utanför häktet.

Övriga frågor

I fråga om de övriga klagomål som A.O. och R.J. har framfört kan jag konstatera att häktet har tillbakavisat påståendet om att man skulle ha brustit i sin informationsskyldighet till A.O. och R.J. i samband med att de kom till häktet. I denna del står ord mot ord och jag gör bedömningen att ytterligare utredning inte kan förväntas ändra på detta förhållande. Med hänsyn till detta och till vad som i övrigt framkommit i remissvaren saknar jag skäl att kommentera A.O:s

och R.J:s övriga klagomål mot häktet. Jag konstaterar endast att utredningen inte ger anledning till kritik eller någon annan åtgärd.

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

Kritik mot Kriminalvården, anstalten Salberga, för att ha vidtagit åtgärder som inte legat inom myndighetens uppdrag m.m.

(Dnr 1924-2014)

Beslutet i korthet: I samband med att intagna placerats i avskildhet har Kriminalvården, anstalten Salberga, regelmässigt stängt av vattnet i de intagnas bostadsrum. Enligt anstalten vidtas åtgärden i situationer där det kan misstänkas att anstaltens, men även i förekommande fall polisens, arbete kan försvåras. Enligt chefsJO är det fråga om en ingripande åtgärd. I beslutet uttalas att det i och för sig inte är möjligt att hävda att det i varje situation skulle vara oproportionerligt att stänga av vattnet och därmed att det är fråga om en otillåten metod. Emellertid måste åtgärden användas med urskiljning och föregås av en proportionalitetsbedömning.

I Kriminalvårdens uppdrag ingår inte att på eget initiativ ägna sig åt bevisning för andra myndigheters räkning. Av den anledningen är det enligt chefsJO förvånande att anstalten regelmässigt har stängt av vattnet för att förhindra att polisens arbete ska försvåras. Anstalten får kritik för att ha agerat utanför Kriminalvårdens uppdrag.

Beslutet innehåller vidare uttalanden angående intagnas rätt till en timmes daglig utomhusvistelse och anlitalet av tolk.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 1 april 2014, framförde H.R. en rad klagomål mot Kriminalvården, anstalten Salberga, bl.a. i fråga om förhållandena i samband med att han hade placerats i avskildhet. Vidare gjorde han gällande att anstalten hade nekat honom möjligheten att kommunicera via en tysktalande tolk. I dessa delar anförde han i huvudsak följande:

Den 27 januari 2014 placerades samtliga intagna på hans avdelning i avskildhet. I samband med det stängdes vattnet av i bostadsrummen (såväl i toaletten som i handfatet) och vattnet var avstängt från kl. 12.19 till omkring kl. 18.00. Under avskildhetsplaceringen nekades även han och medintagna rätten till en timmes utomhusvistelse. Den 5 februari 2014 placerades samtliga intagna på avdelningen åter i avskildhet och vattnet stängdes åter av i en dryg timma. Inte heller vid detta tillfälle fick de intagna möjlighet till en timmes utevistelse. I samband med avskildhetsplaceringen upprättade anstalten en anmälan om misstänkt misskötsamhet mot honom. När han förhördes användes inte någon tysktalande tolk, utan förhöret skedde på engelska. Vid förhöret påtalade han för den närvarande personalen att hans kunskaper i engelska inte var tillräckligt bra för att han skulle kunna förstå alla detaljer i förhöret.

Inte heller i samband med hans första behandlingskollegium fick han någon tolk och kollegiet skedde på engelska. I samband med det frågade han kriminalvårdsinspektören Anders Bergh (som i anmälan kallas för "hausleiter") om denne hade läst hans akt. Anders Bergh frågade varför han skulle göra det. Med sin fråga avsåg H.R. dokumentationen i akten om hans problem med att lämna urinprov. I fråga om hans svårigheter att lämna urinprov sa Anders Bergh att H.R. var tvungen att lära sig att urinera framför andra människor. Detta trots att hans svårigheter inte är orsakade av psykiska utan fysiska problem.

Utredning

Inledningsvis inhämtades vissa handlingar som granskades. Därefter remitterades H.R:s anmälan till Kriminalvården.

H.R. lämnade in en kompletterande anmälan där han framförde klagomål över att han hade nekats tolk i samband med ett läkarbesök, trots att han inför besöket hade begärt detta. Läkaren uppgav att H.R., enligt hans uppfattning, talar bättre engelska än de flesta andra intagna. H.R. svarade att han inte kunde uttrycka sig lika bra på engelska som på tyska. Läkaren svarade då att H.R. inte skulle glömma bort att han befann sig i en anstalt. Vidare uttryckte H.R. ett missnöje över att anstalten inte hade översatt ett s.k. § 26-utdrag till tyska.

Även den kompletterande anmälan översändes till Kriminalvården för yttrande. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, region Mitt, genom regionchefen Fia Lundbäck, bl.a. följande:

Sakförhållanden

Kriminalvården region Mitt har inhämtat uppgifter från Mattias Nordh, kriminalvårdsinspektör, anstalten Salberga som i sin tur har inhämtat uppgifter från Anders Bergh, kriminalvårdsinspektör, anstalten Salberga. Angående uppgifter om sjukvården har region Mitt inhämtat uppgifter från den regionala sjukvårdssamordnaren Göran Olsson, som i sin tur inhämtat uppgifter från läkaren Magnus Peterson. Därutöver har uppgifter hämtats från kriminalvårdsregistret KVR samt det klientadministrativa systemet KLAS. Följande har framkommit.

Avskildheterna

Den 27 januari 2014 påträffades det narkotika på den avdelning där H.R. var placerad. Personal observerade även avvikande aktivitet samt att något skickades mellan intagna. Beslut om placering i avskildhet enligt 6 kap. 5 § Fängelselagen (2010:610) FäL fattades därför. Anstalten inledde genast säkerhetsåtgärder i form av bevissäkring och visitationer. Det fattades vidare beslut om visitation av samtliga intagnas bostadsrum.

Anstalten Salberga bekräftar att vattnet i de intagnas bostadsrum stängdes i ett initialt skede av den efterföljande utredningen. Detta görs i regel initialt vid incidenter och vid andra typer av situationer där det kan misstänkas att kriminalvårdens men även, i förekommande fall, polisens arbete kan försvåras. Detta då vatten kan användas för att förstöra bevis och därmed förhindra bevissäkring. Avstängningen av vatten sker i det initiala och mest kritiska skedet av incidenten och vattentillförseln aktiveras och återgår till normalläge så fort en initial bedömning och bevissäkring har skett. Anstalten för inte dokumentation över den exakta tiden som vattnet är avstängt i intagnas bostadsrum vid en incident. Intagna har vidare även om

vattnet är avstängt fortsatt möjlighet till toalettbesök och dricksvatten genom att signalera till personal via porttelefon, som då låter intagna få tillgång till toalett och vatten i annat rum.

Anstalten bekräftar vidare att de intagna inte fick möjlighet att vistas utomhus en timma. Detta då bedömningen gjordes att det fanns synnerligen starka skäl för att åsidosätta rättigheten till en timmes promenad med anledning av narkotikafyndet. Det handlade om ett stort antal klienter som hölls avskilda samt efterföljande säkerhetsinsatser som ansågs påkallade avskildheten inte skulle pågå längre tid än nödvändigt. Anstalten har härvid gjort bedömningen att det förelåg en sådan oförutsedd situation som avses i de allmänna råden till 4 kap. 1 § FäL, i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse (FARK Fängelse), och att det därmed fanns synnerliga skäl mot att ge de intagna möjlighet till utomhusvistelse.

Den 5 februari 2014 påträffades spår av och tillbehör för brukande av narkotika vid den avdelning där H.R. var placerad. Även narkotikahund som tillkallats markerade intresse på flera ställen i enhetens lokaler samt vissa personers bostadsrum. Med anledning av detta inledde anstalten en utredning. Intagna som ansågs kunna knytas till platserna för fynden av narkotika misstänktes för misskötsamhet. Beslut om avskildhet enligt 6 kap. 8 § FäL fattades. Anstalten kan bekräfta att vattnet initialt stängdes av även vid det andra tillfället, men att det högst rörde sig om några timmar i ett initialt skede av incidenten. De intagna hade vidare under hela denna tid tillgång till såväl fungerande toalett och dricksvatten genom att påkalla personals uppmärksamhet via porttelefonen. Avskildheten upphörde den 7 februari 2014.

Under denna period fick de intagna den 6 februari 2014 inte möjlighet att vistas utomhus en timma. Detta då det även vid detta tillfälle var ett stort antal intagna misstänkta för narkotikabruk och innehav, samt då anstalten aktivt arbetade med säkerhetsinsatser och utredning av incidenten. Det bedömdes därför finnas synnerligen starka skäl mot att ge möjlighet till en timmes utevistelse.

Tillgång till tolk

H.R. förhördes den 7 februari 2014 kl. 10.45 avseende misstänkt misskötsamhet. Av dokumentationen framgår ej vilket språk förhöret hölls på men anstalten finner det sannolikt att förhöret hölls på engelska. Det är inte dokumenterat att H.R. framförde något särskilt krav på tolk vid förhöret, vilket normal dokumenteras. Enligt kriminalvårdsinspektör Anders Bergh bedömdes det att H.R. talade och behärskade tillräckligt god engelska för att förhöret skulle hållas på detta språk.

Gällande kollegium så genomfördes det initiala kollegiet på engelska och kriminalvårdsinspektör Anders Bergh uppfattade det som att H.R. både förstod och kunde kommunicera tillräckligt bra för att genomföra ett kollegium. Något önskemål om tolk vid detta tillfälle framförde inte H.R. Denne påtalade dock efter kollegiet att han ville ha tolkhjälp för att förstå allt. Efterföljande kollegium har genomförts med hjälp av en tysktalande kriminalvårdare.

De uttalanden som H.R. hävdar att Anders Bergh gjort i samband med kollegiet gällande H.R:s akt och urinprov stämmer ej på så sätt som beskrivs. Enligt Anders Bergh har frågorna diskuterats, men uttalanden som citeras är tagna ur sitt sammanhang.

Enligt HR:s verkställighetsplan är hans hemspråk tyska och han är i behov av tolk.

Sjukvården

Avseende besöket den 13 maj har följande framkommit. Sjuksköterska har vid tidigare bokning av H.R. noterat att denne förutom tyska även talade danska, engelska och ungerska. Eftersom H.R. bokats till läkare som förutom svenska kommunicerar på tyska, danska och engelska har tolkbehovet sannolikt bedömt kunna undvaras. Personal har under och efter besöket inte kunnat uppfatta kommunikationssvårigheter och H.R. har kunnat följa givna råd, anvisningar och önskemål. Läkaren kan inte erinra sig att han skulle ha uttryckt sig så som H.R. uppgett.

Gällande information angående H.R:s hälsa som ska ha lämnats av sjukvården till kriminalvårdarspersonal medger sjukvårdens rutiner endast att personalen kommunicerar med patienten angående dennes hälsa, inte med kriminalvårdare. Sjukvården följer dessa rutiner och något avsteg i detta ärende kan inte erinras.

Gällande röntgenundersökning har anstaltens läkare bedömt att det inte funnits indikation för någon sådan undersökning.

Författningsbestämmelser

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 6 kap. 5 § FäL framgår följande. Intagna får tillfälligt hållas avskilda från varandra, om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

Av 6 kap. 8 § FäL framgår följande. Under utredning av frågor enligt 12 kap. 1 § denna lag eller enligt 26 kap. 6 och 7 §§ brottsbalken får en intagen tillfälligt hållas avskild från andra intagna i den utsträckning det är absolut nödvändigt för att syftet med utredningen inte ska äventyras. Den intagne får inte hållas avskild under längre tid än fyra dygn.

En intagen som hålls avskild från andra intagna enligt första stycket får vägras kontakt med andra personer genom besök, elektronisk kommunikation eller försändelser, om det är absolut nödvändigt för att syftet med utredningen inte ska äventyras.

Om ett avskiljande enligt första stycket inte kan verkställas i anstalt, får den intagne placeras i häkte.

Av 4 kap. 1 § FäL framgår följande. En intagen ska ges möjlighet att vistas utomhus minst en timme varje dag, om det inte finns synnerliga skäl mot det.

Av de allmänna råd till 4 kap. 1 § FäL, i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse (FARK Fängelse), framgår att synnerliga skäl mot att ge möjlighet till en timmes utomhusvistelse varje dag kan finnas t.ex. vid en oförutsedd situation som gör det nödvändigt att hålla de intagna avskilda från varandra med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen (2010:610) och det till följd därav saknas praktiska förutsättningar att låta de intagna vistas utomhus.

Enligt 8 § förvaltningslagen (1986:223) bör en myndighet som har att göra med någon som inte behärskar det svenska språket eller som är allvarligt hörsel- eller talskadad vid behov anlita tolk.

Det är myndigheten och inte den enskilde som bestämmer om en tolk/översättare ska användas. Det är myndigheten som utser tolk och som står för tolkkostnaden. Det är angeläget att tolkfrågan löses på ett för den enskilde och myndigheten tillfredsställande sätt.

Enligt Kriminalvårdens Handbok i förvaltningsrätt (s. 27) bör kriminalvården då man prövar behovet av tolk särskilt ta hänsyn till om ärendet är omfattande och komplicerat, man bör också särskilt uppmärksamma vilken dignitet ärendet har och vilken betydelse detta har för den enskilde. Man bör även överväga huruvida det på verksamhetsstället finns personal som

behärskar det främmande språket eller om det i det enskilda fallet finns möjlighet att t.ex. använda ett språk som både en tjänsteman och den enskilde behärskar. Av handboken framgår vidare (s. 123) att det vid samtal av rättslig betydelse, exempelvis när en dömd ska avge nöjdförklaring eller vid sammanträde med övervakningsnämnd får anses särskilt viktigt att vid behov anlita en kvalificerad tolk. Även vid verkställighetsplanering och vid sammanträde i behandlingskollegium samt vid läkarundersökning och i andra sammanhang där den personliga integriteten är särskilt utsatt bör man särskilt överväga behovet av kvalificerad tolk.

Någon skyldighet för Kriminalvården att översätta t.ex. lagen om kriminalvård i anstalt eller Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd till en rad olika språk föreligger inte. Det ankommer i stället på anstalten där den intagne befinner sig att se till att den intagne med hjälp av tolk eller på annat sätt förstår vad som gäller beträffande hans eller hennes rättigheter och skyldigheter under verkställigheten.

Av 25 kap 1 § Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) framgår att sekretess gäller inom hälso- och sjukvården för uppgift om 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.

Kriminalvårdens, region Mitt, bedömning

Vid den bostadsavdelning där H.R. bodde påträffades det bl.a. narkotika. De intagna har därför placerats i avskildhet, den 27 januari enligt 6 kap. 5 § FäL och den 5 februari enligt 6 kap. 8 § FäL. Vattnet har i samband med detta stängts av i bostadsrummen i ett initialt skede, men därefter satts på igen. Några synpunkter kan, mot bakgrund av vad som framkommit kring tillgång till toalett och rinnande vatten, enligt region Mitts mening inte riktas mot detta förfarande.

Anstalten vidgår att de intagna den 27 januari och den 6 februari 2014 inte fick möjlighet att vistas utomhus över huvud taget eftersom man gjorde bedömningen att det funnits synnerliga skäl mot att ge möjlighet till en timmas utevistelse. Att det finns skäl mot att erbjuda en timmas utevistelse innebär emellertid inte per automatik att det finns skäl att helt inskränka rätten till utevistelse. Finns möjlighet till kortare utevistelse bör detta ske.

Av utredningen i ärendet framkommer att utredningen av misstänkt misskötsamhet den 7 februari 2014 samt initialt kollegium skett utan tolk. Anstalten Salberga har uppgett att man fram till tidpunkten för initialkollegium den 25 februari 2014 hade uppfattningen att H.R. behärskade engelska på ett tillräckligt bra sätt för att såväl förhör som kollegium skulle kunna hållas på detta språk. H.R. har enligt anstalten inte påtalat detta för anstalten tidigare. Det har efter kollegiet kommit till anstaltens kännedom att H.R. hade önskemål om att kollegium fortsättningsvis skulle hållas på tyska. Enligt anstalten har övriga kollegium hållits med hjälp av tysktalande personal.

Gällande att H.R. inte har fått ett s.k. §26-utdrag översatt till tyska kan det inte anses föreligga någon skyldighet för Kriminalvården att översätta sådana mängder text.

Avseende de klagomål som H.R. anförde om läkarbesök den 13 maj 2014 har framkommit att det visserligen stämmer att tolk inte använts, men att behandlande läkare behärskar bl.a. tyska. H.R. har kunnat följa givna råd, anvisningar och önskemål. Behandlande läkare kan inte erinra sig att han skulle ha uttryckt sig så som H.R. påstår och sjukvården kan inte erinra sig att man diskuterat H.R:s hälsa med personal. Vad gäller det H.R. uppger angående röntgenundersökning har bedömningen gjorts att det inte fanns någon indikation för röntgen- eller ultraljudsundersökning.

Därefter anmodades Kriminalvården, huvudkontoret, att yttra sig över vad som hade framförts i region Mitts yttrande. I sitt yttrande anförde huvudkontoret, genom enhetschefen Elisabeth Lager, bl.a. följande:

Sakförhållanden

Aktuella sakförhållanden framgår av region Mitts yttrande daterat den 20 oktober 2014.

Av beslut den 28 januari 2014 framgår att H.R. varit avskild mellan kl. 12.20 den 27 januari 2014 och kl. 11.00 den 28 januari 2014.

Av beslut den 6 februari 2014 framgår att H.R. varit avskild mellan kl. 16.50 den 5 februari 2014 och kl. 13.20 den 7 februari 2014.

Författningsbestämmelser m.m.

Aktuella författningsbestämmelser framgår av region Mitts yttrande.

Kriminalvårdens bedömning

Avstängning av vatten

Kriminalvården gör, mot bakgrund av vad som angivits om syftet med avstängningen av vattnet samt tillgången till toalett och dricksvatten och att avstängningen begränsats i tid till de initiala och mest kritiska skedena, ingen annan bedömning gällande avstängningen av vatten vid avskildhetsplaceringarna den 27 januari 2014 respektive den 5 februari 2014 än vad som framgår av yttrandet daterat den 20 oktober 2014. De intagnas möjlighet att sköta sin hygien har inte inskränkts på grund av avskildheten. Det föreligger i denna del enligt Kriminalvårdens mening inte underlag för att rikta kritik mot anstaltens agerande.

Utevistelse under avskildhet

Avseende placering i avskildhet och utevistelse har JO i beslut den 20 mars 2014, dnr 4379-2013 och 5176-2013, anförts bl.a. följande. När intagna placeras i avskildhet är situationen i de flesta fall oförutsedd för anstalten. Det kan således i ett inledande skede uppstå sådana praktiska svårigheter att de intagna på grund av detta inte kan erbjudas utevistelse. Om avskildheten drar ut på tiden kan det emellertid knappast hävdas att situationen är oförutsedd för anstalten. Det innebär att en anstalt som placerar intagna i avskildhet är skyldig att omedelbart påbörja planeringen för att så snart som möjligt kunna erbjuda de intagna en timmes daglig utomhusvistelse. Parallellt med sådana åtgärder måste anstalten vidare kontinuerligt ompröva – allt eftersom nödvändiga utredningsåtgärder vidtas – för vilka intagna som avskildheten kan hävas.

I ovan återgivet beslut var fråga om placeringar i avskildhet under perioderna den 19–22 april, den 27–31 juli samt den 15-19 augusti 2013, det vill säga i samtliga fall längre perioder är vad som är aktuellt i förevarande ärende. JO bedömde att det inte funnits förutsättningar för anstalten att neka de intagna en timmes daglig utomhusvistelse under hela den tid som avskildheten pågick.

H.R:s avskildhet den 27–28 januari 2014 pågick under mindre än ett dygn. Den påbörjades kl. 12.20 den 27 januari 2014 och avslutades kl. 11.00 den 28 januari 2014. Anstalten har vidgått att de intagna den 27 januari 2014 inte fick möjlighet att vistas utomhus en timma. Bedömningen gjordes att det fanns synnerligen starka skäl för att åsidosätta rättigheten med anledning av narkotikafynd som gjorts på avdelningen den 27 januari 2014.

Vad avser avskildheten den 5–7 februari 2014 har avskildheten påbörjats under sen eftermiddag/kväll den 5 februari 2014. Utevistelse har uteblivit den 6 februari 2014. Avskildheten har avslutats den 7 februari 2014, varvid även utevistelse har erbjudits H.R. Under denna avskildhet är det således endast den 6 februari 2014 som H.R. inte erbjudits utevistelse.

Kriminalvården har tidigare uppgivit att fråga såväl vid avskildheten den 27–28 januari 2014 som vid avskildheten den 5–7 februari 2014 varit om ett större antal intagna som varit avskilda. Anstalten har uppgivit att det på varje avdelning i anstalten Salberga normalt finns 18 intagna. Lokalerna är anpassade för gemenskap. Detta gäller även promenadgården som utgörs av en stor promenadyta.

Såväl vid avskildheten den 27–28 januari 2014 som vid avskildheten den 5–7 februari 2014 var det av vikt att de intagna inte hade kontakt med varandra. Med anledning härav har det inte varit möjligt för mer än en intagen åt gången att vistas på promenadgården. Då utevistelse är möjlig mellan kl. 08.00 och 20.00 har det i vart fall den 6 februari 2014 inte varit praktiskt möjligt för samtliga avskilda att vistas ute en timma var. Alternativt skulle ett fåtal intagna ha kunnat vistas på promenadgården samtidigt i sällskap av personal (för att försäkra att de inte skulle ha kontakt med varandra). Detta skulle ha tagit resurser från utredningsarbetet och ofrånkomligen förlängt tiden för avskildhet. Anstalten har strävat efter att avskildheten inte skulle pågå längre än nödvändigt.

Vad gäller avskildheten den 27 januari 2014 påbörjades vid 12-tiden på dagen. Det kan således tänkas att några av de intagna redan hunnit vistas ute denna dag. Då avskildheten påbörjades först vid 12-tiden måste det dock under resterande tid som varit möjlig för utevistelse den 27 januari 2014 (fram till 20.00) anses ha varit fråga om ett sådant initialt skede av avskildheten att det i praktiken funnits svårigheter att ombesörja en timmas utevistelse.

Anstalten har vidare uppgivit att man normalt försöker ordna så att de intagna får vistas ute en kortare tid om det inte är praktiskt möjligt med en timmas utevistelse. Det finns tyvärr inte dokumenterat om så även skett vid de aktuella avskildheterna.

Det finns inget som tyder på att H.R:s avskildhet inte har hävts så snart som möjligt.

Tolk och översättning

Det är myndigheten och inte den enskilde som bestämmer om tolk ska användas. Härvid ska myndigheten ta hänsyn till om ärendet är omfattande och komplicerat, vilken betydelse ärendet har för den enskilde och om det går att använda ett språk som både en tjänsteman på myndigheten och den enskilde behärskar. Om det finns någon anställd som behärskar det främmande språket kan tolkning av denne vara tillräcklig. Det är givetvis angeläget att tolkfrågan löses på ett för klienten och myndigheten tillfredsställande sätt.

Av handlingarna i ärendet framgår att utredningen av misstänkt misskötsamhet den 7 februari 2014 och initialt kollegium den 25 februari 2014 skett utan tolk. Vid samtal av rättslig betydelse eller vid sammanträde med behandlingskollegium där den personliga integriteten kan komma i fara bör särskilt övervägas om tolk bör anlitas. Såvitt framgår av Kriminalvårdens yttrande till JO daterat den 20 oktober 2014 har anstalten Salberga övervägt behovet av tolk och därvid uppfattat att H.R. behärskat engelska tillräckligt bra för att såväl förhör som kollegium skulle kunna hållas på detta språk. Efter att anstalten uppmärksammats på H.R:s önskemål om att kollegium fortsättningsvis ska hållas på tyska har kollegium hållits med hjälp av tysktalande personal, vilket Kriminalvården anser vara en tillfredsställande lösning så länge personen är lämplig för uppdraget och har tillräckliga kvalifikationer.

Vad gäller läkarbesök den 13 maj 2014 anser Kriminalvården, mot bakgrund av att behandlande läkare enligt uppgift behärskat tyska och att H.R. enligt vad som uppgetts kunnat följa givna råd, anvisningar och önskemål, att behov av tolk inte kan anses ha förelegat.

Vad H.R. i övrigt anfört i sin skrivelse daterad den 18 maj 2014 föranleder ingen ytterligare kommentar från Kriminalvårdens sida utöver vad som framgår av yttrande till JO daterat den 20 oktober 2014.

H.R. kommenterade remissvaren.

I ett beslut den 22 april 2015 anförde *chefsJO Fura* följande:

Bedömning

Inledande överväganden

Genom utredningen har det framkommit att samtliga intagna på H.R:s avdelning placerades i avskildhet vid två tillfällen under vintern 2014. Vid båda tillfällena föregicks avskildhetsplaceringarna av att det hade påträffats narkotika eller spår av narkotikabruk på avdelningen. I samband med avskildhetsplaceringen den 5 februari upprättades ärenden om misstänkt misskötsamhet mot de intagna. Med anledning av vad som har framkommit om skälen för avskildhetsplaceringarna, nöjer jag mig med att i denna del konstatera att en anstalt har möjlighet att placera intagna i avskildhet under sådana förhållanden som varit aktuella vid de båda tillfällena.

I fråga om de intagnas förhållanden i samband med avskildhetsplaceringarna ger jag i det följande min syn på anstaltens beslut att stänga av vattnet i de intagnas bostadsrum. Jag uppehåller mig även något vid frågorna om de intagnas rätt till en timmes daglig utomhusvistelse och en anstalts anlitande av tolk.

Åtgärden att stänga av vattnet i det intagnas bostadsrum

Av utredningen framgår att anstalten Salberga i vissa situationer stänger av vattnet i de intagnas bostadsrum vid avskildhetsplaceringar. Detta sker när det kan misstänkas att det finns narkotika i anstalten och i andra situationer där det kan misstänkas att anstaltens, men även i förekommande fall polisens, arbete kan försväras. Åtgärden syftar alltså till att säkra bevis.

Dessa förhållanden gör att jag finner skäl att nämna något om Kriminalvårdens uppdrag. Av 1 § första stycket förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården följer att myndigheten ansvarar för att verkställa utdömda påföljder, bedriva häktesverksamhet och utföra personutredningar i brottmål. Vidare följer av 2 § i samma förordning att Kriminalvården ska verka för att

1. påföljder verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt
2. lagföring kan ske på ett effektivt sätt
3. återfall i brott förebyggs.

Enligt andra stycket i samma paragraf ska Kriminalvården särskilt vidta åtgärder som syftar till att brottslighet under verkställigheten förhindras, frigivning förbereds, narkotikamissbruket bekämpas och innehållet i verkställigheten anpassas efter varje individs behov. Vidare vill jag nämna att enligt 1 kap. 6 § andra stycket fängelselagen får en kontroll- eller tvångsåtgärd endast användas

om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Kriminalvården har framhållit att vattnet i de intagnas bostadsrum bara stängs av i ett ”initialt” skede av avskildhetsplaceringarna. Exakt under hur långa tidsrymder vattnet brukar vara avstängt framgår inte. Jag noterar emellertid att anstalten inte har tillbakavisat H.R:s påstående om att vattnet var avstängt i närmare sex timmar i samband med avskildhetsplaceringen den 27 januari 2014. I vart fall vid det tillfället har alltså vattnet varit avstängt under en relativt lång tid.

De intagna har i och för sig haft tillgång till toalett m.m. i angränsande utrymmen. Emellertid har de varit beroende av assistans från personal för att kunna besöka toalett. Det är därmed – även med beaktande av att vattnet enbart är avstängt i någon eller några timmar – fråga om en ingripande begränsning som riktas mot ett stort antal intagna. Av den anledningen måste åtgärden motiveras av tungt vägande skäl för att den ska framstå som proportionerlig.

Varje gång en anstalt överväger att vidta en sådan tvångsåtgärd måste den ställas i relation till vad som kan förväntas uppnås med insatsen och därmed om den framstår som proportionerlig. Det framgår inte huruvida åtgärden föregåtts av någon proportionalitetsbedömning från anstaltens sida. Uppgiften om att anstalten ”regelmässigt” vidtagit åtgärden vid avskildhetsplaceringar talar emot att så skulle vara fallet. Av Kriminalvårdens yttranden framgår inte heller om anstalten uppnådde det önskade resultatet när vattnet stängdes av vid de två avskildhetsplaceringarna, eller hur framgångsrikt detta tillvägagångssätt har varit i övrigt.

Av Kriminalvårdens yttranden framgår inte om denna typ av tvångsåtgärd är vanligt förekommande i landets kriminalvårdsanstalter, eller om det är fråga om en rutin som utvecklats lokalt i anstalten Salberga. Den omständigheten att jag inte tidigare, vare sig via anmälningar eller i samband med inspektioner av olika anstalter, uppmärksammats på detta tillvägagångssätt talar emot att det skulle vara fråga om en mer utbredd metod.

Ett av skälen till att denna praxis inte verkar ha fått någon större spridning kan vara att det är fråga om en både ingripande och resurskrävande åtgärd. Vidare är det på goda grunder möjligt att ifrågasätta hur effektiv den typen av insatser är och därmed om de verkligen är proportionerliga. Det är i och för sig inte möjligt att hävda att det i varje situation skulle vara oproportionerligt att stänga av vattnet och att det därmed är fråga om en otillåten metod. Emellertid är det en ingripande åtgärd som måste användas med urskiljning och jag vill åter understryka vikten av att den föregås av en proportionalitetsbedömning som dokumenteras.

Av utredningen framgår inte huruvida anstalten Salberga gjorde någon polisanmälan med anledning av narkotikafyndet. Enligt min mening är det lämpligt att anstalten gör en sådan anmälan om det framkommer misstankar om narkotikabrott. Skälet till det är, som jag konstaterat i ett tidigare ärende, att polis (eller i förekommande fall åklagare) ska ha möjlighet att på ett tidigt stadium

inleda en förundersökning samt besluta om utredningsåtgärder och straffprocessuella tvångsmedel.¹⁹ Det är naturligtvis viktigt att polisen tidigt ges möjlighet att exempelvis säkra bevis.

Med detta sagt är det med förvåning jag noterar att anstalten regelmässigt har stängt av vattnet för att underlätta polisens arbete. Om anstalten uppmärksammar att det finns narkotika i anstalten bör det göras en polisanmälan och därefter är det upp till polis eller åklagare att avgöra vilka åtgärder som behöver vidtas för att säkra bevisning m.m. En anstalt har i och för sig rätt att omhänderta ett föremål som påträffas i en anstalt, om det kan antas att föremålet kommer att tas i beslag. Ett sådant omhändertagande ska så snart som möjligt anmälas till den som får besluta om beslag, dvs. den undersökningsledare eller den åklagare som får fatta beslut enligt 27 kap. 4 § rättegångsbalken.²⁰ Jag vill understryka att det emellertid inte ingår i Kriminalvårdens uppdrag att på eget initiativ säkra bevis för andra myndigheters räkning. Anstalten har därmed agerat utanför Kriminalvårdens uppdrag och förtjänar kritik för detta.

Utomhusvistelser

Det framgår att de intagna i samband med avskildhetsplaceringarna inte kunde erbjudas den utomhusvistelse som de enligt huvudregeln i fängelselagen har rätt till. Kriminalvården har redogjort för innehållet i den bestämmelse som ger myndigheten rätt att i undantagsfall neka intagna en timmes daglig utomhusvistelse. Vidare har Kriminalvården redogjort för min syn på tillämpningen av denna bestämmelse så som den har kommit till uttryck i ett tidigare ärende.²¹

Mitt tidigare uttalande ska ses i ljuset av att en intagens möjlighet till en timmes daglig utomhusvistelse är en grundläggande rättighet som bara bör kunna begränsas i absoluta undantagsfall. Av den anledningen är det viktigt att en anstalt i samband med avskildhetsplaceringar aktivt vidtar åtgärder – exempelvis genom att kalla in extrapersonal – för att kunna erbjuda de intagna den utomhusvistelse de har rätt till så snart som möjligt efter att de har placerats i avskildhet. Vidare är det av vikt att utredningsarbetet bedrivs på ett sådant sätt att perioden i avskildhet kan hållas så kort som möjligt, samt att anstalten kontinuerligt omprövar behovet av placering i avskildhet. Samtidigt har jag förståelse för att det kan uppstå sådana praktiska svårigheter att de intagna inte kan erbjudas en hel timmes vistelse utomhus varje dag.

Dessa förhållanden, i förening med längden på de avskildhetsplaceringar som nu är aktuella, gör att jag inte finner någon anledning att kritisera anstalten i denna del. Däremot är jag kritisk till att anstalten inte har dokumenterat huruvida de intagna har kunnat erbjudas kortare utomhusvistelse under tiden i avskildhet.

Anlitandet av tolk

Som Kriminalvården har framhållit följer det av 8 § förvaltningslagen att en myndighet vid behov bör anlita en tolk om den har att göra med någon som inte

¹⁹ Se mitt beslut den 9 mars 2015 i dnr 2299-2014.

²⁰ Se 8 kap. 9 § fängelselagen och prop. 2009/10:135 s. 154.

²¹ Se JO 2014/15 s. 281.

behärskar svenska. JO har i ett tidigare ärende uttalat att en anstalt eller ett häkte i enklare ärenden lämpligen kan anlita en icke kvalificerad tolk, såsom personal. Emellertid bör en kvalificerad tolk alltid anlitas vid ärenden av större vikt för den intagne.²²

Jag saknar skäl att ifrågasätta anstaltens uppgifter om att personalen ansåg att H.R:s kunskaper i engelska var tillräckligt goda för att ett förhör m.m. skulle kunna genomföras utan en tysktalande tolk. Vidare framgår att anstalten därefter anlitat tysktalande personal som tolk i samband med kollegium. Det är naturligtvis en tillgång för en anstalt om det finns personal med språkkunskaper som kan agera tolk. Jag vill emellertid framhålla att det som regel rör sig om icke kvalificerade tolkar, vilket bör påverka när personalen används för sådana uppdrag. Vidare bör en anstalt inför beslutet att använda personal som tolk ta hänsyn till den situation som ska tolkas och dess betydelse för den intagne.²³ Det kan exempelvis finnas tillfällen med, i vart fall av den intagne upplevda, intressekonflikter mellan personalen och den intagne där det framstår som mindre lämpligt att anlita kriminalvårdspersonal som tolk. Så kan vara fallet vid utredningar av misstänkta misskötsamheter.

Övriga klagomål

Mot bakgrund av vad som har framkommit i remissvaren saknar jag skäl att kommentera H.R:s övriga klagomål. Jag konstaterar endast att utredningen i dessa delar inte ger anledning till kritik eller någon annan åtgärd från min sida.

Ärendet avslutas.

²² Se JO:s beslut den 3 april 2009 i dnr 5203-2007.

²³ Jfr beslut av Europadomstolen för mänskliga rättigheter den 5 januari 2010 i Diallo mot Sverige (ansökningsnummer 13205/07).

Kritik mot Kriminalvården, anstalten Umeå, för hanteringen av en handling med uppgift om att en viss intagen har ”skyddad id”

(Dnr 1993-2014 och 1994-2014)

Beslutet i korthet: Anmälaren har en s.k. sekretessmarkering. Enligt anmälaren har handlingar med hans namn och uppgiften om att han har ”skyddad id” hanterats på ett sådant sätt att intagna kunnat ta del av dem. När det gäller anstalten Borås har det inte gått att klarlägga vilken typ av handling det rört sig om. JO konstaterar i beslutet att det inte finns anledning att kritisera anstalten Borås. Däremot kritiseras anstalten Umeå för att en närvarolista som använts vid medicinutdelning har hanterats på ett sådant sätt att det funnits risk för att andra intagna kunde se uppgiften att anmälaren har ”skyddad id”. JO uttalar i beslutet att Kriminalvården i valet mellan att skriva ut ”skyddad id” eller inte måste göra en avvägning mellan olika intressen. Det ena är myndighetens behov av att i olika sammanhang använda noteringen som en varningssignal till den egna personalen. Det andra är den intagnes intresse av att uppgiften om att han eller hon har skyddad identitet inte riskerar att röjas. Om Kriminalvården väljer att skriva ut noteringen ”skyddad id” i en handling måste den – enligt JO – hanteras på ett sätt som gör att uppgiften om att den intagne har skyddad identitet inte röjs.

Anmälningar

I två anmälningar som kom in till JO den 3 april 2014 klagade N.N. på hur anstalterna Umeå och Borås hanterat hans personuppgifter. Han anförde i huvudsak följande:

Han lever sedan ett par år tillbaka med en s.k. sekretessmarkering. Handlingar med uppgifter om hans personnummer och noteringen ”skyddad id” har vid två tillfällen lämnats framme så att andra intagna har kunnat ta del av dem.

Anstalten Borås

Den 6 september 2013 upptäckte han att någon i anstalten Borås personal lämnat ett beslut som gällde honom obevakat på vårdarnas kontor. I beslutet fanns hans namn och intill stod det ”(skyddad id)”. Kontorsrummet har stora fönster, vilket gör att alla intagna kan se in. Anstaltspersonalens agerande ledde till att han utsattes för hot och utpressning av en medintagen. Han placerades också i avskildhet den 8–19 september 2013 i avvaktan på förflyttning till en annan anstalt. Han har även tvingats att byta efternamn.

Anstalten Umeå

Den 11 november 2013 upptäckte han att någon i anstalten Umeås personal hade lämnat en medicinpärm helt öppen i matsalen så att de intagna kunde se hans personnummer. Bredvid hans namn och personnummer stod det ”(skyddad id)”. Anstaltspersonalens agerande ledde till att han utsattes för hot av en

medintagen. Han placerades också i avskildhet den 11–14 november 2013 i väntan på förflyttning till en annan anstalt.

Utredning

Vid ett telefonsamtal med N.N. hämtade JO in kompletterande uppgifter. Vid samtalet framkom bl.a. följande:

Det är hans adress som är skyddsvärd. Hans namn är inte en känslig uppgift. Han har nyligen lämnat in ett ersättningsanspråk till anstalten Borås med anledning av att han tvingades byta efternamn. Han är kritisk till att anstaltarna skriver ”skyddad id” i sina handlingar eftersom andra intagna då uppmärksammas på att han har skyddade personuppgifter.

Därefter begärde JO att Kriminalvården skulle yttra sig över det som N.N. anfört i sina anmälningar. I remissvaret anförde Kriminalvårdens huvudkontor, genom enhetschefen Elisabeth Lager, följande:

Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från region Väst, som i sin tur hämtat in uppgifter från anstalten Borås. Yttrande har även inhämtats från region Nord, som i sin tur hämtat in uppgifter från anstalten Umeå. Vidare har uppgifter inhämtats från Kriminalvårdens klientadministrativa system för anstalt (KLAS-A) och kriminalvårdsregistret (KVR). Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram.

N.N. ankom till anstalten Borås den 19 juli 2013. Den 8 september beslutade anstalten Borås att N.N. på egen begäran skulle placeras i avskildhet enligt 6 kap. 4 § första stycket fängelselagen (2010:610) (FäL). N.N. förflyttades till anstalten Umeå den 19 september. Den 11 november beslutade anstalten Umeå att N.N. skulle placeras i avskildhet enligt 6 kap. 7 § första stycket 2 FäL efter att han utsatts för hot om våld från medintagna på avdelningen. Den 13 november beslutade anstalten att N.N. inte längre skulle vara placerad i avskildhet med anledning av att han fått ny anstaltsplacering, varefter han förflyttades samma dag.

I detta fall är det uppgiften om N.N:s adress som är skyddsvärd. I KLAS-A och i KVR framgår det att N.N. har ”skyddad identitet”. Uppgifter om N.N:s adress är inte tillgängliga i KLAS-A eller KVR utan en särskild behörighet, vilken endast innehas av ett fåtal personer på Kriminalvårdens huvudkontor. Någon uppgift om klientens adress framgår inte av beslut som skrivs ut från KLAS-A eller KVR. När ett beslut skrivs ut framgår inte heller att klienten har skyddade identitetsuppgifter.

Anstalten Borås har uppgett att det är oklart om det var ett beslut eller någon annan typ av handling som legat synlig på kontoret. N.N. har aldrig hemlighållit sitt namn för övriga intagna på anstalten. Det finns inget i utredningen som pekar på ett samband mellan hanteringen av handlingen och de hot och den utpressning som N.N. påstår att han utsatts för på anstalten Borås. N.N. har begärt ersättning för ansökningsavgiften för en ny identitetshandling. Anstalten Borås är av uppfattningen att den skyddsvärda uppgiften, klientens adress, inte hanterats på ett felaktigt sätt. Något beslut i ersättningsärendet har emellertid inte fattats.

På anstalten Umeå hade man tidigare en lista för att föra närvarokontrollen vid lunch och middag som skrevs ut från KLAS-A. Listan hette ”närvarolista”. På denna lista följde notering om ”skyddad identitet” med. Först stod namnet och därefter ”skyddad identitet”. Två kriminalvårdare ansvarar för att lämna ut medicinen vid måltider och sitter med listan i matsalen.

Enligt uppgift från regionens sjukvårdssamordnare tillhandahålls läkemedel regelmässigt vid måltider, vanligtvis tre gånger om dagen samt till natten. En identitetskontroll ska ske för att säkerställa att rätt medicin överlämnas till rätt klient och vid rätt tillfälle. Identitetskontrollen är kopplad mellan namn och personnummer på den intagne och namn och personnummer på ApoDos [*medicin förpackad i dospåsar, JO:s anm.*] eller dosett. Det går inte att utesluta att det funnits viss risk för att intagna kunnat se namn och noteringen om skyddad identitet. Listan lämnades däremot aldrig obevakad. Anstalten Umeå har sedan en tid bytt till en annan lista, beläggningslistan. Av den framgår inte om en intagen har skyddad identitet.

Författningsbestämmelser

Av 35 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), (OSL) framgår bl.a. att sekretess gäller inom Kriminalvården för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut av Kriminalvården eller en övervakningsnämnd.

Enligt 21 kap. 3 § första stycket OSL gäller sekretess för uppgift om en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, den enskildes telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med denne samt för motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Av Skatteverkets vägledning för hantering av sekretessmarkerade personuppgifter i offentlig förvaltning, publicerad i november 2004, framgår att ”Uppgifterna som registreras i folkbokföringen är som huvudregel offentliga. I vissa fall kan det dock skada en person att uppgifter om denne lämnas ut. Det kan t.ex. gälla någon som är hotad eller förföljd. Skatteverket kan då föra in en markering för särskild sekretessprövning, en s.k. sekretessmarkering, i folkbokföringsdatabasen för den personen. Den legala innebörden av sekretessmarkeringen är att uppgifter om personen enligt folkbokföringens bedömning inte bör lämnas ut utan en särskild sekretessprövning. Det är med andra ord ingen absolut sekretess. [---] Mottagande myndighet väljer själv hur den ska hantera sekretessmarkerade personuppgifter i sina system. [---] En sekretessmarkering innebär inte någon absolut sekretess för skyddade uppgifter. Vid en begäran om utlämnande av personuppgifter ska varje myndighet själv göra en sekretessbedömning.”

Av 6 kap. 4 § första stycket [*Fäl, JO:s anm.*] framgår att en intagen får, om det är lämpligt, medges att på egen begäran hållas avskild från andra intagna.

Av 6 kap. 7 § första stycket 2 Fäl framgår att en intagen får hållas avskild från andra intagna om det är nödvändigt med hänsyn till att det finns risk för den intagnes säkerhet till liv och hälsa. Ett beslut om avskildhet ska omprövas så ofta det finns anledning till det.

Kriminalvårdens bedömning

Personuppgifter, oavsett om de är s.k. skyddade personuppgifter eller inte, ska alltid hanteras med försiktighet. Vid Kriminalvården gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden bl.a. om det kan antas att den enskilde lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld om uppgiften röjs. Kriminalvården har, vilket påtalats i tidigare yttrande (se JO:s dnr 5590-2013), emellertid mycket begränsade möjligheter att sekretessbelägga uppgifter om enskildas personliga förhållanden som förekommer i beslut (35 kap. 15 § andra stycket OSL). Även om man skulle

kunna överväga att endast skriva ut personnummer, vilket kräver en ombyggnad av KLAS-A och KVR, kvarstår detta faktum. Ett eventuellt utlämnande av en personuppgift ska alltid föregås av en sekretessprövning. Kriminalvårdens kännedom om att en person har en sekretessmarkering i folkbokföringen är en indikation på att särskild försiktighet bör iaktas vid hantering av en sådan uppgift. Notering om ”skyddad ID” fungerar som en varningssignal till användaren om att det finns sekretessmarkerade uppgifter om klienten och därmed även som ett skydd för klienten att sekretessmarkerade personuppgifter behandlas med särskild försiktighet. I förevarande ärende är det uppgiften om N.N:s adress som sekretessmarkerats och därmed ansetts vara särskilt skyddsvärd.

Kriminalvårdens hantering av den sekretessmarkerade uppgiften, i förevarande ärende klientens adress, innebär att det i fältet för klientens adress istället har registrerats ”skyddad identitet”. Uppgift om klientens adress visas således i varken KLAS-A eller i KVR. Någon risk för att uppgiften om adressen skulle kunna finnas med på någon utskrift från systemen har därmed heller inte funnits. Kriminalvården anser därför inte att det föreligger någon risk för att den skyddsvärda uppgiften, via beslut eller andra handlingar, skulle kunna röjas.

Det är givetvis beklagligt att handlingar innehållande notering om ”skyddad ID” förvarats på ett sådant sätt att det funnits risk för att medintagna skulle kunna se uppgiften. Anstalten Umeå har även vidtagit åtgärder för att ytterligare begränsa risken för att medintagna ska kunna se notering om ”skyddad ID” genom att byta till en annan lista för närvarokontroll av vilken det inte framgår någon notering. Eftersom den skyddsvärda uppgiften, klientens adress, inte röjts, anser Kriminalvården emellertid inte att personuppgifterna hanterats i strid med bestämmelserna i OSL.

N.N. gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 13 april 2015 anförde *chefsJO Fura* följande:

Bedömning

Rättslig reglering

Kriminalvården har i sitt remissvar redogjort för de bestämmelser som har betydelse i ärendet.

Allmänna utgångspunkter

Som Kriminalvården anförts ska personuppgifter alltid hanteras med försiktighet, oavsett om de är s.k. skyddade personuppgifter eller inte.

Kriminalvården har anförts att noteringen ”skyddad id” fungerar som en varningssignal till den egna personalen om att det finns sekretessmarkerade uppgifter om den intagne. Noteringen fungerar därmed också, enligt Kriminalvården, som ett skydd för den intagne i och med att hans eller hennes personuppgifter behandlas med särskild försiktighet. N.N. har dock uttryckt sitt missnöje med att Kriminalvården i sina handlingar anger att den intagne har ”skyddad id” eftersom andra intagna då uppmärksammas på att den intagne har skyddade personuppgifter. Det är inte otänkbart att vissa intagna använder den informationen för att utpressa eller på annat sätt skada den intagne som har skyddade personuppgifter.

I ett beslut den 19 december 2005 uttalade dåvarande justitieombudsmannen Cecilia Nordenfelt kritik mot att en anstalt röjt uppgiften att en viss intagne

hade skyddad identitet för andra intagna (dnr 2103-2005). Uppgiften om att den intagne hade skyddad identitet framgick av en lista med namnen på de intagna. Alla intagna hade möjlighet att se uppgifterna i listan i och med att den användes för kvittens vid utdelning av telefonkort. Den intagne i nyss nämnda ärende vände sig därefter till Justitiekanslern med ett ersättningsanspråk som grundades på samma omständigheter som JO-anmälan. I sitt yttrande till Justitiekanslern i det ärendet (dnr 1438-06-40) konstaterade Kriminalvården att sekretess gällde för uppgiften att den intagne hade skyddad identitet. Vidare konstaterades att den tjänsteman som skrev ut listan gjorde sig skyldig till brott mot tystnadsplikten.

I valet mellan att skriva ut ”skyddad id” eller inte måste Kriminalvården, enligt min mening, göra en avvägning mellan olika intressen. Det ena är myndighetens behov av att i olika sammanhang använda noteringen som en varningssignal till den egna personalen. Det andra är den intagnes intresse av att uppgiften om att han eller hon har skyddad identitet inte riskerar att röjas. Om Kriminalvården väljer att skriva ut noteringen ”skyddad id” i en handling måste den hanteras på ett sätt som gör att uppgiften om att en intagen har skyddad identitet inte röjs.

Anstalten Borås – handling med personuppgifter synlig på kontoret

När det gäller anstalten Borås konstaterar jag att det inte har gått att klarlägga vilken typ av handling det var som låg framme på vårdarnas kontor. Enligt Kriminalvården framgår dock inte uppgifter om en intagens adress av utskrifter av beslut från de klientadministrativa systemen KLAS-A eller KVR. När ett beslut skrivs ut framgår inte heller att den intagne har skyddade identitetsuppgifter. Enligt Kriminalvården finns det inget i utredningen som pekar på ett samband mellan hanteringen av handlingen och de hot eller den utpressning som N.N. påstår att han utsatts för. Anstalten Borås är av uppfattningen att den skyddsvärda uppgiften, dvs. N.N:s adress, inte har hanterats på ett felaktigt sätt.

Min slutsats blir att av det som framkommit genom utredningen finns det ingen anledning för mig att rikta någon kritik mot anstalten. Jag vill dock i detta sammanhang påminna om att handlingar med personuppgifter alltid ska hanteras med försiktighet. Det gäller som jag framhållit tidigare även en uppgift om att en intagen har ”skyddad id”.

Anstalten Umeå – närvarolista med uppgift om ”skyddad id” synlig i matsalen

När det gäller hur anstalten Umeå hanterat N.N:s personuppgifter i samband med medicinutdelning framgår följande. Vid den tidpunkt som är aktuell i ärendet använde anstaltspersonalen en lista som kallades ”Närvarolista” för att kontrollera de intagnas identitet vid medicinutdelningen. I den listan fanns uppgift om de intagnas namn och – i förekommande fall – en notering om att den intagne har ”skyddad id”. Enligt Kriminalvården lämnades listan aldrig obevakad men det går inte att utesluta att andra intagna kan ha sett namnen och noteringen ”skyddad id”. Anstalten Umeå har sedan en tid bytt till en annan lista, kallad

”Beläggningslistan”. Av den listan framgår det inte att en intagen har skyddad identitet.

Av det som framkommit genom utredningen finns det ingenting som tyder på att anstalten hanterat N.N:s adressuppgifter på ett sådant sätt att det funnits risk för att uppgifterna skulle kunna röjas. N.N. har dock uttryckt sitt missnöje med att anstalten i sina handlingar anger att en intagen har ”skyddad id” eftersom andra intagna då uppmärksammas på att den intagne har skyddade personuppgifter. Som jag anført ovan under rubriken Allmänna utgångspunkter måste en handling med noteringen ”skyddad id” hanteras på ett sätt som gör att uppgiften om att en viss intagen har skyddad identitet inte röjs. Jag är kritisk till att anstalten Umeå hanterat en närvarolista med uppgift om att N.N. har skyddad identitet på ett sådant sätt att det funnits risk för att andra intagna kunde se uppgiften.

Som jag anført ovan måste det göras en avvägning mellan Kriminalvårdens behov av att i olika sammanhang ange ”skyddad identitet” som en varningssignal för personalen och risken för att uppgiften röjs. När det gäller listor för medicinutdelning verkar det rimligt att den intresseavvägningen resulterar i att man inte tar med uppgiften om skyddad identitet. Jag ser positivt på att anstalten Umeå bytt till en annan lista. Jag vill också förtydliga att jag har förståelse för att resultatet av intresseavvägningen i andra fall kan bli att anmärkningen ”skyddad id” ska finnas med. Valet att skriva ut noteringen om ”skyddad id” i en handling måste då med nödvändighet påverka hur handlingen hanteras.

Övrigt

Det har tidigare kommit fram uppgifter om att Kriminalvården anser att de nuvarande sekretessreglerna i 35 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen inte ger myndigheten tillräckliga möjligheter att skydda enskildas personliga förhållanden. Av den anledningen finner jag skäl att skicka över en kopia av detta beslut till Justitiedepartementet och riksdagens justitieutskott för kännedom.

Ärendet avslutas.

Kritik mot en tjänsteman i Kriminalvården, anstalten Skänninge, för att misstänkt narkotika som hittats i anstalten bytts ut mot bakpulver. Anstalten kritiseras även för att inte ha polisanmält fyndet av den misstänkta narkotikan.

(Dnr 2299-2014)

Beslutet i korthet: När anstaltspersonal hittade misstänkt narkotika i anstaltens verkstadslokal bestämde en kriminalvårdsinspektör att pulvret som hade hittats skulle ersättas med bakpulver. Därefter visiterades alla intagna som hade befunnit sig i lokalen. Syftet med åtgärden var, enligt Kriminalvården, att försöka få klarhet i vilka som var inblandade i den misstänkta narkotikahandlingen. JO ser mycket allvarligt på att Kriminalvården i detta fall tagit på sig polisens uppgift att utreda ett brott som hör under allmänt åtal. Den aktuella kriminalvårdsinspektören får allvarlig kritik för sitt agerande. JO är också kritisk till att anstalten inte polisanmälde fyndet av den misstänkta narkotikan.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 15 april 2014 klagade intagna på avdelning V3, hus D, anstalten Skänninge bl.a. på att anstalten placerat ut bakpulver och därefter kroppsvisiterat samtliga intagna. De intagna uttryckte även sitt missnöje med den fritidsutrustning som anstalten tillhandahåller och med att en intagen nekats sjukhusvård.

Utredning

JO begärde att Kriminalvården skulle yttra sig över det som anmälarna anfört om utplacering av bakpulver och efterföljande kroppsvisitationer.

I remissvaret anförde Kriminalvården, region Öst, genom tf. stabschefen Eva Jonsson, följande:

Anmälan

Intagna på hus D avdelning vänster 3 i anstalten Skänninge har i en anmälan till JO anfört klagomål mot kriminalvårdsinspektör Alan Dapo. Av de intagnas anmälan framgår bl.a. att A.D. placerat ut bakpulver i ett utrymme i anstaltens verkstad för att se vem av de intagna som skulle ge efter för sitt beroende och att han därefter gett personal i uppdrag att genomföra kroppsvisitationer på samtliga intagna.

Sakförhållanden

Kriminalvården, region Öst, har inhämtat uppgifter från anstalten Skänninge genom kriminalvårdschef Joachim Danielsson. Av uppgifterna har i huvudsak följande framkommit.

Den 11 april 2014 överhörde kriminalvårdspersonal, på hus D, en konversation mellan två intagna där det framgick att någonting gömms under ett handfat på en av toaletterna i anstaltens verkstadslokal. På förekommen anledning visiterades toaletterna i anstaltens verkstad och ett beslag av miss-

tänkt narkotika, ett vitt pulver, gjordes under ett av handfaten. Det vita pulvret var placerat i ett kuvertformat papper. Beslaget skickades till Rättsmedicinalverket i Linköping för analys. Efter att beslaget gjorts, godkände kriminalvårdsinspektör A.D. att den misstänkta narkotikan ersattes med bakpulver och att det kuvertformade pappret åter placerades under handfattet. Syftet var att han på detta sätt skulle få en möjlighet att komma till klarhet med vilka intagna som var involverade i den misstänkta droghandlingen.

Mot bakgrund av att man beslagtagit misstänkt narkotika i anstaltens verkstad visiterades samtliga intagna som befunnit sig i lokalen i samband med arbetsdagens slut den 11 april 2014. Visitationerna utfördes av ett flertal kriminalvårdare i ett så kallat slussområde, som saknar övervakningskameror, och som de intagna passerar innan de släpps över till bostadshuset. Syftet med visitationen var, mot bakgrund av tidigare beslag, att eftersöka otillåtna föremål.

Tillämpliga författningsbestämmelser

1 kap. 4-6 §§, 8 kap. 4 §, 8-9 §§ fängelselagen (2010:610), FäL
23 § fängelseförordningen (2010:2010), FäF

Kriminalvårdens, region Öst, bedömning

Ett av kriminalvårdens mål är att förhindra förekomsten av narkotiska preparat i anstalt och häkte och narkotikabekämpningen har ett stort värde eftersom tillgång till droger ökar faromomenten för personalen, med inslag av våld och hot om våld mellan såväl personal och intagna som mellan intagna.

Av utredningen i ärendet framgår att kriminalvårdspersonal vid visitation den 11 april 2014 påträffat misstänkt narkotika, ett vitt pulver, i ett kuvertformat papper under ett handfat i anstaltens verkstadslokal. Det framgår vidare att kriminalvårdsinspektör A.D. i syfte att försöka komma till klarhet med vem eller vilka intagna som var involverade i den misstänkta droghandlingen godkände att kuvertet åter placerades under handfattet och att innehållet ersattes med bakpulver. Vidare framgår att en visitationsinsats genomfördes den 11 april 2014, mot bakgrund av att ovan nämnda beslag gjorts.

Kriminalvården, region Öst, konstaterar inledningsvis att intagna får kroppsvisiteras för eftersökande av otillåtna föremål om det sker i en stickprovskontroll eller i anslutning till en större undersökning som av säkerhetsskäl görs av ett utrymme inom anstalten och de intagna har eller har haft särskild anknytning till utrymmet. Vid en kroppsvisitation ska de intagna visas all den hänsyn som omständigheterna medger. I aktuellt fall har intagna som befunnit sig i samma lokal som man påträffat misstänkt narkotika visiterats. Det framgår att visitationen skett i ett särskilt avskilt utrymme, ett slussutrymme, och att visitationen utförts i närvaro av annan personal. Kriminalvården, region Öst, finner utifrån de uppgifter som framkommit i ärendet att det framstår som en motiverad åtgärd att visitera de intagna i syfte att eftersöka otillåtna föremål mot bakgrund av att man beslagtagit misstänkt narkotika i samma lokal som de intagna vistas i. Det saknas därmed skäl att vidta några vidare åtgärder från myndighetens sida med anledning av detta.

Kriminalvården, region Öst, konstaterar vidare att anstalten Skänninge fortlöpande arbetar med att förhindra förekomsten av narkotiska preparat på anstalten och att anstalten har väl fungerande rutiner för hur man hantear beslag av misstänkt narkotika. Kriminalvårdsinspektör A.D. har gett uttryckt för att han är väl införstådd med att han i aktuellt fall vidtagit en omotiverad åtgärd, i samband med att han godkände att det beslagtagna kuvertet åter placerades under handfattet men med ett annat innehåll, och att

han är väl införstådd med att detta tillvägagångssätt inte ligger i linje med Kriminalvårdens sätt att hantera och förhindra förekomsten av narkotiska preparat inom en anstalt. Kriminalvården, region Öst, bedömer med beaktande av ovan anført att det saknas skäl att vidta några vidare åtgärder från myndighetens sida med anledning av A.D:s agerande.

JO begärde därefter att Kriminalvårdens huvudkontor skulle yttra sig över det som anmälnarna anført om utplacering av bakpulver och efterföljande kroppsvisitationer.

I remissvaret anförde Kriminalvårdens huvudkontor, genom enhetschefen Elisabeth Lager, följande:

Sakförhållanden

Ytterligare uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från region Öst, som i sin tur hämtat in uppgifter från anstalten Skänninge. Till tidigare inlämnat yttrande kan följande tilläggas och förtydligas.

Efter att personal överhört en konversation mellan två intagna på två olika avdelningar om att något gömms under ett handfat på en av toaletterna i anstaltens verkstadslokal så gjordes en genomsökning av dessa toaletter. Ett vitt pulver påträffades i ett kuvertformat papper. Anstalten misstänkte att det kunde röra sig om narkotika. På inrådan av kriminalvårdsinspektör Alan Dapo ersattes pulvret i kuvertet med bakpulver. Syftet med åtgärden var att försöka få klarhet i vilka som var inblandade i den misstänkta narkotikahandlingen. Pulvret skickades till Rättsmedicinalverket i Linköping för analys. Med anledning av att det rörde sig om en mindre mängd pulver gjordes ingen polisanmälan av anstalten.

Kriminalvårdsinspektör Alan Dapo beordrade att samtliga intagna i verkstadslokalen skulle visiteras efter sysselsättningstidens slut för eftersökande av otillåtna föremål, dvs. i aktuellt fall misstänkt narkotika. Kroppsvisitationerna genomfördes i ett slussområde, som de intagna passerar innan de släpps till bostadsavdelningarna. Området är inte kameraövervakat. Några otillåtna föremål påträffades inte vid visitationerna. Incidenten har inte föranlett någon disciplinär påföljd för någon intagen.

Rättsmedicinalverkets analys av preparatet som upphittades visade att det rörde sig om en läkemedelssubstans (buspiron) som inte är narkotikaklassad.

Med anledning av kriminalvårdsinspektör Alan Dapos sätt att hantera den misstänkta narkotikan, dvs. genom att ersätta den med bakpulver, har kriminalvårdschefen för verksamhetsområdet Skänninge hållit ett samtal med Alan Dapo, eftersom detta tillvägagångssätt inte överensstämmer med Kriminalvårdens normala rutiner. Då kriminalvårdsinspektören numer är väl införstådd i olämpligheten med sitt agerande har region Öst inte bedömt det nödvändigt att vidta någon ytterligare åtgärd med anledning av det inträffade.

Författningsbestämmelser

Av 1 kap. 6 § fängelselagen (2010:610) (FäL) 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.

Enligt 8 kap. 4 § FäL får en intagen kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas för eftersökande av otillåtna föremål om det finns anledning att anta att ett sådant föremål kommer att anträffas på honom eller henne, han eller hon återkommer efter en vistelse utanför anstalt, han eller hon har haft ett besök

utan sådan kontroll som avses i 7 kap. 2 §, eller det sker i en stickprovskontroll eller i anslutning till en större undersökning som av säkerhetsskäl görs av ett utrymme inom anstalten och den intagne har eller har haft särskild anknytning till utrymmet.

Av 8 kap. 8 § FÅL följer att alkohol, narkotika, andra berusningsmedel, sådana medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller sådana varor som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor får omhändertas och förstöras om de medförs av någon som ska tas in i en anstalt, om de påträffas hos en intagen, om de sänds till en intagen, eller om de på annat sätt påträffas inom en anstalt och det inte finns någon känd ägare till dem.

Kriminalvårdens bedömning

Som anges i tidigare inlämnat yttrande är en av Kriminalvårdens viktigaste målsättningar att hålla häktes- och anstaltsmiljön fri från narkotika. Kriminalvården har en nollvision när det gäller förekomsten av narkotika och till stöd för arbetet har en narkotikastrategi utarbetats. Av strategin framgår bl.a. att påträffad narkotika ska omhändertas och en polisanmälan ska göras.

I aktuellt fall har en kriminalvårdsinspektör ersatt misstänkt narkotika med bakpulver för att försöka klargöra vilka intagna i anstalten som eventuellt sysslar med hantering av narkotika. Att identifiera intagna som befäras syssla med narkotika är en av tre huvuddelar i narkotikastrategin. Det tillvägagångssätt som användes i aktuellt fall är dock inte i enlighet med Kriminalvårdens normala rutiner. I säkerhetshandboken klargörs att det är polisens uppgift, inte Kriminalvårdens, att genom förundersökning utreda brott som begås i anstalt och häkte. Det gjordes ingen polisanmälan i aktuellt fall, detta med hänvisning till att det endast rörde sig om en liten mängd pulver som upphittats.

Som framgår av regelverket får intagna kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas för eftersökande av otillåtna föremål om det sker i anslutning till en större undersökning som av säkerhetsskäl görs av ett utrymme inom anstalten och den intagne har eller haft särskild anknytning till utrymmet. En intagen får även kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas om det finns anledning att anta att ett otillåtet föremål kommer att anträffas på honom eller henne. I aktuellt fall hade misstänkt narkotika påträffats i sysselsättningslokalen. Samtliga intagna som befann sig i sysselsättningslokalen i samband med fyndet fick därför genomgå en visitation efter sysselsättningsstidens slut. Visitationerna genomfördes enskilt i ett slussutrymme utan kameraövervakning. Även om den misstänkta narkotikan som påträffats hade ersatts av bakpulver bedömer Kriminalvården att användandet av visitationer framstår som en motiverad åtgärd med hänsyn till att det inte är osannolikt att det fanns mer narkotika i lokalen som någon eller några intagna skulle försöka föra med sig från sysselsättningslokalen för bruk eller spridning.

Ärendet har inte anmälts till Kriminalvårdens personalansvarsnämnd. Med anledning av det inträffande har dock ett samtal hållits med aktuell kriminalvårdsinspektör, som förstått olämpligheten i sitt agerande. Även om Kriminalvården ser allvarligt på att anstalten i aktuellt fall frångått normala rutiner och dessutom gått utanför vad som är Kriminalvårdens ansvar och uppdrag bedöms någon ytterligare åtgärd inte vara nödvändig.

Anmälarna gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 9 mars 2015 anförde *chefsJO Fura* följande:

Bedömning

Rättslig reglering

Kriminalvårdens huvudkontor har i sitt remissvar redogjort för de bestämmelser som har betydelse i ärendet.

Kroppsvsitation av samtliga intagna

JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet. JO kan inte ändra eller upphäva myndigheters beslut och brukar inte ta ställning till om beslut är riktiga i sak eller uttala sig om de bedömningar en myndighet har gjort i ett enskilt fall. Jag finner inte skäl att frångå den principen i detta fall och avstår därför från att uttala mig om huruvida beslutet att kroppsvisitera samtliga intagna var befogat eller inte.

Var det rätt att byta ut den misstänkta narkotikan mot bakpulver?

Av utredningen framgår att kriminalvårdsinspektören Alan Dapo bestämt att pulvret som hade hittats i ett kuvert i verkstadslokalen skulle ersättas med bakpulver. Syftet med åtgärden var, enligt Kriminalvården, att försöka få klarhet i vilka som var inblandade i den misstänkta narkotikahandlingen. Av Kriminalvårdens yttrande framgår att detta tillvägagångssätt inte överensstämmer med Kriminalvårdens normala rutiner. Av yttrandet framgår vidare att det i Kriminalvårdens säkerhetshandbok klagas på att det är polisens uppgift, inte Kriminalvårdens, att genom en förundersökning utreda brott som begås i anstalter och häkten. Jag har samma uppfattning som Kriminalvården i denna fråga. Jag ser mycket allvarligt på att Kriminalvården i detta fall tagit på sig polisens uppgift att utreda ett brott som hör under allmänt åtal. För att belysa allvaret i åtgärden vill jag framhålla följande. Åtgärden att byta ut det misstänkta pulvret mot bakpulver ska sannolikt bedömas som s.k. bevisprovokation. Provokativa åtgärder är en spanings- och utredningsmetod som anses så juridiskt svårbedömd att det i Riksåklagarens riktlinjer, RÅR 2007:1, föreskrivs att det endast är åklagare i egenskap av förundersökningsledare som får fatta beslut om det.

Alan Dapo förtjänar allvarlig kritik för sitt agerande. Jag noterar att anstaltschefen sett till att Alan Dapo numera är väl införstådd med det olämpliga i hans agerande och förutsätter därför att det inte kommer att upprepas.

Var det rätt att inte göra en polisanmälan?

Av utredningen framgår att anstalten inte gjorde någon polisanmälan om att personalen hade hittat ett pulver som misstänktes vara narkotika. Orsaken till det var, enligt Kriminalvården, att det rörde sig om en mindre mängd pulver. Jag konstaterar att det vid en analys av pulvret visade sig att det inte var narkotika. Utredningen ger inte svar på om ställningstagandet att inte polisanmäla gjordes före eller efter att anstalten tagit del av analysresultatet.

Kriminalvården har i sitt remissvar anfört att det i myndighetens narkotikastrategi sägs att narkotika som påträffas ska omhändertas och att det ska göras en polisanmälan. Jag delar Kriminalvårdens uppfattning att det är lämpligt att

det görs en polisanmälan när narkotika hittas i en anstalt. Även om det vid tidpunkten för fyndet inte är klarlagt att det rör sig om narkotika bör en polisanmälan göras om man misstänker det. Skälet till det är bl.a. att polisen (eller i förekommande fall åklagaren) ska ha möjlighet att på ett tidigt stadium inleda en förundersökning och besluta om utredningsåtgärder och straffprocessuella tvångsmedel. Det är naturligtvis viktigt att polisen tidigt ges möjlighet att exempelvis säkra bevis. Min slutsats blir alltså att anstalten borde ha gjort en polisanmälan. Att det rör sig om en mindre mängd pulver har enligt min mening inte någon betydelse i sammanhanget. Skälet till det är att innehav av narkotika i en anstalt i rättspraxis har bedömts som narkotikabrott av normalgraden, trots att den mängd det varit fråga om var ringa (RH 1981:122). Jag är kritisk till att anstalten inte polisanmälde fyndet av den misstänkta narkotikan.

Övrigt

Jag finner inte anledning att kommentera det som anmälarna anfört i övrigt. Ärendet avslutas.

Kritik mot Kriminalvården, häktet Sollentuna, för brister i dokumentationsplikten m.m.

(Dnr 4313-2014)

Beslutet i korthet: En intagen har placerats i avskildhet under sin vistelse i häktet Sollentuna. Vid tidpunkten för avskildhetsplaceringarna var den intagne 17 år gammal och därmed att betrakta som ett barn. I sitt beslut framhåller chefsJO att Kriminalvården måste iakta stor försiktighet med att vidta tvångsåtgärder mot barn. Om ett barn placeras i avskildhet har Kriminalvården ett särskilt ansvar för att se till dels att perioden i avskildhet blir så kort som möjligt, dels att det vidtas isoleringsbrytande åtgärder. Vidare måste, vid den proportionalitetsbedömning som alltid ska göras i samband med tvångsåtgärder, den omständigheten att åtgärden riktas mot ett barn få särskild tyngd.

I beslutet kritiserar chefsJO häktet Sollentuna för att inte ha dokumenterat skälen till att den intagnes tillgång till kläder hade begränsats vid en avskildhetsplaceringarna.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 29 juli 2014, framförde advokaten Christian Oxhamre klagomål över hur en intagen, S.B., som han hade varit förordnad som offentlig försvarare åt, hade behandlats under en vistelse i häktet Sollentuna. Han anförde i huvudsak följande:

Under perioden den 27 april till den 13 juni 2014 var S.B. placerad i häktet Sollentuna. Vid tidpunkten var han 17 år gammal. Under de första två veckorna fick han inte kontakta sina föräldrar, trots att han hade fyllt i en ansökan om att få göra det. Anledningen var att häktespersonalen påstod att det inte gick att

ordna en tolk. Under vistelsen i häktet fick han genomföra två kortare telefonsamtal till sina föräldrar (ett tredje samtal avbröts på grund av att tolkningen inte fungerade). Samtalen skedde under bevakning, och vidare tilläts S.B:s pappa göra ett kortare bevakat besök. I kontakter med Christian Oxhamre har S.B:s föräldrar uppgett att de vid ett flertal tillfällen försökte kontakta sin son men nekades kontakt av häktespersonalen. Även Christian Oxhamre har vid ett flertal tillfällen kontaktat häktet och uppmanat dem att låta S.B. ha kontakt med sina föräldrar, till synes utan resultat.

I samband med vistelsen i häktet blev S.B. vid två tillfällen placerad i avskildhet. Vid det första tillfället han placerades i avskildhet (den 18 maj 2014) fick han klä av sig alla sina kläder. Han fick endast ett par kalsonger att ha på sig. Dagen efter fick han även en t-shirt och strumpor. Vidare tilläts han att lämna bostadsrummet under 30 minuter per dag för promenad och att duscha varannan dag. Han fick inte träffa någon, och veckosamtalen med föräldrarna drogs in. Bostadsrummet var enbart utrustat med en madrass, och där fick han sitta i fem dagar. Därefter blev han flyttad till häktets säkerhetsavdelning där han satt i fyra dagar. Under den perioden fick han lämna bostadsrummet under en timme per dygn. Han blev därefter flyttad till restriktionsavdelningen, och även där var han inlåst under 23 timmar per dygn. Den 28 maj flyttades han till en samsittningsavdelning med vuxna intagna. Samsittning tilläts under 5,5 timmar per dygn, och S.B. var ensam ungdom på avdelningen.

Huvudförhandlingen påbörjades den 10 juni 2014. Direkt därefter placerades S.B. återigen i avskildhet, och där var han placerad till den 13 juni. I samband med placeringen i avskildhet blev han nedbrottad av ett flertal kriminalvårdare och hans tröja och linne klipptes upp. Kriminalvårdarna uppgav att han hädanefter skulle behandlas som en ”vuxen intagen”. Under vistelsen i avskildhet fick han endast ha kalsonger på sig. Vidare tilläts han inte ha sina glasögon, och han tilläts inte lämna bostadsrummet. Han tilläts inte heller duscha, och han fick inte något toalettpapper. Under vistelsen i avskildhet tilläts han inte kontakta sina föräldrar. Inte heller tilläts han kontakta Christian Oxhamre den 10 juni. Enligt S.B. skulle häktespersonalen däremot ha försökt kontakta Christian Oxhamre den 11 juni men fått besked om att han befann sig i rätten hela dagen. Han har inte fått något besked om att häktespersonalen har försökt nå honom, och det kan tilläggas att han inte satt i rätten hela dagen. Den 12 juni kontaktades han emellertid av häktet med besked om att S.B. ville prata med honom, och i samband med det informerade denne honom om behandlingen i häktet.

Vid huvudförhandlingen den 13 juni 2014 yrkade häktespersonalen att S.B. skulle vara fängslad i rättssalen, dels med bältesfängsel [*midjefängsel, JO:s anm.*], dels med fotfängsel. S.B. motsatte sig detta, men tingsrätten beslutade att han skulle vara belagd med fotfängsel. Under hela förhandlingen satt ”ett provocerande stort antal” kriminalvårdare i rättssalen tillsammans med en vakt från tingsrätten. Bevakningen kan inte på något sätt anses proportionerlig i förhållande till det eventuella hot som en till fötterna fängslad S.B. kunde utgöra för häktespersonalen. Efter förhandlingen den 13 juni släpptes S.B. och kördes

direkt till psykakuten. Där konstaterades och dokumenterades skador på honom, som enligt honom orsakats av att häktespersonalen använt batong mot honom.

Utredning

Anmälan remitterades till Kriminalvården. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom enhetschefen Elisabeth Lager, bl.a. följande:

Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från region Stockholm. Information har vidare inhämtats från Kriminalvårdens klientadministrativa system KLAS och KVR. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram.

S.B. ankom till häktet Sollentuna den 27 april 2014 och placerades dagen därpå på häktets ungdomsavdelning för intagna med restriktioner. Efter genomgången riskbedömning placerades han den 30 april på gemensamhetsavdelningen för ungdomar.

Kontakt med föräldrar

Den 28 april 2014 beviljades S.B. s.k. veckosamtal till sin mamma, som var den han uppgett som närmaste anhörig och som han ville ha kontakt med. S.B. ville senare ha kontakt också med sin pappa och beviljades det. S.B. ringde sin mamma den 6 och den 25 maj samt den 2 juni och sin pappa den 12 maj. S.B. har, enligt uppgift, fått ringa sina föräldrar vid de tillfällen han har bett om det.

Skriftligt samtycke till kontakt per telefon och besök från S.B:s pappa inkom den 15 maj 2014. Något samtycke från mamman avseende kontakt genom besök inkom inte. Av säkerhetsskäl kunde inte något telefontillstånd inom INTIK-systemet medges, men besökstillstånd för pappan meddelades den 16 maj 2014.

Den 17 maj 2014 kom S.B:s pappa på besök. Besöket var planerat att pågå i en timme men S.B. valde att avbryta besöket efter tio minuter. Inför besöket tillfrågades S.B. om han hade några tillhörigheter med ner till besöket, och uppgav då att han inte hade det. Vid visitation efter besöket påträffades emellertid en snusdosa i S.B:s ficka samt 500 kronor i hans kalsonger. S.B. hävdade då att han hade haft med sig allt från avdelningen. Personal informerade S.B. om att man skulle vara tvungen att slänga snuset samt att pengarna var tvungna att gå via intagnas medel. S.B. uppvisade efter detta en mycket olämplig attityd gentemot personalen, bl.a. genom att kalla dem för "fittor" och komma med uttalanden som "bättre att ni dör" hela vägen från besöksrummet. När personalen talade om för S.B. att hans beteende inte var acceptabelt svarade han "äh, fucked for life".

Det kan i detta sammanhang nämnas att personal redan den 15 maj 2014 haft ett samtal med S.B. med anledning av hans olämpliga uppträdande och respektlösa beteende mot personal. S.B. uppträdde agiterat under hela samtalet och föreföll inte ta till sig något av samtalet utan var i stället otrevlig och respektlös under samtals gång.

Den 11 juni 2014 återkallades, av säkerhetsskäl, det tidigare medgivna besökstillståndet gällande pappan. Häktet Sollentuna bedömde, med hänsyn till S.B:s beteende, ohörsamhet, och våld samt hot mot personal, att det saknades förutsättningar för att genomföra även bevakade besök. S.B. hade dock alltså kvar tillstånd att ringa veckosamtal till pappan.

Placering i avskildhet

På kvällen den 18 maj 2014 placerades S.B. i avskildhet. Avskildheten för-
anleddes av att S.B. samma dag slagit en medintagen med en termos i bak-
huvudet och i ansiktet flera gånger. Häktet beslutade att av säkerhetsskäl
placera S.B. i avskildhet. Han placerades i ett rum utan inredning. I sam-
band med placering på obs-avdelning är det brukligt att det sker ett klädbyte
i samband med visitation. I det nu aktuella fallet hade S.B. på sig kalsonger
och t-shirt och fick in en filt. Promenad och dusch erbjuds varje dag i sam-
band med frukost, avvikelser från detta ska antecknas och några sådana an-
teckningar finns inte avseende S.B. Beslutet om veckosamtal var alltså
gällande och något besök av föräldrarna var inte inbokat.

Under tiden S.B. var placerad i avskildhet arbetade häktet Sollentuna
med att hitta en annan placering för honom. Den 22 maj 2014 flyttades han
till en vanlig restriktionsavdelning och den 26 maj fick han en plats på re-
striktionsavdelningen för ungdomar. Mot bakgrund av S.B:s tidigare bete-
ende och klientkonstellationen på gemensamhetsavdelningen för ungdomar
var det inte aktuellt att han skulle kunna återgå dit, utan han placerades i
stället så snart det var möjligt, vilket var den 28 maj, på en vanlig gemen-
samhetsavdelning.

I samband med transport från en domstolsförhandling den 10 juni 2014
fick S.B. föras ut ur rättsalen under tumultartade former efter att han inte
rättat sig efter personalens anvisningar och i stället trängt sig mot en besö-
kare i rättsalen, vilket inte kunde uteslutas vara ett rymningsförsök. Efter
viss brottning, där en kriminalvårdare bl.a. fick sina glasögon sönderslagna
och ett blödande sår i pannan, belades S.B. med handfängsel. Under trans-
porten tillbaka till häktet Sollentuna sparkade S.B. den kriminalvårdare
som satt i framsätet i vart fall två gånger i huvudet, vilket fick till följd att
hon var tvungen att uppsöka sjukvård. Därutöver försökte S.B. bita den kri-
minalvårdare som försökte hålla fast honom samt spottade på, och försökte
skälla, denne. Kriminalvårdaren fick därutöver utstå hot till liv och hälsa
samt om att dennes barn skulle våldtas.

Mot bakgrund av det inträffade fattades beslut om att S.B. åter skulle
placeras i avskildhet. Under förflyttningen till obs-avdelningen var han
högljudd och hotfull men gjorde inte fysiskt motstånd. När man kom till
rummet på obs-avdelningen hade S.B. lugnat ner sig och handfängslen togs
av. S.B. blev dock åter aggressiv och verbalt hotfull när personalen därefter
skulle visitera honom. S.B. började veva med armarna mot personal som
blev tvungna att lägga ner honom och koppla benlås. På grund av det mot-
stånd S.B. gjorde tvingades personalen skära loss hans kläder då det inte
gick att klä av honom på sedvanligt sätt. I samband med placering på obs-
avdelning är det, som ovan nämnts, brukligt att ett klädbyte sker i samband
med visitation. När personalen skulle gå ut ur bostadsrummet reste sig S.B.
upp, rusade mot dörren och försökte sparka upp den. När dörren var stängd
och personalen försökte prata med S.B. via luckan så spottade han flera
gånger mot personalen varpå samtalet avbröts.

Mot bakgrund av att S.B. gjorde sådant fysiskt motstånd vid visitationen,
bedömdes att han av säkerhetsskäl skulle vara placerad i ett bostadsrum
med begränsad utrustning.

Toalettpapper finns i bostadsrummen på avdelningen, och för det fall att
personalen tvingas plocka ut det p.g.a. att den intagne exempelvis försöker
orsaka stopp i toaletten tillhandahålls i stället toalettpapper vid behov. Det
finns inget särskilt dokumenterat kring toalettpapper i det nu aktuella fallet.
Det finns heller inget dokumenterat gällande att S.B. ska ha nekats kontakt
med sin advokat. Såvitt avser S.B:s glasögon finns inte heller något doku-
menterat, men en kriminalvårdare har en tydlig minnesbild av att S.B. hade
dem på sig i vart fall den 10 juni 2014. Promenad och dusch erbjuds varje
dag i samband med frukost, och det finns ingen anteckning om någon av-

vikelse från detta avseende S.B, bortsett från att promenad inte kunde genomföras den 12 juni. Av säkerhetsskäl bedömde häktet Sollentuna att S.B. skulle bära fängsel vid förflyttning inom häktet. Den 12 juni ville S.B. inte samarbeta till att bli belagd med handfängsel inför förflyttning till promenadgård, varför någon promenad inte kunde genomföras den dagen. S.B. var placerad i avskildhet fram till att domstolen, efter förhandlingen den 13 juni, hävde häktningen i väntan på domen som meddelades den 19 juni.

Övrigt

Med anledning av den våldsincident som inträffade den 10 juni 2014 upprättades en polisanmälan om våld och hot mot tjänsteman. Mot bakgrund av S.B:s våldsamma beteende vid transporten den 10 juni 2014 var transporten den 13 juni bemannad av fyra personal, varav en bilförare. Huruvida en person ska vara belagd med fängsel i rättegångssalen bestäms av rättens ordförande.

Det framgår inte av anmälan vad det är för typ av skador sjukhuset ska ha dokumenterat på S.B. Det finns dock ingen dokumentation om att kriminalvårdspersonal ska ha tvingats använda batong mot S.B.

Författningsbestämmelser

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 följande. Verkställigheten får inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än vad 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 1 kap. 17 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte, FARK Häkte, framgår följande. En intagens bostadsrum ska vara utrustat med 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, om inte annat följer av ett beslut om restriktioner.

Utrustningen får begränsas om det är nödvändigt för att förhindra att den intagne allvarligt skadar sig själv eller annan eller gör sig skyldig till skadegörelse. För en intagen som är placerad i avskildhet får begränsningar också göras om det är nödvändigt på grund av lokalernas utformning eller om placeringen i avskildhet är tillfällig. Om placeringen i avskildhet är tillfällig ska bostadsrummet, utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet, utrustas så att standarden för ett normalutrustat bostadsrum uppnås i den utsträckning det är lämpligt.

Av 2 kap. 3 § HäL framgår att en intagen som är under 18 år inte får placeras så att han eller hon vistas tillsammans med intagna över 18 år, om det inte kan anses vara till hans eller hennes bästa.

Av allmänna råd till paragrafen i FARK Häkte framgår följande. När en intagen är under 18 år bör åtgärder vidtas för att, utifrån omständigheterna i varje enskilt fall, undvika att den intagne måste vistas helt ensam. Om det inte går att finna andra åtgärder kan det vara nödvändigt att placera den unge tillsammans med lämpliga intagna över 18 år.

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. 1 § första stycket Häl framgår att en intagen får 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 §§.

Av 3 kap. 4 § Häl 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 kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom avlyssning enligt 5 §.

Av 3 kap. 25 § FARK Häkte framgår följande. Ett tillstånd till besök eller elektronisk kommunikation inom INTIK-systemet kan återkallas eller på annat sätt ändras till den intagnes nackdel om besök eller elektronisk kommunikation kan äventyra säkerheten.

Av 4 kap. 3 § Häl framgår att en intagen får kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas för eftersökande av otillåtna föremål om

1. det finns anledning att anta att ett sådant föremål kommer att anträffas på honom eller henne,
2. han eller hon återkommer efter en vistelse utanför förvaringslokalen,
3. han eller hon ska ha eller har haft ett besök utan sådan kontroll som avses i 3 kap. 2 §, eller
4. det sker i en stickprovskontroll eller i anslutning till en större undersökning som av säkerhetsskäl görs av ett utrymme inom förvaringslokalen och den intagne har eller har haft särskild anknytning till utrymmet.

Av 4 kap. 4 § Häl framgår att en intagen får även i andra fall än som avses i 2 och 3 §§ kroppsvisiteras för eftersökande av vapen och andra farliga föremål, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl.

Av 4 kap. 10 § första punkten Häl framgår 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 bedömning

Kontakt med föräldrar och advokat

Vid genomgång av ärendet har det inte framkommit någon omständighet som tyder på att häktet Sollentuna, bortsett från att besökstillståndet gällande pappan återkallats, har beskurit S.B:s möjligheter att ha kontakt med sina föräldrar eller sin advokat. Upplyningsvis kan nämnas att S.B. inte begärt omprövning av återkallelsebeslutet.

Placering i avskildhet

Häktet Sollentuna har uppgett att det, vid placering på obs-avdelning, är brukligt att det sker ett klädbyte i samband med visitation. Personal minns att S.B. vid den första avskildheten, i vart fall den första kvällen/natten, var iklädd t-shirt och kalsonger. Häktet har vidare uppgett att det, vid en placering på obs-avdelning, görs en riskbedömning, bl.a. utifrån risken för självskadehandlingar, som ligger till grund för vilka kläder den intagne får in i bostadsrummet. Det har inte framkommit några uppgifter som tyder på att häktet frångått det ovan beskrivna tillvägagångssättet gällande S.B. Det finns dock ingen dokumentation avseende detta och det har inte gått att utreda hur S.B. varit klädd under hela den tid han var placerad i avskildhet.

Såvitt avser toalettpapper, promenad och dusch har inget framkommit som tyder på att häktets normala rutiner kring detta frångåtts och att S.B. skulle ha förvägrats dessa saker. Det stämmer dock att promenad inte kunde genomföras den 12 juni 2014, vilket berodde på att S.B. inte möjliggjorde att fängsel anbringades inför förflyttningen till promenadgården.

Gällande vad som framförts avseende S.B:s tillgång till sina glasögon under den andra avskildheten finns inget dokumenterat kring detta och det har inte gått att utreda närmre så här långt i efterhand. En anställd har dock ett klart minne av att S.B. hade på sig dem i vart fall den 10 juni 2014.

Övrigt

Mot bakgrund av S.B:s våldsamma beteende vid transporten den 10 juni 2014 var transporten den 13 juni bemannad av fyra personal, varav en bilförare. Kriminalvården kan inte se att detta skulle vara ett, som Christian Oxhamre uttryckt det, provocerande stort antal. Huruvida en person ska vara belagd med fängsel i rättegångssalen bestäms av rättens ordförande och Kriminalvården konstaterar att ordföranden beslutade att S.B. skulle vara belagd med fotfängsel vid förhandlingen den 13 juni 2014.

Vid genomgång av ärendet har inget framkommit som tyder på, och det finns heller ingen dokumentation om, att kriminalvårdspersonal ska ha tvingats använda batong mot S.B.

Häktet Sollentuna är utrustat och personalen utbildad för att kunna ta emot och omhänderta barn/ungdomar i häktet. Häktet har en särskild checklista som används i samband med inskrivning av barn/ungdomar under 18 år. Vårdnadshavare blir informerade om besök och telefoni och vid behov tas kontakt med socialtjänsten. Checklistan har använts vid inskrivningen av S.B. Vidare finns en särskild ungdomshandläggare och särskilda avdelningar för ungdomar. I S.B:s fall har det emellertid, med hänsyn till hans beteende, inte varit möjligt att placera honom på ungdomsavdelning under hela hans tid i häkte. Ungdomshandläggaren har dock försökt att ha kontakt med honom ändå.

Häktet Sollentunas rutin är att snabbt få fram tillstånd så den intagne kan ha kontakt med sina föräldrar/vårdnadshavare vilket även skedde i S.B:s fall. Målsättningen är att den intagne ska sitta i gemensamhet på ungdoms-avdelning så snart det kan tillåtas. S.B. var vid den aktuella tidpunkten 17 år gammal och i lagens mening ett barn. Hans hotfulla och aggressiva beteende, såväl mot medintagna som mot personal, har dock medfört att häktet bedömt att det, vid en avvägning mellan å ena sidan S.B:s behov med anledning av sin unga ålder och kraven på säkerhet å andra sidan, under vissa perioder varit nödvändigt att placera honom vid andra avdelningar än de som är avsedda för ungdomar.

För att ytterligare förbättra förmågan att möta häktade barns/ungdomars särskilda behov, har häktet Sollentuna efter de nu aktuella händelserna utsett särskilda ungdomsansvariga också vid avskildhetsavdelningen samt vid obs-avdelningen. Vidare har en rutin införts där det är en stående punkt att varje morgon gå igenom vilka barn/ungdomar som är placerade i häktet och på vilken avdelning de befinner sig.

Christian Oxhamre kommenterade remissvaret och anförde bl.a. följande:

Kontakt med föräldrarna

Enligt [S.B.] fick han endast ringa till sina föräldrar den 12 och den 25 maj 2014.

Vad gäller [S.B:s] pappas besök den 17 maj 2014 är det riktigt att en ordväxling uppstod mellan [S.B.] och personal på häktet. [S.B.] hade tillhörigheterna i byxfickorna, vilka trillade ut vid visiteringen. Personalen

påstod att tillhörigheterna burits i kalsongerna. [S.B.] förnekar att han sagt det som påstås i Yttrandet.

Placering i avskildhet

Den 18 maj 2014 attackerade en medintagen [S.B.] med en gaffel varvid [S.B.] försvarade sig. [S.B.] ådrog sig skador vid attacken, vilka borde vara dokumenterade av Kriminalvården. Det ska tillägas att [S.B.] inte har blivit åtalad, än mindre dömd, för den i Yttrandet påstådda misshandeln.

Vad gäller transporten från Solna tingsrätt till Sollentunahäktet förnekar [S.B.] att han försökt att tränga sig mot en besökare i rättsalen i syfte att rymma. Besökarna är åtskilda från den tilltalade genom en glasvägg. I ett angränsande rum blev [S.B.] nedbrottad, varvid han fick skador och sina glasögon sönderslagna. Han förnekar att han försökt att skalla eller bita kriminalvårdare. I bilen blev han nedtryckt med huvudet mellan kriminalvårdarens ben. [S.B.] vidgår att han då sprattlade med benen eftersom han kände panik över att vara nedtryckt. Han hade ingen avsikt att träffa kriminalvårdaren med sparkar.

Undertecknad stod endast någon meter ifrån [S.B.] i rättsalen, och minnesbild är att jag inte uppfattade att [S.B.] försökt att tränga sig mot dörren eller på annat sätt försökt att fly. Mig veterligen uppfattade inte heller någon annan i rättsalen det påstådda flyktförsöket.

[S.B.] förnekar att han har vevat med armarna mot personal eller att han gjorde motstånd vid visiteringen. Han förnekar även att han har rusat mot dörren och försökt att sparka upp den eller att han spottat på personalen.

Vad gäller förhållanden under isoleringen vidhåller [S.B.] vad han tidigare anför, det vill säga att han inte fick toalettpapper, att han inte fick ha sina glasögon och att han inte fick duscha eller gå på promenad. Någon promenad erbjöds således inte den 12 juni 2014.

Vad gäller kontakt med advokat vill jag göra följande tillägg till vad som tidigare anförts. Den 11 juni 2014 var jag inbokad på en förhandling som sedermera kom att ställas in. Då någon söker mig under pågående förhandling meddelar min sekreterare mig detta så att jag kan återkomma. Något sådant meddelande har jag inte fått och min sekreterare hade inte heller någon anteckning eller minnesbild av att Sollentunahäktet sökt mig aktuell dag.

Avslutande synpunkter

Av 1 kap. 6 § häkteslagen 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 Åklagarmyndighetens rapport ”Häktningstider och restriktioner”, januari 2014, föreslås att frihetsberövade ungdomar aldrig bör vara isolerade. Två timmars mänskligt umgänge per dag bör ses som ett absolut minimikrav för dem. I de flesta fall bör ungdomar få umgås med andra under betydligt längre tid än så varje dag. Utöver samsittning eller vistelse i gemenskap med andra ungdomar kan isoleringen brytas genom att den unge har kontakt med häktespersonal eller andra vuxna, t.ex. personal från frivilligorganisationer (se sid. 84 f.).

Av Åklagarmyndighetens RättsPM 2013:7 ”Unga lagöverträdare och barnkonventionen” framhålls vikten av att vara restriktiv med att ålägga en ung person restriktioner eftersom detta innebär att den unge i sådana fall i stort sett är isolerad, vilket har stor negativ effekt på det psykiska måendet.

Av Barnombudsmannens rapport ”Från insidan. Barn och ungdomar i arrest och häkte”, 2013, framgår att FN:s specialrapportör mot tortyr har

uttryckt stark kritik mot att barn isoleras, och menar att det kan likställas med tortyr eller grym, omänsklig, förnedrande behandling. I rapporten redogörs också för vilka risker som en isolering innebär för den unges psykiska hälsa och vilka bestående men som kan bli resultatet av isolering.

Den 4 februari 2015 lämnade FN:s barnrättskommitté sina synpunkter på hur Sverige lever upp till barnkonventionen ”*Concluding observations on the fifth periodic report of Sweden adopted by the Committee at its 68th session (12 – 30 January 2015)*”. Under punkten E framhöll kommittén följande:

”Violence against children (arts. 19, 24, para. 3, 28, para. 2, 34, 37 (a) and 39) Torture and other cruel or degrading treatment or punishment

25. *The Committee is seriously concerned about the practice of solitary confinement of children in conflict with the law in remand prisons and police cells and the high number of children in the latter, as well as about the coercive and involuntary treatments infringed on children with disabilities in mental health care settings, in particular the use of straps and belts for up to two hours, and of seclusion.*

26. With reference to the Committee’s general comment No. 8 (2006) on the right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment and to general comment No. 13 (2011) on the right of the child to freedom from all forms of violence, the Committee urges the State party to:

(a) Immediately remove all children from solitary confinement, and revise its legislation to prohibit the use of solitary confinement in all circumstances”.

Det ska noteras att ovan anförda uttalanden gäller placering av unga i ”vanliga” bostadsrum på häktet och inte i isoleringsceller.

Av det ovanstående drar jag följande slutsatser.

Det är ytterst tveksamt om isolering av barn överhuvudtaget är tillåtet, i synnerhet inte i en isoleringscell dygnet runt under ett flertal dygn. Barnkonventionen är förvisso inte svensk lag, men förbudet mot tortyr och omänsklig behandling följer även av Regeringsformen 2 kap. 4 och 5 §§ och Europakonventionen artikel 3.

För det fall att det överhuvudtaget är tillåtet att placera ett barn i isoleringscell så måste detta vara en åtgärd som vidtas när en ordentlig utredning gjorts som visar att inga andra, mindre ingripande, åtgärder kan vidtas för att komma tillrätta med problemet. Förhållandena vid isoleringen måste dessutom vara så lindriga det är möjligt och isoleringen får inte vara längre än nödvändigt.

Jag kan inte uttala mig om omständigheterna som ledde till isoleringen av [S.B.] mer än vad jag anför ovan avseende det påstådda flyktt försöket. Detta är dock enligt min uppfattning inte den avgörande frågan i det här ärendet. Jag har full förståelse för att kriminalvårdare ställs inför svåra situationer, så även i detta fall. Dessa situationer måste dock lösas på ett acceptabelt sätt med beaktande av de bestämmelser som reglerar verksamheten.

Vad gäller förhållandena på häktet så saknas det dokumentation avseende bl.a. tillgång till kläder, glasögon och toalettpapper samt möjlighet till promenad och duschning. Denna brist måste falla tillbaka på Kriminalvården.

Kriminalvården har inte redogjort på vilket sätt som total isolering av [S.B.] var nödvändig och proportionerlig i förhållande till hans delaktighet i bråket den 18 maj 2014 eller händelserna under transporten den 10 juni 2014. Det är inte ens påstått av Kriminalvården att andra, mindre ingripande, åtgärder än placering av [S.B.] i isoleringscell har utvärderats, t.ex. placering på annan avdelning eller annat häkte. Kriminalvården har inte heller redogjort för varför isoleringen pågick under förhållandevis lång tid. Inga åtgärder synes heller ha vidtagits för att begränsa isoleringen, [S.B.]

har t.ex. inte erbjudits samtal med psykolog eller annan stödperson eller kontakt med sina föräldrar. Då [S.B.] påstås inte ha samarbetat att bli belagd med handfängsel så har Kriminalvården helt enkelt inte brytt sig om att [S.B.] under ett flertal dagar var helt isolerad. Det framstår som mindre sannolikt att promenad och duschning genomfördes den 10 och 11 juni 2014 om detta inte kunde genomföras den 12 juni. Dokumentation saknas. Att inte vidta åtgärder för att bryta en total isolering av ett barn utan i stället låta den pågå under ett flertal dygn, även om barnets agerande kan ha föranlett isoleringen, är enligt min uppfattning helt oacceptabelt.

Förutom det självklara att inte utsätta barn för tortyr eller annan omänsklig behandling finns det en annan viktig aspekt på hur barn behandlas under frihetsberövanden – rättssäkerhet. För det fall att barn under frihetsberövandet behandlas på ett sätt som medför att deras psykiska välbefinnande påverkas negativt kan detta resultera i att de har sämre möjligheter att försvara sig vid rättegången. Vad gäller [S.B.] noterade undertecknad, ordföranden i rätten och åklagaren en påtagligt försämrad psykisk status under huvudförhandlingen, vilken pågick ett flertal dagar. På åklagarens begäran förflyttades även [S.B.] till barn- och ungdomspsykiatri för undersökning direkt efter avslutad huvudförhandling.

Avslutningsvis vill jag framhålla att det är positivt att Kriminalvården har vidtagit beskrivna åtgärder i syfte att förbättra förmågan att möta barns/ungdomars särskilda behov. Dessa åtgärder är dock enligt min uppfattning helt otillräckliga för att komma till rätta med de problem som Åklagarmyndigheten, Barnombudsmannen, FN:s barnrättskommitté och FN:s specialrapportör mot tortyr har pekat på avseende isolering av barn.

I ett beslut den 21 april 2015 anförde *chefsJO Fura* följande:

Bedömning

Inledande överväganden

Jag konstaterar inledningsvis att Christian Oxhamre har framfört en rad klagomål beträffande den behandling som S.B. ska ha utsatts för under sin vistelse i häktet Sollentuna. I det följande finner jag anledning att uppehålla mig vid de klagomål som rör bl.a. placeringen av S.B. i avskildhet, förhållanden i samband därmed och den påstådda våldsanvändningen mot honom.

Placeringen i avskildhet

Av utredningen framgår att S.B. placerades i avskildhet vid två tillfällen under sin vistelse i häktet Sollentuna. Vid båda avskildhetsplaceringarna var han 17 år gammal och därmed ett barn (under 18 år). Den första avskildhetsplaceringen pågick i tio dagar, och vid det andra tillfället var han placerad i avskildhet i tre dagar.²⁴

När S.B. placerades i avskildhet den 18 maj 2014 skedde det med stöd av 2 kap. 5 § 2 häkteslagen. Till skillnad från fängelselagen (2010:610) innehåller inte häkteslagen några bestämmelser om att en avskildhetsplacering ska omprövas med viss regelbundenhet.²⁵ Av 1 kap. 6 § andra stycket häkteslagen följer emellertid att en kontroll- och tvångsåtgärd endast får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är

²⁴ Den 18 till den 28 maj och den 10 till den 13 juni 2014.

²⁵ Jfr 6 kap. 4 § andra stycket och 6 kap. 7 § andra stycket fängelselagen.

tillräcklig ska den användas. En intagen i häkte som inte är meddelad restriktioner av åklagare,²⁶ har enligt huvudregeln rätt att dagtid vistas tillsammans med andra intagna (gemensamhet).²⁷ Att neka en intagen denna rätt är en ingripande åtgärd.

Av det nyss sagda följer att en avskildhetsplacering inte får pågå längre än vad som är nödvändigt för att syftet med åtgärden ska uppnås. Det ligger även i sakens natur att det finns en skyldighet för ett häkte att kontinuerligt pröva behovet av en fortsatt avskildhet och om en fortsatt tvångsåtgärd framstår som proportionerlig. Vid den prövningen måste häktet även undersöka om det finns förutsättningar att uppnå syftet med en mindre ingripande åtgärd, exempelvis genom en omplacering.

Så långt har jag redogjort för hur Kriminalvården bör förhålla sig till avskildhetsplacerade intagna som är vuxna, dvs. över 18 år. Frihetsberövade personer under 18 år är en särskilt skyddsvärd grupp. Det är betydligt större risker förknippade med att rikta tvångsåtgärder mot ett barn än mot en vuxen, och det finns en stor risk att barn kan orsakas långvariga problem till följd av ett frihetsberövande. Av den anledningen har lagstiftaren varit särskilt restriktiv när det gäller att tillåta placering av ett barn i häkte. Det har kommit till uttryck genom att det krävs synnerliga skäl för att häkta en person som är under 18 år.²⁸

I häkteslagen finns det inte någon begränsning av Kriminalvårdens möjligheter att vidta tvångsåtgärder mot barn. Jag vill emellertid framhålla att en sådan åtgärd riskerar att påtagligt förstärka de negativa följderna som redan frihetsberövandet i sig kan medföra för barnet. Av den anledningen bör den restriktivitet som lagstiftaren har gett uttryck för i fråga om möjligheterna att frihetsberöva ett barn även återspeglas i Kriminalvårdens användande av tvångsåtgärder mot barn som befinner sig i en häktesmiljö.

Det sagda innebär att även om det inte finns något uttryckligt förbud mot att placera barn i avskildhet, måste Kriminalvården iaktta stor försiktighet med att vidta den typen av tvångsåtgärder. Om ett barn placeras i avskildhet har Kriminalvården ett särskilt ansvar för att se till dels att perioden i avskildhet blir så kort som möjligt, dels att det vidtas isoleringsbrytande åtgärder.

Jag har förståelse för att det i vissa undantagsfall kan vara nödvändigt för ett häkte att placera ett barn i avskildhet. Det förhållandet att åtgärden riktas mot ett barn innebär att häktet måste göra det till en prioriterad fråga att så snart som möjligt hitta en placering i gemensamhet. Vidare måste vid den proportionalitetsbedömning som alltid ska göras när Kriminalvården vidtar tvångsåtgärder, den omständigheten att åtgärden riktas mot ett barn få särskild tyngd. I fråga om isoleringsbrytande åtgärder är de en viktig del i försöken att motverka

²⁶ Se 6 kap. 2 § häkteslagen.

²⁷ Se 2 kap. 5 § häkteslagen.

²⁸ Se 23 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. I sammanhanget kan det även nämnas att rätten vid valet av påföljd för brott som en person begått innan han eller hon fyllt 18 år får döma till fängelse endast om det finns synnerliga skäl (se 30 kap. 5 § första stycket brottsbalken).

de negativa följderna av frihetsberövandet,²⁹ och alla sådana åtgärder måste dokumenteras.³⁰

Som jag nämnde inledningsvis var S.B. placerad i avskildhet vid två tillfällen under sin vistelse i häktet Sollentuna. Jag saknar skäl att uttala mig i fråga om häktet haft anledning att vidta denna åtgärd mot S.B. Vid det första tillfället pågick avskildhetsplaceringen i tio dagar. Med beaktande av att avskildhetsplaceringen avsåg ett barn, framstår avskildhetsperioden i längsta laget. Häktet har visserligen undersökt olika alternativa placeringar inom häktet, och jag kan ha viss förståelse för att det kan uppstå situationer i vilka det är svårt att hitta en lämplig placering.

Jag noterar emellertid att häktet inte har påstått att det var något annat än den olämpliga klientkonstellationen på ungdomsavdelningen som gjorde att avskildhetsplaceringen drog ut på tiden och att S.B. slutligen blev placerad på en normalavdelning för vuxna intagna. Det framgår inte huruvida häktet undersökt möjligheterna att omplacera S.B. till ett annat häkte och på så sätt kunna häva avskildheten. Med hänsyn till att det redan från början stod klart för häktet att S.B. inte skulle kunna återgå till placering i gemensamhet på ungdomsavdelningen, menar jag att häktet borde ha undersökt denna möjlighet. Av Kriminalvårdens yttrande framgår inte heller om, eller i så fall vilka, isoleringsbrytande åtgärder som vidtogs av häktet under S.B:s avskildhetsplacering. Jag nöjer mig med att i denna del understryka vikten av att ett häkte vidtar sådana åtgärder och att dessa dokumenteras.

Avslutningsvis vill jag i denna fråga framhålla följande. Lagstiftaren har pekat ut intagna under 18 år som en grupp för vilka ett frihetsberövande kan vara särskilt skadligt. Jag vill understryka att även om det i lagstiftningen har dragits en tydlig gräns vid 18 år, kan ett frihetsberövande med hänsyn till bl.a. en intagens mognadsgrad vara precis lika skadligt för någon som inte är att beteckna som ett barn i lagens mening. Av den anledningen finns det enligt min mening skäl för Kriminalvården att över huvud taget iakttä försiktighet när det kommer till att placera unga intagna i avskildhet.³¹

Förhållandena i samband med avskildhetsplaceringarna

Av 2 kap. 11 § häkteslagen följer att en intagen får ta emot och inneha böcker, tidskrifter, tidningar och andra personliga tillhörigheter som inte kan äventyra

²⁹ Se 1 kap. 5 § häkteslagen.

³⁰ Se 5 § första stycket häktesförordningen (2010:2011) av vilket det följer att det för varje intagen ska föras en journal som dokumenterar den intagnes verkställighet. Enligt 7 kap. 1 § första stycket FARK Häkte ska i journalen dokumenteras alla beslut som har fattats, viktiga händelser och väsentliga uppgifter om vidtagna eller planerade åtgärder avseende den intagne. Även uppgifter om omständigheter i övrigt som är av betydelse för vistelsen i förvaringslokalen ska dokumenteras.

³¹ I sammanhanget kan nämnas att rätten i fråga om personer som inte har fyllt 21 år endast får döma till fängelse om det med hänsyn till gärningens straffvärde eller annars finns särskilda skäl för det (se 30 kap. 5 § andra stycket brottsbalken). Vidare ska rätten i fråga om personer som begått brott innan de fyllt 21 år särskilt beakta hans eller hennes ungdom vid straffmätningen. Rätten får i det sammanhanget döma till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet. En person som har begått brott innan han eller hon fyllt 21 år får, enligt huvudregeln, inte dömas till svårare straff än fängelse i tio år (se 29 kap. 7 § brottsbalken).

ordningen eller säkerheten. Enligt Kriminalvårdens allmänna råd till bestämmelsen framgår att glasögon eller annat synhjälpmedel normalt kan tas emot och innehas utan att ordningen eller säkerheten äventyras.

Utredningen har inte kunnat ge svar på om S.B:s glasögon omhändertogs av kriminalvårdspersonal i samband med att han placerades i avskildhet. Jag gör bedömningen att det inte är meningsfullt att försöka klarlägga denna fråga genom ytterligare utredningsåtgärder. Därmed nöjer jag mig med att i denna del framhålla att en intagens rätt att inneha glasögon och andra synhjälpmedel är viktig för att han eller hon ska få en dräglig tillvaro under häktetiden. Mot bakgrund av vad som framgår av Kriminalvårdens egna råd bör det bara komma i fråga i absoluta undantagsfall att glasögon eller liknande omhändertas. Av dessa anledningar är det viktigt att Kriminalvården – när myndigheten gör bedömningen att en intagen av ordnings- eller säkerhetsskäl inte får inneha sina glasögon – dokumenterar beslutet att omhänderta glasögonen och att behovet av åtgärden omprövas kontinuerligt.

Utredningen har visat att S.B. i samband med vistelsen i avskildhet under viss tid enbart var iförd t-shirt och kalsonger. En intagen som vill det ska försees med bl.a. kläder och skor. Utrustningen får dock begränsas om det är nödvändigt för att förhindra att den intagne allvarligt skadar sig själv.³² Häktet Sollentuna har inte dokumenterat skälet till varför de kläder som S.B. tilläts bära begränsades. Att endast vara iförd kalsonger och undertröja kan av lättförståeliga skäl uppfattas som både obehagligt och förnedrande. Att begränsa den intagnes kläder är en ingripande åtgärd, och av den anledningen är det mycket viktigt att skälen till en sådan begränsning dokumenteras på ett noggrant sätt. Vidare är det viktigt att Kriminalvården kontinuerligt omprövar behovet av inskränkningen och därmed säkerställer att åtgärden inte blir mer ingripande än vad som är absolut nödvändigt. Häktet Sollentuna förtjänar kritik för att i denna del ha brustit i sin dokumentationsplikt.

Användandet av våld

Av utredningen framgår att kriminalvårdspersonal den 10 juni 2014 utsatte S.B. för visst våld. Det råder delade meningar om omfattningen av detta och då i fråga om huruvida S.B. utsatts för slag med batong. Kriminalvården har framhållit att det inte finns någon dokumentation eller att det skulle ha framkommit något annat som tyder på att så skulle vara fallet. Jag gör bedömningen att ytterligare utredning inte kan förväntas ge någon klarhet i denna fråga.

I övrigt konstaterar jag att kriminalvårdspersonal har rätt att bruka våld mot en häktad person. Så får ske för att förhindra en rymning eller för att upprätthålla ordningen om den häktade med våld eller hot om våld sätter sig till motvärn, eller på annat sätt gör motstånd när han eller hon ska hållas till ordningen.³³ Kriminalvårdspersonal får bruka det våld som med hänsyn till omständigheterna är försvarligt för att en rymning ska hindras eller ordningen upprätthållas.

³² Se 1 kap. 13 § FARK Häkte.

³³ Se 24 kap. 2 § första stycket brottsbalken.

Det saknas förutsättningar för mig att i efterhand bedöma dels om situationen varit sådan att det förelegat en rätt för kriminalvårdspersonalen att använda våld mot S.B., dels om det våld som har kommit till användning har varit försvarligt. Av dessa skäl kommer jag inte att kommentera denna del av anmälan ytterligare.

Övriga frågor

Christian Oxhamre har även framfört klagomål över att S.B. var belagd med såväl midje- som fotfängsel i samband med transporten till huvudförhandlingen den 13 juni 2014, samt att ett alltför stort antal kriminalvårdare närvarade vid förhandlingen. Klagomålen i denna del rör sådana ordnings- och säkerhetsfrågor som jag avstår från att uttala mig i. Det förhåller sig på samma sätt angående beslutet att S.B. skulle vara belagd med fotfängsel under huvudförhandlingen.

Mot bakgrund av vad som har framkommit i remissvaret saknar jag skäl att ytterligare kommentera Christian Oxhamres klagomål mot häktet Sollentuna. Jag konstaterar endast att utredningen inte ger anledning till kritik eller någon annan åtgärd.

Ärendet avslutas.

Kritik mot Kriminalvården, anstalten Skogome, för att inte ha fullgjort myndighetens underrättelseskyldighet till målsäganden enligt 35 § fängelseförordningen

(Dnr 5182-2014)

Beslutet i korthet: Av 35 § fängelseförordningen följer att om en intagen avtjänar straff för ett brott som har riktats mot någons liv, hälsa, frihet eller frid, ska målsäganden tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad bl.a. om den intagnes permissioner och om när den intagne ska friges. I beslutet framhåller JO vikten av att Kriminalvården fullgör denna underrättelseskyldighet. Kriminalvården, anstalten Skogome, kritiseras för en bristfällig hantering av en målsägandes begäran att hållas underrättad enligt den nämnda bestämmelsen.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 12 september 2014, framförde K.W. klagomål över att Kriminalvården, anstalten Skogome, inte hade informerat henne enligt 35 § fängelseförordningen (2010:2010) om en intagens, N.N., permissioner och frigivning trots att hon hade begärt detta. På omvägar fick hon reda på att N.N. hade frigetts och återvänt till den ort där hon är bosatt. Bristen på information har medfört psykiskt lidande för henne.

Utredning

Inledningsvis inhämtades och granskades handlingar. Därefter remitterades anmälan till Kriminalvården. Av remissvaret skulle framgå vilka rutiner som Kriminalvården har för hanteringen av s.k. målsägandeinformation. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, region Väst, genom regionchefen Malin Aronsson, bl.a. följande:

Utredning

N.N:s [verkställighet, JO:s anm.] påbörjades den 22 oktober 2011 och han frigavs villkorligt den 22 juni 2014. K.W. är målsägande.

Anstalten Skogome har ombetts att yttra sig. Av yttrandet framgår i huvudsak följande.

N.N. ankom till anstalten Skogome den 26 oktober 2011. Dagen därpå, den 27 oktober 2011, skickades förfrågan om målsägandeinformation till K.W. via hennes målsägandebiträde advokat E.E. Den 1 november 2011 inkom svar från K.W. om att målsägandeinformation önskades via brev till bostadsadressen [...]. Under verkställigheten har N.N. varit beviljad sju utevistelser, samtliga jämlikt 9 kap. 1 § fängelselagen [2010:610, JO:s anm.]. Utevistelserna har varit förlagda till sjukvården i Göteborg och de tre inledande har skett med bevakning och efterföljande med tillsyn. Av utredningen framgår dock att målsägandeinformation inte lämnats vid något av dessa tillfällen. Den enda anteckningen i Kriminalvårdens administrativa system som berör målsägandeinformation är daterad den 22 augusti 2013. Av anteckningen framgår att lämnande av målsägandeinformation om planerad permission den 5 september 2013 enligt 9 kap. 1 § fängelselagen beaktats, men att det inte bedömts behövt då permissionen, som beräknades omfatta två timmar, var planerad att äga rum i Göteborg tillsammans med personal.

Författningsbestämmelser

I 35 § fängelseförordningen (2010:2010), Fäf, står att om en intagen avtjänar straff för ett brott som har riktats mot någons liv, hälsa, frihet eller frid, ska målsäganden tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad om

1. i vilken anstalt den intagne är placerad,
2. den intagne förflyttas till en annan anstalt,
3. den intagne vistas utanför anstalt enligt 9 kap. 1 §, 10 kap. 1–4 §§ eller 11 kap. 1 § fängelselagen (2010:610),
4. den intagne, eller Kriminalvården, ansöker om omvandling enligt lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid,
5. den intagne frigges,
6. den intagne rymmer eller fritas, eller
7. den intagne uteblir efter permission eller någon annan vistelse utanför anstalten.

En begärd underrättelse om en planerad vistelse utanför anstalten behöver inte lämnas i de fall en underrättelse på grund av beslutad bevakning eller andra förhållanden framstår som uppenbart obehövlig. Detsamma gäller när en underrättelse kan befaras medföra fara för den intagnes liv eller hälsa.

Kriminalvårdens bedömning

Inledningsvis kan konstateras att N.N. har avtjänat ett straff för ett brott som omfattas av regleringen om målsägandeinformation i 35 § Fäf. Målsägandeförfrågan har utgått i enlighet med bestämmelsen.

N.N. har under sin verkställighet beviljats utevistelse vid sju tillfällen, samtliga jämlikt 9 kap. 1 § fängelselagen. Utgångspunkten är att målsäganden ska underrättas om dylika utevistelser. Anstalten Skogome har dock inte i något av nämnda fall lämnat någon underrättelse. Enligt 35 § 2 st FäF behöver en underrättelse som på grund av beslutad bevakning eller andra förhållanden framstår som uppenbart obehövlig inte lämnas. Av förarbetena framgår när det kan finnas skäl att underlåta att skicka en begärd underrättelse. Det första undantaget som nämns, och som är aktuellt i förevarande ärende, avser när en planerad vistelse utanför anstalten på grund av beslutad bevakning eller andra förhållanden har en sådan utformning att en underrättelse framstår som uppenbart obehövlig. Här avses i första hand luft-hålspermissioner som säkerhetsmässigt kan jämföras med en vistelse i anstalten eller en transport mellan olika anstalter och där permissionen sker på en plats där det framstår som ytterst osannolikt att målsäganden kommer att befinna sig, t.ex. ute i naturen. Även andra noggrant bevakade utevistelser bör kunna omfattas av undantaget från underrättelseskyldigheten. En förutsättning bör dock vara att utevistelsen inte kommer att äga rum på den ort eller i närheten av den ort där målsäganden bor. Skulle den intagne avvika under den bevakade utevistelsen gäller naturligtvis underrättelseskyldigheten fullt ut (prop. 1997/98:95 s. 70 och 71). I Kriminalvårdens handbok om underrättelse till målsägande står att permissioner med tillsyn inte säkerhetsmässigt är att likställas med bevakade permissioner. Vid permissioner med tillsyn ska därför underrättelse regelmässigt gå ut, såvida inte sådan underrättelse av andra orsaker framstår som uppenbart obehövlig t.ex. om den sker på en plats där det är osannolikt att målsäganden befinner sig.

I aktuellt ärende har samtliga utevistelser varit förlagda till sjukvården i Göteborg. De tre inledande utevistelserna har skett med bevakning och de efterföljande med tillsyn. Målsäganden är bosatt i [*en annan del av Sverige, JO:s anm.*]. Enligt Kriminalvårdens bedömning kan det mot bakgrund av redovisade förarbetsuttalanden ha funnits skäl att överväga möjligheten att underlåta att skicka underrättelse om utevistelserna till målsäganden. Av utredningen framgår dock inte huruvida underlåtenheten att skicka information berott på förbiseende eller ett medvetet ställningstagande. Endast i ett fall har anstalten dokumenterat att de utifrån omständigheterna gjort bedömningen att förutsättningar förelåg för att göra ett undantag från underrättelseskyldigheten. Anstalten Skogome har således brutit i sin hantering av underrättelse till målsäganden avseende utevistelser enligt 35 § 3 p FäF.

Av utredningen framgår vidare att någon underrättelse om frigivning inte lämnats p.g.a. förbiseende. Anstalten Skogome har således även brutit i sin skyldighet att underrätta målsäganden enligt 35 § 5 p FäF.

Övrigt

Kriminalvården har inte utfärdat några generella rutiner avseende hanteringen av s.k. målsägandeinformation utöver vad som framgår av Handboken om underrättelse till målsägande (2012:3).

K.W. kommenterade remissvaret och uppgav bl.a. att hon ansåg att hon, på grund av Kriminalvårdens misstag, om det är möjligt är berättigad till ett skäligt skadestånd. Skadeståndet skulle utgöra en kompensation för det akuta psykiska lidande hon orsakades när hon av en händelse fick reda på att N.N. hade frigetts.

I ett beslut den 3 februari 2015 anförde *chefsJO Fura* följande:

Bedömning

Av utredningen framgår att Kriminalvården, anstalten Skogome, var skyldig att informera K.W. om N.N:s permissioner och om när han skulle frigges. Underrättelseskyldigheten regleras i 35 § fängelseförordningen, och Kriminalvården har redogjort för paragrafens innehåll. Bestämmelsen har sin bakgrund i ett allmänt råd som 1988 utfärdades av dåvarande Kriminalvårdsstyrelsen.³⁴ I rådet reglerades en skyldighet för dåvarande Kriminalvårdsverket att ta kontakt med målsäganden och undersöka behovet av att han eller hon informerades om en intagens permissioner m.m. Informationen fick lämnas till målsäganden även om den intagne motsatte sig detta.³⁵

I tiden därefter infördes en liknande bestämmelse om underrättelseskyldighet i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.³⁶ Vid införandet av den bestämmelsen 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.³⁷ Vidare uttalade det ansvariga statsrådet följande:

Enligt min uppfattning är det angeläget att den som har 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 samme gärningsman, om denne överlämnas till psykiatrisk tvångsvård som brottspåföljd i stället för att dömas till fängelse. Jag anser det därför vara motiverat med en underrättelseskyldighet från hälso- och sjukvårdens sida, i linje med vad som gäller inom kriminalvården, gentemot den som är målsägande i förhållande till en patient som genomgår rättspsykiatrisk vård som är förenad med särskild utskrivningsprövning.³⁸

Mot bakgrund av att underrättelser till målsäganden i fråga om personer som är föremål för rättspsykiatrisk vård hade reglerats i lag, ansåg regeringen att det fanns ett behov av att införa en liknande bestämmelse i den då gällande lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt.³⁹ År 1999 kompletterades bestämmelsen med ett undantag som innebär att underrättelse inte behöver lämnas i vissa fall. Kriminalvården har i sitt remissvar närmare redogjort för undantaget. I samband med införandet av den nu gällande fängeslagen (2010:610) överfördes bestämmelsen om underrättelseskyldighet till 35 § fängelseförordningen.

Kriminalvårdens underrättelseskyldighet till målsäganden är en del av ett regelkomplex som har införts under ett antal år med det uttalade syftet att stödja och skydda personer som har utsatts för vålds- och sexualbrott. Syftet med underrättelsen är att målsäganden ska kunna vidta eventuella förberedelser och försiktighetsåtgärder i samband med att en intagen genomför utevistelser (permissioner) eller försätts på fri fot. Tanken är att en målsägande inte ska behöva

³⁴ Se Kriminalvårdsstyrelsens allmänna råd (ARK 1988:5) angående information från Kriminalvårdsverket i vissa fall till den som utsatts för våldsbrott eller hot om våld.

³⁵ Se justitieutskottets betänkande 1989/90:JuU5 s. 19.

³⁶ Se 28 § i den nämnda lagen.

³⁷ Numera lagen (1988:688) om kontaktförbud.

³⁸ Se prop. 1990/91:58 s. 205.

³⁹ Se prop. 1993/94:143 s. 49.

riskera att oförberedd träffa på den intagne och att potentiellt traumatiska upplevelser för målsäganden därmed kan undvikas. Med detta sagt, är det av central betydelse att Kriminalvården sköter denna del av sitt uppdrag noggrant.

En del av Kriminalvårdens uppdrag består i att dokumentera såväl när information skickas ut till målsäganden, som när myndigheten gör bedömningen att sådan information är obehövlig. Det saknas såväl skäl som förutsättningar för mig att uttala mig om huruvida undantaget i 35 § andra stycket fängelseförelörden har varit tillämpligt i samband med N.N:s utevistelser. Däremot finns det anledning att framhålla det förhållandet att anstalten enbart vid en av de totalt sju permissionerna som N.N. genomförde gjorde anteckningar som visar att myndigheten uppmärksammat K.W:s begäran om att hållas informerad.

Kriminalvårdens möjlighet att avstå från att informera målsäganden bygger på förutsättningen att myndigheten – exempelvis genom övervakning – kan garantera att den intagne inte kommer att komma i kontakt med målsäganden. Av naturliga skäl saknas denna grundläggande förutsättning i samband med att en intagen försätts på fri fot. Anstalten Skogome borde därmed – i enlighet med K.W:s begäran – ha informerat henne när N.N. försattes på fri fot. Så har inte skett och jag ser allvarligt på det. Till saken hör att intagna som placeras i anstalten Skogome som regel gjort sig skyldiga till sådan brottslighet där bestämmelsen om underrättelseskyldighet ofta aktualiseras. Det borde därmed finnas en stor erfarenhet hos anstaltens personal att hantera den typen av frågor, och det är därför förvånande att anstalten på grund av ”förbiseende” missat att vidta en sådan grundläggande åtgärd.

Jag är kritisk till anstaltens bristfälliga hantering, och jag förutsätter att Kriminalvården vidtar nödvändiga åtgärder för att hos myndighetens personal understryka vikten av att underrättelseskyldigheten fullgörs. Avslutningsvis vill jag nämna att JO inte har behörighet att pröva skadestandsfrågor. K.W:s begäran i denna del kommer därmed inte att leda till någon vidare åtgärd från min sida. Med detta konstaterande avslutar jag ärendet.

Kritik mot Kriminalvården, anstalten Fosie, för brister i handläggningen av begäran om utevistelser m.m.

(Dnr 5775-2014)

Beslutet i korthet: Under en vistelse i Kriminalvården, anstalten Fosie, har en intagen vid flera tillfällen beviljats bevakade permissioner för att genomföra sjukhusbesök. Av utredningen framgår att medföljande personal regelmässigt varit närvarande i undersökningsrummet när den intagne har undersökts av läkare. Den sekretess som gäller inom hälso- och sjukvården är starkare än den sekretess som gäller inom kriminalvården. Detta förhållande, i förening med att det inte är ovanligt att intagna i samband med sjukhusbesök får genomgå integritetskänsliga undersökningar, innebär enligt chefsJO att utgångspunkten måste vara att den intagne ska kunna undersökas av läkare i enrum även i samband med bevakade permissioner. Kriminalvårdsanstalter har ett stort ansvar att, i samråd med det sjukhus som ska besökas, planera sjukhusbesöket på sådant sätt att medföljande personal inte behöver närvara i samband med undersökningen.

I beslutet kritiseras även anstalten Fosie för brister i handläggningen av en begäran om utevistelser.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 9 oktober 2014, framförde Maria M. klagomål över bl.a. det sätt på vilket Kriminalvården, anstalten Fosie, hade behandlat hennes man (M.M.) i samband med en transport till sjukhus. Hon anförde i huvudsak följande:

Den 9 september 2014 besökte M.M. Skånes universitetssjukhus i Malmö för en undersökning. Anstalten Fosie hade beslutat att han i samband med transporten skulle ha såväl midje- som handfängsel och att han skulle följas av två uniformerade kriminalvårdare. Vidare var han tvungen att ha på sig Kriminalvårdens kläder. När läkaren bad den medföljande personalen att frigöra en av M.M:s armar, vägrade personalen inledningsvis detta. Kriminalvårdarna hävdade att kriminalvårdsinspektören Lars Holmgren inte hade gett dem tillstånd att lätta på handfängslen. Vidare stannade kriminalvårdspersonalen kvar i rummet under hela undersökningen.

Efter sjukhusbesöket ansökte M.M. om en särskild permission för att genomgå en magnetkameraundersökning (MR-undersökning) den 23 oktober 2014. I ett beslut den 6 oktober 2014 avslogs hans ansökan. I beslutet fanns inte någon motivering till avslaget. Anstaltens sjuksköterska antydde emellertid att skälet för avslaget var att anstalten bedömde att det fanns en risk för fritagning.

Utredning

Inledningsvis inhämtades vissa handlingar, däribland beslutet från den 6 oktober 2014. Av beslutet framgick bl.a. följande:

Anstalten avslår [M.M:s] hemställan om särskild permission 2014-10-23 för att besöka SUS Diagnostiskt center.

Utevistelser som planeras enligt ovanstående hänförs till 9 kap. Hälso- och sjukvård (FäL 2010:610)

1 § En intagen som behöver hälso- och sjukvård ska vårdas enligt de anvisningar som ges av läkare. Om den intagne inte kan undersökas eller behandlas på ett lämpligt sätt i anstalten, ska den allmänna sjukvården anlitas. Om det behövs, ska den intagne föras över till sjukhus.

Ett tillstånd till vistelse utanför anstalt enligt första stycket ska förenas med de villkor som behövs. Om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, ska den intagne stå under bevakning.

Anstalten kommer att planera för utevistelse enl. 9 kap (FäL 2010:610)

Anstalten avslår [M.M:s] ansökan om särskild permission då denna omfattas av 10 kap, 2 § FäL 2010:610.

Anmälan remitterades till Kriminalvården för yttrande. Därefter inkom Maria M. med en kompletterande anmälan i vilken hon anförde i huvudsak följande:

Efter att M.M:s ansökan om permission avslogs den 6 oktober 2014 avbokade anstalten Fosie utan förklaring det sjukhusbesök som skulle ha ägt rum den 23 oktober. Han fick inte reda på om och i så fall när undersökningen skulle äga rum. När han talade med anstaltens sjuksköterska fick han reda på att anstalten hade gjort en bedömning att det fanns en risk för att han skulle avvika samt "underförstått" att det fanns risk för fritagning. Den 29 oktober blev M.M. transporterad till sjukhuset för undersökning. Han var "bojad" och fastkopplad med "läderkoppel" till medföljande personal. Vid röntgenundersökningen ville kriminalvårdspersonalen först inte ta av bojorna, men de var tvungna att göra detta för att undersökningen skulle kunna genomföras. Inför undersökningen skulle M.M. ta av sig alla kläder och ta på sig en "sjukhusrock" och vidare blev han fastspänd i bädden som förs igenom röntgenapparaten. Under undersökningen satt medföljande kriminalvårdspersonal vid röntgenbritten.

Undersökningen resulterade i att M.M. den 3 november 2014 kallades till en ny undersökning den 18 november. Han ansökte om permission för att kunna genomföra undersökningen. Emellertid meddelade inte anstalten Fosie beslut förrän den 24 november, dvs. sex dagar efter det att besökstiden hade passerat.

Den 7 november 2014 kom ytterligare en kallelse till M.M. på hans hemadress innehållandes ett antal handlingar kopplade till ett sjukhusbesök. Maria M. kontaktade anstalten och talade med M.M:s kontaktman, "Erik". Hon upplyste honom om att brevet skulle lämnas till M.M. den 10 november av en granne till henne. Vidare skannade hon in och skickade sjukhuskallelsen till anstalten per e-post. Den 10 november, vilket var en måndag, lämnade grannen brevet i anstaltens brevlåda. När M.M. frågade efter brevet på tisdagen, uppgav anstaltspersonalen att de inte kände till något brev. Han fick liknande svar på onsdagen och torsdagen. Först på fredagen fick han brevet. Av ordningen i kuvertet att döma hade anstalten tagit ut och läst innehållet. Vidare saknades två tvättsvampar som M.M. skulle använda inför sjukhusbesöket.

Av kallelsen framgick att blodprover skulle tas senast den 14 november 2014. Eftersom M.M. fick handlingarna samma dag var det uppenbart att anstalten hade avbokat sjukhusbesöket utan att informera honom om detta. Han har inte fått något skriftligt beslut eller motivering till detta. Den 24 november fick han träffa en läkare på sjukhuset. Åter bar han handbojor och medföljdes av uniformerad personal. Liksom vid tidigare sjukhusbesök vägrade personalen

att ta av handbojorna i samband med undersökningen. Vid undersökningen stannade kriminalvårdspersonalen kvar i undersökningsrummet.

Den 27 november 2014 genomfördes ett nytt sjukhusbesök. Inför behandlingen var M.M. tvungen att genomgå vissa förberedelser, som bl.a. innebar att viss kroppsbehåring skulle rakas bort och att han skulle förses med kateter. Kriminalvårdspersonalen uppgav att de skulle stanna kvar i rummet under förberedelserna, trots att rummet låg på femte våningen. M.M. vägrade att gå med på detta och först efter att han hade hotat med att avbryta hela besöket gick vakthavande befäl via telefon med på att kriminalvårdspersonalen väntade ute i korridoren. Vidare ville kriminalvårdspersonalen vara med i operationsrummet, vilket de inte fick av hygieniska skäl.

Efter operationen fördes M.M. till sitt sjukrum. Kriminalvårdarna ”rensade” rummet på flaskor med handdesinfektion med motiveringen att det fanns en risk för att M.M. skulle dricka av dessa. Vidare nekades M.M. att ringa hem för att meddela sina anhöriga att operationen hade gått bra.

Den 5 december 2014 fördes M.M. åter till sjukhus för en undersökning. Även denna gång var han iförd såväl hand- som midjefängsel. Läkaren bad medföljande kriminalvårdspersonal att lätta på handfångslet för att M.M. skulle kunna ta av sig byxorna och lägga sig på undersökningsbordet. Kriminalvårdspersonalen vägrade att göra detta och M.M. fick problem med att ta av sig byxorna och kalsongerna. Efter undersökningen kunde han inte ta på sig kläderna eftersom han hade handfängsel och kriminalvårdspersonalen var tvungen att hjälpa honom med detta.

Den 11 november 2014 genomfördes ett kollegium för att ”fastslå” vad Kriminalvården kunde hjälpa M.M. med för att underlätta hans återrehabilitering och förebygga de negativa konsekvenserna av frihetsberövandet. Närvarande kriminalvårdspersonal upplyste M.M. om att Kriminalvården inte hade något att erbjuda och att det han ”behövde” inte skulle komma att tillgodoses. Innebörden av kollegiet var således att han ska hållas frihetsberövad utan att några för honom positiva åtgärder vidtas.

Kriminalvårdens behandling av M.M. har varit såväl kränkande som diskriminerande. Vidare har myndigheten baserat sin riskbedömning på tidigare verkställigheter som ligger långt tillbaka i tiden. Slutligen har anstalten förvägrat honom möjligheten att kontakta olika myndigheter.

Till anmälan hade Maria M. bifogat ett antal handlingar, däribland kallelserna till Skånes universitetssjukhus.

Även den kompletterande anmälan översändes till Kriminalvården för yttrande. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, region Syd, genom regionchefen Viktoria Rydholm, bl.a. följande:

Med anledning av anmälan till JO [...] har samtal hållits med kriminalvårdsinspektörer Lars Holmgren och Henrik Olsson, klienthandläggare, vakthavande befäl (VB), transportörer samt sjukvårdspersonal. Information har även inhämtats i det klientadministrativa systemet (KLAS) och klientregistersystemet (KVR).

Läkarbesök den 9 oktober 2014

Av beslutet om utevistelsen framgår att det är villkorat med två mans bevakning samt fängsel. Säkerhets- och riskbedömningen baseras på tidigare och aktuell skötsamhet inom kriminalvården.

Vid samtal med VB på anstalten Fosie framgår följande avseende rutiner runt sjukhusbesök. Säkerhetsbedömningen utgör underlag för utredningen vid den enskilde intagnes villkor vid utevistelser. Det är inte kriminalvårdsinspektör Lars Holmström som fattar beslut om detta då det är VB som beslutar om vilka villkor som utevistelsen ska ha. Om en intagen inte är i permissionsgång, vilket M.M. inte är, och inte heller beräknas beviljas permissioner så är det vanligtvis villkor med fängsel. Det är VB som gör säkerhetsbedömningar inför utevistelser och de revideras vid behov. Ifall en intagen vill ha privata kläder vid ett planerat sjukhusbesök/läkarbesök tillåts alltid detta. Det är många intagna som väljer att inte byta kläder vid sådana besök. Vanligtvis är personal inne i rummet framförallt om det finns fönster och/eller fler utgångar. Ifall läkaren vill prata privat med den intagne och det bedöms kunna göras med tanke på rummets utformning lämnas de om alla utgångar har säkras upp. Kräver läkare att fängslet ska tas bort får transportledaren mandat att plocka bort fängslet om lokalen är säkrad. Vid tveksamheter under transporten ringer transportören in till VB.

Den aktuella transporten genomfördes med bevakning av två kriminalvårdstjänstemän. Vid samtal med dem framkommer bl.a. följande. De hämtade M.M. på avdelningen inför transport till sjukvården och M.M. frågade inte om möjligheten att byta till privata kläder och det är inte känt av honom ifall någon tidigare hade frågat M.M. om detta. M.M. tillfrågades dock om han ville byta ut sina tofflor mot skor men såvitt han minns ville M.M. inte detta. Rutinen är att ifall den intagne vill ha privata kläder tillåts alltid detta. Vanligtvis ringer de till Parkering Malmö för att fråga om de kan ställa sig i närheten av ingången för att minska exponeringen. De körde så nära ingången som möjligt så att det blev minsta möjliga exponering, vilket de alltid tänker på. De använder huvudentrén, ingång 47 MAS (Malmö allmänna sjukhus), som alla andra då det troligen är enda ingången. De hade blivit mer exponerade om de tagit en annan ingång. Receptionen är nära ingången och när de kom fram till den frågade de var de skulle. Receptionen är mitt emot hissarna och väntrummen är längre in och de har inte någon insyn till hisshallen. Uppe på mottagningen sitter de ensamma i väntrummet. När de blir inkallade till läkaren tillfrågas läkaren avseende fängsel då det är denne som bestämmer om det behöver tas av för undersökningen. Läkaren ville ha en arm fri för undersökningen vilket medförde att de lossade fängslet på den ena armen. De stannade på rummet vid undersökningen då det fanns fönster i rummet med en avsats utanför. De väljer ofta midjefängsel, där öglor som är fästa vid ett bälte runt midjan som fängslet kan fästas i, i stället för hand till hand med en kriminalvårdare då det kan innebära risker vid t ex en bilolycka. M.M. frågade inte om de skulle lämna rummet eller om fängslet skulle tas bort.

Sjukhusbesök avseende magnetröntgen den 29 oktober 2014

Av beslutet avseende utevistelsen enligt 9 kap. 1 § fängselagen (2010:610), FäL, framgår att det är villkorat med två mans bevakning och fängsel och det finns inga närmare instruktioner om förhållningssätt om frågan uppstår om möjligheten att ta av fängslet vid undersökningen. Beslutet den 6 oktober 2014 avseende avslag på den sökta särskilda permissionen är inskrivet i KVR där beslut om permission läggs in och detta beslut har M.M. blivit underrättad om den 8 oktober 2014. När det gäller externa läkarbesök och sjukhusbesök prövas utevistelsen inte mot permissionsreglerna i 10 kap. FäL utan enligt hälso- och sjukvårdsreglerna i 9 kap. FäL.

Då kallelserna till sjukvården inte hade kommit direkt till anstaltens sjukvård utan var känd av den intagne och av andra personer gjordes bedömningen att om det är möjligt att ändra tiderna bör det ske. Anses inte sjukhusbesöket/läkarbesöket kunna skjutas upp får man säkerställa utevistelsen med ytterligare villkor såsom t.ex. ytterligare en medföljande personal.

Vid samtal med sjukvården på anstalten Fosie avseende rutiner avseende ändringar av tider för planerade sjukhusbesök/läkarbesök framgår följande. Det är på förfrågan av beslutsfattaren som frågan om möjlighet att ändra tiden väcks. Sedan är det sjukvården på anstalten som tar kontakten med den externa sjukvården för att kontrollera ifall det medicinskt går att skjuta på ett besök. I det här fallet ansågs MR röntgen kunna skjutas upp och M.M. fick en ny tid till den 29 oktober 2014.

Vid samtal med anstalten Fosie angående villkoren för utevistelser framgår att de kommer att gå igenom sina rutiner angående vad som skrivs i beslutet om framförallt fängsel. Vid det här besöket skulle en MR röntgen genomföras och då kan inte fängslet vara kvar under själva undersökningen. Det borde ha varit möjligt att ta hänsyn till detta redan när utevistelsen planerades och i beslutet skriva in att fängslet kan tas bort under MR-undersökningen. Då hade det inte behövt bli några diskussioner runt fängslet på sjukhuset. I det aktuella fallet togs dock fängslet bort och MR-undersökningen genomfördes. Den VB som skriver beslut om utevistelsen är troligtvis inte alltid informerad om vad som ska ske under sjukhusbesöket och där kan rutinerna förbättras. Att medföljande personal är med vid undersökningen är beroende på om det rum där undersökningen genomförs är helt säkrad och hur många ingångar som finns till rummet. Det vanliga är att medföljande personal är närvarande i undersökningsrummet.

Hantering av inkommande försändelser

Vid samtal med anstalten Fosie framgår bl.a. följande. Brevet med kallelsen lämnades in i anstaltens brevlåda och de hade fått information om att den innehöll en kallelse till sjukvården. När brevet hade lokaliserats på fredagen den 14 november 2014 fanns det hos sjukvården och det lämnades genast ut till M.M. Vid utredning över vad som hade skett framgick att brevet hade uppfattats vara en kallelse till extern sjukvård som skulle gå via anstaltens sjukvård och brevet hade lämnats över direkt till sjukvården. Därför gick det inte den vanliga vägen avseende inkommande försändelser. Detta är inget som sker rutinartade utan det får ses som en engångshändelse som dock kommer att följas upp med genomgång av rutiner runt försändelser.

Läkarbesök den 24 november 2014 och sjukhusvistelse 27–28 november 2014

Även avseende dessa två planerade besök på sjukhuset var tiderna kända av M.M. och en kontakt togs mellan anstaltens sjukvård och den externa sjukvården varvid framgick att besöken kunde skjutas upp, i det här fallet ca en vecka. Utevistelserna var villkorade med två mans bevakning och fängsel.

Vid samtal med anstalten Fosie framgår bl.a. följande. Vid läkarbesök där det är villkor om fängsel är det den behandlande läkaren som tillfrågas om fängslet behövs tas bort för att kunna genomföra en eventuell undersökning, vilket inte skedde vid besöket den 24 november 2014.

När det gäller frågan om var kriminalvårdens personal kan vistas under operation samt om bortplockande av handsprit m.m. sker självklart detta alltid i samråd med sjukhuspersonal. Vad som framgår av redogörelsen har medföljande kriminalvårdspersonal följt rutinerna avseende att kontakt har tagits med VB på anstalten när tveksamheter har uppstått. Det framgår av skrivelsen till JO att M.M. fick tillåtelse att ringa hem till sin fru för att

meddela hur operationen har gått och att personalen lämnat rummet när M.M. förbereddes inför behandlingen.

Läkarbesök den 5 december 2014

Vid samtal med anstaltens sjukvård framgår att ett återbesök på MAS den 5 december 2014 överenskom med behandlande läkare den 4 december 2014 då M.M. själv pratat med sin läkare om vissa besvär.

Utevistelsen var även denna gång förenad med villkor om fängsel och två medföljande personal. Då läkaren vid detta besök inte ansåg det vara nödvändigt att ta bort fängslet skedde inte detta.

Specialistläkarbesök avseende fördjupad utredning

När M.M. ansökte om att få delta vid en fördjupade medicinsk utredning, som det hänvisas till i skrivelsen till JO, genomfördes en utredning av syftet med besöket varvid följande framgick. Det är ett skånskt forskningsprojekt, BIG 3, som M.M. själv anmält sig till och som inte är medicinskt nödvändigt. Det bedömdes efter kontakt med projektet att M.M. kunde genomföra utredningen efter villkorlig frigivning och han kommer att erhålla en ny kallelse vid ett senare tillfälle.

Information om riskbedömningar, beslut, kontakter med omvärlden m.m.

Vid samtal med anstalten Fosie framgår att M.M. vid flera tillfällen blivit informerad om vilka grunder som säkerhetsbedömningarna är baserade på. Han har även informerats om hur beslut fattas och dokumenteras. Av daganteckningar i KLAS framgår även att han vid ett stort antal tillfällen har fått ringa till sin revisor, konkursförvaltare, domstolar, advokater, Kronofogdemyndigheten, Transportstyrelsen m.m.

Författningsbestämmelser

Av 1 kap. 4 § 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 1 kap. 6 § FäL 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.

Enligt 31 § fängelseförordningen (2010:2010) ska en intagen som transporteras eller av annan anledning vistas utanför anstalten under Kriminalvårdens övervakning inte utsättas för onödig uppmärksamhet.

Av 9 kap. 1 § FäL framgår att en intagen som behöver hälso- och sjukvård ska vårdas enligt de anvisningar som ges av läkare. Om den intagne inte kan undersökas eller behandlas på ett lämpligt sätt i anstalten, ska den allmänna sjukvården anlitas. Om det behövs, ska den intagne föras över till sjukhus.

Ett tillstånd till vistelse utanför anstalt enligt första stycket ska förenas med de villkor som behövs. Om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, ska den intagne stå under bevakning.

Av det allmänna rådet till 9 kap. 1 § andra stycket FäL i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (2011:1) framgår att villkor ska vara individuellt utformade utifrån riskbedömningen och omständigheterna i det enskilda fallet. Villkor kan avse t.ex.

- förbud att ta kontakt med brottsoffer,

- skyldighet att följa uppgjord planering för vistelsen utanför anstalt,
- skyldighet att under hela eller delar av vistelsen utanför anstalt vistas inom ett visst geografiskt område, eller
- åtföljande av personal under vistelsen utanför anstalt

Region Syds bedömning

Regionen finner att det är viktigt att en prövning om vilka villkor som ska gälla vid utevistelser sker utifrån en individuell bedömning av varje intagen. Överväganden ska alltid göras om de beslutade kontroll- eller tvångsåtgärderna står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Det är av yttersta vikt att åtgärder som exempelvis fängsel inte används i andra fall än där det nödvändigt för att upprätthålla en rimlig nivå av säkerhet. Av vad som framkommit i utredningen avseende de säkerhetsbedömningar som genomförts och då M.M. inte har bedömts kunna beviljas permissioner under verkställigheten får det även efter en individuell bedömning anses vara rimliga villkor för genomförandet av utevistelsen.

Kriminalvårdspersonal ställs dagligen i sitt arbete inför situationer som kräver etiska överväganden av olika slag. Den myndighetsutövning som kriminalvård innebär är särskilt ingripande i människors liv och det är beklagligt om en intagen och/eller anhöriga upplever sig kränkta av Kriminalvårdens behandling. Det är därför av vikt att vid sjukhusbesök och andra utevistelser inte utsätta den intagne för mer exponering än nödvändigt. Av vad som framgått av utredningen och samtal med olika tjänstemän på anstalten Fosie är det oklart ifall M.M. har önskat att ha privata kläder eller ej. Vad som även framgår är att vid planerade utevistelser nekas aldrig intagna att bära egna kläder ifall så önskas. Redogörelsen för hur medföljande personal har tänkt på hur de ska parkera och hur vägen in till mottagningen ser ut anser regionen visar på att de alltid försöker minimera exponeringen i sjukhusmiljön.

När det som i det här fallet har bedömts att säkerhetsnivån ska vara hög är det ändå av vikt att Kriminalvården så långt möjligt försöker tillse att den intagnes integritet upprätthålls under sjukhusbesök och vid samtal med läkare. Den personal som genomför transporten har att följa de beslut om fängsel som gäller för utevistelsen och eventuella lättnader som har meddelats av beslutsfattaren. Om det inte är möjligt av säkerhetsskäl att den intagne får samtala med läkaren i enrum måste den hänsyn tas som är möjlig exempelvis genom att medföljande personal inte uppehåller sig i omedelbar närhet vid läkarundersökningen och/eller vid samtal med läkare. Vid flera tillfällen under de olika transporterna till sjukhus har kontakt tagits med VB för att fråga om det går att frånga de vanliga rutinerna och M.M. har då också fått flera av sina önskemål tillgodosedda. Diskussioner har förts med anstalten om hur rutinerna för utevistelser kan förbättras. Anstalten Fosie har uppgett att de har för avsikt att se över rutinerna runt hur beslut om framförallt fängsel är formulerade och om möjligt planera för möjliga lättnader redan under planeringen av utevistelsen, vilket skulle minimera risken för att onödiga konflikter skulle uppstå.

När det gäller den inkomna försändelsen från sjukvården som var ställd till M.M. har det framgått att den av misstag överlämnades direkt till sjukvården och inte betraktades som en vanlig inkommen försändelse med därpå följande regler avseende granskning och omhändertagande. Så fort försändelsen lokaliserats överlämnades den dock till M.M. Utredningen har inte visat annat än att detta var en engångsföreteelse. Anstalten Fosie kommer dock att följa upp rutinerna för hanteringen av inkommande försändelser.

Maria M. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 22 april 2015 anförde *chefsJO Fura* följande:

Bedömning

Inledande överväganden

JO brukar som regel inte uttala sig i bedömningsfrågor. Skälet till det är bl.a. att JO:s prövning inte är tänkt att ersätta den prövning som en part kan få till stånd genom att överklaga en myndighets beslut. Det gör att jag inte kommer uttala mig i om de säkerhetsarrangemang som anstalten vidtagit i samband med M.M:s utevistelser har varit motiverade. I det följande kommer jag emellertid ge min syn på det sätt som utevistelserna har genomförts och på anstaltens handläggning av M.M:s ansökningar om utevistelser.

Genomförandet av utevistelserna

Bärandet av uniform i samband med permission

Anstalten har inte ifrågasatt Maria M:s uppgift om att medföljande kriminalvårdspersonal i samband med M.M:s sjukhusbesök bär uniform (tjänstedräkt). Jag utgår därmed i det följande från att så har varit fallet. I de två permissionsbeslut som jag har tagit del av⁴⁰ har anstalten under rubriken ”Anvisningar och villkor” angett att M.M. skulle åtföljas av personal vid sjukhusbesöken. Anstalten har inte angett om personalen skulle ha på sig uniform eller inte.

Kriminalvården har meddelat särskilda föreskrifter om tjänstedräkt.⁴¹ Av föreskrifterna framgår bl.a. att kriminalvårdspersonal ska bära tjänstedräkt vid bevakade permissioner om det är motiverat av säkerhetsskäl.⁴² Med anledning av denna föreskrift har JO tidigare uttalat att vid bedömningen av om medföljande personal ska bära tjänstedräkt eller inte, är det främst två intressen som står mot varandra. Den intagne har ett intresse av att slippa den uppmärksamhet som personal i uniform kan dra till sig. Mot detta ska ställas personalens intresse av att vid t.ex. rymningsförsök uppfattas som myndighetspersoner med befogenhet att ingripa. I fråga om bevakade permissioner har JO tidigare uttalat att det är rimligt att medföljande personal bär uniform. Jag har ingen avvikande uppfattning i denna fråga. Emellertid vill jag framhålla att JO vidare har uttalat att det inför bevakade permissioner ska göras en bedömning av om uniform ska bäras. Vidare är det lämpligt att i permissionsbeslutet ange om medföljande personal ska bära uniform.⁴³

Anstalten har inte prövat frågan om det, med utgångspunkt i den proportionalitetsbedömning som ska ske, var motiverat att medföljande personal skulle bära uniform. Det har inte heller angetts i beslutet att uniformerad personal var en förutsättning för permissionerna. Anstalten förtjänar kritik för den bristfälliga handläggningen i denna del.

⁴⁰ Beslutsdatum den 25 juli och den 6 oktober 2014.

⁴¹ Se Kriminalvårdens föreskrifter (KVAF [SÄK] 2007:2) om tjänstedräkt.

⁴² Se 2 § andra stycket i nämnda föreskrifter.

⁴³ Se JO 2009/10 s. 165.

Kriminalvårdspersonals närvaro i samband med läkarundersökningar

Av uppgifter från anstalten Fosie framgår att medföljande personal normalt är med i undersökningsrummet när den intagne undersöks av läkare. I sammanhanget vill jag framhålla att det sekretesskydd som gäller inom hälso- och sjukvården är starkare än det skydd som gäller inom kriminalvården. Inom hälso- och sjukvården gäller sekretess 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.⁴⁴ Bestämmelsen är försedd med ett s.k. omvänt skaderekvisit, vilket innebär att det råder en presumtion för sekretess.

I fråga om kriminalvården gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.⁴⁵ Till skillnad från bestämmelsen om sekretess inom hälso- och sjukvården är motsvarande bestämmelse för kriminalvården försedd med ett rakt skaderekvisit, vilket innebär att det råder en presumtion för att uppgifterna är offentliga.

Hälso- och sjukvårdssekretessen gäller även för sådan hälso- och sjukvård som bedrivs inom kriminalvården. Det innebär att det råder en presumtion för att de uppgifter som framkommer inom den hälso- och sjukvård som bedrivs i en anstalt omfattas av sekretess i förhållande till den kriminalvårdspersonal som inte arbetar inom hälso- och sjukvården. Vidare är det inte ovanligt att intagna i samband med sjukhusbesök får genomgå integritetskänsliga undersökningar eller förberedelser inför operationer. Ett bra exempel på det senare är de förberedelser som M.M. genomgick inför operationen den 27 november 2014. Dessa förhållanden, i förening med de grundläggande bestämmelserna i fängelselagen om att en intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och att kontroll- eller tvångsåtgärder ska vara proportionerliga⁴⁶, innebär enligt min uppfattning att utgångspunkten måste vara att den intagne ska kunna undersökas av läkare i enrum även i samband med bevakade permissioner.

Jag har förstäelse för att exempelvis lokalernas utformning ibland kan medföra att kriminalvårdspersonalen inte kan lämna den intagen utan bevakning. Även andra säkerhetsöverväganden kan göra att den intagne måste vara under ständig bevakning. Emellertid har anstalten ett stort ansvar att, i samråd med sjukhuset, planera sjukhusbesöket på sådant sätt (exempelvis genom val av undersökningsrum) att medföljande personal inte behöver vara med vid undersökningen. I sammanhanget vill jag framhålla att det finns exempel på anstalter som utvecklat ett gott samarbete med landstinget i fråga om utformandet av sjukhusbesök i syfte att skydda de intagnas integritet.⁴⁷

⁴⁴ Se 25 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

⁴⁵ Se 35 kap. 15 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen.

⁴⁶ Se 1 kap. 4 § och 6 § andra stycket fängelselagen.

⁴⁷ Se exempelvis vad som framkom i samband med en inspektion av anstalten Kalmar den 2 oktober 2014 (s. 5 i protokollet i dnr 5334-2014).

Jag utgår från att anstalten Fosie vidtar nödvändiga åtgärder för att ändra rutinerna i syfte att i större utsträckning kunna tillgodose de intagnas möjligheter att kunna genomgå läkarundersökningar utan att kriminalvårdspersonalen är närvarande.

Anstaltens handläggning av M.M:s ansökan om utevistelser

Enligt huvudregeln i 20 § första stycket förvaltningslagen ska ett beslut i vilket en myndighet avgör ett ärende innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Undantag från en myndighets motiveringsplikt finns i punkterna 1–5 i samma paragraf. I anstaltens beslut den 6 oktober 2014 avslogs M.M:s begäran om utevistelse. Eftersom anstaltens beslut gick M.M. emot har det funnits en skyldighet för anstalten att motivera beslutet.

Omfattningen av en myndighets motiveringsplikt har angetts som att det finns en skyldighet att i ett beslut göra det begripligt för parten vilka faktiska förhållanden som är avgörande, vilka rättsregler som är tillämpliga och hur myndigheten har resonerat på de punkter där meningarna kan gå isär.⁴⁸

Av anstaltens beslut den 6 oktober 2014 framgår att M.M:s ansökan avslogs. I beslutet har anstalten hänvisat till ett antal bestämmelser i fängelselagen. Emellertid har anstalten inte förklarat vilken betydelse bestämmelserna har för anstaltens beslut, än mindre angett några skäl till varför myndigheten beslutade att avslå M.M:s begäran.

Av remissvaret framgår dock att ansökan avslogs eftersom kallelsen till sjukhusbesöket inte hade kommit direkt till anstaltens sjukvård och att den intagne och andra personer därför kände till tidpunkten för utevistelsen. Jag antar att ansökan avslogs på grund av att anstalten gjorde bedömningen att dessa förhållanden gjorde att det fanns en risk för rymning eller fritagning vid utevistelsen. Detta borde ha angetts i skälen för anstaltens beslut.

Att anstalten inte anger de egentliga skälen för beslutet har gjort det svårt för att inte säga omöjligt för M.M. att begära en omprövning av beslutet och på så sätt ta till vara sin rätt. Vidare har det bristfälliga beslutet inneburit svårigheter för de instanser som har haft att pröva frågan vid en begäran om omprövning och därefter ett överklagande. Anstalten förtjänar kritik för denna brist.

Avslutningsvis konstaterar jag att anstalten inte har tillbakavisat Maria M:s påstående om att sjukhusbesök har ställts in utan att M.M. informerats om detta. Anstalten har inte heller tillbakavisat uppgiften om att beslut om den utevistelse som skulle ha ägt rum den 18 november 2014 meddelades först den 26 november.

Enligt min mening har anstalten en skyldighet att informera en intagen om att ett sjukhusbesök har ställts in på grund av exempelvis säkerhetsskäl. Även om anstalten av samma skäl inte kan berätta för en intagen när besöket i stället ska äga rum, måste den intagne åtminstone informeras om att sjukhusbesöket kommer att äga rum vid en senare tidpunkt. Att inte göra det, och därmed låta den intagne sväva i ovisshet, strider mot den grundläggande bestämmelsen om

⁴⁸ Se Hellners och Malmqvist, *Förvaltningslagen med kommentarer*, tredje uppl., 2010, s. 237.

att Kriminalvården ska bemöta intagna med respekt för deras människovärde.⁴⁹ Anstalten förtjänar kritik även i denna del.

I fråga om beslutet den 26 november 2014 nöjer jag mig med att konstatera att det är en grundläggande förutsättning för att en intagen ska kunna ta till vara sin rätt att beslutet meddelas före det datum som den tänkta permissionen ska äga rum.

Övriga frågor

Av utredningen framgår att det har uppstått diskussioner i samband med M.M:s sjukhusbesök och att den medföljande personalen har varit tvungen att kontakta anstaltens vakthavande befäl. En möjlighet för att slippa vissa sådana diskussioner och för att personalen inte ska behöva kontakta anstalten, är att villkoren om användande av fängsel utformas på ett mer flexibelt sätt. Om det exempelvis redan av permissionsbeslutet framgår att medföljande personal får avlägsna handfängsel om det bedöms nödvändigt för att kunna genomföra undersökningen, kan sjukhusbesöket ske på ett smidigare sätt. Av den anledningen är det enligt min mening bra att Kriminalvården, region Syd, har haft en diskussion med anstalten om hur besluten om handfängsel bör utformas.

Mot bakgrund av vad som har framkommit i remissvaret saknar jag skäl att ytterligare kommentera Maria M:s klagomål mot anstalten Fosie. Jag konstaterar endast att utredningen i dessa delar inte ger skäl för mig att uttala kritik eller vidta någon annan åtgärd.

⁴⁹ Se 1 kap. 4 § fängelselagen.

Allvarlig kritik mot Kriminalvården, häktet Jönköping, för brister i behandlingen av en intagen m.m.

(Dnr 6413-2014)

Beslutet i korthet: I slutet av oktober 2013 begärde Kriminalvården att polisen skulle förpassa en äldre kvinna till anstalt för verkställighet av ett kortare fängelsestraff. Begäran verkställdes av polisen den 28 augusti 2014, och den dömda fördes av polis till häktet Jönköping. Vid ankomsten till häktet ställdes hon under tillsyn med hänvisning till hennes höga ålder och ”oklara” hälsotillstånd. Häktet vidtog inte några ytterligare åtgärder för att utreda hennes tillstånd, exempelvis genom att låta medicinsk personal undersöka henne. Först dagen efter ankomsten träffade hon häktets sjuksköterska och transporterades senare under dagen till anstalten Ystad. Den 30 augusti konstaterade en jourläkare att den intagna var förvirrad och uttorkad, samt att det var nödvändigt att akut föra henne till sjukhus.

I JO:s beslut riktas allvarlig kritik mot häktet Jönköping för att den intagna inte fick tillgång till den sjukvård som hon var i behov av och för att häktet trots hennes dåliga hälsa beslutade att hon skulle transporteras till anstalten Ystad. Häktet kritiserar också för att inte ha upplyst Kriminalvårdens placeringsgrupp om den intagnas hälsotillstånd, vilket resulterade i att anstalten inte kunde förbereda sig på ett mottagande av henne och att arbetet med att hitta en mer lämplig placering fördröjdes. Även anstalten Ystad kritiserar för att ha dröjt med att kalla på jourläkare trots att den intagna var i ett så pass dåligt skick att hon hade hittats liggande på golvet i sitt bostadsrum.

JO:s beslut innehåller även uttalanden om bl.a. Kriminalvårdens rutiner för begäran av polisens hjälp med att förpassa dömda till anstalter.

Initiativ

I samband med att JO:s dåvarande NPM-enhet (numera Opcat-enhet) den 3 september 2014 genomförde en inspektion av Kriminalvården, häktet Ystad, framkom det vissa uppgifter om behandlingen av en intagen som vid den tidpunkten var placerad i anstalten Ystad. Efter inspektionens avslutande begärdes vissa handlingar in. Med anledning av vad som hade framkommit fann jag skäl att inom ramen för ett särskilt upplagt initiativående utreda frågan om Kriminalvårdens behandling av den intagna.

Uppgifter som framkom vid den inledande granskningen

I samband med granskningen av de handlingar som hade begärts in framkom bl.a. följande:

Den intagna, N.N., dömdes under våren 2013 till ett kortare fängelsestraff. I september 2013 beslutade Kriminalvården, huvudkontoret, att N.N. skulle vara placerad i en anstalt med säkerhetsklass 3, vilket är den lägsta säkerhetsklassen. Av beslutet framgår bl.a. att N.N. inte förekommer sedan tidigare i Kriminalvårdens register. Det antecknades vidare att hon inte hade lämnat in

synpunkter, eller önskemål, inför placeringen. Enligt Kriminalvården var risken för misskötsamhet under verkställigheten låg. Av beslutet framgår att N.N. skulle inställa sig i anvisad anstalt senast under hösten 2013.

När N.N. inte inställde sig för verkställighet, begärde Kriminalvården att polisen skulle förpassa henne till anstalt. N.N. greps den 28 augusti 2014 av polis och fördes samma dag till häktet Jönköping kl. 20.55. Vid ankomsten till häktet beslutade vakthavande befäl att N.N. skulle stå under tillsyn på grund av sin höga ålder (född 1945) och sitt oklara hälsotillstånd.

Dagen efter ankomsten till häktet träffade N.N. en av häktets sjuksköterskor. Vid samtalet framkom bl.a. att N.N. inte kunde gå utan hjälp av rollator och att hon hade hjälp av hemtjänst varje dag. Vid samtalet med sjuksköterskan låg N.N. i sängen och kunde inte sätta sig upp på egen hand. Vidare noterade sjuksköterskan att N.N. gav ett ”lätt” förvirrat intryck och att hon svarade adekvat på vissa frågor, för att därefter ”inte komma ihåg någonting”.

Den 29 augusti 2014 fattade Kriminalvården, huvudkontoret, ett nytt placementsbeslut om N.N. I den nya bedömningen konstaterade myndigheten att N.N. hade undanhållit sig verkställighet under en längre tid och att en placering i en annan anstalt med lägsta säkerhetsklass inte var lämplig av säkerhetsskäl. För att tillgodose det behov av övervakning och kontroll som ansågs finnas, beslutade Kriminalvården att N.N. skulle vara placerad i en anstalt med säkerhetsklass 2. Samma dag transporterades hon till anstalten Ystad.

N.N. ankom till anstalten Ystad den 29 augusti 2014 kl. 17.15. I samband med medicinutdelningen samma kväll, kl. 21.45, hittades hon liggande på golvet i sitt bostadsrum. Hon var förvirrad, och anstalten beslutade att hon skulle stå under särskild tillsyn. På förmiddagen den 30 augusti tillkallade anstalten en jourläkare. I en anteckning noterades att N.N. var uttorkad och allmänt förvirrad, samt att hon transporterades till akutmottagningen i ambulans. I en anteckning den 31 augusti framkommer det att jourläkaren hade gjort bedömningen att N.N:s allmäntillstånd var ”väldigt dåligt”.

Den 31 augusti 2014 återkom N.N. till anstalten och hon placerades på en avdelning. Personalen som var inkallad för sjukhusbevakning fick stanna kvar för att ta hand om henne. Vidare fattade anstalten beslut om att hon skulle övernatta på anstaltens observationsavdelning för att personalen skulle kunna utföra s.k. omvårdnadstillsyn. Den 1 september träffade anstaltens sjuksköterska N.N. Av en anteckning framgår att N.N. låg på en madrass i ett av observationsrummen, att hon var trött och hade svårt att hålla ögonen öppna. Det noterades vidare att hon hade småsår på kroppen, och enligt personalen var hon mycket torr över kroppen. Under rubriken Sammansatt status finns antecknat att N.N. var så pass instabil att det fanns en stor fallrisk.

Den 1 september 2014 undersöktes N.N. även av anstaltens läkare. I sin bedömning antecknade han bl.a. följande: ”Helt klart har hon [...] varit i mycket dåligt skick när hon hämtades av polis på fredagen och ett behandlingshem eller sjukhus hade varit lämpligare plats för henne, än KV anstalt.” Den 8 september 2014 upprättade läkaren ett längre utlåtande om N.N. I utlåtandet angavs bl.a. följande:

Undertecknad träffade N.N. första gången måndagen 1/9 och [...] [h]on kunde då inte ange var hon befann sig och hade också svårt att uppge en vettig anamnes. Det föreligger klara misstankar på att här föreligger en [...] demenssjukdom. Även i övrigt var N.N. i dåligt skick med svårigheter att stå på benen, trycksår på båda fötterna och ena armbågen samt omfattande rivmärken på grund av intensiv klåda. [...] [H]on har alltså ett omfattande vårdnadsbehov. [...] N.N. kan nu stå på benen och gå några kortare steg med stöd. [...] Mentalt har N.N. svårt att ge en vettig anamnes. Hon kan i dag ange att hon befinner sig i Ystad, men klarar inte ut att hon befinner sig på en kriminalvårdsanstalt. [...] Sammanfattningsvis är N.N. i så dåligt medicinskt skick att en kriminalvårdsanstalt är en klart olämplig plats för henne att befinna sig. Hon har för närvarande ett stort vårdbehov som bäst tillgodoses på ett sjukhem eller liknande vårdinrättning med sjukvårdspersonal dygnet runt. Rehabilitering innan hemgång är nödvändigt och en utredning avseende hennes mentala status är önskvärd.

Enligt uppgift från anstalten Ystad placerades N.N. den 10 september 2014 på ett privat vårdhem. Hon hade då vistats tio dagar i anstalten.

Utredning

Kriminalvården, huvudkontoret, ombads att yttra sig över vad som hade framkommit vid den inledande granskningen. I yttrandet skulle myndigheten bl.a. beröra följande delar:

- Ge en beskrivning av myndighetens rutiner för begäran om förpassning till anstalt enligt 10 § andra stycket lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. och vilka överväganden som låg bakom beslutet att begära polishämtning av N.N.
- Vilka uppgifter om N.N:s fysiska och mentala status som myndigheten hade tillgång till vid beslutet att hon skulle vara placerad i en anstalt med säkerhetsklass 2.
- Vilka överväganden som låg bakom beslutet att transportera N.N. till anstalten Ystad i stället för till sjukhus.
- Vilka resurser som myndigheten har för att ta hand om intagna som, på grund av demenssjukdom eller annan sjukdom, inte kan ta vara på sig själva (dvs. sköta sin personliga hygien, förflytta sig på egen hand m.m.) och vilka riktlinjer som myndigheten har för att i dessa fall, när inte ordinarie sjukvårdspersonal finns på plats, kontakta jourläkare.

Vid utformningen av remissvaret skulle Kriminalvården samråda med myndighetens medicinskt ansvarige.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, genom chefsjuristen Elisabeth Lager, bl.a. följande:

Sakförhållanden

Utredning har inhämtats från placeringsgruppen vid Kriminalvårdens huvudkontor samt Kriminalvården region Öst och region Syd som i sin tur inhämtat uppgifter från häktet Jönköping respektive anstalten Ystad. Av utredningen framgår bl.a. följande.

Placeringsgruppen

Kriminalvården beslutade den 3 september 2013 att N.N. såsom dömd på fri fot, skulle vara placerad i anstalten Sagsjön. N.N. hade inte inkommit med några synpunkter eller önskemål inför placeringen. Av beslutet framgår att det mot bakgrund av det brott N.N. dömts för bedömdes finnas en problematik avseende alkohol. Enligt N.N:s egna uppgifter fanns också en fysisk problematik rörande synen. Eftersom N.N. inte hade medverkat i personutredningen fanns inte några närmare uppgifter om t.ex. hälsotillstånd tillgängliga. Senaste dag för inställelse enligt beslutet var den 24 oktober 2013. Beslutet skickades i rekommenderat brev till N.N. den 3 september 2013 och återkom från posten den 20 september med motivering att försändelse ej efterfrågats. Med anledning av detta gjordes en ny kontroll i SPAR/Infotorg för att kontrollera folkbokföringsadressen. Någon ny adressuppgift framkom inte.

Mot bakgrund av att N.N. inte inställde sig för avtjäning utfärdade Kriminalvården en begäran om förpassning den 28 oktober 2013. N.N. införpassades av polis till häktet Jönköping den 28 augusti 2014. Av det klientadministrativa systemet framgår att N.N. förflyttades till anstalten Ystad den 29 augusti 2014.

Inför en begäran om förpassning enligt 10 § lagen (1974:202) om beräkning av straffid m.m. kontrolleras att det inte föreligger något verkställighetshinder samt att tiden för inställelse passerat. Av dokumentation i ärendet framgår att placeringsgruppen inte haft närmare uppgifter om N.N:s fysiska och psykiska status.

Region Öst

N.N. ankom till häktet Jönköping såsom införpassad av polis för att avtjäna dom till fängelse i två månader. Enligt uppgifter i KLAS Häkte hade gripande skett den 28 augusti 2014 kl. 19.00 och inskrivning i häktet genomfördes kl. 20.55 samma kväll. Vakhavande befäl beslutade att N.N. skulle stå under omvårdnadstillsyn var femtonde minut med hänsyn till hög ålder samt oklart hälsotillstånd.

N.N. träffade häktets sjuksköterska nästföljande morgon för ett ankomstsamtal. Hon gav ett lätt förvirrat intryck och svarade adekvat på vissa frågor, för att därefter inte komma ihåg någonting. Vidare konstaterades att N.N. inte hade svettningar eller tremor. Hon ville inte ta prover, vaccin eller ha kontakt med läkare. Hon hade en dosett med sig till häktet, men gav inte sitt samtycke till att häktets sjuksköterska fick kontrollera exempelvis med en anhörig vad dosetten innehöll. Vid sjuksköterskans ankomstsamtal med N.N. bedömdes något omedelbart behov av akutsjukvård inte föreligga. Häktet fann, med hänsyn till sjuksköterskans bedömning, att N.N. kunde transporteras till anstalt. Häktets sjuksköterska gjorde en muntlig överlämning till mottagande anstalt om N.N:s hälsotillstånd och transporten avgick från häktet samma dag.

Region Syd

Vid ankomsten till anstalten Ystad den 29 augusti 2014 placerades N.N. med tillsyn med anledning av sitt hälsotillstånd. Hälsotillståndet försämrades under natten och läkarbil tillkallades. Behandlande läkare gjorde bedömningen att hälsotillståndet var så pass illa – till följd av uttorkning och allmän förvirring – att N.N. transporterades till Ystad lasarets akutintag.

N.N. återkom till anstalten den 31 augusti 2014. Anstaltsläkaren bedömde att det förelåg klara misstankar om demenssjukdom. N.N. har därför haft ständig tillsyn i anstalten. Av säkerhetsskäl kunde N.N. inte ha sin dygnsvila på sitt bostadsrum då det inte fanns möjlighet för henne att nå samtalsanläggningen och på så sätt tillkalla personal vid behov. Vidare tvingades man placera henne på en madrass på golvet med anledning av

fallrisk. N.N. hade ett omfattande behov av hälso- och sjukvård. Anstaltsläkaren konstaterade i utlåtande från den 8 september 2014 att N.N:s medicinska skick var så dåligt att en kriminalvårdsanstalt var en klart olämplig plats för henne. Vårdbehovet ansågs kunna tillgodoses bäst på ett sjukhem eller liknande vårdinrättning med sjukvårdspersonal dygnet runt. Anstaltsläkaren ansåg att en rehabilitering före hemgång var en nödvändighet samt att en utredning avseende N.N:s mentala status var önskvärd.

Anstalten Ystad saknar resurser att ta hand om intagna med N.N:s problematik på ett adekvat sätt, men har utifrån sina förutsättningar på alla möjliga sätt försökt tillgodose det akuta vård- och omsorgsbehovet. Mot bakgrund av att Kriminalvården inte kunde tillgodose N.N:s omfattande behov av vård och tillsyn samt den omständigheten att anstaltsläkaren bedömde att placering i anstalt var klart olämpligt för N.N. beslutades – i samråd med medicinskt ansvarig vid Kriminalvårdens huvudkontor – att bevilja N.N. vistelse utanför anstalt i form av vårdvistelse med början den 9 september 2014.

Aktuella författningsbestämmelser

Av 10 § lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. (StidL) framgår att om den som ska undergå fängelse inte är häktad eller intagen i kriminalvårdsanstalt när domen enligt 2 § första stycket får verkställas, ska Kriminalvården förelägga honom eller henne att senast en viss dag inställa sig vid den kriminalvårdsanstalt där domen ska verkställas.

Om den dömden inte följer eller inte kan nås av ett föreläggande enligt första stycket eller om det finns risk för det, ska Polismyndigheten på begäran av Kriminalvården låta förpassa honom eller henne till anstalten.

Av 4 § förordningen (1974:286) om beräkning av strafftid m.m. framgår att det åligger Kriminalvården att se till att dom, som innebär att den dömden ska undergå kriminalvård i anstalt, blir verkställd.

Kan den dömden ej anträffas på annat sätt, ska Kriminalvården besluta om efterlysning av honom.

Av 2 kap. 1 § fängelselagen (2010:610, FäL) framgår att en intagen inte får placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

Vid beslut om placering ska, i den utsträckning det är möjligt, hänsyn tas till den intagnes behov av sysselsättning, omvårdnad och en lämplig frigivningsplanering.

Enligt 1 kap. 4 § häkteslagen (2010:611, Häl) ska varje intagen 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 5 kap. 1 § 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.

Ett tillstånd till vistelse utanför förvaringslokalen enligt andra stycket ska förenas med de villkor som behövs. Om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, ska den intagne stå under bevakning.

Av 5 kap. 3 § Häl framgår att om en transport kan befaras skada den intagnes hälsa, ska läkares medgivande till transporten inhämtas.

Enligt 1 kap. 4 § FäL ska varje intagen bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förknäade med frihetsberövandet.

Enligt 1 kap. 5 § FäL ska verkställigheten utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas.

Enligt 9 kap. 1 § FäL ska en intagen som behöver hälso- och sjukvård vårdas enligt de anvisningar som ges av läkare. Om den intagne inte kan undersökas eller behandlas på ett lämpligt sätt i anstalten, ska den allmänna sjukvården anlitas. Om det behövs, ska den intagne föras över till sjukhus.

Av 5 kap. 1 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om häkte (FARK Häkte) respektive 9 kap. 1 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (FARK Fängelse) framgår att en intagen ska, i avslutning till att han eller hon tas in i häkte eller anstalt, tillfrågas om sitt hälsotillstånd. Den intagne ska så snart som möjligt ges möjlighet att få sin hälsa undersökt av en sjuksköterska, om en sådan undersökning inte har genomförts i annat häkte eller en annan anstalt. En intagen som har en pågående medicinsk behandling ska dock alltid ges möjlighet att träffa sjuksköterska.

Av 5 kap. 2 § FARK Häkte respektive 9 kap. 2 § FARK Fängelse framgår att en intagen som har förskrivits viss medicin ska få tillgång till den enligt förskrivningen.

Av 5 kap. 3 § FARK Häkte respektive 9 kap. 3 § FARK Fängelse framgår att vid akut sjukdom eller skada ska den intagne omedelbart få sjukvård.

Kriminalvårdens bedömning

Rutiner gällande förpassning och bedömning vid anstaltsplacering

När en dömd på fri fot ska avtjäna fängelse ska frivården göra verkställbarhetskontroll och, i de fall verkställigheten inte ska ske i form av IÖV [*elektronisk intensivövervakning, JO:s anm.*], ta fram underlag inför beslut om placering. Vid varje frivårdskontor ska det finnas en dokumenterad ansvars- och arbetsfördelning samt en rutinbeskrivning för de inledande momenten i processen med att befordra en dom till verkställighet. Beslutsunderlag utgörs av inkommande handlingar från domstolar och nämndbeslut. Frivården sorterar sedan ut de domar där den dömde ska informeras om möjligheten att ansöka om att verkställa fängelsestraffet utanför anstalt (IÖV). I de fall verkställighet genom IÖV inte är aktuellt skickas information inför anstaltsplacering ut i samband med att placeringsunderlaget har upprättats. Av informationen framgår att den dömde inom kort kommer att föreläggas inställelse i anstalt och har möjlighet att senast en viss dag inkomma med synpunkter inför beslut. Information som är av betydelse för placeringsunderlaget finns i dom, personutredning eller yttrande från frivården, eventuellt § 7-intyg eller rättspsykiatrisk undersökning samt eventuellt utfall av tidigare verkställigheter.

När tio dagar har passerat efter att frivården upprättat placeringsunderlaget ändras ärendestatus i det klientadministrativa systemet till "Aktuell för placerings-/inställelsebeslut". Då handläggningen ska ske skyndsamt ska föreläggande om inställelse i anstalt, om inte särskilda skäl föranleder annat, vara expedierat inom en vecka efter att ärendet inkommit. Placeringsunderlaget utgör, tillsammans med kompletterande uppgifter från de klientadministrativa systemen och uppgifter i aktuell dom, beslutsunderlag vid valet av anstalt.

Om försändelsen med ett föreläggande om inställelse i anstalt inte har lösts ut av den dömde ska, innan en begäran om förpassning utfärdas, undersökas om den dömde kan nås på annan adress eller om han eller hon tillfälligt vistas på annan ort t.ex. under semestertid. Det kontrolleras också

att det inte föreligger något verkställighetshinder och att tiden för inställelse passerat.

Intagna med omvårdnadsbehov

Kriminalvården har två omvårdnadsavdelningar på anstalterna Hall och Salberga som är bemannade med personal med undersköterskekompetens. Dessa avdelningar är främst till för klienter med fysiskt omvårdnadsbehov och de är lokalmässigt anpassade för rörelsehindrade personer. Det finns höj- och sänkbara sängar, möjlighet att arbeta runt en klient och anpassade hygienutrymmen. På dessa avdelningar har personer med fysiskt omvårdnadsbehov och viss demensutveckling kunnat omhändertas. Dessa är dock enbart avsedda för manliga intagna. Avdelningar med inriktning på demenssjuka patienter finns inte inom Kriminalvården. Allmän omvårdnad ska alla kriminalvårdare kunna utföra och det finns exempel på klienter med lättare demenssjukdom som har varit placerade på normalavdelning.

Enligt Kriminalvårdens handbok Hälso- och sjukvården inom Kriminalvården (2012:11) ska följande åtgärder vidtas när ordinarie sjukvårdspersonal inte är på plats. Den som upptäcker en intagen i ett akut nödläge ska kalla på förstärkning och själv påbörja omedelbara åtgärder för första hjälpen. Samtidigt som det akuta omhändertagandet pågår ska vakthavande befäl kontaktas som tar över ansvaret för vidare åtgärder. Kriminalvårdschef i beredskap ska kontaktas och hållas informerad om händelseförloppet. Vid mycket akuta tillstånd larmas ambulans omgående på 112 enligt lokala regler. SOS-alarmering bör få möjlighet att, vid behov, prata med personal som befinner sig i den intagnes närhet för att kunna besvara larmoperatörens frågor. Vid mindre akuta tillstånd ska vakthavande kontakta sjukvårdsupplysningen för råd om vidare handläggning. Det måste vara möjligt för sjukvårdsupplysningen att kunna prata med personal som befinner sig i klientens närhet eller, i vissa fall, även med klienten själv. Beslut om transport till vårdinrättningen enligt 9 kap. 1 § FäL och 5 kap. 1 § Häl ska tas av behörig beslutsfattare, som ska tillse att nödvändiga säkerhetsåtgärder vidtas och att lämplig personal medföljer.

Sammanfattning

Det åligger Kriminalvården att se till att en dom på fängelse blir verkställd. Beslutet om inställelse hade inte hämtats ut och det saknades alternativ adress. Det fanns vid denna tidpunkt inte någon för Kriminalvården tillgänglig information om N.N:s hälsotillstånd. Mot denna bakgrund har Kriminalvården inga invändningar mot beslutet att begära N.N. förpassad. I sammanhanget kan också nämnas att polismyndigheten har möjlighet enligt 10 § femte stycket StidL att förelägga den dömde att inställa sig vid kriminalvårdsanstalt i stället för att förpassa honom eller henne dit, om det bedöms kunna ske utan fara för att den dömde avviker.

Av Kriminalvårdens handbok om doms befordran till verkställighet (2014:4) framgår att när det gäller dömda som införpassats till anstalt eller häkte, och det finns skäl att överväga ny placering, ska ett placeringsunderlag upprättas och skickas till placeringsgruppen. Eftersom information om den dömdes verkställighet i regel finns i tidigare upprättat placeringsunderlag är det av vikt att det nya placeringsunderlaget beskriver den intagnes aktuella situation, t.ex. eventuellt missbruk och social situation. I ärendet har emellertid framkommit att någon information om N.N:s hälsotillstånd inte lämnades till placeringsgruppen. Kriminalvården beklagar detta. I sammanhanget kan emellertid noteras att även om sådan information varit tillgänglig för placeringsgruppen hade det troligen inte ändrat valet av anstaltsplacering, då förutsättningarna att omhändertaga intagna med omvårdnadsbehov är betydligt godare på en anstalt av säkerhetsklass 2. Däremot hade man i ett tidigare skede kunnat förbereda mottagande anstalt på N.N:s

omvårdnadsbehov och därmed kunnat påskynda anstaltens planering för en eventuell vårdvistelse. Anstalten Ystad har enligt Kriminalvårdens mening utifrån rådande förutsättningar tillgodosett det akuta omvårdnadsbehovet så långt det varit möjligt. Anstalten har också skyndsamt utrett möjligheterna till alternativ placering för N.N.

Gällande beslutet att transportera N.N. till anstalten Ystad kan följande konstateras. Av utredningen framgår att sjuksköterska vid häktet Jönköping hade ett ankomstsamtal med N.N. dagen efter ankomsten till häktet. Enligt sjuksköterskans bedömning var N.N. inte i omedelbart behov av akut sjukvård och häktet beslutade därför att transport till anstalten Ystad skulle genomföras. Efter genomgång av den status och sjukhistoria som finns beskriven i journalen avseende N.N. så är det Kriminalvårdens uppfattning att den bedömningen ur medicinsk synpunkt var felaktig. N.N:s hälsotillstånd borde ha föranlett kontakt med sjukhus eller i vart fall en personlig läkarundersökning.

I ett kompletterande yttrande anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom chefsjuristen Elisabeth Lager, att uppgiften om att N.N. vid sin ankomst till anstalten Ystad skulle ha placerats under tillsyn med anledning av sitt hälsotillstånd inte var ”helt korrekt”. Beslut om tillsyn fattades först senare under kvällen efter att hon hade påträffats liggande på golvet i sitt bostadsrum.

I ett beslut den 20 april 2015 anförde *chefsJO Fura* följande:

Bedömning

Inledande överväganden

Mitt syfte med det här initiativet har varit att försöka utreda vad som hände när N.N., som var i ett uppenbart dåligt skick och hade ett stort omvårdnadsbehov, förpassades av polis till häktet Jönköping och därefter transporterades till anstalten Ystad. Detta är ett försök att klarlägga om Kriminalvården på något sätt brustit i sin behandling av henne. Syftet har även varit att utreda om det finns några åtgärder som kan vidtas för att förhindra att liknande situationer uppstår i framtiden.

Det kan hävdas att den här typen av situationer är mycket ovanliga. I de flesta fall kan intagna i kriminalvårdsanstalter sköta sin egen hygien och lider inte av vad som kan misstänkas vara en demenssjukdom. I takt med att Sverige får en allt äldre befolkning har Kriminalvården fått ta emot allt fler intagna som behöver olika typer av omvårdnadsinsatser. Av den anledningen är det, enligt min mening, viktigt att myndigheten har rutiner och en beredskap som gör att personer med nedsatt hälsa hanteras på ett värdigt sätt.

Kriminalvårdens begäran om förpassning av den dömda

Precis som Kriminalvården har framhållit är myndigheten skyldig att se till att fängelsedomar blir verkställda. Kriminalvården har redogjort för de rutiner som myndigheten har för upprättande av placeringsunderlag och beslut om inställelse i anstalt. I fråga om N.N. beslutade Kriminalvården, placeringsgruppen, att hon senast den 24 oktober 2013 skulle inställa sig i anstalten Sagsjön. När N.N. inte hämtade ut beslutet kontrollerades hennes folkbokföringsadress, men någon ny adress fanns inte att tillgå. Så långt har jag inga invändningar mot Kriminalvårdens hantering av N.N. Frågan är om det borde ha vidtagits någon

ytterligare åtgärd, när tiden för inställelse hade passerats och N.N. inte inställde sig, innan Kriminalvården begärde polisens hjälp med förpassning.

Kriminalvården har redogjort för innehållet i 10 § andra stycket lagen om beräkning av strafftid m.m., som ger myndigheten en möjlighet att begära polisens hjälp med förpassning av intagna till anstalt. En sådan begäran kan ske om den dömda inte följer eller inte kan nås av ett föreläggande om inställelse eller om det finns en risk för det. Kraven för att myndigheten ska kunna vända sig till polisen är därmed relativt lågt ställda. Som regel bör Kriminalvården kunna vända sig till polisen när en intagen inte har hämtat ut ett beslut om inställelse och Kriminalvården saknar ytterligare kontaktppgifter.

Det finns emellertid, enligt min mening, situationer när det rimligen kan krävas att Kriminalvården vidtar ytterligare utredningsåtgärder innan polisen anlitas. Kriminalvården har framhållit att det vid tidpunkten för begäran om förpassning saknades information om N.N:s hälsotillstånd och att myndigheten därmed inte har någon invändning mot att det skedde en begäran om förpassning. Jag tolkar detta som att även Kriminalvården är av uppfattningen att det finns situationer när myndigheten bör göra ytterligare efterforskningar innan möjligheten till begäran om förpassning utnyttjas. Enligt min mening kan så vara fallet när det exempelvis framkommer uppgifter som tyder på att den dömda har sviktande hälsa. I en sådan situation bör Kriminalvården försöka utreda den dömdes hälsotillstånd och om det finns behov av några särskilda förberedelser inför verkställigheten.

Kriminalvården har framhållit att myndigheten saknade uppgifter om N.N:s hälsotillstånd eftersom hon inte hade medverkat i frivårdens personutredning. Av handlingarna i ärendet framgår att N.N., trots upprepade kallelser i samband med tingsrättens och hovrättens handläggning, inte inställde sig till frivården. I en sådan situation – där en äldre och tidigare ostraffad person inte inställer sig för att genomföra en personutredning – bör Kriminalvården överväga behovet av att göra ytterligare undersökningar innan det sker en begäran om förpassning. I hovrättens dom – som Kriminalvården har haft tillgång till – framgår det dessutom att N.N., enligt egen uppgift, inte hade inställt sig till frivården på grund av att hon var deprimerad. Det framkom vidare att hon har starkt nedsatt syn och svårt att röra sig på grund av ryggproblem. Vidare konstaterade hovrätten att det var mycket som talade för att det fanns en alkoholproblematik och ett behandlingsbehov.

Enligt min uppfattning fanns det skäl för Kriminalvården att, med utgångspunkt i de nyss redovisade uppgifterna, försöka komma i kontakt med N.N. genom att exempelvis söka upp henne i hemmet. Jag har förståelse för att det är en resurskrävande åtgärd, men den kan enligt min mening vara nödvändig i vissa speciella fall. Det är inte möjligt att i efterhand med säkerhet säga vad ett hembesök skulle ha resulterat i. Emellertid är det mycket som talar för att om företrädare för Kriminalvården hade träffat N.N. skulle dessa ha fått klart för sig i vilken situation hon befann sig. Därmed skulle även Kriminalvården ha haft bättre möjligheter att förbereda hennes verkställighet, och det hade funnits bättre förutsättningar att se till att hon inte placerades i miljöer där hennes om-

vårdnadsbehov inte kunde tillgodoses. Med detta sagt vill jag understryka vikten av att Kriminalvården utformar sina rutiner så att även de lite mer ovanliga fallen hanteras på ett ändamålsenligt sätt.

Häktet Jönköpings åtgärder vid N.N:s ankomst m.m.

N.N. skrevs in i häktet Jönköping den 28 augusti 2014 kl. 20.55. Samma kväll beslutade vakthavande befäl att hon skulle stå under tillsyn var 15:e minut. Som skäl för denna åtgärd angavs N.N:s höga ålder och ”oklara hälsotillstånd”. Förutom denna anteckning finns det inga uppgifter om vad det var i hennes tillstånd som gjorde att häktet fann det nödvändigt att ställa henne under tillsyn. Det vidtogs inga ytterligare åtgärder för att försöka klarlägga hennes hälsotillstånd.

Det sagda kan inte tolkas på annat sätt än att personalen i häktet kände en oro för N.N:s hälsotillstånd, men samtidigt gjorde bedömningen att hon inte var i behov av sjukvård. Enligt min mening är det direkt olämpligt att kriminalvårdspersonal som saknar medicinsk utbildning gör den typen av bedömningar. Genom att inte kontakta medicinsk personal har häktet tagit en betydande risk. Risktagandet gör sig särskilt märkbart i en situation där det är fråga om en äldre person som häktet saknar tidigare erfarenhet av och där personalen därmed inte har någon kunskap om den intagnes hälsa m.m. Av samma skäl finns det anledning att ifrågasätta anstalten Ystads agerande när N.N. hittades liggande på golvet i sitt bostadsrum. I stället för att tillkalla jourläkare ställde man henne enbart under tillsyn. Först dagen efter tillkallade anstalten läkare.

Om Kriminalvården gör bedömningen att en intagens hälsotillstånd är så pass dåligt att han eller hon behöver stå under tillsyn bör, enligt min mening, medicinsk personal kontaktas. I de fall häktets eller anstaltens egna medicinska personal inte finns tillgänglig måste det finnas förutsättningar för kriminalvårdspersonalen att komma i kontakt med extern vårdpersonal. Det kan exempelvis ske genom jourläkaravtal.

Beslutet att placera den intagna i anstalten Ystad

Frågan om hur det förhöll sig med N.N:s hälsotillstånd blev åtminstone något mer klarlagd när hon ankom till häktet. Uppgifterna vidarebefordrades emellertid inte till Kriminalvårdens placeringsgrupp. Det resulterade i att placeringsgruppen – på det ofullständiga underlag som fanns att tillgå – gjorde bedömningen att N.N. hade undanhållit sig verkställighet och att det därigenom fanns ett större behov av övervakning och kontroll än vad som inledningsvis hade bedömts nödvändigt. Av den anledningen fann placeringsgruppen att N.N. av säkerhetsskäl skulle vara placerad i anstalten Ystad.

Mot bakgrund av vad som var känt om hennes hälsa vid den tidpunkten framstår skälen för placeringsbeslutet som direkt felaktiga. Det kan i och för sig förhålla sig på det sättet att N.N. skulle ha placerats i anstalten Ystad även om placeringsgruppen hade haft en mer fullständig bild av hennes hälsotillstånd. Det kan därmed tyckas att frågan om utformningen av placeringsbeslutet är av en akademisk art. Jag vill emellertid framhålla vikten av att en myndighets

beslut fattas på ett så korrekt och fullständigt underlag som möjligt och är motiverat på ett fullgott sätt.

Till saken hör även att anstalten Ystad – trots att Kriminalvården är av uppfattningen att N.N:s vårdbehov skulle kunna tillgodoses på ett bättre sätt i en anstalt med högre säkerhetsklass – inte hade tillräcklig kapacitet för att kunna ta hand om hennes behov av vård och omsorg. Av den anledningen flyttades hon till ett vårdboende. Precis som Kriminalvården har framhållit hade anstalten haft bättre möjligheter att förbereda mottagandet av N.N. om häktet Jönköping hade vidarebefordrat uppgifterna om hennes hälsa till placeringsgruppen. Det hade även inneburit att myndigheten hade haft möjlighet att i ett tidigare skede starta processen med att placera N.N. i ett vårdboende och därmed minska den tid som hon befann sig i anstaltsmiljön.

Transporten av den intagna

I Kriminalvårdens dokumentation har det framträtt olika bilder av N.N:s hälsotillstånd. Den 29 augusti 2014 gjordes en notering av sjukvårdspersonal i häktet Jönköping om att N.N. gav ett lätt förvirrat intryck. Den 30 augusti var hon i så pass dåligt skick att hon skickades akut till sjukhus. Av remissvaret framgår att bedömningen av N.N:s hälsotillstånd den 29 augusti 2014 ur medicinsk synpunkt var felaktig och att hennes tillstånd borde ha lett till kontakter med sjukvården. I och med att häktet Jönköping inte tog några sådana kontakter och fattade det enligt min mening felaktiga beslutet att transportera N.N. till anstalten Ystad dröjde det ytterligare ett dygn innan hon fördes till sjukhus. Detta är enligt min uppfattning en allvarlig brist.

Häktet Jönköpings beslut att transportera N.N. till anstalten Ystad föregicks av bedömningen att hon inte var i ”omedelbart behov av akut sjukvård” och därmed att transporten kunde genomföras. Enligt min uppfattning är det inte enbart akuta sjukdomstillstånd som gör att Kriminalvården bör avstå från att transportera en intagen. Det kan även finnas andra situationer när den intagnes allmäntillstånd – utan att vara akut dåligt – är sådant att en transport framstår som olämplig. Av den anledningen måste en bedömning av en intagnes hälsotillstånd inför en transport inte begränsas till behovet av akut sjukvård, utan även den intagnes tillstånd i övrigt.

Sammanfattning

Mina överväganden innebär sammanfattningsvis att häktet Jönköping har brutit i en rad avseenden efter det att polisen förpassade N.N. dit. Hon fick inte tillgång till den sjukvård hon var i behov av, och trots hennes dåliga hälsa beslutade häktet att hon skulle transporteras till anstalten Ystad, vilket är en resa på uppskattningsvis 35 mil. Jag har ingen uppgift om hur transporten avlöpte. Med utgångspunkt i vad som är känt om N.N:s hälsotillstånd när hon anlände till anstalten krävs det emellertid inte speciellt mycket inlevelseförmåga för att förstå att resan måste ha varit en påfrestning för henne. Det förhållandet att häktet inte heller upplyste placeringsgruppen om N.N:s hälsotillstånd gjorde att anstalten Ystad inte kunde förbereda sig på ett mottagande av henne och att

arbetet med att hitta en mer lämplig placering fördröjdes. Den bristande hanteringen har drabbat en redan utsatt människa, och för detta förtjänar häktet allvarlig kritik. Slutligen förtjänar anstalten Ystad kritik för att ha dröjt med att tillkalla jourläkare.

Avslutningsvis vill jag framhålla vikten av att Kriminalvården inför lämpliga och mer flexibla rutiner som gör att liknande situationer kan undvikas i framtiden. Jag noterar även att Kriminalvården i dag saknar resurser i form av särskilda vårdavdelningar för att kunna ta emot kvinnliga intagna med ett omvårdnadsbehov. Det finns enligt min mening inte något godtagbart skäl för varför kvinnliga intagna inte ska ha tillgång till samma förutsättningar som manliga intagna med omvårdnadsbehov. Enligt min mening bör Kriminalvården aktivt arbeta med att komma till rätta med denna brist.

Ärendet avslutas.

Allvarlig kritik mot Kriminalvården för omfattande brister i en kriminalvårdsanstalts ärendehandläggning

(Dnr 6760-2014)

Beslutet i korthet: I samband med en inspektion av Kriminalvården, anstalten Kalmar, uppmärksammades omfattande brister i anstaltens handläggning av misskötsamhetsärenden och ärenden om placering av intagna i avskildhet. I JO:s beslut konstateras att det har förekommit fel och brister i en omfattning som är helt oacceptabel. Bland annat har handläggningen av misskötsamhetsärendena dragit ut på tiden. En av förklaringarna till detta är att anstalten under en tid har haft en vikarierande kriminalvårdsinspektör som haft en viss ”ställtid”. I beslutet uttalas att detta inte kan tolkas på annat sätt än att vikarien inledningsvis inte hade tillräcklig kunskap för att kunna lösa sina arbetsuppgifter. Enligt chefsJO måste Kriminalvården ha en sådan organisation att perioder av ”ställtid” inte uppstår. Det är inte förenligt med fängelselagens krav på skyndsam handläggning att misskötsamhetsärenden blir liggande utan åtgärd på grund av semester, sjukdom, personalomsättning eller liknande.

I beslutet konstateras vidare att anstalten Kalmar har haft ett stort ansvar i fråga om att upptäcka och åtgärda de brister som funnits i ärendehandläggningen. Anstalten är emellertid inte ensamt ansvarig. Även regionen och Kriminalvårdens huvudkontor har brustit i sina kontroller av anstaltens ärendehandläggning och i sitt ansvar för att se till att personalen har de kunskaper som krävs för att lösa uppgiften. Omfattningen av de fel och brister som har uppmärksammats gör att Kriminalvården får allvarlig kritik.

I beslutet finns även ett uttalande i frågan om vad som kan sägas vara en acceptabel handläggningstid i misskötsamhetsärenden och ett uttalande i frågan om avsaknaden av enhetliga rutiner för hur ärenden med utdragen handläggningstid ska hanteras.

Initiativ

Den 2 oktober 2014 genomfördes en inspektion av Kriminalvården, anstalten Kalmar. Vid inspektionen granskades anstaltens ärendehandläggning. Med anledning av vad som framkom i samband med inspektionen beslutade jag att inom ramen för ett särskilt upplagt initiativ utreda anstaltens handläggning av ärenden om avskildhet och misstänkta misskötsamheter.

Utredning

Inledningsvis upprättades en promemoria med följande innehåll:

Bakgrund

Den 2 oktober 2014 genomförde JO en inspektion av Kriminalvården, anstalten Kalmar. Vid inspektionen skedde bl.a. en granskning av handlingar avseende ärenden angående misstänkt misskötsamhet och placering av intagna i avskildhet. Vid granskningen kunde noteras ett antal brister i anstaltens ärendehandläggning. I fråga om misskötsamhetsärendena framkom bl.a. att ett antal ärenden hade en handläggningstid överstigande en månad och att ett antal ärenden inte hade avslutats vid inspektionstillfället, trots att misskötsamheterna hade inträffat under perioden den 3 mars 2012 till och med den 4 juli 2014. I fråga om avskildhetsbesluten noterades bl.a. att anstalten i flera av de granskade ärendena hade överskridit angiven frist för omprövning.

Ärenden angående misstänkt misskötsamhet

Av 12 kap. 3 § fängelselagen (2010:610) följer att ärenden angående misskötsamhet ska avgöras skyndsamt. Inför inspektionen fick JO del av en lista över de ärenden angående misstänkta misskötsamheter som handlagts av anstalten under perioden den 1 januari 2013 till och med den 17 september 2014. Av dessa ärenden valdes 91 stycken ut för granskning.

49 stycken av de granskade ärendena har en handläggningstid som överstiger en månad. 34 ärenden hade inte avslutats vid inspektionen, trots att misskötsamheterna har skett relativt långt tillbaka i tiden. Totalt är det 83 ärenden, eller knappt 25 procent av ärendena från den granskade perioden, som antingen har avslutats efter en utdragen handläggningstid eller som inte alls har avslutats. För en fullständig sammanställning av de granskade ärendena, se [bilaga](#) [utelämnad här, JO:s anm.].

Granskningen visar att anstalten i de flesta fall har genomfört förhören av intagna i nära anslutning till det att misskötsamheterna har rapporterats. Därefter har ärendena av oklara skäl blivit liggande. De flesta av ärendena med lång handläggningstid avser misskötsamheter som har rapporterats under våren och hösten 2013. I vissa fall har den långa handläggningstiden lett fram till att ärenden har skrivits av. I dessa fall har handläggningstiden överskridit två månader. Det finns emellertid även exempel på ärenden där anstalten har prövat ärendena i sak, trots att handläggningstiden uppgår till mellan två och tre månader.

Ärenden angående placering i avskildhet

I vilka situationer som Kriminalvården har möjlighet att placera intagna i avskildhet anges i 6 kap. 4–9 §§ fängelselagen. I 4 § regleras förutsättningarna för placering i avskildhet på intagnas egen begäran och av paragrafens andra stycke framgår att ett sådant beslut ska omprövas så ofta det finns

anledning till det, dock minst en gång i månaden. I fråga om avskildhetsplacering enligt 7 § ska omprövning av beslutet ske så ofta det finns anledning till det, dock minst var tionde dag.

Av 10 § i samma kapitel framgår att en intagen som hålls avskild från andra intagna på grund av att han eller hon uppträder våldsamt eller är farlig för sin egen säkerhet till liv eller hälsa ska undersökas av läkare så snart det är möjligt. En intagen som av andra skäl hålls avskild från andra intagna ska undersökas av läkare om det behövs med hänsyn till den intagnes hälsotillstånd, dock minst en gång i månaden.

Inför inspektionen fick JO del av en förteckning över avskildhetsplaceringar under åren 2013 och 2014. Av dessa valdes ut och granskades ett 50-tal avskildhetsbeslut avseende ett 20-tal intagna.

Av granskningen framgår att anstalten i flera ärenden har överskridit angiven frist för omprövning. Anstalten har överskridit tidsfristen för omprövning med allt från någon dag upp till fyrtio dagar. I några ärenden har anstalten fattat beslut om att en intagen inte längre var avskild upp till tre veckor efter det att han inte längre var avskildhetsplacerad. Några av ärendena har inte avslutats. Bl.a. fanns det ett ärende, avseende avskildhetsplacering i november 2013, som vid inspektionen bara innehöll ett beslut om avskildhetsplacering.

Vidare noteras att beslutsmotiveringen i många ärenden är bristfälliga. Det saknas hänvisning till lagrum och/eller redogörelse för den relevanta bestämmelsens innehåll och på vilket sätt som rekvisiten i lagrummet är uppfyllda i det enskilda fallet. Vissa beslutsmotiveringar innehåller i princip bara lagrumshänvisningar. Andra beslutsmotiveringar innehåller endast en rad om att "N.N. placeras i avskildhet på grund av måendet". I en beslutsmotivering anges att en intagen placerades i avskildhet på grund av utredningsskäl (6 kap. 8 § fängeslagen [2010:610]) samtidigt som 6 kap. 7 § fängeslagen angetts i motiveringen och på en annan uppgiftsrad i beslutet om avskildhetsgrund.

Förslag till åtgärd

Kriminalvården bör föreläggas att yttra sig över vad som har redovisats ovan. Av yttrandet bör framgå vad som har gett upphov till den beskrivna situationen och vilka åtgärder som myndigheten har vidtagit för att komma till rätta med eventuella fel eller brister. Vidare bör Kriminalvården ge sin syn på hur ärenden där handläggningen drar ut på tiden ska hanteras, dvs. bör ärendet skrivas av eller ska det ske en prövning i sak.

Promemorian remitterades till Kriminalvården för yttrande. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom enhetschefen Elisabeth Lager, bl.a. följande:

Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från anstalten Kalmar. Härvid har sammanfattningsvis följande kommit fram.

Ärenden angående misstänkt misskötsamhet

Anstalten Kalmar är organisatoriskt indelad i två områden med två kriminalvårdsinspektörer som första linjens chefer. En av dessa har ansvar för verkställighetsplaneringen och därmed sammanhängande frågor för intagna i anstalten Kalmar (område 1). Tidigare ansvarade den kriminalvårdsinspektören även för handläggning och beslut i ärenden rörande misskötsamhet. Inom området arbetar bl.a. kriminalvårdare som är kontaktmän för intagna samt produktionsledare. Den andra kriminalvårdsinspektören har ansvar för säkerhet och service i anstalten (område 2). Ansvar för

verksamheten vid avskildhetsavdelningen med bl.a. handläggning och beslut i avskildhetsärenden. Inom området arbetar bl.a. kriminalvårdare i en konrollgrupp samt vakthavande befäl.

Misskötsamhetsärenden inleds med att det upprättas en skrivelse över den aktuella händelsen. Denna föranleder sedan en utredning, vilken ofta omfattar ett eller flera förhör med den intagne. Förhören har tidigare genomförts av kriminalvårdare efter beslut av vakthavande befäl. När ärendet varit färdigutrett och klart för att avgöras har det ankommit på kriminalvårdsinspektören för område 1 att fatta beslut.

Under år 2013 och första halvåret 2014 har tjänsten som kriminalvårdsinspektör för område 1 inte varit tillsatt med en ordinarie kriminalvårdsinspektör, utan har upprätthållits av vikarierande kriminalvårdsinspektörer som haft en viss ”ställtid” för att komma in i arbetsuppgifterna. Detta, tillsammans med ett ökat handläggningstryck för område 1 till följd av en ökad klienttillströmning av intagna med kortare verkställighetstid i anstalten än tidigare och en handläggningsordning med inblandning av personal från båda områdena, har föranlett den uppkomna situationen.

Under våren 2014 uppmärksammade anstalten problem kring handläggningen av misskötsamhetsärenden. Till följd av detta påbörjades en successiv förändring av olika rutiner avseende handläggningen och uppföljningen av ärendegruppen. Den organisatoriska hemvisten för handläggning och beslut av misskötsamhetsärenden har ändrats i syfte att uppnå bättre fördelning och bättre förutsättningar för en sammanhållen handläggning. Beslut i nämnda ärenden har därför flyttats till kriminalvårdsinspektören för område 2. Numera genomför vakthavande befäl samtliga förhör med intagna. Vakthavande befäl har ett ansvar för att utredningen fortskrider och att ärendet blir klart att avgöra. Kriminalvårdsinspektören, som är chef för vakthavande befäl, är den som sedan fattar beslut. Härigenom kommer utredning och beslut att åvila område 2. Detta förenklar handläggningen samt ger bättre möjligheter till styrning och kontroll. Sedan den 1 december 2014 genomförs en säkerhetsbriefing en gång per vecka. I samband med denna sker genomgång av öppna misskötsamhetsärenden.

Efter de genomförda åtgärderna initierade kriminalvårdschefen den 8 december 2014 en granskning av handläggningen avseende misskötsamhetsärenden med hjälp av kriminalvårdsjuristerna vid regionkontoret. Vid genomgång av granskningen den 26 januari 2015 kunde konstateras att samtliga misskötsamhetsärenden låg under 30 dagars handläggningstid.

Ärenden angående placering i avskildhet

Beträffande överskridande av angiven tid för omprövning har detta haft sin grund i en otillräcklig kontroll och uppföljning. När ett avskiljande faktiskt har upphört har det inte alltid följts av ett formellt beslut vid tiden för upphörandet, exempelvis när avskiljandet har upphört i samband med att den intagne förflyttats från anstalten i samband med en omplacering till en annan anstalt. Ärendet har då fortsatt vara öppet trots att det faktiska avskiljandet upphört.

När det sedan gäller bristande motivering av beslut är detta följden av en upplevd brådskas att skriva ett beslut i nära anslutning till en uppkommen situation då den intagne faktiskt placerats i avskildhet samt en bristande förståelse för vad som krävs för en fullgod motivering av ett beslut.

Under november månad 2014 påbörjades en planering för att höja kunskapen om skyldigheten att motivera beslut enligt 20 § förvaltningslagen (1986:223). Det togs fram en plan för kompetenshöjning och under december 2014 företogs en gruppvis genomgång med vakthavande befäl rörande beslutsfattande i ärenden om avskildhet. Här efter genomfördes enskilda samtal/handledning i frågan i februari 2015. Dessa planeras att fortsätta under mars 2015.

Pågående avskildheter går numera igenom dagligen i samband med morgonutsättningen under medverkan av bl.a. kriminalvårdsinspektören för område 2 samt vakthavande befäl. Härigenom sker en kontinuerlig uppföljning i syfte att bl.a. förhindra att lagstadgade tidsfrister överskrids.

Efter de genomförda åtgärderna har kriminalvårdschefen initierat en granskning av handläggningen avseende avskildheter med hjälp av kriminalvårdsjuristen. Genom granskningen kunde konstateras att situationen förbättrats betydligt sedan JO:s inspektion av anstalten.

Författningsbestämmelser m.m.

Av 6 kap. 4–9 §§ fängelselagen (2010:610, FäL) framgår i vilka situationer som Kriminalvården har möjlighet att placera intagna i avskildhet.

Av 6 kap. 4 § FäL följer att ett medgivande till avskildhet på egen begäran av den intagne ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst en gång i månaden.

I fråga om avskildhetsplaceringar enligt 6 kap. 7 § FäL ska omprövning av beslutet ske så ofta det finns anledning till det, dock minst var tionde dag.

Enligt 12 kap. 1 § FäL får en intagen som bryter mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten tilldelas en varning.

Av 12 kap. 3 § FäL framgår bl.a. att frågor om varning enligt 1 § ska avgöras skyndsamt.

Av 7 § förvaltningslagen (1986:223, FL) framgår bl.a. att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

Av 20 § FL framgår bl.a. att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Kriminalvårdens bedömning

Av anstalten Kalmars beskrivning framgår varför det förelegat brister i handläggningen i vissa av anstaltens misskötsamhets- respektive avskildhetsärenden. Anstalten har vidare redovisat de åtgärder som anstalten under en tid vidtagit för att säkerhetsställa en adekvat och rättssäker handläggning. Kriminalvården bedömer att de insatser som anstalten Kalmar vidtagit är tillräckliga och att de rutiner och den ordning som numera tillämpas, t.ex. gällande uppföljning och arbetsfördelning, torde innebära att de brister i handläggningen som tidigare varit för handen avhjälpas. Även den granskning som genomförts efter att anstalten Kalmar ändrat sina rutiner visar på detta.

JO har vidare angett att Kriminalvården bör ge sin syn på hur ärenden där handläggningen drar ut på tiden ska hanteras, dvs. om de bör skrivas av eller om det ska ske en prövning i sak. Inledningsvis förtjänar att konstateras att det inte går att fastslå en generell tidsgräns för när en handläggningstid i ett ärende ska anses för lång då tiden är beroende av det enskilda ärendets beskaffenhet. Bedöms emellertid handläggningstiden i ett pågående ärende vara för lång utifrån det skyndsamhetskrav som föreskrivs i 12 kap. 3 § fängelselagen (2010:610) är det dock Kriminalvårdens uppfattning att detta – så länge rättssäkerheten i ärendet inte kan anses påverkas – inte automatiskt medför att ärendet ska avskrivas. Hålls förhör inom rimlig tid och det finns konkreta uppgifter, t.ex. i form av ett positivt urinprov, bör Kriminalvården, även om handläggningstiden bedöms för lång, kunna fatta beslut om disciplinåtgärd. Skulle det däremot vara så att handläggningen drar ut på tiden och det t.ex. dröjer orimligt länge innan förhör hålls, så att det kan antas att den intagne exempelvis kan ha svårt att minnas väsentliga delar av den händelse som utreds, kan det finnas anledning att avskriva

ärendet då omedelbarheten i ärendet tappats och det finns risk att rättssäkerheten annars skulle eftersättas. Huruvida handläggningstiden i sig påverkat bevisläget är dock en fråga som måste avgöras utifrån de omständigheter som föreligger i det enskilda fallet. Ett disciplinärende kan i sak vara riktigt trots att handläggningstiden skulle kunna komma att kritiseras av t.ex. JO. Ett JO-ärende som kan nämnas i sammanhanget är JO:s beslut den 8 maj 2012, dnr 3200-2011, där JO kritiserade en anstalt för den långa handläggningstiden i ett misskötsamhetsärende (nästan åtta veckor mellan rapporten och beslutet). JO:s kritik omfattade dock inte förhållandet att anstalten prövat ärendet i sak, vilket renderade den intagne en varning.

I ett beslut den 9 juni 2015 anförde *chefsJO Fura* följande:

Bedömning

Hur lång är en acceptabel handläggningstid?

I ärendet aktualiseras bl.a. frågan om vad som kan sägas vara en godtagbar handläggningstid i ett misskötsamhetsärende. Kriminalvården har framhållit att svaret på den frågan är beroende av förhållandena i det enskilda fallet. Därmed är det, enligt Kriminalvården, inte möjligt att fastslå en generell tidsrymd inom vilken ett misskötsamhetsärende ska vara avgjort.

Givetvis måste ett ärendes karaktär vägas in vid bedömningen av vad som är en acceptabel handläggningstid. Det är exempelvis inte möjligt att ställa samma krav på snabb handläggning i ett komplicerat ärende som i ett mer rutinbetonat ärende. Det är inte heller möjligt att kräva att ärenden där Kriminalvården är beroende av analysresultat från en annan myndighet ska avgöras inom samma tidsrymd som ett ärende där sådana utredningsåtgärder inte är nödvändiga.

Jag vill emellertid framhålla att många misskötsamhetsärenden är av en okomplicerad karaktär. Som exempel kan nämnas de ärenden som granskades vid inspektionen av anstalten Kalmar. I de allra flesta ärendena hade anstalten som enda utredningsåtgärd hört den intagne. Förhören hade regelmässigt hållits samma dag eller som längst några dagar efter det att den intagne hade rapporterats för misskötsamheten. Trots att ärendena därefter varit färdigutredda har de blivit liggande i upp till flera månader innan de har avgjorts. Att färdigutredda och okomplicerade ärenden blir liggande på ett sådant sätt är inte förenligt med fängelselagens krav på en skyndsam handläggning.⁵⁰ I sammanhanget vill jag även peka på att lagstiftaren i motiven till fängelselagen har uttalat att beslut om varning normalt ska meddelas i anslutning till överträdelsen.⁵¹

Det sagda kan sammanfattas på följande sätt: Kriminalvården bör sträva efter att utreda misskötsamhetsärendena omedelbart och meddela en eventuell varning i anslutning till överträdelsen. Okomplicerade ärenden bör enligt min mening kunna avslutas inom någon eller några veckor, eller som allra längst en månad, efter det att misskötsamheten rapporterats. I ärenden där en anstalt behöver hämta in någon ytterligare utredning, exempelvis analysresultat, är det inte möjligt att ge samma tydliga riktlinjer. Jag vill emellertid understryka att

⁵⁰ Se 12 kap. 3 § fängelselagen.

⁵¹ Se prop. 2009/10:135 s. 172.

även dessa ärenden ska avgöras skyndsamt och att de inte får bli liggande utan åtgärd.

Kriminalvårdens, anstalten Kalmar, ärendehandläggning

Ett misskötsamhetsärende kan leda till att en intagen meddelas en varning, och det kan i sin förlängning leda till att den villkorliga frigivningen skjuts upp.⁵² Ärendena kan alltså leda till ingripande åtgärder mot en intagen. Även en avskildhetsplacering – som innebär en avsevärd begränsning av en intagens frihet – är en ingripande åtgärd. Av den anledningen är det viktigt att dessa ärenden handläggs på ett tillfredsställande sätt.

Skälet till att jag beslutade att granska anstalten Kalmars ärendehandläggning var den omfattning av fel och brister som framkom vid inspektionen. I fråga om misskötsamhetsärendena var det nära en fjärdedel av samtliga ärenden under den granskade perioden som antingen hade avslutats efter en utdragen handläggningstid eller som inte hade avslutats alls. Även i avskildhetsärendena förekom fel och brister i en omfattning som dessbättre hör till ovanligheten. Mot den bakgrunden är det med viss förvåning jag noterar att Kriminalvården har beskrivit situationen som att det uppmärksammats brister i ”vissa” ärenden. Det har enligt min uppfattning varit fråga om fel och brister i en omfattning som är helt oacceptabel.

En del av förklaringen till den bristfälliga handläggningen av misskötsamhetsärendena är att anstalten Kalmar under 2013 och en del av 2014 hade en vikarierande kriminalvårdsinspektör. Enligt Kriminalvården behövde vikarien viss ”ställtid” och det kan, enligt min mening, inte tolkas på annat sätt än att den person som fick ansvar för ärendehantering inledningsvis inte hade tillräcklig kunskap för att kunna lösa uppgiften. Det är naturligtvis otillfredsställande, och Kriminalvården måste ha en sådan organisation att perioder av ”ställtid”, som innebär att ärenden läggs på hög, inte uppstår. Det är inte förenligt med fängelselagens krav på skyndsamt handläggning att ärenden blir liggande utan åtgärd på grund av semester, sjukdom, personalomsättning eller liknande. I sådana situationer måste det finnas annan personal som sköter handläggningen eller en möjlighet för den enskilda anstalten att begära hjälp från annat håll inom myndigheten.

Av remissvaret framgår att anstalten efter inspektionen har fått hjälp av en kriminalvårdsjurist från regionkontoret med att granska ärendehandläggningen. Det är bra att denna åtgärd har vidtagits. Det framgår emellertid inte om det har varit fråga om en enstaka insats eller om det inom Kriminalvården finns rutiner som innebär att kriminalvårdsjuristerna gör regelbundna kontroller av anstalternas ärendehandläggning. Omfattningen av de fel och brister som uppmärksammades i anstalten Kalmar talar emot att det skulle ha skett någon sådan kontroll under de senaste åren före inspektionen.

Mycket talar för att sådana regelbundna kontroller skulle ha lett fram till att bristerna i anstaltens organisation och personalens kunskapsbrister uppmärk-

⁵² Se 12 kap. 1 § fängelselagen och 26 kap. 6 § andra stycket brottsbalken.

sammats och hade kunnat åtgärdas i ett mycket tidigare skede. Enligt min mening har såväl Kriminalvårdens regioner som huvudkontoret ett ansvar för att regelbundet följa upp anstaltens ärendehandläggning och se till att den personal som är satt att sköta denna del av verksamheten har den kunskap som krävs. Anstalten Kalmar är inte det enda verksamhetsställe där jag och mina medarbetare har uppmärksammat omfattande brister i ärendehandläggningen.⁵³ Även i Kriminalvårdens internrevision har det framkommit uppgifter om omfattande brister i myndighetens handläggning av avskildhetsärenden.⁵⁴

Kriminalvården är en myndighet, och en central uppföljning samt utbildning av personalen är en nödvändig förutsättning för att uppnå en jämn och god myndighetsstandard. En intagen ska inte behöva möta olika handläggningsstandarder beroende på vilken anstalt han eller hon placeras i. Anstalten Kalmar har haft ett stort ansvar i fråga om att upptäcka och åtgärda de brister som funnits i ärendehandläggningen. Anstalten är emellertid inte ensamt ansvarig. Även regionen och myndighetens huvudkontor har enligt min mening brustit i sina kontroller av anstaltens ärendehandläggning och i sitt ansvar för att se till att personalen har de kunskaper som krävs för uppgiften. Omfattningen av de fel och brister som har uppmärksamats gör att myndigheten förtjänar allvarlig kritik.

Frågan om avskrivning på grund av utdragen handläggningstid

Under de inspektioner som jag gjort under de senaste åren har det framträtt en bild av att landets kriminalvårdsanstalter hanterar ärenden med lång handläggningstid på olika sätt. I vissa anstalter skrivs sådana ärenden av, medan de i andra anstalter prövas i sak trots att handläggningen dragit ut på tiden.⁵⁵ Det saknas skäl för mig att ifrågasätta Kriminalvårdens uppfattning om att en lång handläggningstid inte är ett hinder mot att pröva frågan i sak.

Mitt syfte med att ta upp den här frågan har emellertid varit att göra Kriminalvården uppmärksam på den olika praxis som har utvecklats i landets kriminalvårdsanstalter. Jag menar att det inte är acceptabelt att det inom en och samma myndighet utvecklas olika praxis, där ett verksamhetsställe har en rutin som innebär att ärenden aldrig skrivs av med hänvisning till lång handläggningstid, medan andra verksamhetsställen – som exempelvis anstalten Kalmar – relativt frekvent skriver av ärenden med hänvisning till en utdragen handläggning. Kriminalvården har en skyldighet att utforma rutiner som säkerställer att det inte förekommer skillnader som, av den enskilde, kan uppfattas som godtyckliga.

Ärendet avslutas.

⁵³ Se exempelvis protokoll från inspektion av Kriminalvården, anstalten Kirseberg, den 12–14 maj 2014 (dnr 2690-2014).

⁵⁴ Se Kriminalvårdens internrevision – rapport 2014:23 (dnr 2014-021506) där det anges bl.a. att det förekom brister av varierande art i ca 30 procent av de granskade ärendena.

⁵⁵ Se exempelvis protokollet från min inspektion av Kriminalvården, anstalten Kumla, den 13–15 februari 2013 (dnr 771-2013) av vilket det framgår bl.a. att anstalten har infört en rutin som innebär att ärenden vid händelse av lång handläggningstid inte ska skrivas av. I stället ska det fattas beslut i sak, men den långa handläggningstiden ska vägas in vid bedömningen i samband med beslut om eventuell uppskjuten villkorlig frigivning.

Kritik mot Kriminalvården, anstalten Salberga, för att intagna som velat hålla gudstjänst hänvisats till en bostadsavdelning m.m.

(Dnr 222-2015)

Beslutet i korthet: Av säkerhetsskäl hänvisade Kriminalvården, anstalten Salberga, ett antal intagna att hålla gudstjänst på en bostadsavdelning. På avdelningen vistades det även intagna som inte ville delta i gudstjänsten. I chefsJO:s beslut uttalas förståelse för att den eller de intagna som inte ville delta i gudstjänsten upplevde att de inte hade något annat val än att vara på sina bostadsrum under gudstjänsten. Genomförandet av gudstjänsten har därmed inneburit en begränsning för de intagna som valde att inte delta.

Det allmänna har en skyldighet att respektera en enskilds val att utöva religion såväl som att avstå från att göra detta. Vidare är en religiös övertygelse en privatsak som ingen mot sin vilja ska behöva redovisa inför andra. Mot den bakgrunden framstår det enligt chefsJO som direkt olämpligt att genomföra en gudstjänst på en låst bostadsavdelning där det finns intagna som inte vill delta. Anstalten får kritik för sitt agerande.

I beslutet understryks vidare att för de intagna kan möjligheten att delta i en gudstjänst i ett andaktsrum vara ett viktigt inslag för att minska de negativa följderna av frihetsberövandet. Att en gudstjänst genomförs i en andaktslokal i stället för exempelvis en produktionslokal är också en viktig del i att behandla de intagna med respekt. En sådan ordning innebär dessutom – till skillnad från om gudstjänsten genomförs på en bostadsavdelning eller i direkt anslutning till denna – att de intagna som deltar i gudstjänst inte behöver visa sin trosuppfattning för medintagna. Det betyder enligt chefsJO att om en anstalt har ett andaktsrum bör gudstjänster endast i undantagsfall hållas på någon annan plats i anstalten.

I beslutet får Kriminalvården, anstalten Salberga, även kritik för att ha ordnat verksamheten på sådant sätt att besökare har kunnat få del av integritetskänslig information om de intagna, utan att det har varit anstaltens avsikt.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 14 januari 2015, framförde U.B. klagomål över bl.a. på vilket sätt gudstjänster genomförts i anstalten Salberga. Han anförde i huvudsak följande:

I anstalten Salberga finns ett kapell för gudstjänster. Personalen har emellertid ansett att det är för resurskrävande att låta de intagna använda kapellet. I stället har anstalten, utan att fråga de intagna, beslutat att gudstjänster ska genomföras på bostadsavdelningen. De intagna gavs möjlighet att skriva på en lista om de ville närvara vid gudstjänsten, och det fanns intagna på avdelningen som inte anmälde sig. Dagen för gudstjänsten kom prästen tillsammans med personal in på avdelningen och ”intog” plats i de intagnas gemensamma utrymme. De intagna (fyra av totalt åtta intagna) som inte skulle medverka i gudstjänsten ombads att gå in på sina bostadsrum och stanna där, och inte vara ute

på avdelningen och störa. Gudstjänsten pågick i en och en halv timme. Under den tiden kunde de intagna som avstod från att delta i gudstjänsten inte vara aktiva på avdelningen. ”Tillställningar” som riktar in sig på en religion, tro och tillbedjan ska vara frivilliga och hållas utanför bostadsavdelningen och inte påtvingas de intagna.

Den 8 januari 2015 kom personalen in på avdelningen med en civilklädd privatperson. En intagen frågade vem denna person var och personalen uppgav att hon var från en högskola och skulle vara på anstalten i tre månader för ett ”skolprojekt”. De intagna hade inte informerats om detta i förväg och inte blivit tillfrågade om de accepterade detta. Utanför de intagnas bostadsrum finns deras namn angivna. För att skydda de intagnas identitet och integritet i samband med att utomstående befinner sig på avdelningen borde endast intagningsnummer anges invid bostadsrummen. Flera intagna på avdelningen upplevde det oanmälda studiebesöket som ett direkt övergrepp i den redan utsatta situation som de befinner sig i.

Det förekommer att frivilligorganisationer kommer till avdelningen. Nyligen uppgav personalen att de hade fått instruktioner om att de i samband med sådana besök ska befinna sig inne på avdelningen. En sådan övervakning sker inte på någon av anstaltens övriga avdelningar. Personalen har inte kunnat förklara varför de har börjat ”inkräkta” i samband med besöksgruppernas besök. Vid besöken förs besöksgrupperna genom avdelningskontoret. På en vägg på avdelningskontoret finns fotografier med namn på alla intagna. Deltagarna i besöksgrupperna har tagit del av den informationen och tilltalat de intagna med fullständiga namn. Flera intagna har blivit upprörda över att de inte har kunnat vara anonyma i samband med dessa besök.

Utredning

Anmälan remitterades till Kriminalvården för yttrande. Därefter inkom U.B. med kompletterande anmälan där han anförde i huvudsak följande:

Anstalten har efter hans anmälan beslutat att flytta gudstjänsterna till avdelningens produktionslokal. Detta innebär att de intagna som vill delta i gudstjänsterna måste befinna sig på sin arbetsplats under sin fritid. Det finns en församlingslokal som är avsedd för gudstjänster och som borde användas för detta ändamål. För en tid sedan kom en av kyrkans medarbetare in på avdelningen och sa att han hade hört av anstaltspersonalen att de intagne skulle sabotera för kyrkan om de kom in på avdelningen. Detta har enligt U.B. de intagna aldrig sagt. I samtal med intagna på andra avdelningar har det framkommit att även dessa anser att gudstjänsterna ska hållas i kyrkans lokal. Det har emellertid framkommit från kyrkans personal att anstalten anser att det är alldeles för personalkrävande att föra de intagna till gudstjänstlokalen.

Vidare har det kommit ytterligare en oanmäld civilperson till avdelningen. Det visade sig att även den nya besökaren kom från högskolan. Denna andra person från högskolan har även utfört kriminalvårdspersonalens sysslor och kontrollerat närvaron bland de intagna. Hon har även deltagit vid dagliga visitationer m.m. Enligt U.B. genomförs visitationerna för att trakassera de intagna. I stället för att använda metalldetektorspadar väljer personalen att ta på

de intagna. För att en kroppsvisitation ska få genomföras ska det enligt lagen finnas en skälig misstanke.

Enligt U.B. har de intagna länge blivit lovade möjlighet att delta i yogaverksamhet. Anstalten har emellertid hänvisat de intagna till att genomföra verksamheten på avdelningen. Eftersom de befinner sig på avdelningen hela tiden, förutom när de befinner sig i produktionslokalen eller på promenad, har de tackat nej till detta. Övriga avdelningar ges möjlighet att delta i yoga i anstaltens sporthall. De intagna har inte heller fått den pyssel- och fritidssysselsättningen som har utlovats av anstalten, bl.a. inför alla hjärtans dag.

Även den kompletterande anmälan remitterades till Kriminalvården för yttrande. U.B. kom in med ytterligare en skrift som inte ledde till någon åtgärd från JO:s sida.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom chefsjuristen Elisabeth Lager, bl.a. följande:

Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från anstalten Salberga. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram.

U.B. är placerad vid anstaltens s.k. ro-avdelning. En ro-avdelning är en avdelning med färre intagna och en högre personaltäthet i syfte att kunna erbjuda mer stöd åt de intagna. På avdelningen vistas för närvarande åtta av anstaltens 234 intagna. Ro-avdelningen har ingen kontakt med övriga avdelningar.

Gudstjänster

Gudstjänster firas i första hand i anstaltens andaktsrum. När detta inte tillåts av resurs- eller säkerhetsskäl firas gudstjänst om möjligt på respektive avdelning. I förevarande ärende, vid det första tillfället, bedömdes det med hänsyn till avdelningens klientkonstellation och tillgängliga personalresurser inte säkerhetsmässigt genomförbart att fira gudstjänsten i andaktsrummet, varför gudstjänsten i stället firades på avdelningen. Uppgifterna om att intagna som inte velat delta i gudstjänsten tvingats uppehålla sig på sina bostadsrum tillbakavisas. Mot bakgrund av de synpunkter som U.B. framfört avseende detta firades, vid det andra tillfället, gudstjänsten i stället i produktionslokalen. Det stämmer att personal närvarar vid gudstjänsterna i syfte att upprätthålla ordning och säkerhet.

Anstalten har ingen kännedom om att personal skulle ha uttalat att intagna skulle sabotera för kyrkan. Påståendet om att det skulle råda någon konflikt mellan anstaltens personal och representanter för NAV (Nämnden för andlig verksamhet) tillbakavisas. Anstalten har inte mottagit några klagomål avseende gudstjänster från andra intagna. Såvitt avser samtal mellan intagna på U.B:s avdelning och intagna på andra avdelningar är detta inte möjligt med mindre än att man skriker från avdelningens balkong, vilket inte är tillåtet och avbryts i den händelse av personal.

Civilklädda personer

Den civilklädda person som avses i den första anmälan är en student som genomför en 15 veckors praktik vid anstalten under vilken tid hon går bredvid en vårdare. Praktikanten är inte avlönad av Kriminalvården och utför inget kriminalvårdsarbete. Praktikanten är i förväg informerad om den sekretess som råder inom Kriminalvårdens verksamhet. Det stämmer att det av förbiseende inte lämnades någon information till de intagna innan praktikanten anlände. Rutinen är emellertid att så ska ske. Personal har i efterhand

svarat och informerat de intagna när de frågat om praktikanten. Den andra civilklädda person som nämns i den kompletterande anmälan är en annan student, som går samma utbildning som tidigare nämnd student, som genomför motsvarande praktik vid en annan avdelning. Den aktuella dagen var personalen på denna avdelning på möte varför studenten i stället var på U.B:s avdelning. Påståendet att studenten utfört kriminalvårdsarbete tillbakavisas.

Visitationer

Anstalten tillbakavisar att det skulle ske några visitationer i syfte att trakassera intagna. Visitationer utförs på olika sätt beroende vad som eftersöks. I de fall det handlar om metallföremål genomförs visitationen med hjälp av metalldetektorspade, i andra fall genom att personal känner på den intagne.

Personalnärvaro och integritetsfrågor

I enlighet med Kriminalvårdens dynamiska säkerhetsarbete ska personalen vistas så mycket som möjligt på avdelningarna. När det är externa aktörer på avdelningen är det särskilt viktigt med närvarande personal för att upprätthålla ordning och säkerhet. Detta är lika på samtliga avdelningar. Anstalten delar inte U.B:s åsikt att personals närvaro skulle inkräkta på besöksgruppernas verksamhet och tillbakavisar påståendet att ro-avdelningen särbehandlas gällande besöksgrupper.

I personalens uppehållsrum på avdelningen, dit intagna inte har tillträde, finns det en tavla med de intagnas rumsnummer, intagningsnummer, efternamn och övriga uppgifter av intresse, t.ex. specialkost. Någon fotoförteckning finns inte på tavlan. Det förekommer dock att besökare, i form av NAV, besökare från kyrkan, bibliotekarien och inhyrda aktörer i ASV (Annan strukturerad verksamhet) slussas via uppehållsrummet för att personalen kort ska kunna stämma av hur läget är på avdelningen innan de tas in.

Med anledning av händelsen på häktet i Huddinge då operatören, som bl.a. skötte hissen till promenadgårdarna, inte hade kännedom om hur de intagna med förhöjd säkerhetsklassning såg ut har anstalten emellertid ansett det nödvändigt att operatörerna, i den gemensamma operatörsplatsen, haft tillgång till bilder från kriminalvårdsregistret (KVR) på intagna med förhöjd säkerhetsklassning. Även intagna på aktuell avdelning har funnits på bild. Bilderna har placerats så att de skulle vara dolda, men det har trots detta varit möjligt för besökare att se dem varför de nu har flyttats så att endast personal kan se dem. Anstalten tillbakavisar påståendet att personal har förevisat namn och bild för besökare.

På dörrarna till de intagnas bostadsrum står det respektive intagens intagningsnummer och efternamn.

Övrigt

Yoga bedrivs i idrottshallen i mån av plats med en blandning av klienter placerade vid normalavdelningar som visat intresse. Det är stort intresse för idrottshallen och det är mycket ont om lediga tider. Klienter placerade vid ro-avdelningen kan inte blandas med övriga klienter av konstellationsskäl. Klienterna har blivit erbjudna yoga på avdelningen, i produktionslokalen samt i pingisrummet men tackat nej till detta. De intagna har också tackat nej till att bedriva yoga på avdelningens ordinarie tid i idrottshallen.

Anstaltens ambition var att det skulle anordnas pysselverksamhet inför alla hjärtans dag. Något löfte lämnades inte. Bedömningen gjordes dock att det inte gick att få till pysselverksamheten i förhållande till övrig verksamhet och med lämplig personal, varför valet gjordes att inte genomföra denna.

Författningsbestämmelser

Av 1 kap. 4 § fängelselagen (2010:610) (FäL) följer att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet.

Av 4 kap. 2 § FäL framgår att en intagen ska ges möjlighet att på lämpligt sätt ägna sig åt fysisk aktivitet och annan fritidssysselsättning.

Av 4 kap. 4 § FäL följer att en intagen ska ges möjlighet att på lämpligt sätt utöva sin religion.

Av allmänna råd till 4 kap. 2–5 §§ FäL i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse (FARK Fängelse) framgår att tillgången till fritidssysselsättning, utbudet av massmedier, samt möjligheterna att utöva religion eller hålla förtroenderåd kan inskränkas av ordnings- eller säkerhetsskäl samt till följd av praktiska förhållanden inom Kriminalvården som t.ex. anstaltsrutiner och resurstillgång.

Av artikel 29.3 i de europeiska fängelsereglerna följer att de intagna inte får tvingas att utöva en religion eller tro, delta i religiösa gudstjänster och möten, delta i verksamhet med religiöst innehåll eller acceptera besök av religiösa företrädare för någon religion eller tro.

Av 1 kap. 20 a § FARK Fängelse (trädde i kraft 15 januari 2015) framgår att berörda intagna, inför studiebesök av utomstående, ska informeras i god tid. Besökarna får endast ges tillträde till en intagens bostadsrum efter medgivande av den intagne.

Av 35 kap. 15 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) följer att sekretess gäller inom kriminalvården för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Av 8 kap. 4 § FäL följer att en intagen får kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas för eftersökande av otillåtna föremål om

1. det finns anledning att anta att ett sådant föremål kommer att anträffas på honom eller henne,
2. han eller hon återkommer efter en vistelse utanför anstalt,
3. han eller hon ska ha eller har haft ett besök utan sådan kontroll som avses i 7 kap. 2 §, eller
4. det sker i en stickprovskontroll eller i anslutning till en större undersökning som av säkerhetsskäl görs av ett utrymme inom anstalten och den intagne har eller har haft särskild anknytning till utrymmet.

Av 8 kap. 5 § FäL följer att en intagen får även i andra fall än som avses i 3 och 4 §§ kroppsvisiteras för eftersökande av vapen och andra farliga föremål, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl.

Av 23 § fängelsförordningen (2011:611) framgår följande. Vid kroppsvisitation eller kroppsbesiktning ska den som kontrolleras visas all den hänsyn som omständigheterna medger. Kroppsvisitation eller kroppsbesiktning ska, om möjligt, utföras i närvaro av en annan person än den som genomför kontrollen.

Kriminalvårdens bedömning

En intagen ska på lämpligt sätt ges möjlighet att utöva sin religion. Det är viktigt att deltagandet är frivilligt och inte sker genom någon form av tvång. Gudstjänster i anstalten Salberga genomförs vanligtvis i anstaltens andaktsrum. Då detta, av praktiska skäl eller av säkerhetsskäl, inte varit möjligt har anstalten valt att genomföra gudstjänsten på bostadsavdelningen respektive i produktionslokalen. Såvitt avser val av lokal för att fira gudstjänst i så regleras inte detta i europeiska fängelsereglerna eller i det nationella regelverket. Kriminalvården är dock medveten om värdet i att få fira gudstjänst i en för ändamålet anpassad lokal varför så även vanligtvis sker. Om så inte

är möjligt har Kriminalvården emellertid ansett det som viktigt att tillse att de intagna som så önskar får fira gudstjänst, varför andra lösningar fått tas till. Med anledning av U.B:s synpunkter rörande att gudstjänsten firades på bostadsavdelningen och att intagna känt sig tvingade att antingen delta eller uppehålla sig på sina rum så valde anstalten att i stället nyttja produktionslokalen för att undvika att en sådan situation uppstod igen. Uppgifterna om att intagna som inte velat delta i gudstjänsten tvingats uppehålla sig på sina bostadsrum har tillbakavisats, liksom uppgifterna att det skulle föreligga konflikt mellan anstaltens personal och representanter för NAV. Ingen annan intagen på avdelningen har framfört några klagomål avseende gudstjänster. För det fall någon intagen trots detta känt sig tvingad att delta i gudstjänsten på bostadsavdelningen är detta självklart beklagligt.

Vad gäller de studenter som vistats på bostadsavdelningen har det åtminstone avseende den ena studenten inte i förväg lämnats någon information om detta till de intagna. Rutinen är emellertid att så ska ske varför det kan antas att det inträffade beror på ett förbiseende i det enskilda fallet. Påståendet att anstalten låtit praktikanter utföra kriminalvårdsarbete har tillbakavisats av anstalten. Kriminalvården beklagar det inträffade men har ingen anledning att anta att detta är något annat än ett förbiseende.

Såvitt avser visitationer har anstalten uppgett att inga visitationer görs i syfte att trakassera de intagna. Beroende på vad som eftersöks genomförs visitationen på olika sätt, antingen med metalldetektor eller genom att personal känner på personen. Det är av stor betydelse att den som ska kontrolleras vid kroppsvisitation eller kroppsbesiktning visas all den hänsyn som omständigheterna medger. Det finns inget i utredningen som talar för att så inte skett.

Kriminalvården har skyldighet att upprätthålla ordning och säkerhet i anstalterna. Personalnärvaro i samband med besök av besöksgrupper sker som en del i detta och ingår i det dynamiska säkerhetsarbetet.

Av utredningen har framkommit att det funnits bilder av intagna med förhöjd säkerhetsklassning placerade i operatörsplatsen på ett sådant sätt att besökare kunnat ta del av dem. Oaktat att så inte varit anstaltens avsikt framstår detta som olämpligt. Bilderna har nu flyttats så att de inte kan ses av besökare.

Det stämmer att de intagnas intagningsnummer och efternamn är angivna på dörrarna till bostadsrummen. Det finns inget som talar för att detta rör sig om sekretessmarkerade uppgifter. JO har i beslut (dnr 389-2012 och 1138-2013) valt att inte rikta någon kritik mot Kriminalvården med anledning av att namn och intagningsnummer angetts på dörrarna till bostadsrummen. JO har dock konstaterat att Kriminalvården, för det fall det rör sig om sekretessmarkerade uppgifter, har en skyldighet att hantera den typen av personuppgifter varsamt.

Gällande informationen på tavlan i personalens uppehållsrum har framkommit att det förekommer att besökare slussas via detta och därför rimligen kan ta del av denna information. Informationen innehåller, utöver efternamn och intagningsnummer, även information om t.ex. specialkost. Information om en intagens specialkost skulle kunna avslöja en intagens sjukdomar och religionstillhörighet. Kriminalvården har en skyldighet att värna de intagnas personliga integritet. Det är därför tveksamt om det är lämpligt att öppet visa sådan information i en lokal där besökare passerar igenom. Kriminalvården kommer därför att rekommendera anstalten att om möjligt placera sådan information så att den inte är direkt synlig för besökare. Det ska dock noteras att de besökare som tillåts passera igenom lokalen samtliga erinrats om den sekretess som råder inom Kriminalvården.

Kriminalvården är medveten om att alla avbrott i de intagnas vardag är välkomna och arbetar för att erbjuda de intagna distraktioner. Vad gäller möjligheterna att utöva yoga framgår att de intagna vid U.B:s avdelning har

erbjudits yoga i lokaler och vid tidpunkter som anstalten bedömt vara lämpligt. De intagna har valt att tacka nej till detta. Pysselverksamheten har tyvärr inte varit möjlig att genomföra.

U.B. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 4 juni 2015 anförde *chefsJO Fura* följande:

Bedömning

Hållande av gudstjänst

Kriminalvården har redogjort för innehållet i den rekommendation i de europeiska fängelsereglerna som anger bl.a. att intagna i fängelse inte får tvingas att delta i religiösa gudstjänster och möten. Syftet med bestämmelsen är att värna de intagnas religionsfrihet. I fängelsereglerna anges även att intagnas rätt till tanke-, samvets- och religionsfrihet ska respekteras. Vidare framgår att verksamheten i ett fängelse ska utformas så långt det är praktiskt möjligt så att de intagna kan utöva sin religion och leva efter sin tro, delta i gudstjänster eller sammankomster som leds av erkända företrädare för denna religion eller tro, ta emot enskilda besök av sådana företrädare för sin religion eller tro och inneha böcker och annan litteratur som har med deras religion eller tro att göra.⁵⁶

Bestämmelser som avser skydda religionsfriheten återfinns även i den svenska grundlagen. I regeringsformen anges bl.a. att var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion (religionsfrihet).⁵⁷ Ingen får heller av det allmänna tvingas att ge till känna sin åskådning i religiöst hänseende och inte heller av det allmänna tvingas att tillhöra trossamfund.⁵⁸ Religionsfriheten får inte begränsas genom lag.⁵⁹ Liknande bestämmelser återfinns i artikel 9.1 i Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).⁶⁰

Europadomstolen har i flera avgöranden uttalat att religionsfriheten, förutom en rätt att utöva religion, även innefattar en rätt att inte behöva ha en religiös uppfattning och att inte behöva utöva en religion. Av detta följer enligt Europadomstolen en rätt för enskilda att inte behöva avslöja sin religion eller tro och att inte vara tvingad att agera på ett sådant sätt att det är möjligt att dra slutsatsen att han eller hon har en viss trosuppfattning.⁶¹

Det redovisade kan sammanfattas med att förutom att medborgare ska vara skyddade mot att behöva utöva religion under tvång, ska de dessutom vara skyddade från att mot sin vilja avslöja sin tros- eller livsåskådning. Det kan

⁵⁶ Se artikel 29.1 och 29.2 i de europeiska fängelsereglerna.

⁵⁷ Se 2 kap. 1 § 6 regeringsformen.

⁵⁸ Se 2 kap. 2 § regeringsformen.

⁵⁹ Se 2 kap. 20 § 1 regeringsformen motsatsvis.

⁶⁰ I artikeln anges att var och en har rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Denna rätt innefattar frihet att byta religion eller tro och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller tro genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor och ritualer.

⁶¹ Se exempelvis punkterna 37 och 41 i Europadomstolens dom av den 2 februari 2010 i målet *Sinan Işık mot Turkiet* (ansökningsnummer 21924/05).

enkelt uttryckt beskrivas som att en religiös livsåskådning är var och ens privatsak. Detta gäller även för den som är frihetsberövad genom exempelvis en placering i en kriminalvårdsanstalt.

Det är inget i utredningen som talar för att U.B. och eventuella medintagna skulle ha tvingats att delta i den gudstjänst som genomfördes i bostadsavdelningens gemensamma utrymmen. Av utredningen framgår emellertid att de intagna som inte ville delta i gudstjänsten var tvungna att vara kvar på avdelningen. Anstalten har tillbakavisat U.B:s påstående om att han skulle ha tvingats stanna kvar på sitt rum under gudstjänsten. Även om det råder delade meningar om vad som sagts, har jag förståelse för att den eller de som avstod från att delta i gudstjänsten under de aktuella förhållandena ansåg att de inte hade något annat val än att vara på sina rum. Genomförandet av gudstjänsten i det gemensamma utrymmet har därmed inneburit en begränsning för de intagna som valde att inte delta i den.

De bestämmelser som jag redogjorde för inledningsvis understryker det allmännas skyldighet att respektera den enskildes val att utöva religion såväl som att avstå från detta. Vidare är en religiös övertygelse en privatsak som ingen mot sin vilja ska behöva redovisa inför andra. Mot den bakgrunden framstår det som direkt olämpligt att genomföra en gudstjänst på en låst bostadsavdelning där det fanns intagna som inte ville delta i den. Jag är kritisk till anstaltens agerande i denna del.

Efter att i vart fall U.B. hade framfört synpunkter mot att det hölls gudstjänst på bostadsavdelningen, beslutade anstalten att flytta gudstjänsterna till avdelningens produktionslokal. I anstalten Salberga finns ett andaktsrum för gudstjänster. Av remissvaret framgår emellertid att gudstjänster av ”resurs- eller säkerhetsskäl” även genomförs ute på avdelningar. Anstalten har inte närmare beskrivit vad dessa skäl kan bestå i. Det framgår inte heller om de skäl som gjorde det nödvändigt att hålla gudstjänst på den bostadsavdelning där U.B. är placerad var tillfälliga. Jag hoppas emellertid att skälen är av övergående natur och att anstalten fortsättningsvis kan erbjuda de intagna som så önskar möjligheten att delta i gudstjänster i andaktsrummet.

För de intagna kan möjligheten att delta i gudstjänster i andaktsrummet vara ett viktigt inslag för att minska de negativa följderna av frihetsberövandet. Att en gudstjänst genomförs i en andaktslokal i stället för exempelvis en produktionslokal, är också en viktig del i att behandla de intagna med respekt. En sådan ordning innebär dessutom – till skillnad om gudstjänsten genomförs på en bostadsavdelning eller i direkt anslutning till denna – att de intagna som deltar i gudstjänsten inte behöver visa sin trosuppfattning för medintagna. Detta leder enligt min uppfattning fram till slutsatsen att om en anstalt har ett andaktsrum bör gudstjänster endast i undantagsfall hållas på någon annan plats i anstalten.

Utomståendes vistelse på avdelningen

Det framgår att anstalten har en rutin som innebär att de intagna informeras innan civila personer tas in i på avdelningarna. Rutinen återfinns numera i

FARK Fängelse.⁶² En sådan ordning utgör en självklar del i Kriminalvårdens skyldighet att bemöta de intagna med respekt för deras människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet. Anstalten förtjänar kritik för att inte ha informerat de intagna innan studenten påbörjade sin praktik.

Anstalten har tillbakavisat U.B:s påstående om att studenten skulle ha utfört kriminalvårdsarbete. I denna del står ord mot ord och jag gör bedömningen att ytterligare utredning inte kan förväntas ändra på detta förhållande. Jag nöjer mig med att konstatera att utredningen i denna del inte ger anledning till kritik eller någon annan åtgärd från min sida.

Kriminalvården har framhållit att de civilpersoner som vistas på avdelningen har erinrats om den sekretess som gäller inom myndigheten. Trots detta vill jag understryka vikten av att en anstalt ändå är försiktig med att delge besökarna information om de intagna, och att så enbart bör ske i den utsträckning som krävs för att besökarna ska kunna utföra sina sysslor och för att deras säkerhet ska kunna garanteras. Utredningen har visat att anstalten ordnat sin verksamhet på sådant sätt att besökare har kunnat få del av integritetskänslig information om de intagna, utan att det har varit anstaltens avsikt. Jag är kritisk till detta och noterar samtidigt att myndigheten har rekommenderat anstalten att åtgärda detta.

Övriga frågor

Med anledning av vad som har framkommit i remissvaret saknar jag skäl att ytterligare kommentera U.B:s klagomål mot anstalten Salberga. Jag konstaterar endast att utredningen inte ger anledning till kritik eller någon annan åtgärd.

Ärendet avslutas.

⁶² Se 1 kap. 20 a § FARK Fängelse.

Försvaret

Anmälan om Försvarets materielverks beslut att inrätta en s.k. visselblåsarfunktion

(Dnr 2242-2014)

Beslutet i korthet: Försvarets materielverk (FMV) har inrättat en s.k. visselblåsarfunktion. Funktionen innebär en möjlighet för bl.a. anställda hos och kunder till FMV att anmäla misstankar om allvarliga oegentligheter som rör myndighetens verksamhet. I en anmälan till JO har det gjorts gällande bl.a. att visselblåsarfunktionen konkurrerar med den grundlagsskyddade meddelarfriheten och därmed motverkar ett öppet förhållningssätt inom myndigheten. Vidare har anmälaren hävdad att FMV utlovat användarna av visselblåsarfunktionen anonymitet. Av den anledningen har anmälaren begärt att JO utreder bl.a. om det är förenligt med gällande lagar att införa ett sådant system och om FMV:s löften om anonymitet för anmälaren är möjliga att uppfylla.

I sitt beslut konstaterar chefsJO att utformningen av FMV:s visselblåsarfunktion gör det tydligt att avsikten inte är att konkurrera med den grundlagsskyddade meddelarfriheten. Det är i stället fråga om ett komplement till denna frihet, och chefsJO har inga principiella invändningar mot att en myndighet inrättar en sådan funktion. Vid granskningen av FMV:s visselblåsarfunktion har det inte påträffats någon information där myndigheten har utlovat anmälaren anonymitet. I stället konstaterar chefsJO att FMV har klargjort att anmälningarna betraktas som allmänna handlingar och att den anmälare som vill vara anonym har möjlighet att avstå från att lämna personuppgifter. Därmed har myndigheten varit tydlig med hur den som vill vara anonym ska agera.

I anmälan har det även framförts synpunkter på att FMV anlitat ett externt bolag för att ta emot och anonymisera anmälningarna, samt utformningen av myndighetens policydokument. Förutom en mindre synpunkt på utformningen av policydokumentet har chefsJO inte några synpunkter på det sätt som FMV har valt att utforma visselblåsarfunktionen.

Bakgrund

Den 2 april 2014 införde Försvarets materielverk (FMV) en s.k. visselblåsarfunktion. Genom den ges bl.a. anställda hos och kunder till myndigheten möjlighet att anmäla misstankar om allvarliga oegentligheter som rör FMV. Funktionen är internetbaserad, och FMV har valt att ta hjälp av ett externt företag, Interaktiv Säkerhet, för att ta emot anmälningarna.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Nils F. synpunkter på visselblåsarfunktionen och anförde i huvudsak följande. Ambitionen att uppmuntra anställda, leverantörer m.fl. att rapportera oegentligheter som de stöter på inom FMV må vara lovvärd. Den konstruktion myndigheten har valt kan emellertid starkt ifrågasättas. Via FMV:s webbplats lotsas den som vill göra en anmälan vidare till Interaktiv Säkerhet. De anmälningar som kommer in till det privata företaget bör betraktas som allmänna handlingar, och företaget fungerar närmast som en brevlåda åt myndigheten.

Enligt den överenskommelse som FMV har med Interaktiv Säkerhet ska företaget ”bearbeta” och eventuellt komplettera anmälningarna. Det som företaget framför allt ska göra är att anonymisera anmälan innan handlingen skickas vidare till FMV. På myndigheten ska sedan bara vissa nyckelpersoner få del av uppgifterna för att utreda anmälningarna.

Såväl den beskrivna grundkonstruktionen som åtskilliga detaljer kan starkt ifrågasättas. Bland annat har det i FMV:s policy om visselblåsarfunktionen⁶³ angetts att endast ”allvarliga oegentligheter” får anmälas, och bara om det gäller personer i ”ledande ställning”. Vidare har FMV angett att anmälningarna i första hand ska göras internt inom myndigheten och att FMV ser allvarligt på falska anmälningar.

Vidare uppmanar FMV anmälaren att uppge sin identitet i anmälan, men framhåller att det går bra att vara anonym. Det är möjligt att ifrågasätta lämpligheten i att en myndighet uppmanar enskilda att framträda med namn och därtill lova anmälaren anonymitet. Det finns inget som hindrar myndigheten från att begära in hela anmälan från Interaktiv Säkerhet och på så sätt efterforska vem som har lämnat den. Med tanke på de återkommande och lagstridiga efterforskningar som sker vid ”medieläckor” inger FMV:s system föga trovärdighet. Något efterforskningsförbud gäller inte, eftersom uppgifterna inte lämnats i syfte att de ska nå offentligheten. Därmed håller FMV mer än vad myndigheten kan lova.

När det är ”lägt i tak” på en myndighet är meddelarfriheten en säkerhetsventil som gör det möjligt för enskilda att vända sig till medierna med uppgifter om oegentligheter, i stort som smått och oavsett vem det gäller. Uppgiftslämnarens anonymitet garanteras även i de fall det rör sig om falska anklagelser genom efterforskningsförbudet och tystnadsplikten. Det rör sig om ett välbeprövat system, ”av lagstiftaren omhuldat samt genom tillsyn och åtal av JO samt JK vårdat system”.

Ett visselblåsarsystem enligt FMV:s modell må ha en funktion att fylla inom det privata näringslivet. På myndighetsnivå framstår det emellertid som onödigt och olämpligt, för att inte säga direkt skadligt. I stället för att inrätta ett system med påtagliga begränsningar och brister borde FMV och andra myndigheter skapa en kultur av öppenhet inom myndigheten och informera om möjligheterna att gå till medierna.

⁶³ Se FMV:s Policy för visselblåsarfunktion från den 26 mars 2014 (13FMV10984-2:1) som har undertecknats av myndighetens generaldirektör.

Med tanke på den betydelse som meddelarfriheten och skyddet av uppgiftslämnare har är det angeläget att JO utreder

- om det är förenligt med gällande lagar att över huvud taget införa ett system liknande FMV:s
- om det är lämpligt att myndigheter bygger upp ett parallellt system med tanke på de oklarheter det medför bl.a. för anställda
- om de löften om anonymitet som FMV ger är möjliga att uppfylla och om dessa utfästelser överensstämmer med kravet på saklighet
- om det är lämpligt att en myndighet använder ett privat företag som ”brevlåda” för anmälningar och att företaget ges rätt att ändra i och tillföra nya uppgifter till anmälningarna utan att myndigheten har gett sitt medgivande i varje enskilt fall
- om det är förenligt med lagar och bestämmelser att ge ett privat företag mandat att göra kompletterande efterforskningar och bearbeta anmälningar och om sådana åtgärder utgör myndighetsutövning
- om de anmälningar som kommer in till det privata företaget är att betrakta som allmänna handlingar
- om det är möjligt att FMV kan lova att de uppgifter som kommer in i en anmälan bara kommer att delges vissa personer inom myndigheten
- om konstruktionen med ett ”brevlådeföretag” över huvud taget är förenlig med reglerna som gäller för tillgången till allmänna handlingar.

Utredning

Anmälan remitterades till FMV. I sitt remissvar anförde FMV, genom chefsjuristen Anders Sjöborg, i huvudsak följande:

FMV införde den 2 april 2014 en så kallad visslarfunktion. Enligt information som lades ut på myndighetens intranät infördes funktionen för att göra det lättare att rapportera om man misstänker allvarliga oegentligheter inom myndigheten, till exempel mutbrott. Generaldirektören tryckte vid lanseringen på att FMV ska vara en öppen arbetsplats där det är välkommet att vissla om man upptäcker något som är orätt och att förtroendet för FMV som myndighet är viktigt. I samband med lanseringen lade myndigheten ut FMV:s policy för visslarfunktion, information om hanteringen av personuppgifter och en länk till en mer förklarande text samt [*en länk*] till själva anmälningssidan.

Arbetet med att förebygga korruption inom den offentliga sektorn är ett viktigt och prioriterat arbete. Regeringen har nyligen gett Statskontoret i uppdrag att kartlägga de statliga myndigheternas arbete för att förebygga korruption.

För FMV är det av största vikt att oegentligheter av alla slag som begås inom myndigheten upptäcks och utreds. Det är av vikt att allmänhetens förtroende för myndighetens arbete upprätthålls. FMV anser att en korruptionsfri statsförvaltning ytterst är en demokratifråga och grunden för en rättsstat. Allmänhetens förtroende för FMV:s arbete är vidare en del av myndighetens varumärke.

FMV har som myndighet och arbetsgivare även ett ansvar för att oegentligheter och missförhållanden upptäcks och utreds. I vissa fall föreligger dessutom en lagstadgad åtalsskyldighet för myndigheten. Det är således viktigt för FMV att myndigheten har goda möjligheter att upptäcka oegent-

ligheter och missförhållanden. FMV är av åsikten att arbetet med att förebygga korruption och andra oegentligheter kan och bör ske med flera parallella aktiviteter.

En viktig del i arbetet med att förebygga korruption är, som också Nils F. lyfter fram, myndighetens arbete med att skapa en kultur av öppenhet samt att informera om de möjligheter som finns att påtala missförhållanden, varav yttrande- och meddelarfriheten är en del. FMV arbetar aktivt med dessa frågor. Myndigheten anordnar löpande kurser för anställda med olika tema, det kan t.ex. handla om statstjänstemannarollen, offentlighet och sekretess eller etik. En gemensam nämnare i kurserna är att stor vikt läggs vid bakgrunden till varför de särskilda regelverk myndigheter har att verka inom finns, det unika med att vara statstjänsteman och vilka möjligheter och skyldigheter som följer med den rollen. Myndigheten anser att det är viktigt att förmedla kunskapen om att en korruptionsfri statsförvaltning är en demokratifråga, att man som statstjänsteman fyller en viktig roll samt att man har möjlighet att påtala missförhållanden vid myndigheten.

En annan del är möjligheten för medarbetare att internt anmäla missförhållanden. Det kan t.ex. handla om upplevd diskriminering eller att man har upptäckt att en kollega har tagit emot mutor från en leverantör. Misstänkta oegentligheter ska i första hand anmälas via ordinarie interna kanaler. Den som är anställd vid FMV ska ta upp problemet med sin närmsta chef. Det är även möjligt att kontakta t.ex. HR eller internrevisionen.

Utöver möjligheten för medarbetare att påtala missförhållanden externt alternativt göra en anmälan internt, har FMV valt att införa en s.k. visslarfunktion för att uppmuntra och underlätta att anmäla misstanke om mer allvarliga brott, både för anställda, leverantörer och andra. Visslarfunktionen utgör ett komplement till övriga möjligheter att anmäla missförhållanden. Det är ett sätt att förstärka möjligheten att lämna en anmälan för det fall en medarbetare inte känner att de interna kanalerna är tillräckliga. Det kan t.ex. handla om att en medarbetare misstänker att dennes chef tar mutor. Det kan vidare handla om en representant för en leverantör eller annan som upptäcker och vill anmäla oegentligheter.

Inför införandet av visslarfunktionen har det för FMV varit avgörande att eventuella visslare ska känna sig trygga med att deras anmälan hanteras korrekt, objektivt och av en liten krets personer. Det är skälet till att FMV valt att låta anmälan, som görs på FMV:s hemsida, gå till en extern aktör. För det fall en visslare har frågor kring proceduren får de prata med den externa aktören och behöver således inte konfronteras med den myndighet man anser har agerat oegentligt. Den externa aktören får emellertid inte genomföra utredning på eget initiativ. Eftersom handlingar som inkommer till myndigheten blir allmänna har FMV valt att låta visslare vara anonyma, om de så önskar. Att man kan välja att vara anonym framgår av den information som ges i samband med att anmälan görs samt att det i anmälningsblanketten vid de personrelaterade uppgifterna anges att de är frivilliga. För det fall en visslare väljer att vara anonym vet myndigheten inte vem det är. FMV har även valt att i riktlinjerna för hantering av visslarärenden reglera att myndigheten inte accepterar någon form av efterforskning från myndighetens sida för att röja identiteten på de personer som valt att vissla anonymt. För det fall visslaren väljer att inte vara anonym tar den externa aktören bort de personrelaterade uppgifterna ur handlingen innan handlingen skickas till myndigheten. Den ursprungliga handlingen finns kvar hos den externa aktören, vilket det ges information om, och är fortfarande en del av ärendet. FMV har valt den här lösningen som ett led i att visslaren ska känna sig trygg med att den sammansättning av personer vid FMV som ska titta på anmälan och ta ställning till den fortsatta handläggningen, inte låter sin uppfattning färgas av vem som har visslat.

I en visslarfunktion behandlas typiskt sett integritetskänslig information. För att hantera det på ett korrekt sätt har FMV valt att följa de råd Datainspektionen har gett vad gäller visslarfunktion. Det innebär att anmälan ska avse personer i nyckelpositioner eller ledande ställning samt att det ska handla om allvarliga oegentligheter.

Oavsett om en anmälan om oegentligheter eller missförhållanden sker internt, t.ex. till en chef som lämnar över ärendet till HR eller internrevisionen, spontant genom att en anmälan skickas in till FMV registratur eller om det inkommer en anmälan via visslarfunktionen, är det samma regelverk som är tillämpligt. Är handlingen inkommen till myndigheten eller upprättad vid myndigheten blir den en allmän handling och ska vid begäran lämnas ut om det inte föreligger sekretess. Det står förstås alltid en anmälare/visslare fritt att vara anonym. Det är inte något myndigheten kan styra över. FMV har gjort bedömningen att det kan kännas lättare att göra en anmälan om man gör det anonymt och har därför valt att i visslarfunktionen understryka möjligheten att vara anonym. Eftersom det handlar om känsliga uppgifter, oavsett på vilket sätt de inkommer till FMV, ska de i samtliga fall enbart hanteras av en liten krets personer.

Det är viktigt att FMV:s medarbetare har en god arbetsmiljö. Som arbetsgivare har FMV bl.a. ett ansvar för att medarbetare inte trakasseras eller hängs ut. Det är skälet till att FMV valt att förklara att anmälningar inte avsiktligt får vara falska eller felaktiga.

Som FMV förstår Nils F. uttrycker han en farhåga över att yttrandefriheten, och i förekommande fall meddelarfriheten, inte kommer att tillämpas. FMV delar inte den farhågan. Det faktum att man gör en anmälan internt eller använder sig av en visslarfunktion utesluter för det första inte att man även nyttjar sin yttrandefrihet. FMV menar vidare att det måste ses som positivt att man som anställd, leverantör eller medborgare ges ett flertal alternativ till att anmäla missförhållanden och oegentligheter. Det kan enbart stärka arbetet med att förebygga korruption inom den offentliga sektorn.

Nils F. kommenterade remissvaret.

Därefter hämtades FMV:s Policy för visslarfunktion in från myndighetens webbplats.

I ett beslut den 3 december 2014 anförde *chefsJO Fura* följande:

Bedömning

Inledande kommentarer

Jag har granskat de sidor på FMV:s webbplats som berör myndighetens visselblåsarfunktion. Jag har på så sätt kunnat bilda mig en egen uppfattning om sidornas uppbyggnad och ta del av den information som ges till den som vill använda sig av funktionen.

Mot den bakgrunden och vad som i övrigt har framkommit i utredningen finner jag anledning att i det följande beröra tre frågor. Nils F. har i sin anmälan gjort gällande att visselblåsarfunktionen hotar den s.k. meddelarfriheten. Eftersom det är fråga om en central och grundlagsskyddad rättighet finns det enligt min mening skäl att inleda bedömningen med denna fråga. Därefter kommer jag ge min syn på FMV:s anlitan av en extern aktör vid administrationen av tjänsten och slutligen betydelsen av myndighetens policy för visselblåsarfunktionen.

Meddelarfriheten

Av 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen följer att det ska stå var och en fritt att, i alla de fall då inte annat är föreskrivet i förordningen, meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift till författaren eller en annan som är att anse som upphovsman till framställning i skriften, till skriftens utgivare eller, om det finns en särskild redaktion för skriften, till denna eller till företag för yrkesmässig förmedling av nyheter eller andra meddelanden till periodiska skrifter. En liknande bestämmelse finns i 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen, av vilken det följer att varje svensk medborgare är tillförsäkrad rätt att till författare och andra upphovsmän samt till utgivare, redaktioner, nyhetsbyråer och företag för framställning av tekniska upptagningar lämna uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande i radioprogram och sådana upptagningar. Han eller hon har också rätt att anskaffa uppgifter i vilket ämne som helst för sådant uppgiftslämnande eller offentliggörande. I dessa rättigheter får inga andra begränsningar göras än de som följer av grundlagen.

För att den som lämnar uppgifter enligt de nyssnämnda bestämmelserna ska vara tillförsäkrad anonymitet har det i de båda grundlagarna införts s.k. efterforskningsförbud. Förbuden innebär att en myndighet eller ett annat allmänt organ inte får efterforska vare sig författaren till framställningar i sådana skrifter eller den som lämnat meddelandet enligt 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen, eller den som har lämnat uppgifter enligt 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen.⁶⁴

Efterforskningsförbudet hindrar inte att efterforskning sker i de fall det krävs för åtal eller annat ingripande som är tillåtet enligt grundlagarna. För att regelkomplexet till skydd för den enskildes anonymitet ska vara komplett finns det även bestämmelser om tystnadsplikt för den som har tagit emot uppgifter inom ramen för meddelarfriheten.⁶⁵ Dessa bestämmelser ska även iaktas vid sådan efterforskning som är tillåten enligt grundlagarna.⁶⁶ Otillåten efterforskning är straffbar.⁶⁷

Avsikten med de redovisade bestämmelserna är att uppmuntra människor att använda sin yttrandefrihet och tydliggöra för den som medverkar till framställningar som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagarna att han eller hon kan göra detta utan rädsla för straff eller andra repressalier.⁶⁸ Meddelarfriheten är alltså en viktig komponent i ett fritt och demokratiskt samhälle. Av den anledningen är det allvarligt om denna medborgerliga rättighet begränsas.

FMV har i sitt remissvar tillbakavisat Nils F:s påstående om att syftet med visselblåsarfunktionen skulle vara att försöka konkurrera med eller ersätta meddelarfriheten. Enligt FMV ska visselblåsarfunktionen i stället ses som ett

⁶⁴ Se 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 4 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen.

⁶⁵ Se 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen.

⁶⁶ Se 3 kap. 4 § första stycket tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 4 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen.

⁶⁷ Se 3 kap. 5 § andra stycket tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 5 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen.

⁶⁸ Se Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, 2012, s. 140.

komplement till de övriga möjligheter som exempelvis en anställd har att peka på eventuella oegentligheter inom myndigheten. Vid min granskning av denna funktion på FMV:s webbplats har jag inte heller funnit att tjänstens utformning på något sätt förmedlar att det skulle vara fråga om ett konkurrerande system. Myndigheten gör exempelvis inte gällande att visselblåsarfunktionen bör användas i stället för den grundlagsskyddade rätten att vända sig till en journalist. Enligt min uppfattning är det alltså tydligt att det system som FMV har inrättat inte är avsett att konkurrera med meddelarfriheten, utan att avsikten är att komplettera denna frihet.

Jag har inga principiella invändningar mot att en myndighet inrättar den här typen av kompletterande funktioner. En sådan åtgärd kan, precis som FMV har framhållit i sitt remissvar, skicka den viktiga signalen till exempelvis anställda att det inom myndigheten råder ett öppet förhållningssätt i den typ av frågor som är aktuella i sammanhanget. Därmed kan ett visselblåsarsystem bidra till ett bra diskussionsklimat och skapa den öppenhet som Nils F. har efterlyst.

Anlitandet av Interaktiv Säkerhet

I denna del har Nils F. gjort gällande att FMV har utlovat anonymitet för den som använder sig av visselblåsarfunktionen. Därmed skulle myndigheten ha lovat mer än vad den kan hålla, eftersom de anmälningar som kommer in till den externa aktören är att se som allmänna handlingar. Det saknar enligt Nils F. betydelse att Interaktiv Säkerhet anonymiserar anmälningarna, eftersom FMV och andra med lätthet genom att begära ut handlingarna hos företaget kan få reda på vem som har gjort anmälan. Löftena om anonymitet skulle därmed vara ett ”luftslott”.

Av såväl FMV:s remissvar som den information som finns på myndighetens webbplats framgår att myndigheten är av uppfattningen att de anmälningar som kommer in till Interaktiv Säkerhet är att betrakta som allmänna handlingar. Jag delar denna bedömning. I riktlinjerna för visselblåsartjänsten har FMV angett att det inte accepteras att det genomförs efterforskningar om en ”visslares” identitet.⁶⁹ Jag noterar att den skrivningen inte finns med i den policy för visselblåsartjänsten som myndighetens generaldirektör har beslutat om. Oavsett skälet till det är det bara fråga om ett policydokument. Det är inte bindande för myndigheten, och det finns således inte några garantier för att FMV inte vänder sig till Interaktiv Säkerhet för att få reda på namn m.m. på anmälaren. I de fall handlingarna inte omfattas av sekretess kan även andra få ut uppgifterna. Systemets uppbyggnad gör alltså att det inte är möjligt att utlova anmälaren anonymitet i de fall han eller hon uppger sitt namn.

Det framgår av FMV:s webbplats att syftet med att Interaktiv Säkerhet i förekommande fall tar bort personuppgifter på anmälaren inte är att skapa ett anonymitetsskydd liknande det som medborgare har enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Syftet är i stället att genom anonymiseringen försäkra sig om att myndigheten är objektiv när den tar ställning till anmälan.⁷⁰ Vid min granskning av FMV:s webbplats har jag inte heller hittat

⁶⁹ Se s. 12 i JO:s sammanställning över FMV:s webbsida för visselblåsarfunktionen.

⁷⁰ Se s. 3 i JO:s sammanställning över FMV:s webbsida för visselblåsarfunktionen.

någon information där myndigheten, på sätt som Nils F. gjort gällande, skulle ha utlovat anmälaren anonymitet. I stället har myndigheten klargjort att anmälningarna som kommer in betraktas som allmänna handlingar och att den anmälare som vill vara anonym har möjlighet att avstå från att lämna personuppgifter.⁷¹ Denna information återkommer även i anmälningsformuläret, där det klart och tydligt framgår att det är frivilligt att lämna namn och andra kontaktuppgifter.⁷² FMV har alltså varit tydliga med hur den som vill vara anonym ska agera.

Av informationen på FMV:s webbplats framgår att efter det att Interaktiv Säkerhet har anonymiserat en anmälan översänds en ”maskad” kopia av den till FMV, Etikrådet, för vidare utredning.⁷³ Den allmänna handlingen – som är att betrakta som inkommen redan när den har kommit in till Interaktiv Säkerhet – finns kvar i sitt originalutförande hos den externa aktören. Interaktiv Säkerhets uppdrag består alltså inte i att ändra i den allmänna handlingen. Av FMV:s remissvar framgår vidare att den externa aktören inte får genomföra några utredningar på egen hand.

I sitt remissvar har FMV framhållit att syftet med att enbart låta en mindre grupp få del av anmälningarna är att skapa ett tryggt och pålitligt system. Det faller sig naturligt att en myndighet på sådant sätt väljer att försöka begränsa antalet personer som får del av de känsliga uppgifter som kan finnas i en anmälan. Även om begränsningen kan uppfattas som meningslös – eftersom vem som helst kan begära ut anmälningarna – innebär lösningen att FMV har försökt skapa en struktur som gör att anmälningarna inte sprids i onödan. Det är lovvärt. Samtidigt vill jag framhålla att jag inte heller i denna del har hittat några uppgifter om att FMV skulle ha utlovat något som myndigheten inte kan hålla. Myndigheten har alltså inte gjort gällande att handläggningsrutinerna har som syfte att tillförsäkra anmälaren anonymitet.

De redovisade förhållandena gör att jag inte har några synpunkter på det sätt som FMV har valt att hantera dessa frågor.

Utformandet av FMV:s policy för visselblåsarfunktionen

Som nämnts tidigare beslutade FMV:s generaldirektör den 26 mars 2014 att anta Policy för visselblåsarfunktion. Enligt Nils F. är det olämpligt att myndigheten i sin policy har infört begränsningar i fråga om vad som kan anmälas och mot vem som anmälningar kan göras. Myndigheten har angett att visselblåsarfunktionen är till för rapportering av ”allvarliga oegentligheter” och av misstankar som riktas mot personer i ”ledande ställning eller i nyckelpositioner” inom myndigheten. Även om myndigheten i policydokumentet ger uttryck för hur

⁷¹ Se s. 2 i JO:s sammanställning över FMV:s webbsida för visselblåsarfunktionen.

⁷² Se s. 4 i JO:s sammanställning över FMV:s webbsida för visselblåsarfunktionen. Se även s. 11 i samma sammanställning där det under frågan Finns det risk för att mina personuppgifter lämnas till FMV? anges följande: ”FMV är en statlig myndighet och uppgifter som kommer in till FMV betraktas som allmän handling. Interaktiv Säkerhet är FMV:s samarbetspartner och därför betraktas även uppgifter som kommer in till Interaktiv Säkerhet som allmän handling. Uppgifterna kan därmed komma att lämnas ut enligt offentlighetsprincipen. Du kan alltid välja att utelämna personliga uppgifter när du gör din anmälan.”

⁷³ Se s. 11 i JO:s sammanställning över FMV:s webbsida för visselblåsarfunktionen.

funktionen bör användas, är dokumentet inte bindande för den som väljer att göra en anmälan. Dokumentet kan säkerligen få en viss handlingsdirigerande effekt. Däremot kan inte myndigheten med utgångspunkt i policydokumentet vidta några åtgärder mot en arbetstagare som exempelvis väljer att anmäla en mindre allvarlig oegentlighet. Detta förhållande i föreningen med att visselblåsarfunktionen utgör ett från myndigheten frivilligt komplement till övriga anmälningsmöjligheter, gör att jag inte har några invändningar i dessa delar.

I policydokumentet har FMV angett att myndigheten ser "allvarligt" på falska anmälningar. Det framgår inte om myndigheten har för avsikt att vidta några åtgärder om en anmälare använder visselblåsarfunktionen för att lämna falska uppgifter. Det är en brist, och myndigheten bör enligt min mening komplettera den nuvarande skrivningen på så sätt att det är möjligt för den som har för avsikt att använda sig av funktionen att bilda sig en uppfattning om vad det kan få för konsekvenser om han eller hon medvetet lämnar oriktiga uppgifter.

Med beaktande av vad som i övrigt har framkommit i utredningen saknar jag skäl att ytterligare kommentera Nils F:s klagomål mot FMV.

Ärendet avslutas.

Allvarlig kritik mot Försvarsmakten för att inte ha verkställt ett beslut från Statens överklagandenämnd

(Dnr 3803-2014)

Beslutet i korthet: En sökande som inte hade antagits till en utbildning hos Försvarsmakten överklagade beslutet till Statens överklagandenämnd. I samband med handläggningen av överklagandet begärde nämnden att Försvarsmakten skulle komplettera ärendet med det underlag som myndigheten hade haft tillgång till vid beslutsfattandet. Med hänvisning till sekretess valde Försvarsmakten att inte komma in med de begärda handlingarna. Nämnden prövade ärendet och fann att klaganden borde ha erbjudits den sökta utbildningsplatsen. Därefter överlämnade nämnden ärendet till Försvarsmakten för erforderliga åtgärder.

I stället för att erbjuda den sökande en utbildningsplats valde Försvarsmakten att sätta upp personen som sökande för nästa års utbildning. Vid en förnyad prövning konstaterade Försvarsmakten att den sökande inte uppfyllde kravprofilen och därmed att den sökande inte kunde erbjudas en utbildningsplats.

Vid en prövning i Statens överklagandenämnd sätter sig överprövningsinstansen i beslutsmyndighetens ställe. När ett överklagande bifalls är huvudregeln att den överprövande myndigheten förordnar om positiv rättelse, dvs. meddelar ett beslut med det innehåll som beslutsmyndigheten borde ha meddelat från början. För att en överinstans beslut ska få avsedd effekt måste underinstansen tillämpa beslutet på ett lojalt sätt. Det innebär enligt chefsJO att Försvarsmakten, utan någon förnyad prövning, borde ha erbjudit den sökande en utbildningsplats så snart tillfälle gavs. Genom att inte göra det har Försvarsmakten satt en grundläggande förvaltningsrättslig princip ur spel, och för det får myndigheten allvarlig kritik.

Bakgrund

Under 2013 ansökte E.B. om att bli antagen till Försvarsmaktens specialistofficersutbildning (SOU 2013). I juni 2013 avslog Försvarsmakten, genom Försvarsmaktens HR Centrum (HRC), E.B:s ansökan. E.B. överklagade beslutet till Statens överklagandenämnd. I ett beslut den 17 februari 2014 biföll nämnden överklagandet och beslutade att Försvarsmakten skulle erbjuda E.B. en utbildningsplats på specialistofficersutbildningen. Nämnden överlämnade ärendet till Försvarsmakten för ”erforderliga åtgärder”. I beslutet angav Statens överklagandenämnd bl.a. följande:

BAKGRUND

E.B. har överklagat Försvarsmaktens beslut att inte anta honom till specialistofficersutbildningen, SOU 2013. E.B. har bl.a. anfört att Försvarsmaktens beslut är vagt, otydligt och saknar substans. Han har en spetskompetens; karttjänstförmåga, samt erfarenhet från två utlandsmissioner och har handplockats till en Nordic Battlegroup, E.B. har till sitt överklagande bifogat kopior av testresultat, betyg och kursintyg från Försvarsmakten och universitetet.

Försvarsmakten har yttrat sig och anført att E.B. bedömdes för närvarande inte i tillräcklig grad uppfylla kravprofilen inom området realistisk bild av utbildningens och yrkets krav. E.B. har därför av kommissionen för lämplighetsbedömning 0; uppfyller inte kravprofilen.

Statens överklagandenämnd har begärt att Försvarsmakten ska komplettera ärendet med det ytterligare underlag myndigheten har haft tillgång till vid beslutsfattandet, bl.a. psykologutlåtande och utlåtande efter professionsintervju. Försvarsmakten har trots påminnelser inte kompletterat ärendet med hänvisning till sekretessbestämmelser.

SKÅL FÖR AVGÖRANDET

Statens överklagandenämnd har begärt att Försvarsmakten ska komplettera ärendet med det underlag från lämplighetsbedömning som myndigheten har haft tillgång till vid beslutsfattandet. Försvarsmakten har trots påminnelser inte kompletterat ärendet. Nämnden prövar ärendet i föreliggande skick.

E.B. får genom de handlingar som har bifogats hans överklagande anses ha vederlagt Försvarsmaktens bedömning av hans lämplighet. E.B. borde därför ha erbjudits en utbildningsplats vid specialistofficersutbildningen.

Den 10 juni 2014 meddelade Försvarsmaktens HR Centrum ett nytt beslut som innebar att E.B. inte hade blivit antagen till specialistofficersutbildningen (2014).

Anmälan

I en anmälan till JO framförde E.B. klagomål över Försvarsmaktens agerande och uppgav bl.a. följande. När Statens överklagandenämnd hade bifallit hans överklagande, tog han kontakt med HRC för att höra hur hans ärende skulle hanteras. Han försökte vid flera tillfällen få kontakt med den ansvariga handläggaren. Trots att han lämnade kontaktuppgifter återkom aldrig Försvarsmakten med något besked. Bristen på återkoppling är inte förenlig med statliga myndigheters serviceskyldighet.

Beslutet från Statens överklagandenämnd kan inte missförstås och innebär att Försvarsmakten ska erbjuda honom en plats på specialistofficersutbildningen. Trots detta gjorde HRC en ny bedömning och bröt därmed mot nämndens beslut. Den 27 juni 2014 var E.B. i kontakt med Erik Jelbring och Peter Öberg vid Försvarsmakten. Båda bekräftade att de var medvetna om vad som stod i nämndens beslut, men att de ansåg att de inte var bundna av detta. De uppgav vidare att de ansåg att beslutet var oriktigt och att följderna – om Försvarsmakten var tvungen att rätta sig efter beslutet – skulle bli orimliga.

Till anmälan hade E.B. bifogat beslutet från Statens överklagandenämnd och HRC:s beslut att inte anta honom till specialistofficersutbildningen (SOU 2014).

Utredning

Anmälan remitterades till Försvarsmakten. I sitt remissvar anförde Försvarsmakten, Högkvarteret, genom överbefälhavaren, generalen Sverker Göransson, bl.a. följande:

Försvarsmaktens inställning

Frågan om bristande återkoppling

Det är korrekt att E.B. efter det att Statens överklagandenämnd meddelade sitt beslut den 25 februari 2014 var i kontakt med HRC ett antal gånger och att han önskade få en återkoppling i hur myndigheten skulle hantera hans ärende. HRC har vid dessa tillfällen försökt förklara för honom hur myndigheten såg på hans ärende och hur det skulle komma att hanteras vidare. Försvarsmakten kan inte redovisa några exakta datum för dessa kontakter men det är en missvisande uppgift att myndigheten inte försökt vara honom behjälplig i ärendet. Myndigheten upplever inte att det utöver de tillfällen E.B. själv nämner, har förelegat behov av att kontakta honom.

När det gäller de kontakter som E.B. sedermera haft med Erik Jelbring vid HRC och Peter Öberg vid högkvarterets personalstab är det inte korrekt uppfattat att de anser att beslutet från Statens överklagandenämnd inte är något myndigheten behöver bry sig om. Jelbrings och Öbergs uppfattning är att de i huvudsak uttalat sig över principiella frågor.

Försvarsmaktens avslagsbeslut

E.B. ansökte om få genomföra SOU med start hösten 2013. Han genomgick först en grundläggande antagningsprövning vid Totalförsvarets rekryteringsmyndighet (TRM) där han blev godkänd. Därefter genomförde E.B. en s.k. professionsintervju vid Ledningsregementet. En sådan intervju görs för att pröva lämpligheten hos den sökande och har fokus med den speciella utbildningsinriktning inom SOU som den sökande valt. Resultatet av professionsintervjun var att E.B. inte bedömdes lämplig för SOU med den valda utbildningsinriktningen. E.B. bedömdes inte i tillräcklig grad uppfylla kravprofilen vad gäller realistiskt bild av utbildningen och yrkets krav.

Ovan angiven bedömning att E.B. inte var lämplig att antas till SOU med den valda utbildningsinriktningen utgör grunden för Försvarsmaktens avslagsbeslut 2013. När Statens överklagandenämnd prövade ärendet begärde nämnden att få ta del av det underlag Försvarsmakten baserat sin bedömning på, bl.a. ett psykologutlåtande och utlåtandet av professionsintervjun. På grund av bristande rutiner inom Försvarsmakten och en felaktig uppfattning om gällande sekretesslagstiftning skickade Försvarsmakten inte in detta underlag till Statens överklagandenämnd. Detta var ytterst beklagligt då Statens överklagandenämnd på detta sätt inte hade någon egentlig möjlighet att göra en prövning av Försvarsmaktens bedömning av E.B:s lämplighet. Nämndens beslut kan därför sägas ha blivit fattat på ofullständig grund, låt vara på grund av Försvarsmaktens egen förskyllan.

När Försvarsmaktens mottog beslutet från Statens överklagandenämnd att myndigheten skulle erbjuda E.B. en plats på SOU hamnade Försvarsmakten i en brydsam situation. Det fanns naturligtvis ingen möjlighet att ge honom en plats på SOU för 2013. Det bestämdes i stället att E.B. skulle tas upp som sökande till SOU för 2014 trots att han egentligen inte lämnat någon ansökan för detta år. Vid prövningen av kandidaterna för antagning till SOU för 2014 förelåg inte någon annan bedömning av E.B:s lämplighet än den som gjorts föregående år. Mot den bakgrunden såg Försvarsmaktens ingen annan möjlighet än att åter fatta beslut att inte anta E.B. till SOU. Beslutet meddelades den 10 juni. För att komplicera saken ytterligare kom det beslut som skickades till E.B. att utformas på ett felaktigt sätt. Av beslutet den 10 juni anges att han inte blivit antagen på grund av den konkurrens som förelegat. I samband med att E.B. överklagade detta beslut upptäckte HRC sitt misstag och skickade ett nytt beslut med angivande av att anledningen till att E.B. inte blivit antagen var att han inte uppfyllde kravprofilen.

Försvarsmakten medger i och för sig att myndigheten genom att inte anta E.B. till SOU för 2014 inte följt det beslut som Statens överklagandenämnd meddelade den 25 februari 2014. Enligt Försvarsmaktens uppfattning finns det dock anledning att anta att om Statens överklagandenämnd haft tillgång till de efterfrågade underlaget hade nämnden kommit till samma ställningstagande som Försvarsmakten. Det kan också understrykas att om Försvarsmakten antagit E.B. till SOU 2014 hade myndigheten brutit mot sin egna föreskrifter.

Övrigt

E.B. har överklagat även det beslut om antagning som HRC tog den 10 juni 2014 till Statens överklagandenämnd. De handlingar som Statens överklagandenämnd begärde att få ta del av vid behandling av ärendet under hösten 2013 har nu överlämnats till nämnden. Nämnden har ännu inte meddelat något beslut.

Rutinerna inom Försvarsmakten för hantering av ärenden om överklagande av antagning till SOU har översetts så att den brist som tidigare fanns vad gäller hantering och överlämnande av handlingar till Statens överklagandenämnd inte ska upprepas.

E.B. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 21 november 2014 anförde *chefsJO Fura* följande:

Bedömning

Inledande överväganden

Försvarsmakten har tillbakavisat E.B:s påstående om att myndigheten inte skulle ha uppfyllt den serviceskyldighet som följer av 4 § förvaltningslagen (1986:223). Försvarsmakten har även tillbakavisat uppgifterna om att Erik Jelbring och Peter Öberg skulle ha uttryckt sig på sådant sätt som E.B. hävdar när det gäller beslutet från Statens överklagandenämnd.

I dessa delar står ord mot ord, och en ytterligare utredning kan enligt min mening inte förväntas ändra på detta förhållande. Det sagda innebär att jag i den fortsatta bedömningen inte kommer att kommentera dessa klagomål, utan enbart beröra frågan om Försvarsmaktens hantering av beslutet från Statens överklagandenämnd.

Antagning till officersutbildning

Föreskrifter om grundläggande officersutbildning inom Försvarsmakten återfinns i officersförordningen (2007:1268). Det är Försvarsmakten som beslutar om antagning till sådan utbildning.⁷⁴ I förordningen anges vidare vilka krav som ställs på sökanden till en grundläggande officersutbildning och att det vid Försvarsmakten ska finnas en antagningsnämnd. Nämnden ska yttra sig bl.a. i ärenden om antagning till grundläggande officersutbildning.⁷⁵ Försvarsmaktens beslut om antagning till officersutbildning får överklagas till Statens överklagandenämnd. Däremot är nämndens beslut inte överklagbart.⁷⁶

⁷⁴ Se 8 § officersförordningen.

⁷⁵ Se 9 och 10 §§ officersförordningen.

⁷⁶ Se 23 § första stycket officersförordningen.

I ärenden om antagning till utbildning vid Försvarmakten gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.⁷⁷ Sekretessens räckvidd har inte gjorts beroende av var uppgiften förekommer, och det innebär alltså att sådana uppgifter omfattas av sekretess även vid ett överklagande till Statens överklagandenämnd.⁷⁸ Sekretessen hindrar inte att Försvarmakten lämnar uppgifter till Statens överklagandenämnd.⁷⁹

Statens överklagandenämnd

Statens överklagandenämnd har till uppgift bl.a. att pröva överklaganden av beslut i anställningsärenden.⁸⁰ Vid en sådan överprövning gäller enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer att överprövningsinstansen sätter sig i beslutsmyndighetens ställe. När ett överklagande bifalls är huvudregeln att den överprövande myndigheten förordnar om positiv rättelse, dvs. meddelar ett beslut med det innehåll som beslutsmyndigheten borde ha meddelat från början.⁸¹

JO har tidigare uttalat sig om hur en myndighet bör förhålla sig till beslut från Statens överklagandenämnd. I JO 2010/11 s. 275 hade nämnden i två fall upphävt Migrationsverkets beslut om anställning och konstaterat att myndigheten borde ha erbjudit två andra personer anställningarna. Nämnden överlämnade ärendena till Migrationsverket för vederbörliga åtgärder. Migrationsverket följde inte nämndens beslut. I sitt beslut uttalade JO Hans-Gunnar Axberger bl.a. följande:

För att en överinstans beslut ska få avsedd effekt måste underinstansen tolka och tillämpa beslutet på ett lojalt sätt. Även om Migrationsverket inledningsvis haft svårigheter att förstå beslutet kan någon oklarhet om innebörden inte ha förelegat efter verkets kontakter med Statens överklagandenämnd och Arbetsgivarverket. Trots detta har Migrationsverket inte erbjudit klagandena tjänsterna, och överinstansens beslut har inte heller varit utgångspunkt vid verkets förhandlingar med klagandena. Migrationsverkets agerande innebär att överinstansens beslut inte fick den verkan ett sådant beslut ska ha.

Försvarmaktens agerande

Utredningen visar att Statens överklagandenämnd inför sin prövning inte fick del av hela det material som Försvarmakten hade lagt till grund för sitt beslut. Anledningen till det var att Försvarmakten bl.a. på grund av okunskap om gällande sekretessbestämmelser inte sände över materialet, trots att det hade efterfrågats av nämnden. Nämndens prövning kom därmed att göras på ett annat underlag än det Försvarmakten hade tillgång till vid sin bedömning.

⁷⁷ Se 38 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

⁷⁸ Se Lenberg m.fl., *Offentlighets- och sekretesslagen – En kommentar* (den 1 januari 2014, Zeteo) kommentaren till 38 kap. 1 § första stycket 1.

⁷⁹ Se 10 kap. 16 § offentlighets- och sekretesslagen, där det anges att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för omprövning av beslut eller åtgärd av den myndighet hos vilken uppgiften förekommer.

⁸⁰ Se 1 § 1 förordningen (2007:835) med instruktion för Statens överklagandenämnd.

⁸¹ Se JO 2005/06 s. 345.

Dessa förhållanden har enligt Försvarmakten inneburit att Statens överklagandenämnd fattat sitt beslut på en ”ofullständig grund”. Försvarmakten har vidare gjort gällande att nämnden ”antagligen” hade kommit till samma slutsats som Försvarmakten, om den hade haft tillgång till det efterfrågade underlaget. Detta resonemang ger intrycket att Försvarmakten ansett att beslutet var felaktigt och i sin förlängning att myndigheten därmed inte ansett sig bunden av nämndens beslut. Detta har också visat sig i Försvarmaktens agerande, när myndigheten valde att inte följa nämndens beslut och på nytt vägra anta E.B. till den sökta utbildningen.

Försvarmakten har på det sättet låtit myndighetens egna tillkortakommanden gå ut över E.B. Genom Försvarmaktens agerande har E.B. på ett effektivt sätt hindrats att tillvarata sin rätt gentemot myndigheten. Försvarmakten verkar emellertid vilja tona ner allvaret i den situation som uppstod när myndigheten inte rättade sig efter nämndens beslut.

Försvarmaktens hypotetiska resonemang – om hur en överprövande myndighet skulle ha agerat om förutsättningarna hade varit annorlunda – innebär att myndigheten sätter sig i den överprövande instansens ställe. Därmed blir den överprövning som en enskild har en laglig rätt till i praktiken meningslös. Det är givetvis inte acceptabelt, och Försvarmakten borde i stället ha rättat sig efter nämndens beslut. Det innebär, enligt min mening, att Försvarmakten – utan någon förnyad prövning – borde ha erbjudit E.B. en utbildningsplats så snart tillfälle gavs. Genom att inte göra det har Försvarmakten satt en grundläggande förvaltningsrättslig princip ur spel, och för det förtjänar myndigheten allvarlig kritik.

Ärendet avslutas.

Förvaltningsdomstolar

Kritik mot Förvaltningsrätten i Uppsala för den bristfälliga handläggningen i samband med expedieringen av ett beslut i ett mål om omedelbart omhändertagande enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall, vilket lett till att den intagne var frihetsberövad 15 timmar för länge

(Dnr 6067-2013)

Beslutet i korthet: En domstol beslutade att en person som var intagen för vård på ett s.k. LVM-hem omedelbart skulle frigges. Domstolen underrättade LVM-hemmet med fax kl. 17.05. På LVM-hemmet uppmärksammades emellertid faxmeddelandet först följande dag kl. 7.55. Den intagne var därför frihetsberövad 15 timmar för länge. Domstolen får kritik för att inte ha försökt att underrätta LVM-hemmet per telefon.

Initiativet

Den 30 oktober 2013 fick JO en skrivelse från Statens institutionsstyrelse, SiS, i vilken man angav bl.a. följande.

Förvaltningsrätten i Uppsala beslutade den 8 juli 2013 att upphäva ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM. Förvaltningsrätten skickade kl. 17.05 samma dag ett fax med beslutet till det LVM-hem där personen vårdades. Personalen på LVM-hemmet uppmärksammade faxet från förvaltningsrätten först den 9 juli 2013 kl. 7.55. Det inträffade fick till följd att personen i fråga var frihetsberövad under 15 timmar efter det att beslutet skickades från förvaltningsrätten till LVM-hemmet. Med anledning av det inträffade har rutinerna för bevakning av inkommande fax till LVM-hemmet ändrats. Enligt SiS har förvaltningsrätten underlåtit att säkerställa att det aktuella faxet verkligen kommit LVM-hemmet till handa.

Jag beslutade med anledning av det som angavs i skrivelsen att utreda förvaltningsrättens handläggning av det berörda målet.

Utredning

Handlingar i förvaltningsrättens mål nr 3367-13 begärdes in och granskades.

Därefter remitterades ärendet till förvaltningsrätten som uppmanades att lämna upplysningar om handläggningen och expedieringen av det slutliga beslutet i målet. Ytrandet skulle även innehålla en redogörelse för domstolens rutiner vid expediering av domar och beslut i LVM-mål.

Förvaltningsrätten (lagmannen Leif Gäverth) lämnade in ett yttrande, till vilket var bifogat ett yttrande från den domare som hade dömt i målet, rådmannen Annika Lowén.

Annika Lowén uppgav följande.

Bakgrund

Ordföranden i Socialnämnden i Sigtuna kommun beslutade den 4 juli 2013 att med stöd av 13 § LVM omedelbart omhänderta N.N. Beslutet verkställdes den 4 juli och underställdes förvaltningsrättens prövning samma dag efter arbetstidens slut. Den 5 juli 2013 förordnades offentligt biträde för N.N. Det offentliga biträdet och N.N. förelades att senast den 8 juli kl. 12 svara i målet. Det offentliga biträdet inkom den 8 juli med yttrande. Jag var jourdomare och tog i den egenskapen över ansvaret för målet den 8 juli, dvs. samma dag som beslutet att upphäva det omedelbara omhändertagandet fattades.

Handläggningen av beslutet

Den aktuella dagen hade jag en muntlig förhandling på förmiddagen. Eftersom jag var ansvarig jourdomare hade jag flera brådskande saker jag var tvungen att hantera under eftermiddagen innan jag hade möjlighet att gå igenom det nu aktuella målet. Av den anledningen upphävdes det underställda beslutet först sent på eftermiddagen. Beslutet expedierades av kansliet i enlighet med domstolens rutiner genom telefax till föreståndaren på behandlingshemmet, socialnämnden och det offentliga biträdet. Jag kontrollerade med kansliet att faxen hade gått fram.

Kommentar

Hur underrättelse ska ske när ett omedelbart omhändertagande enligt LVM upphävs är inte författningsreglerat. I Domstolsverkets kanslihandbok rekommenderas (se avsnitt 12 Expedieringstablåer) att underrättelse sker genom telefonbesked, eventuellt telefax, till föreståndaren på behandlingshemmet. I ärendet är ostridigt att underrättelse skett genom telefax, vilket alltså är i enlighet med Domstolsverkets rekommendationer.

I mål enligt LVM gäller en tidsfrist som innebär att förvaltningsrätten måste pröva det underställda beslutet inom fyra dagar (17 §). Prövningen av det omedelbara omhändertagandet i det aktuella målet gjordes på tidsfristens sista dag. Föreståndaren vid behandlingshemmet, socialnämnden och det offentliga biträdet måste således ha varit medvetna om att ett beslut från förvaltningsrätten skulle komma under dagen.

Leif Gäverth uppgav bl.a. följande.

Förvaltningsrättens rutiner vid expediering av domar och beslut i mål enligt LVM

Inledningsvis kan konstateras att det, till skillnad från när det gäller beslut rörande t.ex. häktade personer, saknas särskilda författningsbestämmelser för hur domar och beslut enligt LVM ska expedieras eller hur den det berör ska underrättas när tvångsvård upphör.

Förvaltningsrätten har, i avsaknad av sådan reglering, valt att följa de anvisningar som finns i Domstolsverkets kanslihandbok [...]. JO har i ett tidigare beslut (dnr 3788-2003) uttalat att underrättelse bör ske på det sätt som anges i Domstolsverkets anvisningar.

I kanslihandboken anges följande. Om dom eller beslut innebär att vården genast ska upphöra sker, förutom genom den sedvanliga expedieringen, underrättelse till föreståndaren för vårdhemmet (samt i förekommande fall till verksamhetschefen för den sjukvårdsinrättning där den omhändertagne vårdas) genom ”telefonbesked eventuellt telefax”.

När ett omedelbart omhändertagande upphör underrättas dessutom socialnämnden och det offentliga biträdet genom telefax.

I praktiken fungerar det på så vis att domstolssekreterare försöker få kontakt med föreståndaren på behandlingshemmet per telefon och när inte

det går – vilket kan vara vanligt i slutet på arbetsdagen eller efter dennas slut – så används telefax. En kontroll görs alltid att domstolen fått kvitto på att telefaxet gått fram. Faxkvittot läggs sedan i akten.

När akten tas omhand för arkivering rensas faxkvittot bort. Av den anledningen borde det av dagboksbladet framgå att underrättelse skett via telefax. Av dagboksbladet i förevarande mål framgår emellertid inte detta. Vid en genomgång av rutinerna på kansliet har det visat sig att sekreterarna gör på olika sätt. Några sekreterare har för vana att dokumentera att underrättelse har skett via telefax i händelser i Vera. Andra sekreterare har enbart sparat kvittot i akten. Någon dokumentation av telefonsamtal eller försök att ringa sker normalt inte. Vi arbetar för närvarande med att se över rutinerna för kansliet. Som en del i det arbetet pågår ett arbete med att ta fram en intern kanslihandbok. Av den kanslihandboken kommer det tydligt att framgå att underrättelser via telefax och telefon alltid måste dokumenteras.

Förvaltningsrättens bedömning

Av rättssäkerhetsskäl är det givetvis viktigt att ett utskrivningsbeslut kan fattas i omedelbar anslutning till att ett omhändertagande hävs. JO har i det ovan nämnda beslutet framfört att det borde övervägas om inte handläggningen ska författningsregleras. Förvaltningsrätten delar den bedömningen. I avsaknad av en sådan reglering bör expediering kunna ske på det sätt som anges i Domstolsverkets kanslihandbok. Följsamhet till Domstolsverkets anvisningar har den fördelen att underrättelser sker på ett likartat sätt i hela landet oberoende av var vederbörande är placerad och oberoende av vilken förvaltningsdomstol som gör underrättelsen.

I Domstolsverkets anvisningar anges telefon eller i vissa fall telefax. Telefax är ett snabbt och enkelt sätt att få fram ett beslut. Kvitto erhålls också på att telefaxet har gått fram. Frågan är om det därutöver bör krävas en kontroll av att rätt mottagare också har tagit emot telefaxet, vilken JO ansett i ett tidigare fall (JO:s ämbetsberättelse 1993/94:JO 1 s. 292). Enligt förvaltningsrättens erfarenhet kan det ofta vara mycket tidskrävande och svårt att få tag på rätt person per telefon. Det händer ofta, särskilt sent på eftermiddagen och i samband med större helger med mellanliggande s.k. klämdagar, att det inte är någon som svarar på behandlingshemmet. Det kan ifrågasättas om det verkligen är rimligt att kräva att domstolen ska behöva avsätta åtskilliga timmar i syfte att per telefon försöka få tag i rätt person på behandlingshemmet, när möjlighet att använda telefax föreligger. Domstolsverkets anvisningar torde förstås mot denna bakgrund.

I förevarande fall bör även det förhållandet att det var sista dagen enligt lag för att pröva omhändertagandet beaktas. Enligt förvaltningsrättens mening bör det då kunna krävas av behandlingshemmet att föreståndaren försäkras sig om att beslutet har fastställts, så att inte den omhändertagne förblir frihetsberövad utan grund.

I ett beslut den 6 november 2014 anförde *JO Lindström* följande:

Bedömning

Förvaltningsrätten beslutade den 8 juli 2013 att upphäva det omedelbara omhändertagandet av N.N. enligt LVM och förordnade samtidigt att beslutet skulle gälla omedelbart. Av utredningen framgår att beslutet expedierades kl. 17.05 samma dag och skickades via fax bl.a. till det LVM-hem där N.N. vistades. Personalen på LVM-hemmet uppmärksammade faxet först den 9 juli 2013 kl. 7.55. N.N. var således frihetsberövad 15 timmar för länge.

Det finns inga författningsregler om hur en domstol ska underrätta parter och andra om att ett frihetsberövande enligt LVM omedelbart ska upphöra. Förvaltningsrätten har uppgett att man expedierar domar och beslut i enlighet med Domstolsverkets anvisningar (Kanslihandbok förvaltningsdomstol, avsnitt 12 Expedieringstablåer). I dessa anvisningar rekommenderas att en dom eller ett beslut som innebär att vården genast ska upphöra expedieras genom telefonbesked, eventuellt telefax, till föreståndaren på vårdhemmet. Förvaltningsrätten har uppgett att det i praktiken fungerar så att domstolssekreteraren försöker att få kontakt med föreståndaren på behandlingshemmet per telefon, och när inte det går används fax.

Jag har inga invändningar mot att förvaltningsrätten expedierade beslutet om att upphäva tvångsvården av N.N. via fax till LVM-hemmet. Som JO tidigare har uttalat när det är fråga om att avsluta ett administrativt frihetsberövande kan domstolen emellertid inte generellt nöja sig med en underrättelse per fax eller e-post. Domstolen måste vidta åtgärder för att förvissa sig om att underrättelsen verkligen har nått fram, och det görs lämpligen genom en telefonkontakt (se JO:s beslut den 21 december 2010, dnr 2102-2009).

Förvaltningsrätten expedierade sitt beslut efter normal kontorstid. Det borde därför ha framstått som särskilt angeläget för förvaltningsrätten att förvissa sig om att underrättelsen hade nått LVM-hemmet. Enligt vad som har framkommit gjorde förvaltningsrätten emellertid inga försök att kontakta LVM-hemmet per telefon. Jag är kritisk till förvaltningsrättens underlåtenhet i det avseendet.

Mitt beslut berör Domstolsverkets expedieringsanvisningar. Ett exemplar av beslutet ska därför skickas till Domstolsverket.

Ärendet avslutas.

Kritik mot en domare vid Förvaltningsrätten i Göteborg för långsam handläggning av ett mål om tillämpning av fängelselagen (2010:610)

(Dnr 3551-2014)

Beslutet i korthet: En person som var intagen i en kriminalvårdsanstalt skulle frigges villkorligt den 27 juli 2014. Kriminalvården hade avslagit hans ansökan om utökad frigång, och han överklagade avslaget till förvaltningsrätten. Målet kom in till domstolen den 10 februari 2014 och avgjordes inte förrän den 25 juni samma år. Den ansvariga domaren får kritik.

Anmälan

Magnus B. framförde i en anmälan den 18 juni 2014 klagomål mot Förvaltningsrätten i Göteborg med anledning av handläggningstiden i ett mål om tillämpning av fängelselagen. Frågan i målet gällde om Magnus B. kunde beviljas tillstånd till vistelse utanför anstalt genom utslussningsåtgärden utökad frigång. Magnus B. uppgav att han överklagade Kriminalvårdens avslagsbeslut till förvaltningsrätten i februari 2014, men att domstolen ännu inte hade avgjort målet.

Den tid som han skulle ha haft möjlighet till utökad frigång var vid tidpunkten för anmälan nästan förbrukad.

Utredning

Dagboksblad och handlingar i förvaltningsrättens mål 1452-14 hämtades in och granskades. Av handlingarna framgick bl.a. följande:

Den 10 februari 2014 gav Magnus B. in ett överklagande av Kriminalvårdens beslut till förvaltningsrätten. I överklagandet hade Magnus B. hänvisat till sin begäran om omprövning i vilken han hade angett att han skulle komma att åberopa vittnen vid en muntlig förhandling i förvaltningsrätten. Med anledning av detta kontaktade förvaltningsrätten den 10 juni 2014 Magnus B. och frågade om han yrkade muntlig förhandling. Han uppgav då att han inte gjorde det. Målet avgjordes genom dom den 25 juni 2014. Tiden för Magnus B:s villkorliga frigivning inföll den 27 juli 2014.

Ärendet remitterades till förvaltningsrätten för upplysningar och yttrande om handläggningstiden av såväl målet i sak som yrkandet om muntlig förhandling. Förvaltningsrätten (chefsrådmannen Olle Holmstedt) lämnade följande yttrande:

Förvaltningsrättens yttrande har efter delegation beslutats av mig, Olle Holmstedt, och jag har dessförinnan inhämtat synpunkter från de domare som haft ansvaret för målets handläggning, rådmannen Anders Grehn och förvaltningsrättsfiskalen Ingrid Floderus.

Anders Grehn har anfört följande:

Jag arbetar som en av tre rådmän på enhet 14. Inledningsvis kan nämnas något om enhetens arbetssätt när det gäller mål som avgörs av ensamdomare, s.k. e-mål. Mål som kommer in till enheten från registreringen fördelas på en handläggare (föredragande jurist eller förvaltningsrättsnotarie) och en ansvarig domare. Handläggaren gör en inledande granskning av målet och sköter även i övrigt beredningen av målet. Efter att ett mål bedöms som klart för avgörande (kfa) sätter handläggaren upp ett förslag till avgörande (dom eller beslut). Därefter lämnar handläggaren över målet till den ansvarige domaren, som går igenom målet, justerar förslaget till avgörande och lämnar det färdiga avgörandet till målkansliet för expediering.

I fängelselagen finns inte föreskrivet tidsfrister inom vilka allmän förvaltningsdomstol ska pröva kriminalvårdsmål. I 17 § förvaltningsrättsinstruktionen anges att ett mål ska avgöras så snart det kan ske och att ett mål kan få förtur under vissa omständigheter. Vilka mål som är förtursmål förtecknas i domstolens arbetsordning. Kriminalvårdsmål redovisas inte uttryckligt i denna. Däremot anges att förtur ska ges mål i vilken tid som begränsar prövningens betydelse är nära förestående.

I överklagandeskriften begärde Magnus B. att målet skulle hanteras som ett förtursmål. Handläggaren kontrollerade den 18 februari 2014 uppgiften med honom, som förtydligade att det som avsågs var en ansökan om förtursförklaring enligt lagen om förtursförklaring i domstol. Målet granskades samma dag och ansökan avslogs i den ordning som gäller enligt förtursförklaringslagen. Beslutet expedierades den 19 februari 2014. Den 20 februari 2014 inkom en komplettering, daterad den 18 februari 2014, till överklagandet där det upprepades att målet måste tas med förtur. Målet kommunicerades därefter med Kriminalvården, som fick tillfälle att yttra sig senast den 10 mars 2014. Något yttrande

från Kriminalvården kom inte in till domstolen. Enligt anteckning på akten bedömdes målet som kfa den 14 mars 2014.

Det är inte dokumenterat när målet med förslag till avgörande lämnades över till mig och jag kan därför inte minnas exakt när så skedde. Min minnesbild är att målet lämnades till mig någon gång runt månads-skiftet april/maj 2014. Jag minns däremot att handläggaren hade noterat att Magnus B. önskade en kopia av sin egen överklagandeskrift och att jag förvissade mig om tidpunkten för hans villkorliga frigivning. Under maj 2014 stod det klart att enheten skulle förstärkas med en förvaltningsrättsfiskal från och med juni 2014. På mitt initiativ bestämdes då att målet skulle fördelas på fiskalen för att säkerställa ett avgörande innan semesterperioden och den villkorliga frigivningen.

Det är beklagligt att målet inte avgjordes under min tid som ansvarig domare eller att jag i ett tidigare skede undersökte om målet kunde fördelas till annan domare. Under våren 2014 var emellertid min arbetssituation mycket ansträngd, främst på grund av att jag var sammankallande i en intern grupp som skulle bl.a. analysera och ge domstolsledningen förslag på en ny målfördelning för domstolen. Arbetet var mycket tidskrävande. Detta fick till följd att jag i mitt dömande i första hand endast hade utrymme att hantera förtursmarkerade mål.

Överklagandeskriften med bilagor omfattar ca 180 sidor, dvs. ett mycket omfattande material för måltypen i fråga. I överklagandeskriften finns rubriken "Yrkande". Under denna rubrik finns inte något önskemål om muntlig förhandling med vittnesförhör. Inte heller överklagandeskriften i övrigt innehåller något om muntlig förhandling. Däremot anges i Magnus B:s omprövningsbegäran till Kriminalvården att han kommer att överklaga beslutet och att han kommer att åberopa båda handläggarna av ärendet som vittnen att höras vid en muntlig förhandling i förvaltningsrätten.

Det som Magnus B. i sin omprövningsbegäran till Kriminalvården skrivit om en muntlig förhandling i förvaltningsrätten kom vid den inledande granskningen av nyinkomna mål inte att uppmärksammas som en begäran om muntlig förhandling sannolikt beroende på att hans omprövningsbegäran inte var ställd till domstolen. Först i ett senare skede gjordes bedömningen att det fanns skäl att utreda om Magnus B. yrkade muntlig förhandling i förvaltningsrätten. Om en kontakt för att utreda det som Magnus B. skrivit till Kriminalvården om muntlig förhandling i förvaltningsrätten tagits tidigare hade målet sannolikt kunnat avgöras tidigare.

Enhet 14 har med anledning av JO-anmälan diskuterat enhetens hantering av kriminalvårdsmål. Diskussionen har mynnat ut i slutsatsen att enheten ska utforma fastare rutiner för kriminalvårdsmålen bl.a. för att försöka förkorta dessa måls omloppstider.

Ingrid Floderus har anfört följande:

Jag började min anställning som fiskal vid Förvaltningsrätten i Göteborg den 1 juni 2014. I samband med att jag började som fiskal på enhet 14 fick jag överta ansvaret för ett antal kfa-markerade och uppsatta mål, däribland det aktuella kriminalvårdsmålet.

Jag läste översiktligt igenom förslaget till avgörande och förvissade mig om när tidpunkten för den villkorliga frigivningen skulle infalla för att bedöma hur jag skulle prioritera målet och när det behövde avgöras. Mot bakgrund av målets ålder och karaktär var min avsikt att avgöra målet så snart som möjligt.

Jag minns inte exakt när jag första gången gick igenom akten mer grundligt, men vid en genomgång av handlingarna den 10 juni upptäckte jag att det i begäran om omprövning angetts att Magnus B. kommer att överklaga beslutet samt åberopa vittnen att höras vid en muntlig

förhandling vid förvaltningsrätten. Under rubriken ”yrkande” i själva överklagandeskriften framställdes emellertid inget yrkande om muntlig förhandling. Min bedömning var att frågan om muntlig förhandling behövde utredas innan målet kunde anses vara kfa. Därför kontaktade jag Magnus B. per telefon samma dag. Han uppgav på min fråga att han inte yrkade muntlig förhandling samt att han ville att målet skulle avgöras så snart som möjligt med tanke på att tidpunkten för den villkorliga frigivningen snart skulle infalla. Därefter ansåg jag att målet var kfa och slutförde mitt arbete med målet som avgjordes genom dom den 25 juni 2014.

För egen del vill jag framhålla följande: Fängelselagen innehåller inga regler om handläggningstider för allmän förvaltningsdomstol. Det enskilda målet kan ändå vara sådant att det bör avgöras med viss skyndsamhet. Det gäller framför allt mål där avgörandet skulle komma att sakna betydelse för den enskilde om avgörandet kommer alltför sent. Jag bedömer att förvaltningsrättens mål 1452-14 var ett sådant mål, och att målet borde ha avgjorts tidigare än som skett inför Magnus B:s villkorliga frigivning. Jag instämmer därför i Anders Grehns beklagande att målet inte kom att avgöras tidigare. Jag kan tillägga att förvaltningsrätten med anledning av det inträffade överväger att göra en ändring i förvaltningsrättens arbetsordning för att förtydliga att mål som gäller tvång mot person ska hanteras med förtur.

Magnus B. har i sin överklagandeskrift till förvaltningsrätten inte framställt något yrkande om muntlig förhandling. Han har däremot i sin överklagandeskrift hänvisat till sin begäran om omprövning där han angett att han avser att överklaga beslutet och vid en muntlig förhandling i förvaltningsrätten åberopa två handläggare som vittnen. Genom att Magnus B. i sin överklagandeskrift inte nämnt något om muntlig förhandling kan det vid en första genomläsning framstå som oklart om han fortfarande ville ha muntlig förhandling. I sådana fall brukar förvaltningsrätten i ett tidigt skede av handläggningen av målet ta kontakt med den klagande för att få klarhet i frågan. I detta fall har det dröjt innan en sådan kontakt togs och det är svårt för mig att ha en egen uppfattning om varför det dröjde. Jag får i denna del hänvisa till Anders Grehns yttrande.

Magnus B. kommenterade remissvaret.

Rättslig reglering

I regeringsformen finns ett uttryckligt krav på att en rättegång ska genomföras inom skäligen tid (2 kap. 11 § andra stycket). Vidare anges i 17 § förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion att mål vid förvaltningsrätt ska avgöras så snart det kan ske, vilket innebär att mål som är klara för avgörande inte får bli liggande någon längre tid.

En intagen får, för att minska risken för att han eller hon återfaller i brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, beviljas tillstånd till vistelse utanför anstalt bl.a. genom utslussningsåtgärden utökad frigång. Vistelsen utanför anstalt ska planeras så att den kan pågå fram till tidpunkten för villkorlig frigivning (11 kap. 1 § fängelselagen).

I ett beslut den 1 juni 2015 anförde *JO Lindström* följande:

Bedömning

För att möjligheten att överklaga ett beslut ska ha något värde för den enskilde måste domstolens avgörande komma i så god tid att det fortfarande kan ha någon betydelse för honom eller henne. Den som är intagen i en kriminalvårdsanstalt och överklagar Kriminalvårdens beslut som rör verkställigheten av straffet har naturligtvis i regel ett särskilt starkt intresse av att saken blir avgjord snabbt. Jag har tidigare sett exempel på att förvaltningsdomstolar tar alltför lång tid på sig för att avgöra kriminalvårdsmål, och jag kan förstå att den som drabbas av detta känner sig orättvist behandlad.

Målet hos förvaltningsrätten gällde Magnus B:s möjlighet att få avtjäna en del av fängelsestraffet i bostaden. Målet var inte ett förtursmål enligt fängelselagen eller förvaltningsrättens arbetsordning. Men prövningens betydelse för Magnus B. minskade ju närmare den kom tidpunkten för den villkorliga frigivningen. Därför fanns det skäl för förvaltningsrätten att handlägga målet snabbt.

Målet kom in till förvaltningsrätten i februari 2014, och den villkorliga frigivningen inföll den 27 juli 2014. Av remissvaret framgår att Anders Grehn var ansvarig domare för målet fram till juni 2014. Det framgår vidare att det fanns ett förslag till avgörande runt månadsskiftet april/maj men att Anders Grehn bedömde att domstolen kunde vänta med att avgöra målet till dess att Ingrid Floderus påbörjade sin anställning den 1 juni 2014. När målet avgjordes den 25 juni 2014 återstod endast drygt en månad av den tid som Magnus B. skulle avtjäna sitt fängelsestraff i anstalt. Jag delar Anders Grehns uppfattning att målet borde ha avgjorts redan under den tid då han var ansvarig domare. Trots en ansträngd arbetssituation skulle målet ha prioriterats. Anders Grehn förtjänar kritik för att målet inte blev avgjort tidigare än som skedde.

Jag ser positivt på att förvaltningsrätten överväger att förtydliga kriminalvårdsmålen förturskaraktär i arbetsordningen och att domstolen arbetar med att förkorta handläggningstiderna i målen.

Ärendet avslutas.

Central statsförvaltning m.m.

Kritik mot Fastighets arbetslöshetskassa för bl.a. långsam handläggning och bristande beslutsmotivering i ett ärende om arbetslöshetsersättning

(Dnr 6945-2013)

Beslutet i korthet: Fastighets arbetslöshetskassa avslag L.H:s ansökan om arbetslöshetsersättning med motiveringen att hon inte hade kommit in med begärda handlingar som visade att hon uppfyllde kraven för rätt till ersättning. Kassen hänvisade till ett lagrum som reglerar de formella kraven på en ansökan. JO konstaterar att motiveringen gör det svårt att förstå om någon faktisk sakprövning har gjorts och att de grundläggande kraven på en beslutsmotivering därför inte är uppfyllda. JO anser även att handläggningstiden var för lång.

L.H. överklagade kassans beslut. Efter att hon lämnat in kompletterande handlingar fick hon beskedet att Fastighets arbetslöshetskassa ändrar beslutet och återförvisar ärendet till ersättningshandläggaren för ny prövning. Omkring fem månader efter det att överklagandet hade kommit in tog kassan slutlig ställning i ärendet. JO uttalar att det inte är acceptabelt med en så lång handläggningstid i ett omprövningsärende. I beslutet erinras vidare om att JO tidigare uttalat att ett ärende inte kan återförvisas inom en arbetslöshetskassa och att omprövningen inte bör delas upp i olika moment.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 13 december 2013 framförde L.H. klagomål mot Fastighets arbetslöshetskassa. Av anmälan framkom bl.a. följande.

L.H. blev arbetslös under februari 2013 och ansökte om arbetslöshetsersättning hos Fastighets arbetslöshetskassa. Hon skickade in de kompletterande handlingar som kassan begärde. Därefter ringde hon till kassan vid flera tillfällen och fick besked om att hon hade skickat in de handlingar som krävdes. I augusti 2013 beslutade kassan trots detta att avslå hennes ansökan med motiveringen att hon inte hade kommit in med begärda handlingar. Hon överklagade beslutet och skickade in de efterfrågade handlingarna på nytt. I slutet av oktober 2013 fick hon beskedet att kassan ändrar det tidigare beslutet eftersom hon hade kommit in med de handlingar som begärts. I beslutet angavs att ärendet återförvisades till ersättningshandläggaren för ny prövning. Vid tiden för L.H:s anmälan till JO hade ärendet fortfarande inte avgjorts slutligt.

Utredning

Handlingar hämtades in från Fastighets arbetslöshetskassa. Av handlingarna framgick bl.a. följande.

L.H. gav in en anmälan om arbetslöshet den 8 mars 2013. I en skrivelse daterad den 20 mars 2013 uppmanades hon att komplettera utredningen med bl.a. arbetsgivarintyg i original för de tolv senaste arbetade månaderna samt med arbetsgivarintyg för den sysselsättning som hon hade haft vid sidan av det upphörda arbetet och som hon avsåg att fortsätta med. Den 26 april 2013 gav L.H. in ett arbetsgivarintyg som avsåg det sistnämnda arbetet (det s.k. extraarbetet). I en skrivelse daterad den 21 maj 2013 påminde kassan om att arbetsgivarintyg i original för de tolv senaste arbetade månaderna fortfarande saknades. Vidare angavs bl.a. att det arbetsgivarintyg som L.H. hade gett in avseende extraarbetet saknade uppgifter om antalet arbetade timmar. Den 28 maj 2013 gav L.H. in två arbetsgivarintyg. Ett av dessa var från den tidigare arbetsgivaren och avsåg perioden den 28 februari 2010–28 februari 2011.

Den 31 juli 2013 skickade kassan ytterligare en skrivelse med anvisning om komplettering där det angavs att om L.H. hade arbetat under de senaste 13 månaderna innan hon anmälde sig som arbetssökande, skulle blanketten Arbetsgivarintyg ges in i original för varje anställning. Vidare angavs bl.a. att det var viktigt att arbetsgivaren besvarade alla frågor på blanketten. Av skrivelsen framgick också att kassan ville ha den kompletterande informationen inom två veckor. Den 6 augusti 2013 gav L.H. in bl.a. ett arbetsgivarintyg med samma innehåll som det intyg som tidigare getts in den 28 maj.

Den 11 augusti 2013 beslutade kassan att avslå L.H:s ansökan om arbetslöshetsersättning med motiveringen att hon inte hade gett in begärda handlingar som visade att hon uppfyllde kraven för rätt till ersättning. I beslutet angavs att kassan saknade korrekta arbetsgivarintyg i original för perioden den 1 februari 2012–19 februari 2013. Vidare angavs att beslutet var fattat med stöd av 47 § lagen om arbetslöshetsförsäkring.

Den 20 augusti 2013 gav L.H. in ett överklagande av kassans beslut tillsammans med vissa handlingar. I en skrivelse daterad den 22 augusti 2013 angav kassan att man tagit emot begäran om omprövning och uppmanade henne att inom 14 dagar ge in arbetsgivarintyg i original fr.o.m. den 1 mars 2011 fram till dess att anställningen hade upphört. Den 5 september 2013 skickade kassan en påminnelse i vilken L.H. uppmanades att inom 14 dagar komma in med de begärda arbetsgivarintygen. Av skrivelsen framgick även att kassan, för det fall L.H. inte kompletterade ärendet, skulle fatta beslut med utgångspunkt i de uppgifter som ditintills hade lämnats in. L.H. kom in med kompletterande handlingar inom den utsatta tiden, och den 28 oktober 2013 beslutade kassan att ändra det tidigare beslutet. I sin motivering uppgav kassan att L.H. hade kommit in med de handlingar som begärts och att "[Ä]rendet återförvisas därför till ersättningshandläggaren för ny prövning". I en skrivelse daterad den 22 december 2013 uppgav kassan att man behövde ytterligare information från L.H. för att kunna pröva hennes rätt till ersättning och att man ville ha den inom två veckor. Den 9 januari 2014 beslutade kassan att bevilja L.H. arbetslöshetsersättning fr.o.m. den 20 februari 2013.

Fastighets arbetslöshetskassa anmodades att utreda ärendet och yttra sig över L.H:s anmälan. Kassan ombads särskilt att ta ställning till om kompletteringsföreläggandena hade varit nödvändiga och korrekt formulerade. Yttrandet

skulle även behandla handläggningstiden och motiveringen av avslagsbeslutet den 11 augusti 2013.

I sitt svar uppgav kassan (genom kassaföreståndaren Anne Eriksson) följande.

L.H. är anmäld på Arbetsförmedlingen den 20 februari 2013. Den 25 februari skickar kassan ett informationsbrev (välkomstbrev) där det framgår vilka handlingar vi behöver för att ta beslut i ärendet.

Kassan ska beräkna ersättningen på de tolv senast arbetade månaderna, det vill säga, den 1 februari 2012 till den 31 januari 2013. Finns det mer än 80 timmars arbete i februari 2013 ska ramtiden som vi beräknar ersättningen på i stället vara från den 1 mars 2012 till den 19 februari 2013.

Kassan behöver alltså arbetsgivarintyg i original från och med den 1 februari till och med den 19 februari 2013 för att kunna räkna fram en dagpenning.

Den 8 mars 2013 kommer den första handlingen i ärendet till kassan. Det är ett kassakort. Den 9 mars kommer blanketten Anmälan och ett anställningsavtal.

Den 20 mars (11 dagar senare) skickar kassan ett brev och begär arbetsgivarintyg för ramtiden.

Den 27 april (fem veckor senare) skickar L.H. in ett arbetsgivarintyg från [A.F.] till kassan. Intyget är inte fullständigt ifyllt och saknar helt de uppgifter om arbetad tid som kassan behöver.

Den 21 maj (tre veckor senare) skickar kassan en påminnelse om vad vi behöver i ärendet.

Den 29 maj (en vecka senare) kommer ett arbetsgivarintyg från [S.] där arbetsgivaren har redovisat arbetad tid för åren 2010-2011 och den 16 juli (nästan två månader efter kompletteringsbegäran) kommer en kopia på ett arbetsgivarintyg från [A.F.].

Samma dag som det andra arbetsgivarintyget kommer till kassan skickar vi en ny begäran om komplettering där vi på nytt begär arbetsgivarintyg i original för ramtiden.

Den 7 augusti (tre veckor senare) får vi en kopia på samma intyg från [S.] för 2010 – 2011 som vi redan har.

Den 11 augusti (fyra dagar senare) skickar kassan ett avslagsbeslut där vi skriver att vi inte kan ta beslut i ärendet då vi saknar relevanta handlingar.

Kassan anförde i sin bedömning av ärendets handläggning att de kompletteringsförelägganden som utfärdats varit nödvändiga och att de formulerats på rätt sätt. Kassan ansåg vidare att motiveringen i avslagsbeslutet den 11 augusti 2013 var korrekt, men att man också skulle ha kunnat avslå ansökan på grund av att arbetsvillkoret inte var uppfyllt. När det gäller handläggningstiden framhöll kassan att den första kompletteringen begärdes inom elva dagar efter att handlingar kommit från L.H., att den andra kompletteringen begärdes inom tre veckor och att den tredje kompletteringen begärdes samma dag som handlingar kommit från L.H. Beslutet fattades inom fyra dagar efter att de efterfrågade handlingarna hade kommit från L.H. Handläggningstiden har enligt kassan inte varit så förfärligt lång. L.H. har däremot dröjt med att skicka in begärda handlingar i fem veckor, två månader respektive tre veckor. Kassan anförde avslutningsvis att man inte kan gå vidare med ett ärende innan man fått de handlingar man behöver.

L.H. kommenterade remissvaret och uppgav bl.a. att hon fick sin första utbetalning från kassan den 13 februari 2014, dvs. omkring ett år efter att hon gav in sin ansökan.

I ett beslut den 5 maj 2015 anförde *JO Renfors* följande.

Bedömning

Inledning

JO har som främsta uppgift att utöva tillsyn över att myndigheter och deras tjänstemän följer lagar och andra författningar i sin verksamhet. Arbetslöshetskassorna är inte myndigheter och står därför under JO:s tillsyn endast till den del deras verksamhet omfattar myndighetsutövning. Kassornas handläggning av ärenden om arbetslöshetsersättning innehåller myndighetsutövning, och i enlighet med vad JO tidigare har uttalat bör förvaltningslagens bestämmelser vara vägledande för kassorna i den myndighetsutövande verksamheten. (Se bl.a. JO:s beslut den 20 april 2009, dnr 6048-2008 och den 16 juli 2010, dnr 5600-2009.)

Grundärendet

Handläggningstiden

I 47 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) anges vilka krav som ställs på en ansökan om arbetslöshetsersättning. Där framgår också att en ansökan om ersättning ges in till och prövas av arbetslöshetskassan. Den sökande ska lämna de uppgifter som behövs för bedömningen av hans eller hennes rätt till ersättning. Till ansökan ska bifogas ett intyg av arbetsgivaren om den sökandes arbetsförhållanden och de uppgifter i övrigt som behövs för att bedöma hans eller hennes rätt till ersättning. Om det medför stora svårigheter för sökanden att skaffa ett intyg, får han eller hon styrka uppgifterna på något annat sätt. Arbetsgivaren ska på begäran utfärda intyget på en särskild blankett.

De beslut som arbetslöshetskassorna fattar i ärenden om arbetslöshetsersättning kan ha stor betydelse för den enskildes liv och ekonomi. Det är därför viktigt att dessa ärenden handläggs skyndsamt. Arbetslöshetskassornas handläggningstider är inte reglerade i någon författning. Enligt 7 § förvaltningslagen ska dock varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Det innebär bl.a. att myndigheterna ansvarar för att driva sina ärenden framåt. Av bestämmelsen följer också att myndigheterna ska sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt och även på andra sätt underlätta för den enskilde att ha med dem att göra.

Av utredningen framgår att L.H. ansökte om arbetslöshetsersättning den 8 mars 2013. Den 11 augusti 2013, dvs. drygt fem månader senare, fattade kassan beslut i ärendet. Att handläggningen drog ut på tiden berodde till stor del på att ärendet behövde kompletteras. Enligt kassan har de kompletteringar som begärts varit nödvändiga. Jag har inte skäl att ifrågasätta detta.

Den som ansöker om ersättning eller någon annan förmån hos en myndighet måste självfallet förse myndigheten med de handlingar och uppgifter som behövs för att rätten till förmånen ska kunna prövas. L.H:s ansökan om arbetslöshetsersättning var inte komplett, och det dröjde innan kassan hade fått alla handlingar. Det är emellertid myndigheten som ansvarar för att ett ärende drivs framåt och avslutas, antingen genom att det prövas i sak, skrivs av eller avvisas,

t.ex. för att myndigheten inte har fått de uppgifter som krävs för att en prövning i sak ska vara möjlig. Kassan borde enligt min uppfattning ha drivit L.H:s ärende framåt mer aktivt, t.ex. genom att regelmässigt ange inom vilken tid de efterfrågade handlingarna skulle ges in. Sannolikt hade handläggningstiden inte heller behövt bli så lång om kassan hade varit tydligare i sina skrivelser till L.H. och i större utsträckning förklarat varför de inkomna handlingarna ansågs bristfälliga och vad som behövde styrkas. Fastighets arbetslöshetskassa kan mot bakgrund av detta inte undgå kritik för den långa handläggningstiden.

Motiveringen

Av 20 § första stycket förvaltningslagen framgår att ett beslut genom vilket en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utlämnas helt eller delvis bl.a. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen.

Motiveringsskyldigheten syftar bl.a. till att garantera en saklig och enhetlig prövning. En klargörande motivering gör det också lättare för den enskilde att kontrollera om ett beslut är riktigt och underlättar argumentationen vid ett eventuellt överklagande.

För att en beslutsmotivering ska fylla sitt syfte måste vissa grundläggande krav vara uppfyllda. Det ska t.ex. framgå vilka föreskrifter som har tillämpats. Det ska också gå att läsa ut vad som har varit avgörande för utgången i det enskilda fallet. (Se bl.a. JO 2000/01 s. 388, dnr 572-2009, JO 2013/14 s. 490, dnr 6160-2011 och Hellners & Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentar, 3:e uppl., s. 238.)

Den 11 augusti 2013 avslög kassan L.H:s ansökan om arbetslöshetsersättning med motiveringen att hon inte hade gett in begärda handlingar som visade att hon uppfyllde kraven för rätt till ersättning fr.o.m. den 20 februari 2013. I beslutet angavs att kassan saknade korrekta arbetsgivarintyg i original för perioden den 1 februari 2012–19 februari 2013. Vidare angavs att beslutet var fattat enligt 47 § ALF.

Det är enligt min mening oklart om kassan prövat ärendet i sak genom beslutet den 11 augusti 2013. Hänvisningen till 47 § ALF talar snarare för att det var fråga om ett beslut att avvisa ansökan eftersom bestämmelsen i denna paragraf inte reglerar förutsättningarna för rätt till ersättning utan de formella kraven på en ansökan. Hänvisningen till 47 § ALF, liksom utformningen av beslutet i övrigt, gör det alltså svårt att förstå om någon faktisk sakprövning har gjorts. Dessa oklarheter gör att de grundläggande kraven på en beslutsmotivering inte är uppfyllda. Fastighets arbetslöshetskassa kan därför inte undgå kritik för den bristfälliga motiveringen.

Omprövningsärendet

Av 49 § ALF framgår att beslut om arbetslöshetsersättning får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, om inte annat följer av lagen om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt. Enligt 50 § ALF får ett beslut inte överklagas

av en enskild innan det har omprövats av kassan. Om ett beslut överklagas innan det har omprövats, ska överklagandet anses som en begäran om omprövning.

JO (justitieombudsmannen Hans Ragnemalm) har uttalat bl.a. följande om tillämpningen av omprövningsreglerna i ett ärende om arbetslöshetsersättning. Att ett ärende återförvisas innebär enligt vanligt juridiskt språkbruk att den instans som förordnar om återförvisning befriar sig från befattning med ärendet och överlåter det till ett annat organ som tidigare beslutat i saken. Det kan aldrig bli fråga om någon återförvisning från en enhet till en annan inom samma myndighet. Om en arbetslöshetskassa vid omprövning finner att ett slutligt ställningstagande till sökandens yrkanden förutsätter att den ansvariga handläggaren först vidtar ytterligare utredningsåtgärder innebär detta inte att ärendet återförvisas till denne. Ärendet är i ett sådant fall fortfarande anhängigt inom en och samma myndighet. I normalfallet ska kassan i sitt omprövningsbeslut ta slutlig ställning till sökandens framställning och undvika att prövningen delas upp i olika moment. En sådan uppdelning kan motverka syftet att förfarandet ska vara smidigt och enkelt och leda till serier av grundbeslut och därmed upprepade omprövningar och eventuellt efterföljande överklaganden. (Se JO 2009/10 s. 214, dnr 3290-2007.)

Av handlingarna i det aktuella ärendet framgår att L.H. överklagade kassans beslut den 20 augusti 2013. Efter att vid två tillfällen ha begärt kompletteringar beslutade kassan den 28 oktober 2013 att ändra sitt tidigare beslut. I beslutet angavs att L.H. hade kommit in med begärda handlingar och att ärendet därför återförvisas till ersättningshandläggaren för ny prövning. Omkring två månader senare, den 22 december 2013, uppgav kassan att man behövde ytterligare uppgifter från L.H. för att kunna ta ställning till hennes rätt till ersättning. Först den 9 januari 2014 tog kassan slutlig ställning i ärendet och beslutade att bevilja L.H. arbetslöshetsersättning fr.o.m. den 20 februari 2013. Handläggningstiden i omprövningsärendet uppgick alltså till cirka fem månader.

Det är angeläget att handläggningstiden i ett omprövningsärende inte blir för lång, särskilt eftersom det är först sedan en omprövning gjorts som den enskilde kan överklaga beslutet och få sin sak prövad i domstol. Att ett omprövningsärende drar ut på tiden i nästan fem månader är inte acceptabelt. Jag vill i sammanhanget också erinra om vad JO tidigare uttalat om att ett ärende inte kan återförvisas inom en arbetslöshetskassa och att kassan inte bör dela upp sin omprövning i olika moment.

Ärendet avslutas.

Anmälan mot Fastighetsmäklarinspektionen om myndighetens diarieföring

(Dnr 6576-2014)

Beslutet i korthet: I ärendet aktualiseras Fastighetsmäklarinspektionens registerföring dels i fastighetsmäklarregistret, dels i myndighetens diarium. En fastighetsmäklare har anmält Fastighetsmäklarinspektionen för att inte ha gallrat bort eller justerat uppgifter i myndighetens register och lämnat ut felaktiga uppgifter om honom.

I chefsJO:s beslut konstateras att de båda registren förs med olika syften och att det påverkar vilka uppgifter som finns i registren och hur länge denna information finns kvar. Till skillnad från fastighetsmäklarregistret finns det inte någon särskild bestämmelse om gallring av Fastighetsmäklarinspektionens diarium. I stället är det arkivlagen och arkivförordningen som styr myndighetens möjlighet att gallra allmänna handlingar. Enligt arkivförordningen får Riksarkivet meddela föreskrifter om gallring. Av de föreskrifter som Riksarkivet meddelat om Fastighetsmäklarinspektionen följer bl.a. att det i tillsynsärenden endast är vissa registerutdrag, handlingar som saknar betydelse för bedömningen och fullföljdshänvisningar som får gallras.

Mot den bakgrunden uttalar chefsJO att hon saknar skäl att ha några synpunkter på Fastighetsmäklarinspektionens registerföring och det förhållandet att myndigheten, i enlighet med tryckfrihetsförordningens bestämmelser, lämnat ut ett utdrag från sitt diarium. ChefsJO delar Fastighetsmäklarinspektionens uppfattning om det olyckliga i att det utlämnade diarieutdraget ledde till att det publicerades felaktiga uppgifter om fastighetsmäklaren i en artikel. Enligt chefsJO kan inte Fastighetsmäklarinspektionen lastas för detta.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 17 november 2014 framförde J.W. klagomål över att Fastighetsmäklarinspektionen hade lämnat ut ett utdrag från myndighetens diarium som innehöll felaktiga uppgifter om honom. Han anförde i huvudsak följande: Utdraget sträcker sig från 1995 (då myndigheten bildades) fram t.o.m. den 28 oktober 2014 och innehåller samtliga ärenden i fastighetsmäklarregistret. Fastighetsmäklarinspektionen har inte gallrat bort eller justerat uppgifter efter det att en domstol undanröjt myndighetens disciplinpåföljder. Enligt 27–30 §§ fastighetsmäklarförordningen (2011:668) ska fastighetsmäklarregistret gallras när registrerade uppgifter inte längre behövs för registrets ändamål. Detta ska göras senast när en domstols beslut om att undanröja en disciplinär åtgärd har vunnit laga kraft, eller som allra senast fem år efter det att myndigheten genom ett beslut har skilt ärendet från sig. Genom att Fastighetsmäklarinspektionen inte följer regleringen och lämnar ut gamla uppgifter påverkar det honom negativt.

Till anmälan bifogade J.W. ett utdrag från Fastighetsmäklarinspektionens diarium.

Utredning

Anmälan remitterades till Fastighetsmäklarinspektionen för yttrande. I sitt remissvar anförde myndigheten, genom myndighetschefen Eva Westberg, följande (de bilagor som omnämns har utelämnats):

Fastighetsmäklarinspektionen har fått en remiss med en anmodan om att yttra sig över vad som har framförts i en anmälan till JO från en fastighetsmäklare.

Inspektionens yttrande följer strukturen i anmälan. Vi har valt att vara relativt utförliga i vår redovisning av gällande rätt med hänsyn till att vi anser att det är en viktig del av vår roll som tillsynsmyndighet att anmälaren och andra intressenter inom fastighetsmäklarbranschen ska få del av grunderna för vår inställning i de principiella frågor som är aktuella i ärendet.

Beskrivning

Fastighetsmäklarinspektionen vitsordar att bilagan till anmälan (som inspektionen endast har fått den första sidan av) innehåller en sammanställning av uppgifter från inspektionens diarium. De utlämnade uppgifterna kommer alltså inte från fastighetsmäklarregistret.

Inspektionen vitsordar att uppgifterna i diariet om varje tillsynsärende inte är rensade, gallrade eller justerade med anledning av domar eller beslut från allmänna förvaltningsdomstolar. Det beror på att diariet avspeglar förhållandena vid den tidpunkt då varje uppgift har registrerats. De påföljder och annan resultatinformation som redovisas i diariet beträffande varje tillsynsärende är alltså korrekta uppgifter om utgången av Fastighetsmäklarinspektionens prövning i egenskap av första beslutsinstans. Det finns noter i diariet om de domar och beslut från allmänna förvaltningsdomstolar som har blivit resultatet av överklaganden, men detta sker inte på det sätt som anmälaren beskriver i sin anmälan (mer om detta under rubriken ”Diariet”).

Anmälaren har ifrågasatt Fastighetsmäklarinspektionens rätt att registrera personuppgifter om fastighetsmäklare i diariet. Inspektionens utgångspunkt vid bemötandet av detta är myndighetens ansvar bland annat för att utöva tillsyn över registrerade fastighetsmäklare och att avgöra frågor om disciplinära åtgärder mot registrerade fastighetsmäklare (1 § förordningen [2009:606] med instruktion för Fastighetsmäklarinspektionen). Rätten att behandla personuppgifter regleras i personuppgiftslagen (1988:204) – PUL. Personuppgifter får behandlas om behandlingen är nödvändig bland annat för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig skyldighet, en arbetsuppgift av allmänt intresse ska kunna utföras, den personuppgiftsansvarige ska kunna utföra en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning eller ett ändamål som rör ett berättigat intresse hos den personuppgiftsansvarige ska kunna tillgodoses, om detta intresse väger tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten (10 § PUL). Bestämmelserna i personuppgiftslagen tillämpas inte i den utsträckning som detta skulle inskränka en myndighets skyldighet enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen att lämna ut personuppgifter (8 § PUL).

Den fastighetsmäklare som är föremål för tillsyn i varje tillsynsärende framgår av ärendemeningen i diariet. Fastighetsmäklarinspektionen anser att detta är nödvändigt för att på ett rättssäkert, effektivt och kvalitetssäkrat sätt kunna utöva tillsynen över registrerade fastighetsmäklare samt för att göra det möjligt för inspektionen att följa upp och resultatredovisa sin verksamhet i enlighet med de lagstiftningskrav som ställs på myndigheter.

Fastighetsmäklarinspektionens diarieföringssystem och fastighetsmäklaregistreret förs visserligen med hjälp av samma programvara, men är två

IT-system som styrs av olika författningar. Programmet är gammalt och sedan andra halvåret 2014 pågår ett aktivt förberedelsearbete för att upphandla ett nytt dokument- och ärendehanteringssystem. I avvaktan på att detta projekt ska bli klart försöker inspektionen använda de nuvarande systemen på bästa sätt för att utföra sina uppgifter och uppfylla sina andra skyldigheter.

Här kommer en beskrivning av Fastighetsmäklarinspektionens diarium respektive fastighetsmäklaregister i de delar som bedöms vara relevanta i detta ärende.

Diariet

Diariet är ett system för registrering av allmänna handlingar i enlighet med bestämmelserna i 5 kap. 1 och 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) – OSL. Förutom de lagstadgade obligatoriska uppgifterna som ska ingå i ett diarieföringssystem finns det även fält för uppgifter som ligger till grund för inspektionens framtagning av uppgifter om allmänna handlingar och statistik. Dessa fält behövs för att inspektionen ska kunna upprätthålla en god offentlighetsstruktur i enlighet med 4 kap. 1 § OSL. Dessa fält används också när inspektionen följer upp sin egen verksamhet, tar fram underlag till statistiksammanställningar, årsredovisningar och liknande. Detta är anledningen till att diariet även innehåller uppgifter om resultatet av handläggningen i varje ärende.

Fastighetsmäklarinspektionen utarbetade under förra året nya, enklare rutiner för resultatuppföljningen i diariet, vilka trädde i kraft den 1 januari 2015. Den följande redovisningen beskriver översiktligt de rutiner som gällde när de i detta ärende aktuella uppgifterna begärdes ut från diariet (se även *bilaga 1* som innehåller den beskrivning av fälten i inspektionens diarium som finns i ”Verksamhets-PM 2010-04-13” och *bilaga 2* som innehåller en skärmdump benämnd ”Bild ur diariet som beskriver vad vi talar om”).

Varje ärende klassificerades under fliken ”Resultat” i samband med registreringen i enlighet med de då gällande resultatbenämningarna. När ett ärende avslutades i diariet registrerades även beslutets innehåll eller enbart att ärendet var avgjort, beroende på ärendetypen. Som exempel kan nämnas att beträffande ”id-verktyg 18”, verksamheten ”4 Tillsyn anmälan, F” (F betyder fastighetsmäklare med fullständig registrering) var följande resultatnamn tillgängliga: Ej avgjort, Reg. återkallad, Varning, Avskrivet, Avvisat, Erinran (Avskr efter utr och Avskr utan utr har inte använts sedan den 1 januari 2011) samt i vissa fall någon av följande resultatextra: Utvidg granskn, Riktat anmäln, Alla andra och Ej utrett (se även *bilaga 3* som innehåller en sammanställning över alla kombinationer av resultatbenämningar och *bilaga 4* som innehåller de ändringar av resultatuppföljningen om tillsynen som gällde från och med den 1 januari 2011). Dessa resultatbenämningar avspeglade innehållet i Fastighetsmäklarinspektionens beslut även i de fall då beslutet inte hade vunnit laga kraft.

I diariet finns det en flik med benämningen ”Kopplade” där diarienumren till eventuella andra ärenden som det aktuella ärendet har ett samband med anges, t.ex. ett överklagandeärende. Fastighetsmäklarinspektionen har nämligen den rutinen att diarieföra överklaganden av inspektionens beslut som egna ärenden med ömsesidiga kopplingar mellan det ursprungliga tillsynsärendet och överklagandeärendet. Resultatbenämningar för överklagandeärendena (id-verktyg 32) innan den 1 januari 2015 var: Ej avgjort, Omprövat, Avvisat, Vilande och Avskrivet samt LRs avgörande, KRs avgörande och RegRs avgörande beroende på i vilken domstolsinstans som prövningen hade ägt rum. För att få veta det slutliga resultatet måste man därför kontrollera om det finns något kopplat överklagandeärende och att läsa domen för att få reda på om överklagandet har lett till någon förändring av påföljden. Diarieföringen gjordes när en dom eller ett beslut om att inte

meddela prövningstillstånd hade kommit in till Fastighetsmäklarinspektionen. Om en dom från en allmän förvaltningsdomstol hade vunnit laga kraft eller inte kontrollerades genom kontakter med respektive domstol.

Fastighetsmäklarregistret

Det framgår av 5 § fastighetsmäklarlagen (2011:666) att varje fastighetsmäklare ska vara registrerad hos Fastighetsmäklarinspektionen om denne inte omfattas av ett undantag från registreringskyldigheten. Fastighetsmäklarförordningen (2011:668) innehåller närmare bestämmelser om fastighetsmäklaregistret (21–31 §§). Där framgår det bland annat för vilka ändamål personuppgifter får behandlas i fastighetsmäklarregistret (22 §) och vilka uppgifter som ska antecknas om varje fastighetsmäklare (23 och 24 §§). I fastighetsmäklarregistret får även en uppgift om ett tillsynsärende och beslut om en disciplinär åtgärd antecknas, liksom andra uppgifter som behövs för inspektionens prövning av frågor om registrering eller tillsyn över fastighetsmäklare (25 §). Det finns bestämmelser om vilka uppgifter som ska gallras i fastighetsmäklarregistret och när detta senast ska ske (27–30 §§).

Fastighetsmäklarinspektionen använder sig av möjligheten att anteckna uppgifter om tillsynsärenden och beslut om disciplinära åtgärder i fastighetsmäklarregistret (se *bilaga 5* med ett exempel på en skärmdump från fastighetsmäklaregistret där en disciplinär påföljd har fastställts av Förvaltningsrätten i Stockholm).

Fastighetsmäklarinspektionen anser inte att bestämmelserna i fastighetsmäklarförordningen om fastighetsmäklaregistret innebär något hinder för inspektionen att föra in uppgifter om disciplinära åtgärder även i diariet.

Anmälares syn på händelsen

Gallring

Fastighetsmäklarinspektionen vitsordar anmälares beskrivning av gallringsbestämmelserna i fastighetsmäklarförordningen. Inspektionen utför återkommande sådana gallringar i enlighet med föreskrifterna. En skärmdump från fastighetsmäklarregistret beträffande anmälares bifogas (se *bilaga 6*).

De utlämnade uppgifter som detta yttrande handlar om kommer dock inte från fastighetsmäklarregistret, utan från diariet. Beträffande diariet finns det inga bestämmelser om gallring (jämför *bilagorna 7 och 8* som innehåller Riksarkivets föreskrifter (RA-MS 2012:19) om gallring hos Fastighetsmäklarinspektionen och föreskrifterna (RA-MS 2014:6) om ändring i dessa föreskrifter). Inspektionen har tidigare övervägt om det skulle kunna finnas förutsättningar för att få liknande gallringsbestämmelser beträffande diariet. Myndigheten har kommit fram till att möjligheten för att få gehör för en sådan begäran skulle vara mycket liten (jämför t.ex. Hälso- och sjukvårdsnämndens [*torde avse Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnds, JO:s anm.*] begäran till regeringen om gallringsregler för ”personuppgifter i HSN:s ärendedatabas” i Socialdepartementets ärende S2005/7295/HS). Fastighetsmäklarinspektionen har därför inte gjort någon sådan framställan varken till regeringen eller till Riksarkivet.

Allmänt om utlämnanden av allmänna handlingar och uppgifter ur sådana handlingar

Fastighetsmäklarinspektionen har följt grundlagsbestämmelserna i tryckfrihetsförordningen (TF) om allmänna handlingars offentlighet samt offentlighets- och sekretesslagstiftningen vid utlämnandet av de uppgifter ur diariet som är föremål för denna anmälan.

I korthet innebär grundlagsbestämmelserna att diariet, liksom fastighetsmäklarregistret, är en upprättad handling i enlighet med 2 kap. 3 § och 7 § andra stycket 1 tryckfrihetsförordningen (TF). Det är fråga om en så kallad upptagning, dvs. en handling som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med ett tekniskt hjälpmedel. En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses förvarad hos en myndighet som kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder. Detta gäller dock inte om sammanställningen innehåller personuppgifter och myndigheten enligt en lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig.

En allmän handling som får lämnas ut ska på begäran lämnas ut genast eller så snart som det är möjligt på stället utan avgift (2 kap. 12 § TF). Den som har rätt att få ta del av en allmän handling har även rätt att mot fastställd avgift få en kopia av handlingen, eller en utskrift av en uttagning för automatiserad behandling, i de delar som får lämnas ut (2 kap. 13 § TF). Myndigheten får inte, på grund av att någon har begärt att få del av en allmän handling, efterforska vem han eller hon är eller vilket syfte denne 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 (2 kap. 14 § TF).

Det framgår av 6 kap. 4 § OSL att en myndighet på en begäran av en enskild är skyldig att lämna ut uppgifter ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång.

Fastighetsmäklarinspektionen har inte uppfattat att det skulle finnas någon författning som föreskriver förbud för myndigheten att göra sådana sammanställningar av personuppgifter som avses i 2 kap. 3 § tredje stycket TF.

Rätten att ta del av en allmän handling begränsas av sekretess (2 kap. 2 § TF). I detta sammanhang finns det anledning att särskilt nämna 21 kap. 7 § OSL. Där föreskrivs att sekretess gäller för personuppgifter, om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen. Inspektionen gör sådana sekretessprövningar innan en sammanställning som innehåller personuppgifter lämnas ut.

En annan sekretessbestämmelse som är tillämplig i Fastighetsmäklarinspektionens verksamhet är 30 kap. 23 § OSL. Enligt 9 § offentlighets- och sekretessförordningen och punkten 104 i bilagan till denna förordning gäller nämligen denna bestämmelse vid tillståndsgivning och tillsyn enligt fastighetsmäklarlagen. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärenden.

Enligt 30 kap. 23 § första stycket 1 OSL gäller sekretess för uppgifter om en enskilds affärs- och driftsförhållanden om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs (ett så kallat rakt skaderekvisit, vars utgångspunkt är att uppgifterna är offentliga och att sekretess gäller om det kan antas att skada uppstår om uppgiften lämnas ut). Det finns rättsfall om att en tillståndsinnehavares namn under vissa omständigheter kan vara en uppgift om affärs- och driftsförhållanden (Högsta förvaltningsdomstolens dom 1982-10-12 i mål 3261-1982). I förarbetena till den tidigare sekretesslagen uttalades att även helt rättsenliga åtgärder kan bedömas som skada eller men i sekretesslagens mening (prop. 1979/80:2 Del A s. 83). Eftersom den registrerade fastighetsmäklarens namn och den meddelade disciplinära påföljden framgår av Fastighetsmäklarinspektionens beslut i varje tillsyns- ärende, leder sådana skadeprovningar normalt till att inspektionen bedömer att sådana uppgifter inte är av den arten att ett utlämnande typiskt sett är ägnat att medföra skada för det intresse som skyddas genom bestämmelsen.

Vid en begäran om uppgifter utgår Fastighetsmäklarinspektionen i enlighet med grundlagsregleringen från hur den sökande har formulerat sig. Om en begäran inte är tillräckligt preciserad ställer den tjänsteman som

hanterar utlämnandet de frågor som behövs för att kunna förstå vilka uppgifter som efterfrågas. När detta inte strider mot efterforskningsförbudet i 2 kap. 14 § TF efterfrågas även de uppgifter som behövs för att kunna pröva om det finns några hinder mot att handlingen lämnas ut.

Om de begärda uppgifterna gäller tillsynsärenden och beslut om disciplinära åtgärder avseende en fastighetsmäklare som ingår i fastighetsmäklarregistret, hämtar tjänstemannen i första hand uppgifterna ur detta register om inte den sökande uttryckligen har begärt uppgifter ur diariet. Det beror på att uppgifterna i fastighetsmäklarregistret är gallrade i enlighet med fastighetsmäklarförordningens bestämmelser, vilket bland annat innebär att de inte innehåller några uppgifter om disciplinära åtgärder som har undanröjts genom ett lagakraftvunnet avgörande av en förvaltningsdomstol. Om det är relevant utifrån formuleringen av den sökandes begäran, lämnar tjänstemannen information om att uppgifterna i fastighetsmäklarregistret om tillsynsärenden eller disciplinära påföljder omfattar högst fem år. Många nöjer sig med de uppgifter om en fastighetsmäklare som hämtas från fastighetsmäklarregistret, men ibland efterfrågar den sökande även information om äldre tillsynsärenden eller kopior av handlingar i ärenden. I sådana fall brukar tjänstemannen be att få återkomma med de tillkommande uppgifter eller handlingar som inte är möjliga att lämna ut genast. Anledningen är att de uppgifter eller handlingar som begärs ut från diariet ofta tar längre tid att ta fram, kvalitetssäkra eller sekretesspröva, beroende på vad som är relevant i varje enskilt fall.

Hanteringen av den aktuella utlämnande frågan

För att Fastighetsmäklarinspektionen med säkerhet ska kunna yttra sig om hanteringen av den aktuella begäran om uppgifter ur vårt diarium och urvalet av uppgifter, behöver inspektionen veta hur denna begäran var formulerad. Eftersom listan sägs innehålla uppgifter till och med den 28 oktober 2014, och att anmälan till JO är daterad den 17 november 2014, måste utlämnandet av uppgifterna har gjorts däremellan. Vi kan dock inte hitta anmälares begäran bland våra bevarade handlingar. Det skulle kunna bero på att vi har gallrat denna begäran med stöd av vår dokumenthanteringsplan, där det bland annat framgår att utlämnanden utan begränsning på grund av sekretess kan gallras genast efter svar. Detta har Fastighetsmäklarinspektionen beslutat med stöd av Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 1991:6) om gallring av handlingar av tillfällig eller ringa betydelse i sin lydelse efter ändringar genom RA-FS 1997:6 och 2012:2. Men det skulle också kunna bero på att anmälan har framfört sin begäran muntligt per telefon.

Fastighetsmäklarinspektionen känner dock igen uppställningen av listan sedan tidigare utlämnanden. Upprinnelsen var en begäran per e-post från Nyhetsbyrån Siren den 7 maj 2012 med följande formulering: ”Jag skulle vilja begära ut diariet så långt tillbaka det är möjligt [...]. Jag vill kunna se samtliga inkomna anmälningar mot fastighetsmäklare.” Efter kontakter med avsändaren för att få närmare precisering av vilka uppgifter nyhetsbyrån begärde, blev resultatet en sammanställning som hade samma rubriker som den lista som finns ingiven till JO i detta ärende. Den tjänsteman som hanterade denna begäran gjorde bedömningen att det inte fanns några hinder mot att lämna ut uppgifterna och ställde inte några frågor om syftet med nyhetsbyråns begäran i enlighet med efterforskningsförbudet i 2 kap. 14 § TF. Resultatet blev bland annat en lista över Sveriges mest anmälda mäklare som fick relativt stor publicitet i hela landet. Med anledning av att vissa av de publicerade uppgifterna om beslutade påföljder mot namngivna mäklare i vissa fall inte stämde med de slutliga lagakraftvunna påföljderna skickade Fastighetsmäklarinspektionen ut ett pressmeddelande (se *bilaga 9*).

På önskemål av anmälaren besökte myndighetschefen dennes mäklarfirmaretag i början av juni 2012. Vid detta möte informerade hon om hanteringen av nyhetsbyrån Sirens begäran om uppgifter från inspektionens diarium och att sammanställningen hade lämnats ut med tillämpning av bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet. Hon beklagade att vissa uppgifter beträffande anmälaren hade misstolkats i medierna.

Efter detta besök begärde anmälaren att få ut samma lista som Nyhetsbyrån Siren hade fått, vilket denne också fick. Fastighetsmäklarinspektionen får intrycket av att de uppgifter som är föremålet för denna anmälan till JO har efterfrågats utifrån samma förutsättningar.

Övrig information

Fastighetsmäklarinspektionen beklagar att uppgifter ur inspektionens diarium har påverkat anmälaren negativt, men anser att myndigheten har följt gällande lagstiftning både vad gäller gallrings- och utlämnandefrågorna.

J.W. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 19 maj 2015 anförde *chefsJO Fura* följande:

Bedömning

I ärendet aktualiseras Fastighetsmäklarinspektionens registerföring dels i fastighetsmäklarregistret, dels i myndighetens diarium. De båda registren förs med olika syften. Det påverkar vilka uppgifter som finns i de båda registren och hur länge denna information finns kvar.

Enligt 28 § första stycket fastighetsmäklarlagen (2011:666) utövar Fastighetsmäklarinspektionen tillsyn över de fastighetsmäklare som är registrerade enligt 5 § i samma lag. Inspektionen ska bl.a. se till att fastighetsmäklarna i sin verksamhet uppfyller sina skyldigheter enligt fastighetsmäklarlagen. Av 29 § första stycket 3 i samma lag följer att fastighetsmäklarinspektionen ska återkalla registrering för den fastighetsmäklare som handlar i strid med sina skyldigheter enligt fastighetsmäklarlagen. Enligt andra stycket i den nämnda paragrafen får Fastighetsmäklarinspektionen, om det kan anses tillräckligt, i stället för att återkalla registreringen meddela en fastighetsmäklare varning eller erinran.

Av 21 § första stycket fastighetsmäklarförordningen följer att Fastighetsmäklarinspektionen med hjälp av automatiserad behandling ska föra ett register över registrerade fastighetsmäklare (fastighetsmäklarregistret). Enligt 22 § första stycket 2 i den nämnda förordningen får personuppgifter behandlas i fastighetsmäklarregistret om det behövs för den tillsyn som Fastighetsmäklarinspektionen utövar över fastighetsmäklare enligt fastighetsmäklarlagen. Av 25 § i samma förordning följer att i fastighetsmäklarregistret får det antecknas uppgifter om ett tillsynsärende och beslut om en disciplinär åtgärd.

I förordningen finns även bestämmelser om när uppgifter i registret ska gallras. Bestämmelserna i 27–30 §§ fastighetsmäklarförordningen innebär sammanfattningsvis att personuppgifter i fastighetsmäklarregistret ska gallras när de inte längre behövs för registrets ändamål. Uppgifterna ska emellertid gallras senast om en domstol har beslutat att en disciplinär åtgärd ska undanröjas och beslutet har vunnit laga kraft, eller en uppgift om ett tillsynsärende eller en

varning eller erinran senast fem år efter det att Fastighetsmäklarinspektionen genom beslut skilt ärendet ifrån sig.

I fråga om Fastighetsmäklarinspektionens diarium finns det – precis som angetts i remissvaret – enligt 5 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen en skyldighet för en myndighet att registrera allmänna handlingar så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Syftet med bestämmelsen är att garantera allmänhetens möjlighet att se vilka allmänna handlingar som finns hos en myndighet och därmed möjliggöra rätten att ta del av sådana handlingar enligt tryckfrihetsförordningen.

Registreringsskyldigheten enligt den nämnda bestämmelsen är inte ovillkorlig och av tredje stycket i samma paragraf följer att en myndighet inte behöver registrera handlingar som inte omfattas av sekretess, om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. Det är upp till myndigheten att avgöra vilket tillvägagångssätt som ska användas (se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen En kommentar [version den 1 juli 2014, Zeteo] kommentaren till 5 kap. 1 §).

Om myndigheten väljer att registrera handlingar så följer av 5 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen att det av registret ska framgå datum då handlingen kom in eller upprättades, diarienummer eller annan beteckning handlingen fått vid registreringen, i förekommande fall uppgifter om handlingens avsändare eller mottagare, och i korthet vad handlingen rör. Paragrafen innehåller ett minimikrav om vad ett register ska innehålla för att möjligheten till insyn ska tillgodoses. Det står en myndighet fritt att vid sidan av detta föra de ytterligare register som är nödvändiga för att verksamheten ska kunna bedrivas effektivt (se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen – En kommentar [version den 1 juli 2014, Zeteo], kommentaren till 5 kap. 1 §).

Någon bestämmelse om gallring av Fastighetsmäklarinspektionens diarium – likt den i fastighetsmäklarförordningen – finns inte utan i stället är det arkivlagen (1990:782) och arkivförordningen (1991:446) som styr myndighetens möjlighet att gallra allmänna handlingar. Allmänna handlingar får gallras och Riksarkivet får meddela föreskrifter om gallring (se 10 § första stycket arkivlagen och 12 § första stycket arkivförordningen). Statliga myndigheter får gallra allmänna handlingar endast i enlighet med föreskrifter eller beslut av Riksarkivet, om inte särskilda gallringsföreskrifter finns i lag eller förordning (se 14 § arkivförordningen). Riksarkivet har meddelat sådana föreskrifter för Fastighetsmäklarinspektionens verksamhet (se Riksarkivets föreskrifter om gallring hos Fastighetsmäklarinspektionen [RA-MS 2012:19] med ändringar införda genom RA-MS 2014:6). Av dessa följer bl.a. att det i tillsynsärenden endast är vissa registerutdrag, handlingar som saknar betydelse för bedömningen och fullföljdshänvisningar som får gallras.

Mot bakgrund av det som jag har redovisat ovan saknas det skäl för mig att ha några synpunkter på Fastighetsmäklarinspektionens registerföring och det förhållandet att myndigheten, i enlighet med tryckfrihetsförordningens bestämmelser, lämnat ut ett utdrag från sitt diarium. Jag delar Fastighetsmäklarinspektionens uppfattning om det olyckliga i att det utlämnade diarieutdraget ledde till att det publicerades felaktiga uppgifter om J.W. i en artikel. Enligt min uppfattning kan emellertid inte Fastighetsmäklarinspektionen lastas för

detta. Jag vill dock framhålla att riskerna för sådana felaktiga publiceringar skulle kunna minskas om det av diarieutdraget tydligt framgår om Fastighetsmäklarinspektionens beslut har överklagats.

Mot bakgrund av vad som har framkommit i Fastighetsmäklarinspektionens remissvar saknas det skäl för mig att ytterligare kommentera J.W:s klagomål mot myndigheten. Med detta konstaterande avslutar jag ärendet.

Utlänningsärenden

Kritik mot Migrationsverket för långa handläggningstider i tillståndsärenden och för att regeringsformens krav inte har beaktats när webbansökningar prioriterats

(Dnr 5497-2013)

Beslutet i korthet: Med anledning av ett flertal klagomål inledde JO en granskning av Migrationsverkets handläggningstider i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning och arbete samt om uppehållskort under perioden 2011–2013. Granskningen avsåg även skillnaderna i handläggningstid mellan ansökningar via webb och ansökningar på papper samt mellan ansökningar om arbetstillstånd hos certifierade arbetsgivare och andra.

Av granskningen framgår att handläggningstiderna i många fall är orimligt långa och inte sällan kraftigt överskrider författningsreglerade frister.

Migrationsverket har uppgett att de långa handläggningstiderna främst har orsakats av att antalet asylsökande kraftigt har överstigit de prognoser som gjorts. Utifrån de uppgifter som verket har presenterat är det dock svårt att se att detta, i vart fall ensamt, kan förklara de långa handläggningstiderna. De uppgifter som Migrationsverket har redovisat tyder dessutom på att verket har prioriterat enkla ärenden på bekostnad av mer omfattande eller komplicerade ärenden på ett sätt som inte är acceptabelt. Migrationsverket kritiseras för de långa handläggningstiderna och för att författningsreglerade tidsfrister regelmässigt överskrids.

Granskningen visar också att det inom flera av de granskade ärendeslagen är en avsevärd skillnad i handläggningstid mellan webbansökningar och pappersansökningar. Migrationsverket har uppgett att man för att förmå människor att ansöka via webben har valt att prioritera webbansökningar före pappersansökningar bland ansökningar som i övrigt är likvärdiga. Förfarandet bedöms som oförenligt med likhets- och objektivitetsprinciperna i regeringsformen. Migrationsverket kritiseras för detta.

Underlaget i ärendet ger däremot inte anledning till kritik av systemet med certifierade arbetsgivare. Det väcker dock en del frågor som det kan finnas skäl att behandla i ett annat sammanhang.

Det finns anledning att tro att handläggningstiderna ökat ytterligare efter den granskade tidsperioden. Det finns därför skäl att noggrant följa utvecklingen på området. Under 2015 kommer JO att besöka Migrationsverket och dess ledning för att få en utförlig och aktuell bild av verkets handläggningstider, prioriteringar och rutiner.

Bakgrund och JO:s initiativ

Under 2013 kom det in ovanligt många klagomål till JO om långa handläggningstider hos Migrationsverket. Klagomålen gällde framför allt ärenden om

uppehållstillstånd på grund av anknytning, men även bl.a. ärenden om uppehållstillstånd på grund av arbete och ärenden om uppehållskort. I flera av klagomålen uttryckte anmälarna stor frustration och oro över sin situation. Många angav att de drabbats av såväl psykisk som fysisk ohälsa med anledning av den ovisshet som de långa handläggningstiderna förde med sig. Av uppgifter på Migrationsverkets webbplats framgick också att handläggningstiderna för dessa ärendeslag hade ökat avsevärt. Enligt uppgifter på webbplatsen såg det också ut att vara en väsentlig skillnad i handläggningstid beroende på om den enskilde hade gjort sin ansökan via Migrationsverkets webbplats (en s.k. webbansökan) eller skickat in den till verket på annat sätt (en s.k. pappersansökan). I fråga om ansökningar om uppehållstillstånd för arbete verkade handläggningstiderna vidare i stor utsträckning vara beroende av om arbetsgivaren hade certifierats av Migrationsverket eller inte.

Mot bakgrund av dessa omständigheter beslutade JO att granska Migrationsverkets handläggningstider inom ramen för ett initiativärende. JO begärde att Migrationsverket skulle yttra sig och redogöra för verkets genomsnittliga handläggningstider under åren 2011–2013 för bl.a. asylärenden, ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning, ansökningar om uppehållstillstånd för arbete och ansökningar om uppehållskort. Verket skulle vidare kommentera skillnaderna i handläggningstid mellan webbansökningar och pappersansökningar samt mellan ansökningar om arbetstillstånd hos certifierade arbetsgivare och andra. Av yttrandet skulle det också framgå hur verket såg på handläggningstiderna och resultatet av de prioriteringar som hade gjorts samt hur dessa förhöll sig till reglerna i 1 kap. 9 § regeringsformen, 7 § förvaltningslagen och de särskilda tidsfristerna i utlänningsförordningen.

Klagomål som kom in till JO i anslutning till initiativet eller därefter avslutades som regel med hänvisning till den pågående utredningen.

Migrationsverket yttrade sig genom generaldirektören Anders Danielsson. Till yttrandet fogade Migrationsverket en sammanställning över handläggningstider under åren 2011–2013. I det följande avsnittet redovisas en sammanfattning av de uppgifter som Migrationsverket lämnat om sina handläggningstider. Därefter redovisas Migrationsverkets yttrande.

Migrationsverket är indelat i tio verksamhetsområden, varav verksamhetsområde Asylprövning och verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap berörs av denna utredning.

Migrationsverkets handläggningstider

I Migrationsverkets sammanställning över handläggningstiderna anges som regel medelvärden, medianvärden och inom vilken tid 90 procent av ärendena avgjorts (den 90:e percentilen). När begreppet genomsnittlig handläggningstid används nedan avses Migrationsverkets uppgift om medelvärde och när det talas om de äldsta ärendena avses de ärenden som ligger utanför den 90:e percentilen.

När det gäller ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning och arbete redovisade Migrationsverket uppgifter om handläggningstider både

för de personer som ansökt om uppehållstillstånd för första gången (s.k. förstagångsansökningar) och för de personer som ansökt om förlängning av ett uppehållstillstånd (s.k. förlängningsansökningar).

Under de år som de redovisade handläggningstiderna avser, 2011–2013, ökade antalet asylansökningar enligt Migrationsverkets yttrande med 83 procent (eller med knappt 25 000 ärenden). Vad gäller förändringen av antalet ansökningar i övriga ärendeslag redovisade Migrationsverket inte några exakta uppgifter. Det framgår dock att det totala antalet ansökningar i tillståndsärenden (arbetsmarknadsärenden, anknytningsärenden, visumärenden, studerandearärenden, EES/registreringsärenden och besöksärenden) ökade med ca 5 procent (eller med drygt 9 000 ärenden).

Asylärenden

Antalet avgjorda asylärenden ökade under åren 2011–2013 med 64 procent. Den genomsnittliga handläggningstiden sjönk under denna period från cirka fem till cirka fyra månader.

Upphållstillstånd på grund av anknytning

Antalet avgjorda *förstagångsansökningar* inom ärendeslaget uppehållstillstånd på grund av anknytning minskade något under åren 2011–2013 samtidigt som den genomsnittliga handläggningstiden ökade med närmare 40 procent, från cirka tre och en halv månad 2011 till cirka fem månader 2013. I de äldsta ärendena uppgick handläggningstiden till omkring tio månader eller mer under 2013, vilket var en ökning med cirka två månader i förhållande till 2011.

Skillnaden i handläggningstid mellan webbansökningar och pappersansökningar varierade. För de äldsta ärendena var den knappt två månader längre för pappersansökningar än för webbansökningar under 2013.

Antalet avgjorda *förlängningsansökningar* var i princip oförändrat mellan åren 2011 och 2013. De genomsnittliga handläggningstiderna minskade med knappt 10 procent och låg på närmare fyra månader under 2013. I de äldsta ärendena översteg handläggningstiden tio månader under 2013, vilket var en ökning med cirka två månader i förhållande till 2011.

Handläggningstiden för webbansökningar och pappersansökningar skiljde sig markant åt. Medan den genomsnittliga handläggningstiden för webbansökningar var närmare en månad uppgick motsvarande siffra för pappersansökningar till fem månader under 2013. Handläggningstiderna skiljde sig även markant åt bland de äldsta ärendena. De äldsta webbansökningarna hade en längre handläggningstid än tre månader under 2013. Motsvarande siffra för pappersansökningar var tolv månader.

Upphållstillstånd för arbete

Under åren 2011–2013 ökade antalet avgjorda *förstagångsansökningar* inom ärendeslaget uppehållstillstånd för arbete med knappt 20 procent. Handläggningstiden ökade i samma utsträckning, men understeg tre månader under 2013. I de äldsta ärendena översteg dock handläggningstiden nio månader, vilket var en ökning med drygt tre månader i förhållande till 2011.

Handläggningstiderna var i princip desamma för webbansökningar och pappersansökningar under 2013.

Under åren 2011–2013 ökade antalet avgjorda ärenden inom gruppen *förlängningsansökningar* med nästan 90 procent. Den genomsnittliga handläggningstiden ökade samtidigt från cirka tre till fyra månader. De äldsta ärendena avgjordes först efter knappt ett år. Motsvarande siffra för 2011 var sex månader.

De genomsnittliga handläggningstiderna var betydligt kortare för webbansökningar än för pappersansökningar under 2013, tre månader jämfört med knappt sex månader. De äldsta webbansökningarna hade en längre handläggningstid än cirka tio månader under 2013, medan de äldsta pappersansökningarna hade en längre handläggningstid än drygt tretton månader.

Uppehållskort

Under åren 2011–2013 sjönk antalet avgjorda ansökningar inom ärendeslaget uppehållskort med nästan 30 procent, medan den genomsnittliga handläggningstiden ökade med drygt 30 procent, från cirka fyra månader till drygt fem månader. I de äldsta ärendena var handläggningstiden cirka ett år eller mer, vilket var en ökning med knappt två månader.

Handläggningstiden var betydligt kortare för webbansökningar än för pappersansökningar. Under 2013 hade en webbansökan en genomsnittlig handläggningstid på mindre än en månad medan det tog i snitt sex månader att avgöra en pappersansökan. Även bland de äldsta ärendena var skillnaden stor. De äldsta webbansökningarna hade en handläggningstid som översteg cirka tre månader medan motsvarande siffra för pappersansökningar var sex månader.

Sammanfattning av Migrationsverkets handläggningstider

Sammanfattningsvis kan följande sägas om Migrationsverkets handläggningstider.

Trots den stora ökningen av antalet asylansökningar minskade den genomsnittliga handläggningstiden i detta ärendeslag från fem till fyra månader under perioden 2011–2013. Samtidigt ökade de genomsnittliga handläggningstiderna för ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning med närmare 40 procent (beträffande förstagsansökningar). De äldsta ärendena avgjordes först efter mer än tio månader, vilket innebär att fristen i utlänningsförordningen (se nedan under Rättslig reglering) överskreds i ett stort antal fall. Utvecklingen av handläggningstiderna för de äldsta ärendena var likartad beträffande ansökningar om uppehållstillstånd för arbete och uppehållskort. De äldsta ärendena avseende uppehållstillstånd för arbete avgjordes först efter mer än nio månader. I ärenden om uppehållskort var motsvarande siffra drygt ett år, vilket innebär att fristen i utlänningsförordningen överskreds i ett stort antal fall även för detta ärendeslag.

Inom flera ärendeslag var skillnaden i handläggningstid mellan webbansökningar och pappersansökningar betydande.

Migrationsverkets yttrande

I sitt yttrande angav Migrationsverket bl.a. följande.

Uppdrag och organisation

Verksamhetsområde Asylprövning och verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap prövar bl.a. ansökningar om uppehållstillstånd och uppehållskort. För att möta det ökade antalet ansökningar har Migrationsverket bl.a. anställt ny personal. Den 31 december 2013 hade Migrationsverket 4 315 anställda, vilket innebär en ökning med 958 personer sedan slutet av 2011. Inom verksamhetsområde Asylprövning ökade personalen från 683 till 1 056 personer (dvs. med knappt 55 procent). Inom verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap ökade personalen från 660 till 735 personer (dvs. med drygt 11 procent).

Eftersom Migrationsverket har en skyldighet att tillhandahålla bl.a. boende till asylsökande som har behov av det är mottagningen av asylsökande också ett högt prioriterat område som har krävt ökade resurser i samband med det ökade antalet asylsökande.

I januari 2013 inrättade verket verksamhetsområde Operativt samordningscentrum. Området ansvarar för samordning och kontroll av att rätt prioriteringar görs i kärnverksamheten.

Överväganden som gjorts vid prioriteringen mellan de olika ärendeslagen

Prioriteringar i verksamheten sker utifrån bl.a. regleringsbrev, omvärldsanalyser, prognoser och ärendenas karaktär.

I Migrationsverkets regleringsbrev för 2012 angavs att verket skulle prioritera asylprövning och återvändande. Regleringsbrevet för 2013 var inte lika detaljerat som tidigare år. I myndighetens verksamhetsplan för 2013 angavs bl.a. att asylområdet är prioriterat men att verket samtidigt ska fortsätta att utveckla och effektivisera handläggningen av tillstånds- och medborgarskapsärenden.

Den 1 december 2012 fördes 60 årsarbetskrafter från verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap över till verksamhetsområde Asylprövning. Anledningen till detta var det stora antalet nya asylsökande som hade kommit till Sverige under sommaren och hösten 2012 och de prognoser som gjorts över den framtida utvecklingen. Avsikten var att större delen av de överförda årsarbetskrafterna skulle föras tillbaka till verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap den 1 september 2013. Med anledning av att antalet nya asylsökande ökade mycket snabbt under sommaren 2013 återfördes dock endast 16 årsarbetskrafter.

Att prognosticera Migrationsverkets verksamhet är en stor utmaning, eftersom de prognoser som tas fram styrs av en rad omvärldsfaktorer.

Handläggningstider i asylärenden

I regleringsbrev för 2011 och 2012 fanns tidsmål för asylärendena. I regleringsbrevet för 2013 fanns inga exakta tidsmål, men det angavs bl.a. att beslut skulle fattas och verkställas snarast möjligt i de ärenden där avvissning med

omedelbar verkställighet kunde ske enligt 8 kap. 6 § utlänningslagen och i s.k. Dublinärenden, dvs. ärenden som handläggs enligt den s.k. Dublinförordningen (förordning [EG] nr 343/2003). Migrationsverkets verksamhetsplan och verksamhetsområde Asylprövnings genomförandeplan för 2013 angav inte heller specifika tidsmål.

Asylärenden handläggs och arbetas av utifrån sin beskaffenhet och därutöver enligt principen att äldre ärenden tas först. Vid några tillfällen sedan 2011 har dock verksamhetsområde Asylprövning fattat beslut som i någon mån prioriterat vissa ärendeslag framför andra, t.ex. de ärenden som pekats ut i regleringsbrevet för 2013 och ärenden som rör barn. Prioriteringarna har oftast för- anletts av ett ansträngt arbetsläge med ett snabbt ökat antal sökande och har många gånger kombinerats med uppdrag att avgöra alla ärenden som kommit in före en viss tidpunkt senast ett visst datum. Verksamhetsområdet följer och bevakar även systematiskt de äldsta ärendena.

Handläggning av ärenden inom verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap

Inom verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap finns ingen prioritering av vissa ärendeslag. Ärenden som rör barn är alltid prioriterade, men den prioriteringen görs inom respektive ärendeslag. Utifrån en prognos av beräknat antal inkomna ärenden och utifrån den befintliga balansen får enheterna en planeringsnivå baserad på de resurser de har. Med utgångspunkt i planeringsnivån vet enheterna hur många ärenden de förväntas avgöra varje år inom respektive ärendeslag.

Varken i regleringsbrevet eller i Migrationsverkets verksamhetsplan finns det numera några tidsatta mål för handläggningen i de olika ärendeslagen. Samtliga enheter inom verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap har dock fått i uppdrag att minska väntetiderna och kontinuerligt avgöra de äldsta ärendena. Enligt regleringsbrevet ska Migrationsverket vidta ytterligare åtgärder för att effektivisera handläggningen av tillstånds- och medborgarskapsärenden. Verket har även fått i uppdrag att återrapportera de åtgärder som vidtagits och effekterna av dessa.

Prioritering av webbansökningar

Migrationsverket har valt att prioritera webbansökningar sedan de introducerades i större skala 2010. Webbansökningar som rör uppehållstillstånd på grund av anknytning eller arbete effektiviserar och underlättar handläggningen samt avlastar framför allt utlandsmyndigheterna, eftersom de som söker från utlandet – vilket majoriteten av de som ansöker för första gången gör – måste besöka en svensk utlandsmyndighet om de vill göra en pappersansökan. Fördelen med webbansökningar är i huvudsak följande:

- Ansökan och bifogade handlingar behöver inte registreras manuellt.
- Ansökningsavgifterna behöver inte hanteras eller registreras.
- Handlingar behöver inte skickas med kurirpost från utlandsmyndigheterna, vilket tar två–fyra veckor.

- Antalet ärenden som är kompletta när de kommer in blir högre, eftersom ansökningsformuläret på Migrationsverkets webbplats har tvingande fält och obligatoriska handlingar som ska bifogas ansökan.
- Belastningen på utlandsmyndigheterna blir mindre eftersom Migrationsverket också tar emot ansökningar och gör en inledande kontroll av nya ärenden.
- Utredningen i anknytningsärenden på utlandsmyndigheten bli mer anpassad till ärendet, eftersom Migrationsverket instruerar utlandsmyndigheten om vilken utredning eller komplettering som krävs.

Prioriteringen innebär inte att webbansökningar alltid handläggs före pappersansökningar. När ett ärende kommer in till verket sker en inledande kontroll och bedömning av hur ärendet ska handläggas vidare. Ärendena har hitintills i princip sorterats utifrån kategorierna *klara att avgöra, komplettering* eller *utredning*. Webbansökningar prioriteras endast inom respektive kategori, vilket bl.a. innebär att väntetiden för en pappersansökan som är klar att avgöra är betydligt kortare än för en elektronisk ansökan som behöver utredas.

Migrationsverket är mitt i ett omställningsarbete för att övergå till ett standardiserat arbetssätt med elektronisk handläggning av ärenden. Målet är att verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap ska kunna handlägga samtliga ärenden elektroniskt i början av 2015 och att 80 procent av ansökningarna ska göras via webben. I övriga fall kommer handlingarna att skannas in för att därefter handläggas elektroniskt. Migrationsverket har valt att införa den elektroniska handläggningen steg för steg och projektet levererar it-stöd för elektronisk handläggning ärendeslag för ärendeslag. Den första leveransen skedde i april 2012 då Migrationsverket kunde handlägga webbansökningar i kompletta arbetstillstånds- och studerandeärenden elektroniskt. Det nya arbetssättet med it-stöd bygger på att ärenden ska handläggas i ett flöde. Detta innebär att det inte får förekomma balanser eller väntetider. Väntetider kommer endast att uppstå när ärendet måste invänta komplettering från en sökande eller någon annan berörd person eller utredning hos utlandsmyndighet eller hos Migrationsverket.

Det nya arbetssättet har lett till att väntetiden har blivit mycket kort i vissa ärendeslag. Beslut fattas inom någon dag om ärendet är komplett. När arbetssättet är genomfört fullt ut kommer Migrationsverket att kunna erbjuda förutsägbara väntetider i samtliga ärendeslag. Under tiden för genomförandet kommer Migrationsverket att prioritera ärenden som kan handläggas elektroniskt, vilket kan få konsekvenser för övriga ärenden.

För att förbereda enheterna på det nya arbetssättet arbetar Migrationsverket samtidigt med att införa ett enhetligt standardiserat arbetssätt för pappersansökningar. Arbetssättet liknar i vissa avseenden det elektroniska genom att ärenden handläggs i ett flöde. Det finns tider för när handläggningsåtgärder senast ska vidtas och personal ska finnas tillgänglig på ett sådant sätt att det inte uppstår balanser. Det nya arbetssättet introducerades först i förlängningsärenden avseende anknytning. På de enheter som infört arbetssättet ska sökanden kunna få ett beslut inom 25 dagar om inte muntlig utredning krävs. I slutet

av 2014 ska samtliga enheter tillämpa det standardiserade arbetssättet i alla ärendeslag.

Serviceåtaganden

Migrationsverket har infört s.k. serviceåtaganden inom vissa områden. Myndigheten åtar sig i dessa fall att meddela ett beslut inom viss tid om den sökande kommer in med en komplett ansökan i den form myndigheten angett. Ett serviceåtagande förutsätter att dessa ärenden prioriteras på ett sådant sätt att åtagandet kan uppfyllas. Eftersom verket för närvarande har ett stort antal öppna ärenden och långa väntetider har det dock endast varit möjligt att införa serviceåtaganden i ett begränsat antal ärendeslag. På sikt kommer det att införas för samtliga ärenden.

Prioriteringar av webbansökningar och förhållandet till regeringsformen och förvaltningslagen

Det strider enligt Migrationsverket inte mot regeringsformen att prioritera ansökningar som ges in via verkets webbplats framför pappersansökningar. Verket behandlar liknande ärenden på samma sätt och de enskilda kan välja om de vill göra en webbansökan för att få en kortare väntetid eller en pappersansökan och därmed förvänta sig en längre handläggningstid. Alla verkets kunder har visserligen inte tillgång till dator, men i många fall lämnas webbansökan in av någon i Sverige på uppdrag av den sökande. När det gäller förstagångsansökningar i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning kom 80 procent av webbansökningarna från svenska ip-adresser. Verkets handläggning effektiviseras om ärenden kan handläggas elektroniskt. En elektronisk handläggning förutsätter i princip en webbansökan.

Handläggningstider i anknytningsärenden

De främsta anledningarna till att Migrationsverket inte klarat att avgöra alla ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning inom nio månader (se 4 kap. 21 a § utlänningsförordningen) är att det har krävts muntlig utredning med anknytningspersonen i Sverige och att enheterna inte haft resurser att genomföra utredningen i tid, att handläggningstiden på utlandsmyndigheten varit lång eller att domstol återförvisat ärendet till Migrationsverket för förnyad handläggning. I sistnämnda fall öppnas ett redan avgjort ärende, vilket påverkar handläggningstiden.

Förlängningsansökningar

På Migrationsverkets webbplats anges att väntetiden i förlängningsärenden uppgår till fem dagar vid en webbansökan och till 13 månader vid en pappersansökan. En genomgång av statistiken visar dock att skillnaden i handläggningstid är betydligt mindre. När det gäller skillnaden i handläggningstid måste man beakta att webbansökningar normalt kan göras tidigast en månad innan det tidigare tillståndet löper ut. Någon sådan tidsgräns finns inte för pappersansökningar.

För att öka antalet webbansökningar valde Migrationsverket att göra ett serviceåtagande. De som gör en komplett webbansökan får ett beslut inom fem dagar eller ett besked inom samma tid om att det krävs ytterligare utredning. Åtagandet har lett till att 54 procent av förlängningsansökningarna görs via webben.

Arbetsstillstånd

Av de ansökningar om arbetsstillstånd som kommer in till Migrationsverket är 80 procent inte kompletta, vilket leder till längre handläggningstider.

Migrationsverket har infört ett certifieringssystem för arbetsgivare som ger in kompletta ansökningar med anställningsvillkor som kan ligga till grund för tillstånd. Prövningen är densamma som för övriga ärenden, men verket gör inte någon utredning för att säkerställa att certifierade arbetsgivare agerar seriöst i ansökningsprocessen. I nuläget omfattas 480 företag som har en garanterad handläggningstid på fem arbetsdagar.

Utöver ansökningar från certifierade arbetsgivare prioriterar Migrationsverket kompletta ansökningar som kommer in elektroniskt. Om det inte krävs någon ytterligare utredning hanteras dessa ansökningar i regel inom tio dagar. Av samtliga helt elektroniskt handlagda ärenden avgjordes 90 procent inom en dag.

Ett av Migrationsverkets uppdrag är att motverka skenanställningar och att arbetstagare utnyttjas. För att undvika att systemet missbrukas genomför verket omfattande utredningar i ett stort antal ärenden. Särskilda utredningskrav har vidare införts för vissa branscher. Det är inte ovanligt att en sökande byter arbetsgivare eller grund för ansökan under handläggningstiden, vilket försenar handläggningen. Denna typ av problem förekommer normalt inte i ansökningar som rör certifierade arbetsgivare.

Utfärdande av uppehållskort

Ett intyg om att en ansökan om uppehållskort har lämnats in ska utfärdas omedelbart, vilket också sker. Upphållskort och permanent uppehållskort ska utfärdas senast sex månader efter ansökan.

Många gånger är ansökningarna inte kompletta, vilket leder till att handläggningstiden blir längre. I åtskilliga ärenden måste Migrationsverket även genomföra relativt omfattande utredningar för att säkerställa att den anhörige har uppehållsrätt i Sverige. Det har tyvärr förekommit att Migrationsverket inte klarat att hålla den frist på sex månader som gäller i dessa ärenden. För att klara fristen har verket ändrat arbetssätt.

För detta ärendeslag är systemet med webbansökningar inte fullt utbyggt. Migrationsverket handlägger därför endast ett begränsat antal webbansökningar.

Migrationsverkets sammanfattande bedömning

För att kunna hantera de senaste årens kraftiga ökning av antalet asylsökande har Migrationsverket under 2012 flyttat personal från verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap till verksamhetsområde Asylprövning.

Detta har självklart påverkat handläggningstiderna inom verksamhetsområdet negativt.

I de flesta ärendeslag inom verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap har handläggningstiderna ökat. I vissa fall är handläggningstiderna orimligt långa och det förekommer att de frister som anges i lag eller förordning inte hålls, vilket naturligtvis inte är acceptabelt. Under hösten 2013 har personal från verksamhetsområde Asylprövning förts tillbaka till verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap, men på grund av det stora antalet asylsökande har det inte varit möjligt att föra tillbaka alla de tjänster som tidigare flyttats.

Det pågående projektet med elektronisk handläggning väntas leda till att handläggningstiderna för ansökningar inom verksamhetsområdet på sikt ska bli betydligt kortare. Migrationsverket anser inte att det strider mot 1 kap. 9 § regeringsformen att prioritera webbansökningar, eftersom förfarandet är tillgängligt för alla. Det är även i linje med de krav på myndighetens handläggning som ställs upp i 7 § förvaltningslagen.

I enlighet med sitt regleringsbrev har Migrationsverket också infört serviceåtaganden inom vissa ärendeslag, där handläggningstiderna kortats ordentligt.

För att möta det ökade antalet ansökningar har Migrationsverket, förutom att flytta om viss personal och vidta åtgärder för att effektivisera handläggningen, också anställt ny personal. Eftersom det i regel tar tre till sex månader innan en nyanställd är fullt produktiv, kan dock långa handläggningstider på kort sikt inte avhjälpas fullt ut genom nyrekrytering.

I ett beslut den 17 december 2014 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering

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).

Varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts (7 § förvaltningslagen).

För flera av Migrationsverkets ärenden finns det bestämmelser i utlänningsförordningen som reglerar när beslut ska ha fattats. Ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning ska avgöras senast inom nio månader från det att ansökan lämnades in, om det inte finns särskilda skäl (4 kap. 21 a § utlänningsförordningen). Från och med den 1 april 2014 gäller att ett ärende om uppehållstillstånd för arbete ska avgöras senast inom fyra månader från det att ansökan lämnades in (4 kap. 21 b § utlänningsförordningen). Den tiden får dock förlängas om det finns särskilda skäl eller om ansökan behöver kompletteras. Upphållskort och permanent uppehållskort ska utfärdas senast sex månader efter ansökan. Intyg om permanent uppehållsrätt ska utfärdas snarast möjligt (3 a kap. 7 § utlänningsförordningen).

Bedömning

Inledning

I det följande behandlar jag först Migrationsverkets handläggningstider vid verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap. Därefter behandlar jag skillnaden i handläggningstid mellan webbansökningar och pappersansökningar inom verksamhetsområdet, följt av verkets arbete med certifierade arbetsgivare. Sist lämnas några avslutande kommentarer.

Utredningen i ärendet föranleder inte några synpunkter från min sida när det gäller handläggningstiderna inom verksamhetsområde Asylprövning.

Migrationsverkets handläggningstider

Migrationsverkets beslut i ärenden om uppehållstillstånd har stor betydelse för de sökande. Ett beviljat uppehållstillstånd innebär att sökanden får vistas i Sverige, medan ett avslag ofta innebär att personen måste lämna landet eller inte får komma hit. Vid ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning måste sökanden och dennes anhöriga leva i ovisshet om en eventuell återförening under den tid som ansökan handläggs. Att långa handläggningstider i dessa ärenden drabbar enskilda hårt märks tydligt i de anmälningar och samtal som JO får från berörda personer. I en verksamhet som så tydligt påverkar enskildas liv är det av stor vikt att ärenden kan avgöras inom rimlig tid, och naturligtvis inom författningsreglerade frister. Långa handläggningstider ökar dessutom belastningen på myndigheten.

Av utredningen framgår att handläggningstiderna i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning och arbete i många fall är orimligt långa och inte sällan kraftigt överskrider författningsreglerade frister. Detsamma gäller i ärenden om uppehållskort.

Migrationsverket har uppgett att de långa handläggningstiderna i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning och arbete samt i ärenden om uppehållskort främst har orsakats av att antalet asylsökande som kommit till Sverige de senaste åren kraftigt har överstigit de prognoser som gjorts. Att ökningen varit kraftig framgår tydligt av det material som verket har presenterat. Mellan åren 2011 och 2013 ökade antalet nya asylsökande med nästan 25 000, eller med över 80 procent. Jag har förståelse för att det är svårt att göra prognoser för en verksamhet som i stor utsträckning påverkas av händelser i omvärlden som är svåra att förutse. Det är vidare oundvikligt att en stor och oförutsedd ärendetillströmning i det kortare perspektivet kan påverka myndighetens handläggningstider negativt. Även om varje myndighet har en skyldighet att se till att författningsreglerade uppgifter utförs på ett godtagbart sätt, och att det finns en beredskap för att i rimlig utsträckning kunna hantera oförutsedda händelser, skulle Migrationsverket enligt min mening inte kunna lastas för handläggningstider som helt har sin förklaring i sådana omständigheter (se bl.a. JO:s yttrande över betänkandet En ny förvaltningslag, SOU 2010:29, JO 2011/12 s. 614, dnr 3239-2010). Frågan är dock om de långa handläggningstiderna inom verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap beror på den oförutsedda ökningen av antalet asylsökande.

Migrationsverket har i sitt yttrande uppgett att ett antal årsarbetskrafter fördes över från verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap till asylprövningen i december 2012, men har i övrigt inte redogjort för hur det ökade antalet asylsökande påverkat arbetsbelastningen för verksamhetsområdet. Av de uppgifter som Migrationsverket har lämnat framgår att bemanningen inom verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap ökade med 11 procent mellan 2011 och 2013, medan antalet inkomna ärenden under samma period endast ökade med 5 procent. Utifrån de uppgifter som Migrationsverket har presenterat är det svårt att se att det ökade antalet asylsökningar, i vart fall ensamt, kan förklara de långa handläggningstiderna.

De uppgifter som Migrationsverket har redovisat tyder på att verkets egna prioriteringar bidragit till långa handläggningstider av vissa ärenden. Utifrån de uppgifter som presenterats om handläggningstidernas förändring, verkets nya arbetssätt och om de serviceåtaganden som har införts, tycks de enklare ärendena ha prioriterats inom verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap. Det är självklart att enkla och kompletta ärenden kan och ska handläggas betydligt snabbare än ofullständiga ärenden som behöver utredas. Jag har också förståelse för att en myndighet vid en kraftig arbetsanhopning väljer att i viss utsträckning prioritera enklare ärenden. Att enklare ärenden regelmässigt kan avgöras i ett tidigt skede får dock inte leda till att handläggningen av mer omfattande eller komplicerade ärenden helt avstannar eller prioriteras ned under en längre tid. Det underlag som Migrationsverket presenterat tyder på att detta har skett.

Migrationsverket måste alltså sammantaget kritiseras för de långa handläggningstiderna och för att författningsreglerade tidsfrister regelmässigt överstrids.

Migrationsverket har uppgett att samtliga enheter inom verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap har fått i uppdrag att minska väntetiderna och kontinuerligt avgöra de äldsta ärendena. Det är angeläget att verket följer upp hur detta uppdrag utförs och överväger vilka prioriteringar som bör göras.

Prioritering av webbansökningar

Av utredningen framgår att det inom flera av de granskade ärendeslagen är avsevärd skillnad i handläggningstid mellan webbansökningar och pappersansökningar. Exempel på stora skillnader finns inom ärendeslaget förlängning av uppehållstillstånd på grund av anknytning. Skillnaderna i handläggningstid mellan webbansökningar och pappersansökningar uppgick under 2013 till cirka nio månader för de äldsta ärendena inom detta ärendeslag.

Migrationsverket har uppgett att man för att förmå människor att ansöka via webben har valt att prioritera webbansökningar före pappersansökningar bland ärenden i samma skede av handläggningen, t.ex. inom den grupp ärenden som är klara att avgöra och inom den grupp ärenden som behöver kompletteras. Utredningen i ärendet visar inte hur stora skillnader i handläggningstid denna prioritering har föranlett. Migrationsverkets uppgifter tyder dock på att skillna-

derna är betydande. Migrationsverket har bedömt att verkets prioritering är förenlig med bestämmelserna i 1 kap. 9 § regeringsformen, eftersom förfarandet med webbansökningar är tillgängligt för alla. Migrationsverket har också motiverat sin prioritering med att webbansökningar effektiviserar och underlättar handläggningen samt avlastar utlandsmyndigheterna.

En myndighet ska enligt 1 kap. 9 § regeringsformen i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen (likhetsprincipen) samt iaktta saklighet och opartiskhet (objektivitetsprincipen). Av bestämmelsen följer att lika fall ska behandlas lika och att en myndighets prioriteringar mellan ärenden i samma ärendeslag måste kunna motiveras med objektiva godtagbara skäl. Att t.ex. skilja ut kompletta ansökningar där det snabbt går att konstatera att uppehållstillstånd ska beviljas eller att ge förtur på grund av ett ärendes brådskande natur, är enligt min mening förenligt med såväl likhets- som objektivitetsprincipen. Att utan författningsstöd och enbart av effektivitetsskäl välja att handlägga webbansökningar snabbare än andra, i övrigt likvärdiga ansökningar, kan däremot inte anses förenligt med dessa principer. Det innebär att sakligt sett lika fall medvetet behandlas olika. Det kan dessutom inte förutsättas att alla som ansöker om uppehållstillstånd har tillgång till en dator eller på annat sätt har möjlighet att ge in en webbansökan.

En annan sak är att handläggningstiden kan variera något beroende på hur en ansökan har gjorts. Som exempel kan nämnas att det kan ta längre tid att handlägga en pappersansökan än en webbansökan om det är så att en pappersansökan måste skickas per post mellan två myndigheter medan en webbansökan kan sändas över elektroniskt.

Migrationsverket ska alltså kritiseras för att man prioriterat handläggningen och avgörandet av webbansökningar på bekostnad av handläggningstiden för pappersansökningar. Jag förutsätter att verket ser över sina handläggningsrutiner i detta avseende.

Certifierade arbetsgivare

För ansökningar om uppehållstillstånd på grund av arbete har Migrationsverket infört ett certifieringssystem för arbetsgivare. Ansökningar från certifierade arbetsgivare handläggs i särskild ordning.

Migrationsverket har uppgett att ansökningar som är kompletta när de kommer in och därför inte kräver någon ytterligare utredning i stor utsträckning hanteras likvärdigt, oavsett om arbetsgivaren är certifierad eller inte. Enligt Migrationsverket avgjordes 90 procent av de ärenden där arbetsgivaren var certifierad inom två dagar under 2013. Den absoluta majoriteten av ansökningarna måste därmed ha varit kompletta när de gavs in. Kompletta webbansökningar i ärenden där arbetsgivaren inte är certifierad hanteras enligt verket som regel inom tio dagar.

Utifrån det underlag som finns i detta ärende anser jag mig inte ha tillräckligt stöd för slutsatsen att certifierade arbetsgivare gynnas på ett otillbörligt sätt i förhållande till andra som ger in en komplett webbansökan. Skillnaden i handläggningstid är visserligen relativt stor, men handläggningstiderna för båda ärendegrupperna är enligt Migrationsverkets uppgifter mycket korta.

Hur lång tid det tar att handlägga en komplett pappersansökan i ett ärende där arbetsgivaren inte är certifierad framgår inte av Migrationsverkets yttrande. Det framgår dock att de ärendena inte prioriteras. Av yttrandet framgår det inte heller hur handläggningstiderna ser ut i ärenden som inte är kompletta. Jag vill därför betona det som utvecklats i föregående avsnitt, nämligen att handläggningen av vissa grupper av ansökningar inte får prioriteras på bekostnad av handläggningstiden för andra grupper, om det inte kan motiveras med objektivt godtagbara skäl.

Underlaget i detta ärende ger alltså inte anledning till kritik av systemet med certifierade arbetsgivare. Det väcker dock en del frågor som inte kunnat utredas i det här ärendet. Det kan finnas skäl för mig att behandla dessa i ett annat sammanhang.

Avslutande synpunkter

Jag har vid min granskning funnit skäl att rikta kritik mot Migrationsverket för de långa handläggningstiderna i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning och arbete samt uppehållskort, och för att man prioriterat webbansökningar före pappersansökningar. Kritiken grundar sig på förhållanden under perioden 2011–2013, och ger inte någon bild av hur situationen ser ut hos Migrationsverket i dag. Utifrån de uppgifter som presenteras på verkets webbplats och de anmälningar och telefonsamtal som fortsätter att komma in till JO, finns det anledning att tro att handläggningstiderna har ökat ytterligare under 2014. Det finns därför skäl för mig att noggrant följa utvecklingen på området genom den löpande klagomålshanteringen, inspektioner och de andra sätt som kan vara lämpliga. Jag kommer under 2015 att besöka Migrationsverket och dess ledning för att få en utförlig och aktuell bild av verkets handläggningstider, prioriteringar och rutiner.

Kritik mot Migrationsverket för bristande service och tillgänglighet samt för ett felaktigt beslut om registrering av uppehållsrätt

(Dnr 3549-2013)

Beslutet i korthet: Under 2013 kom det in ovanligt många klagomål till JO som rörde brister i Migrationsverkets service och tillgänglighet. I beslutet behandlas en av anmälningarna och möjligheterna generellt att komma i kontakt med verket per telefon och e-post.

Av utredningen framgår att Migrationsverket har haft problem med att hantera enskildas telefonsamtal och e-postförfrågningar på ett godtagbart sätt, men också att verket vidtagit vissa åtgärder för att komma till rätta med problemen, bl.a. genom att införa ett s.k. callbacksystem hos verkets kundtjänst. För att förvaltningslagens krav på service och tillgänglighet ska tillgodoses krävs dock även att enskilda kan få kontakt med personal vid verkets olika enheter inom rimlig tid. De klagomål som kommit in till JO visar att Migrationsverket inte alltid lever upp till detta krav.

Migrationsverket kritiseras för att ha brustit i service och tillgänglighet. Verket kan inte heller undgå kritik för att ha meddelat ett felaktigt beslut om registrering av uppehållsrätt.

Med anledning av att antalet anmälningar om brister i Migrationsverkets service och tillgänglighet alltså är relativt högt finns det anledning för JO att ägna fortsatt uppmärksamhet åt frågan.

Bakgrund

Under 2013 kom det in ovanligt många klagomål till JO som rörde brister i Migrationsverkets service och tillgänglighet. Klagomålen handlade om att det var svårt att få kontakt med verket, att tjänstemän regelmässigt kopplade bort sina telefoner, att meddelanden med önskemål om återuppringning inte åtgärdades och att e-postmeddelanden inte besvarades. Jag valde att utreda ett av dessa ärenden närmare och att vid denna utredning även granska möjligheterna generellt för enskilda att komma i kontakt med verket per telefon och e-post. De klagomål på Migrationsverkets service och tillgänglighet som därefter kom in till JO avslutades med hänvisning till den pågående utredningen.

Anmälan

I en anmälan till JO den 18 juni 2013 framförde A.N. klagomål mot Migrationsverket. Av anmälan framgick följande.

Under hösten 2012 ansökte A.N. om registrering av uppehållsrätt. Hon ville registreras som en person med tillräckliga tillgångar för sin försörjning. I början av februari 2013 fick hon ett registreringsbevis från Migrationsverket där det felaktigt angavs att hon hade uppehållsrätt som studerande. Den felaktiga registreringen fick bl.a. till följd att hon inte kunde få ett personnummer, eftersom Skatteverket kräver att studenter visar upp ett intyg på att de studerar i Sverige. När hon försökte kontakta Migrationsverket per telefon för att få grunden för

uppehållsrätten ändrad dröjde det ibland upp till två timmar innan hon kopplades fram. Väl framme kopplades hon vidare till den person som hade handlagt hennes ärende. Den personen svarade emellertid aldrig. I stället meddelade en telefonsvarare att handläggaren av olika anledningar inte var tillgänglig. I slutet av mars 2013 skickade hon ett e-postmeddelande till handläggaren och frågade om det var möjligt att ändra grunden för hennes uppehållsrätt. Hon fick inte något svar. I början av juni 2013 skickade hon ytterligare ett e-postmeddelande till Migrationsverket, via kontaktformuläret på verkets webbplats, och bad om att få byta handläggare eftersom den hon hade aldrig var tillgänglig. Inte heller denna gång fick hon något svar.

Utredning

Handlingar i ärendet hämtades in. JO begärde därefter att Migrationsverket skulle yttra sig över anmälan och redogöra för möjligheterna generellt att komma i kontakt med verket per telefon och e-post.

Migrationsverket yttrade sig genom ställföreträdande generaldirektören Mikael Ribbenvik.

Yttrande över A:N:s anmälan

Av bakgrundsbeskrivningen i Migrationsverkets yttrande framgick bl.a. följande.

A:N:s ärende handlades vid verkets tillståndsenhet i Växjö. Handläggaren bedömde A.N. som student på grund av det studieintyg som fanns i ärendet. Intyget tillhörde dock A:N:s sambo. Den 18 februari 2013 antecknade Migrationsverkets kundtjänst att en anhörig till A.N. hade hört av sig och meddelat att registreringen var felaktig och att A.N. ville att den skulle ändras. I anteckningen uppges att Migrationsverket ska kontakta A.N. Den person som handlade ärendet var sjukskriven under perioden 8 mars–30 april 2013. Handläggarens telefonsvarare lyssnades inte av under den tiden.

I fråga om registreringen av A.N:s uppehållsrätt redovisade Migrationsverket följande bedömning:

Tillståndsenheten i Växjö har felaktigt registrerat uppehållsrätt för A.N. som studerande i stället för som en person med egna tillgångar för försörjningen. Detta fel borde ha åtgärdats av verket så snart det uppmärksammades. Felet har inneburit stora konsekvenser för A.N., eftersom hon inte kunnat folkbokföra sig och få ett svenskt personnummer. [---]

Migrationsverket beklagar det inträffade och kommer att åtgärda detta omgående. Verket kommer att be A.N. om ursäkt för vad hon utsatts för.

Vad gäller A:N:s problem med att komma i kontakt med Migrationsverket gjorde myndigheten följande bedömning:

Enligt [Migrationsverkets telefonpolicy] har handläggare i Växjö telefontid måndag–fredag klockan 9.00–10.00. Enhetschefen ska ha sin telefon öppen hela dagen. Varje medarbetare ansvarar för att dennes telefon och e-post bevakas, spärras eller vidarekopplas vid en eventuell frånvaro. Enhetschefen är alltid ytterst ansvarig.

Det får anses klarlagt att enheten i det aktuella ärendet har brustit i tillämpningen av verkets interna telefonpolicy. En förnyad genomgång av telefonpolicyn ska snarast ske på den aktuella enheten.

Migrationsverkets service och tillgänglighet

I sitt yttrande uppgav Migrationsverket följande om möjligheterna generellt att komma i kontakt med verket per telefon och e-post:

Migrationsverket har de senaste åren på olika sätt arbetat med att öka kapaciteten i verkets servicekanaler (telefon, e-post, webb, personligt besök). Antalet mottagna samtal på kundtjänsten har tredubblats på fyra år. Under samma tid har efterfrågan från kund att komma i kontakt med verket ökat i takt med att ärendebalanserna stigit, främst på tillståndssidan. Antalet samtal från andra myndigheter har också ökat i omfattning.

Migrationsverket är medvetet om att trycket i telefon är högt och att det kan vara svårt både att nå verket och att kötiderna ibland kan vara långa.

Svårigheterna att nå verket har varit större än normalt då myndigheten under våren 2013 bytte telefonoperatör. Detta medförde en hel del tekniska problem för ett stort antal användare. Kundtjänsten drabbades särskilt hårt, vilket gjorde att förmågan till snabb hantering av telefonsamtal och e-post försvårades väsentligt. Den aktuella perioden ökade också väntetiderna kraftigt på att få svar på e-post. Flera kunder valde då att ringa om sitt ärende i stället.

Genom ett antal förbättringsåtgärder har verket nu en väntetid på ca två till tre dagar för svar på e-post. Kundtjänsten besvarar nu ca 9 000 samtal per vecka med en genomsnittlig väntetid på 17–19 minuter. Andra myndigheter samt arbetsgivare har en särskilt prioriterad linje in till kundtjänsten där väntetiden i snitt ligger på ca två minuter. Myndighetens växel har alltid haft en hög servicegrad och besvarar samtliga samtal inom ca en minut.

Som ett led i ökad kundnöjdhet har Migrationsverket ett s.k. callbacksystem under införande. Kunden kan [...] välja att behålla sin plats i kön, [och bli] uppringd när det blir dennes tur.

Migrationsverket är en myndighet med höga krav på service och tillgänglighet. Telefonkulturen är en viktig del i detta. Telefonsamtal är en central kanal för kommunikation med enskilda och en angelägen del av myndighetens ansikte utåt. Myndigheten ska se till att den enskilde som ringer får svar på sina frågor så snabbt som möjligt. Vid telefonkontakter gäller sekretesslagens regler för utlämnande av information. Utgångspunkten ska vara ett professionellt och serviceinriktat bemötande samt en hög kvalitet.

Enligt verkets telefonpolicy ska tjänstemannen vara tillgänglig för telefonsamtal. När tjänstemannen inte är det ska han/hon se till att det finns ett meddelande om när han/hon kan nås eller en hänvisning. Tjänstemannen ska snabbt ringa tillbaka till den som lämnat meddelande på telefonsvaren. Den som tar emot ett samtal har ansvar för att den som ringer får kontakt med rätt person eller funktion genom att samtalet vidarekopplas eller hänvisar till rätt person eller funktion.

I ett beslut den 17 december 2014 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering

I 4 § förvaltningslagen anges att varje myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig

med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt.

Enligt 5 § förvaltningslagen ska myndigheterna ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Myndigheterna ska också se till att det är möjligt för enskilda att kontakta dem med hjälp av telefax och elektronisk post och att svar kan lämnas på samma sätt.

Bedömning

I det följande behandlar jag först Migrationsverkets registrering av A.N. som studerande med uppehållsrätt. Därefter behandlar jag Migrationsverkets service och tillgänglighet, först i A.N:s fall och sedan generellt.

Registreringen av uppehållsrätt

Vid tidpunkten för Migrationsverkets registrering av A.N. hade verket i uppgift att utfärda registreringsbevis till en medborgare i en EES-stat med uppehållsrätt (se 3 a kap. 7 § utlänningsförordningen i dess lydelse t.o.m. den 31 april 2014). Av utredningen framgår att beslutet att registrera A.N. som en person med uppehållsrätt som studerande var felaktigt. Myndigheten kan inte undgå kritik för detta.

Migrationsverkets service och tillgänglighet

A.N. har beskrivit hur hon försökte komma i kontakt med Migrationsverket för att påtala den felaktiga registreringen. Under mer än fyra månaders tid var det inte möjligt för A.N. att komma i kontakt med handläggaren, och hon fick inte kontakt med någon annan på den berörda enheten. Det finns inte någon anledning att ifrågasätta A.N:s uppgifter, och Migrationsverket har i sitt yttrande bekräftat att tillståndsenheten i Växjö brustit i tillämpningen av verkets telefonpolicy.

Utöver A.N:s anmälan har JO fått in ett flertal klagomål på brister i Migrationsverkets service och tillgänglighet. Det har i huvudsak handlat om att det varit svårt att få kontakt med verket, att tjänstemän regelmässigt kopplat bort sina telefoner, att meddelanden med önskemål om återuppringning inte har åtgärdats och att e-postmeddelanden inte har besvarats. Utredningen bekräftar att Migrationsverket haft problem med att hantera enskildas telefonsamtal och e-postförfrågningar på ett godtagbart sätt.

Migrationsverkets beslut är ofta av stor betydelse för hur enskilda inrättar sina liv och planerar sin framtid. I en sådan verksamhet ökar enskildas behov av att kunna komma i kontakt med myndighetens personal för att få information om bl.a. ärendehandläggningen. Detta gäller naturligtvis särskilt om handläggningen av någon orsak drar ut på tiden. Att Migrationsverket upprätthåller förvaltningslagens krav på service och tillgänglighet är alltså mycket angeläget.

Jag är medveten om att belastningen på Migrationsverket har ökat kraftigt de senaste åren och att man har problem med långa handläggningstider (se bl.a. JO:s beslut den 17 december 2014, dnr 5497-2013). En ansträngd arbetssituation påverkar naturligtvis förutsättningarna för god service och tillgänglighet

negativt. Det bör dock betonas att verket måste ha beredskap för att kunna hantera förvaltningslagens krav på service och tillgänglighet även vid en ökad arbetsbelastning.

I sitt yttrande har Migrationsverket redogjort för förbättringar inom verkets kundtjänst, bl.a. införandet av ett callbacksystem. Att bli uppringd i stället för att tvingas stå i telefonkö underlättar påtagligt för de människor som vill komma i kontakt med kundtjänsten. Alla frågor kan dock inte besvaras av dem. För att förvaltningslagens krav på service och tillgänglighet ska tillgodoses krävs även att enskilda kan få kontakt med personal vid verkets olika enheter inom rimlig tid. Följs Migrationsverkets telefonpolicy bör detta inte vara något problem. Av de många klagomål som kommit in till JO om bristande återkoppling när det gäller telefonmeddelanden och e-postförfrågningar framgår dock att det finns brister på flera av verkets enheter när det gäller service och tillgänglighet. Det är därför angeläget att verket går igenom förvaltningslagens bestämmelser med sin personal och vidtar de åtgärder som krävs för att telefonpolicyen ska efterlevas.

Migrationsverket ska sammanfattningsvis kritiseras för de brister i service och tillgänglighet som konstaterats i A.N:s ärende och för att verket generellt inte har lyckats upprätthålla en godtagbar nivå när det gäller service och tillgänglighet.

Jag utgår från att Migrationsverkets arbete för att uppnå en godtagbar nivå i dessa avseenden kommer att få effekt och att de problem som påtalats därmed ska vara övergående. Antalet anmälningar till JO om brister i service och tillgänglighet är dock alltför relativt högt. Det finns därför anledning för mig att ägna fortsatt uppmärksamhet åt frågan.

Uttalanden om Migrationsverkets förteckning över offentliga biträden som är uppsatta för uppföljning, tillsyn och kontroll

(Dnr 4500-2013)

Beslutet i korthet: Migrationsverket förde upp en advokat på en förteckning som kallas "Förteckning med namn på de offentliga biträden som är uppsatta för uppföljning, tillsyn och kontroll" eftersom verket funnit skäl att ifrågasätta hans lämplighet. Enligt verket är förteckningen ett hjälpmedel vid den lämplighetsbedömning som görs vid förordnanden av offentliga biträden i enskilda ärenden, men innebär inte en obehörighetsförklaring.

I beslutet konstaterar JO att Migrationsverket har ett ansvar för att ett biträde som förordnas är tillräckligt kompetent för uppdraget, och måste ha ett system för att ta till vara och dokumentera kunskaper om brister som visats hos ett offentligt biträde. Med hänsyn till de långtgående konsekvenser som kan följa av att bli uppförd på förteckningen är det angeläget att åtgärden är nog övervägd och sakligt motiverad. Endast omständigheter som innebär att lämpligheten måste ifrågasättas bör noteras. Misskötsamheten hos den berörde ska ha nått upp till en viss grad av allvar och uppgifterna måste vara preciserade och objektivt konstaterbara. Det är vidare angeläget att själva förfarandet uppfyller grundläggande rättssäkerhetskrav. I beslutet utvecklas hur detta kan säkerställas.

Advokaten fördes upp på förteckningen för att han inte hade överklagat ett beslut som gått sökanden emot, trots att det inte hade kunnat klarläggas att han hade fått sökandens uppdrag att överklaga. Enligt JO:s mening är det tveksamt om det som kan läggas honom till last är av sådan allvarlig karaktär att hans lämplighet som offentligt biträde måste ifrågasättas. Åtgärden att föra upp honom på förteckningen ligger dock inom det bedömningsutrymme som får anses godtagbart. Det finns därför inte tillräckliga skäl att rikta någon kritik mot Migrationsverket.

Bakgrund

Advokaten Stefan Stålnacke var förordnad som offentligt biträde i ett asylärende. Migrationsverket avlog ansökan om asyl den 11 september 2012. Samma dag skrev Stefan Stålnacke till sökanden och underrättade honom om beslutet och de huvudsakliga skälen för detta. Han upplyste också om att det gick att överklaga beslutet och att sökanden snarast skulle kontakta honom om denne ville överklaga. Stefan Stålnacke angav också att om sökanden inte hörde av sig, utgick han från att denne godtagit beslutet. Den 18 september 2012 delgavs sökanden beslutet vid ett telefonsamtal med tolkning. Den 9 oktober 2012 vann beslutet laga kraft.

Sökanden framförde därefter klagomål till Migrationsverket på Stefan Stålnackes hantering av ärendet. Han uppgav att han hade kontaktat Stefan Stålnacke i samband med underrättelsen om beslutet för att få hjälp att överklaga, men att Stefan Stålnacke inte haft tid. Sökanden uppgav vidare att han därefter

hade försökt nå Stefan Stålnacke genom telefonsamtal och sms utan att få kontakt med honom.

I en skrivelse till Stefan Stålnacke den 20 november 2012 redogjorde Migrationsverket för sökandens klagomål och anförde att verket ansåg att det fanns skäl att ifrågasätta Stefan Stålnackes lämplighet som offentligt biträde. Verket angav att konsekvensen av detta kunde bli att den aktuella händelsen noterades i verkets förteckning över biträden som uppvisat allvarliga eller upprepade brister. Stefan Stålnacke gavs tillfälle att yttra sig i saken.

Stefan Stålnacke bestred i en skrivelse till Migrationsverket den 29 november 2012 att det fanns skäl att ifrågasätta hans lämplighet som offentligt biträde och redogjorde för hur han hade handlagt ärendet. Han uppgav att han via sökandens tidigare gode man hade försökt få kontaktuppgifter till sökanden och att den enda tillgängliga adressen var den som han skickade skrivelsen till den 11 september 2012. Därefter hade han fått uppgift om att sökanden var delgiven beslutet. Först den 7 november 2012 besökte sökanden honom och då hade överklagandetiden gått ut. Stefan Stålnacke hade inte någon notering om att sökanden skulle ha försökt kontakta honom före detta datum. Han anförde också att han inte hade haft någon fullmakt eller något uppdrag att överklaga beslutet och att han därför inte hade gjort det.

Den 24 april 2013 anförde Migrationsverket bl.a. följande i en skrivelse till Stefan Stålnacke:

Migrationsverket anser att den omständigheten att biträdet inte erhållit fullmakt från sökanden inte innebär att biträdet är förhindrad att klaga för sökandens räkning. Om den sökande inte klart uttryckt önskemål om att denne inte vill överklaga ett beslut som går honom emot och inte går att nå innan klagotiden går ut får det anses åligga biträdet att klaga på beslutet.

Migrationsverket anser därmed att du, genom att inte överklaga verkets beslut, inte tillvaratagit din klients intresse på sådant sätt som kan förutsättas. Det finns därför anledning att ifrågasätta din lämplighet som offentligt biträde i utlänningsärenden. Ditt namn kommer därför att noteras i en förteckning rörande offentliga biträden som är uppsatta för uppföljning och kontroll. Förteckningen utgör ett hjälpmedel vid den lämplighetsbedömning som görs vid förordnanden av offentliga biträden i enskilda ärenden. Noteringen i förteckningen innebär att verkets tjänstemän uppmärksammas på att det finns skäl att ifrågasätta personens lämplighet som offentligt biträde. Uppförandet i förteckningen utgör dock inte en obehörighetsförklaring.

På förfrågan från Stefan Stålnacke uppgav Migrationsverket att verket inte ansåg att åtgärden att notera någon i förteckningen var ett beslut som kan överklagas. Vidare anfördes följande:

Det finns inte någon fastställd tidsgräns för hur lång tid en notering rörande en händelse om misskötsamhet ska vara noterad i förteckningen utan detta beror bl.a. på vilken form av misskötsamhet som ligger till grund för noteringen i fråga och hur det offentliga biträdet därefter skött sina förordnanden samt om det kommit till verkets kännedom att denne vidtagit några åtgärder för att förhindra att det begångna misstaget sker på nytt.

Migrationsverket anförde även att verket såg allvarligt på Stefan Stålnackes misskötsel och att personer som noteras i förteckningen av liknande skäl normalt sett kvarstår i förteckningen i minst ett år.

Stefan Stålnacke överklagade ändå Migrationsverkets beslut att föra upp honom på förteckningen och yrkade att beslutet skulle undanröjas. Förvaltningsrätten i Luleå avvisade överklagandet i ett beslut den 8 januari 2014. En notering i den aktuella förteckningen utgjorde enligt domstolen inte ett beslut som kan överklagas eftersom noteringen inte kunde anses ha direkta rättsverkningar för den enskilde på samma sätt som ett beslut. Kammarrätten i Sundsvall gjorde samma bedömning i en dom den 8 juli 2014. En ledamot var skiljaktig. Domen hade vid tiden för detta beslut inte vunnit laga kraft.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 15 augusti 2013 framförde Stefan Stålnacke kritik mot att han förts upp på förteckningen. Han anförde att det som åberopats mot honom inte var av sådan art att han skulle noteras i förteckningen. Han uppgav vidare att han inte hade fått några förordnanden sedan november 2012 och att detta inneburit uteblivna inkomster i hans verksamhet. Enligt Stefan Stålnacke innebär det förhållandet att han förts upp på förteckningen att Migrationsverket hade svartlistat honom som offentligt biträde.

Utredning

Migrationsverkets yttrande

JO begärde att Migrationsverket skulle yttra sig över handläggningen av Stefan Stålnackes ärende.

Migrationsverket (generaldirektören Anders Danielsson) kom in med ett yttrande. I detta redovisades upplysningar från bl.a. verksjuristen Åsa Ströhm som är central samordnare för frågor rörande offentliga biträden och ansvarig för verkets förteckning över de offentliga biträden som är uppsatta för uppföljning, tillsyn och kontroll.

Migrationsverket anförde att förteckningen är en del av verkets klagomåls- hantering och kvalitetssäkring vid förordnanden av offentliga biträden. Den innehåller en sammanställning av uppgifter om allvarliga eller upprepade brister hos offentliga biträden och finns tillgänglig för den personal inom verket som arbetar med biträdesförordnanden.

Förteckningen administreras av verkets centrala samordnare för frågor rörande offentliga biträden. Till sin hjälp har samordnaren ett antal personer som ingår i verkets centrala organisation för frågor rörande offentliga biträden. Medlemmarna i gruppen består för närvarande (november 2014) av en expert på stabsnivå inom verksamhetsområde Besök, bosättning och medborgarskap, en enhetschef på stabsnivå inom verksamhetsområde Asylprövning, en teamledare inom verksamhetsområde Asylprövning och två beslutfattare inom de nämnda verksamhetsområdena.

Migrationsverket anförde följande om förteckningens funktion:

Förteckningen fyller en mycket viktig funktion i verkets kvalitetsarbete med biträdesförordnanden eftersom verket med hjälp av förteckningen har möjlighet att tillvarata tidigare erfarenheter av ett offentligt biträde. Lämp-

lighetsbedömningen ska göras i varje enskilt ärende i samband med förordnandet av ett offentligt biträde och informationen i förteckningen utgör en del av beslutsunderlaget vid biträdesförordnanden.

— — —

Förteckningen är ett hjälpmedel vid den lämplighetsbedömning som görs vid förordnanden av offentliga biträden i enskilda ärenden. Uppförandet av en person i förteckningen innebär att handläggare och beslutsfattare inom verket uppmärksammas på att det finns skäl att ifrågasätta personens lämplighet som offentligt biträde. Notering av en person i förteckningen utgör ingen obehörighetsförklaring och det finns inget förbud mot att förordna personen som offentligt biträde. Det är alltså inte fråga om någon "svartlistning". Som ett led i klagomålshanteringen och kvalitetssäkringen informeras berörda biträden/ombud om aktuellt klagomål eller uppvisad brist och bereds möjlighet att komma in med erinringar. Uppgifter rensas från sammanställningen om de av någon anledning inte längre är relevanta. Information till verkets personal om förteckningens status och betydelse finns både i direkt anslutning till själva förteckningen, i en handbok samt i den ovan nämnda rutinen.

Efter att ha redogjort för verkets inledande skriftväxling med Stefan Stålnacke i frågan om att föra upp honom på förteckningen anförde Åsa Ströhm följande:

Vid telefonmöte med de tjänstemän som ingår i Migrationsverkets centrala organisation för frågor rörande offentliga biträden den 7 februari 2013 beslutades det att Stefan Stålnacke skulle föras upp på Migrationsverkets förteckning med namn på de offentliga biträden som är uppsatta för uppföljning, tillsyn och kontroll. Den som ansvarade för handläggningen av ärendet fick samtidigt i uppdrag att avsluta verkets skriftväxling med Stefan Stålnacke. Den 24 april 2013 fick Stefan Stålnacke skriftligen besked om att Migrationsverket ansåg att han genom sitt agerande i ärendet inte tillvaratagit sin klients intresse på sådant sätt som kan förutsättas och att hans namn därför skulle komma att noteras i den ovan nämnda förteckningen. I skrivelsen poängterades, liksom i den första skrivelsen till Stefan Stålnacke, att uppförandet i förteckningen inte innebär en obehörighetsförklaring utan endast ett hjälpmedel i samband med den lämplighetsbedömning som sker i samband med att ett offentligt biträde förordnas i det enskilda ärendet.

Den 26 april 2013 [...] förde jag i egenskap av samordnare för Migrationsverkets centrala organisation för frågor rörande offentliga biträden upp Stefan Stålnackes namn på förteckningen ifråga samt kontaktade skriftligen Sveriges advokatsamfund för att informera samfundet om den åtgärd som verket vidtagit. Till skrivelsen bifogades den korrespondens som förekommit mellan verket och Stefan Stålnacke.

— — —

Migrationsverket redovisade följande bedömning:

Om klienten till ett offentligt biträde inte klart uttryckt önskemål om att denne inte vill överklaga ett beslut som gått denne emot och det inte går att nå klienten innan klagotiden går ut, anser verket att det åligger biträdet att klaga på beslutet. [— —]

[...] Det [får] inte råda någon tvekan om att den som förordnas som offentligt biträde uppträder professionellt gentemot klienten och tillvaratar hans eller hennes intressen. På grund av de mycket allvarliga konsekvenser som kan bli följden av att ett överklagande ges in för sent eller inte ges in alls är det enligt verkets uppfattning av mycket stor vikt för den enskilde att offentliga biträdet bistår den enskilde med att överklaga och att detta ges

in rätt tid. Om detta inte sker och beslutet därför vinner laga kraft är den enskilde hänvisad till extraordinära rättsmedel.

Eftersom Stefan Stålnacke inte har överklagat beslutet anser verket att han inte har uppträtt professionellt gentemot sin klient och att han har åsidosatt sin klients intressen. Han har därför visat prov på sådana brister i sitt ställföreträdarskap att det funnits anledning att notera honom i verkets förteckning.

JO hämtade därefter in vissa kompletterande upplysningar från Migrationsverket om verkets rutiner för att kontrollera uppgifterna i förteckningen. Under rubriken ”Rensning av uppgifter i förteckningen” anges följande:

För att säkerställa att uppgifterna i förteckningen är korrekta och relevanta ska förteckningen regelbundet och senast ca var sjätte vecka granskas och vid behov rensas.

Migrationsverket upplyste om att det är den centrala samordnaren som har det huvudsakliga ansvaret för att uppgifterna i förteckningen är korrekta och som gör den regelbundna granskningen. De övriga tjänstemän som ingår i den centrala organisationen ansvarar för att informera samordnaren om de får kännedom om något som gör att en person som finns uppförd på förteckningen bör tas bort.

Advokatsamfundets disciplinnämnd

Sveriges advokatsamfunds disciplinnämnd tilldelade i ett beslut den 22 augusti 2013 Stefan Stålnacke en erinran med anledning av det inträffade. Motiveringen till beslutet var följande:

I ifrågavarande typ av uppdrag bör advokatens utgångspunkt vara att klienten önskar överklaga beslut som gått klienten emot. Även om besked från klienten inte förelegat har det därför ålegat Stefan Stålnacke att överklaga beslutet till undvikande av rättsförlust. Genom att inte göra det har han åsidosatt sina plikter som advokat.

Fyra ledamöter var skiljaktiga och anförde följande:

I ärendet är utrett att advokaten försökt förvissa sig om klienten önskade överklaga beslutet, men att han inte lyckats med det. I en sådan situation kan det inte i ärenden av nu aktuellt slag anses vara en skyldighet för advokaten att överklaga beslutet. Ärendet bör därför inte föranleda någon åtgärd.

I ett beslut den 5 december 2014 uttalade *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering m.m.

Förordnande av offentliga biträden m.m.

Enligt 18 kap. 1 § utlänningslagen ska offentligt biträde förordnas i bl.a. vissa ärenden om avvísning och utvisning, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

Allmänna bestämmelser om offentliga biträden finns i lagen om offentligt biträde. I denna anges bl.a. att det är den domstol eller myndighet som handlägger målet eller ärendet i sak som ska besluta i frågor om offentligt biträde (2 §). Detta innebär att det i huvudsak är Migrationsverket som förordnar offentliga biträden i utlänningsärenden.

Kraven på offentliga biträden är desamma som de som gäller för rättshjälpsbiträden. En advokat, en biträdande jurist på en advokatbyrå eller någon annan som är lämplig för uppdraget får förordnas som biträde. Om den som ska biträddas själv föreslagit någon som är lämplig ska den personen förordnas, om det inte finns särskilda skäl mot det. (Se 5 § lagen om offentligt biträde och 26 § rättshjälpslagen.)

Även om det inte finns några formella behörighetskrav gäller som regel att den som förordnas ska ha en juristexamen. För att någon annan ska anses lämplig krävs att den personen har stora kunskaper inom ett särskilt område som kan medföra att ärendet eller målet behandlas på ett bättre och mer effektivt sätt än vad som annars hade varit fallet. (Se prop. 1996/97:9 s. 155 och 216.)

Det anges inte i lagtexten hur lämplighetsbedömningen ska göras. I förarbetena understryks vikten av att de som förordnar biträden gör en verklig prövning av bitrådets kvalifikationer. Det är den som vill förordnas som har bevisbördan för att han eller hon uppfyller lämplighetskravet. Det allmänna lämplighetskravet avser även den som är advokat eller biträdande jurist vid en advokatbyrå. (Se a. prop. s. 156 och 216.)

Migrationsverkets rutiner vid lämplighetsbedömningen av offentliga biträden behandlades vid utvärderingen av den nya instans- och processordningen i utlänningsärenden. Utredningen gjorde då bedömningen att rutinerna inte var tillfredsställande. Statskontoret ansåg i en rapport 2012 att Migrationsverkets system inte garanterar att den sökanden får ett lämpligt biträde. (Se SOU 2008:65 s. 117 f. och Statskontorets rapport 2012:30 s. 65 f.)

Entledigande och avvisning av offentliga biträden

Ett offentligt biträde får entledigas om det finns skäl till det. Ett förordnande kan återkallas om ett biträde utfört uppdraget med bristande omsorg eller på annat sätt åsidosatt sina plikter. (Se 26 § rättshjälpslagen och prop. 1972:4 s. 328.)

En myndighet kan även avvisa ett ombud eller ett biträde i ett ärende om han eller hon visar oskicklighet eller oförstånd eller är olämplig på annat sätt. Det finns dock inte någon möjlighet att generellt avvisa en person från att förordnas som biträde vid myndigheten. Om Migrationsverket fattar ett avvisningsbeslut kan det överklagas till migrationsdomstol. (Se 9 § förvaltningslagen och 14 kap. 8 § utlänningslagen.)

Likabehandling, saklighet och opartiskhet

Av 1 kap. 9 § regeringsformen följer att myndigheter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Principen om allas likhet inför lagen är ett uttryck för ett generellt skydd mot godtycke och diskriminering. Reglerna om saklighet och opartiskhet överlappar i viss mån varandra. Saklighetskravet kan dock omfatta mer och annat än kraven på likabehandling och opartiskhet. Bestämmelsen omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller

någon annan åtgärd från en myndighet. Även hur myndighetens agerande uppfattas är av betydelse. (Se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, 2013 s. 58 f.)

JO:s tidigare beslut

JO har tidigare utrett Migrationsverkets rutiner för offentliga biträden som verket ansett vara olämpliga (JO 2010/11 s. 308, dnr 1046-2009). I det ärendet hade Migrationsverket fört upp en advokat på en förteckning med uppgifter om personer som verket bedömde som olämpliga att förordnas som offentliga biträden. Verket hade samtidigt meddelat advokaten att han tills vidare inte skulle komma att förordnas som offentligt biträde. JO Hans-Gunnar Axberger kritiserade Migrationsverket och anförde bl.a. att förfarandet kunde likställas med en formlös obehörighetsförklaring. Han uttalade även följande:

För att den tillämpade rutinen ska vara godtagbar då förfarandet, på det sätt som skett i detta fall, leder till att ett biträde förklaras olämpligt, krävs [...] att handläggningen avslutas genom ett förmligt beslut och att detta kan bli föremål för överprövning. Alternativt måste det tydligt klargöras att [...] förteckningens funktion endast är att utgöra ett underlag för verkets beslutsfattare, varvid den inte bör innefatta något ställningstagande från verket utan endast de omständigheter som beslutsfattarna bör känna till.

Bedömning

Utgångspunkter

Som framgått ovan har JO tidigare kritiserat Migrationsverket för tillämpningen av en förteckning med uppgifter om personer som verket bedömde som olämpliga att förordnas som offentliga biträden. Migrationsverket har efter det beslutet ändrat rutinerna för förteckningen.

Den förteckning som Stefan Stålnacke noterades i kallas ”Förteckning med namn på de offentliga biträden som är uppsatta för uppföljning, tillsyn och kontroll”. Enligt Migrationsverket är förteckningen ett hjälpmedel vid den lämplighetsbedömning som görs vid förordnanden av offentliga biträden i enskilda ärenden. Noteringen i förteckningen innebär att verkets tjänstemän uppmärksammas på att det finns skäl att ifrågasätta vissa personers lämplighet som offentligt biträde. Att en person förs upp på förteckningen utgör enligt verket inte en obehörighetsförklaring och det finns inte något förbud mot att förordna personen som offentligt biträde.

Domstolarnas uppfattning har hitintills varit att åtgärden att notera en person i förteckningen inte är att anse som ett överklagbart beslut. Det är därför utgångspunkten för min bedömning.

Även om förteckningen endast är avsedd som ett beslutsunderlag får den naturligtvis en väsentlig betydelse vid förordnanden av offentliga biträden. En handläggare, som ofta har flera biträden att välja mellan, utser sannolikt i första hand en person som inte finns i förteckningen. Det är självfallet också en av avsikterna med förteckningen att undvika att personer som inte är lämpliga ges uppdrag som offentligt biträde. Verket har ett ansvar för att de biträden som förordnas är tillräckligt kompetenta för uppdragen, och måste ha ett system för

att ta till vara och dokumentera kunskaper om biträdenas brister. Förteckningen är således ett led i Migrationsverkets kvalitetskontroll av de offentliga biträdena och den lämplighetsbedömning som ska göras i varje enskilt fall.

Med hänsyn till de långtgående konsekvenser som kan följa av att bli uppförd på förteckningen är det självklart angeläget att åtgärden är noga övervägd och sakligt motiverad. Endast omständigheter som innebär att lämpligheten måste ifrågasättas bör noteras. Misskötsamhet hos den berörde ska ha nått upp till en viss grad av allvar och uppgifterna måste vara preciserade och objektivt konstaterbara. Det är vidare angeläget att de som använder sig av förteckningen har tillgång till konkret information om vad misskötsamheten har bestått i. Detta är en förutsättning för att den som ska förordna ett biträde ska kunna göra en verklig bedömning av den aktuella personens kvalifikationer för ett uppdrag som offentligt biträde i ett visst fall. Det är också viktigt att det står klart för handläggare och beslutsfattare att uppgifterna i förteckningen endast är ett beslutsunderlag. I annat fall blir noteringen i förteckningen en obehörighetsförklaring.

Förfarandet

Som framgått har det i praktiken stor betydelse för en person att bli uppförd på förteckningen, även om noteringen inte ansetts vara överklagbar. Mot denna bakgrund är det inte bara angeläget att informationen är sakligt grundad, utan även att förfarandet hos Migrationsverket uppfyller grundläggande rättssäkerhetskrav.

Migrationsverket har uppgett att den berörde ges möjlighet att ta del av och yttra sig över de klagomål som förts fram innan han eller hon förs upp på förteckningen. Frågan diskuteras även med de tjänstemän som ingår i verkets centrala organisation för frågor rörande offentliga biträden. Detta förfarande ger goda förutsättningar för underbyggda ställningstaganden och en enhetlig praxis. Kvaliteten i bedömningarna är dock också beroende av vilka som deltar i beredningen av frågorna, dvs. hur den grupp som ingår i verkets centrala organisation för frågor rörande offentliga biträden är sammansatt. Enligt de uppgifter Migrationsverket lämnat leds gruppen av en verksjurist och består därutöver av personer med stabsfunktioner och personer som arbetar med ärendehandläggning inom olika verksamhetsområden vid verket. Jag har inga invändningar mot gruppens sammansättning utan ser det som positivt att den innehåller personer med olika roller på Migrationsverket.

För att kvalitetssäkra de ställningstaganden som görs är det dock lämpligt att åtgärden att föra upp en person på förteckningen i något skede granskas av någon eller några befattningshavare som inte deltagit i de diskussioner som föregått åtgärden. Detta är särskilt angeläget eftersom uppförandet inte har ansetts vara ett beslut som kan överklagas. Den enskilde kan därmed inte få saken prövad på annat sätt än genom att Migrationsverket själv tar ställning till uppgifterna i förteckningen.

Det är av samma skäl viktigt att Migrationsverket har fastlagda, tydliga rutiner för en uppföljning av uppgifterna i förteckningen och att det fortlöpande

prövas om en notering ska kvarstå. Enligt verkets nuvarande rutiner ska förteckningen granskas regelbundet, minst var sjätte vecka, och vid behov rensas. Det är den centrala samordnaren som är ansvarig för uppföljningen. Övriga medlemmar i verkets centrala organisation för frågor rörande offentliga biträden ska rapportera om något kommer till deras kännedom som gör att det finns anledning att ta bort en notering.

Förfarandet för uppföljning framstår inte som tillräckligt tydligt och strukturerat. Det finns enligt min mening skäl för Migrationsverket att utveckla sina rutiner i dessa delar, dels avseende frågan om hur den fortlöpande uppföljningen och prövningen bör gå till, dels när det gäller vem som ansvarar för detta.

Migrationsverket har inte fastställt någon tidsgräns för när en notering ska tas bort. Det är enligt min uppfattning rimligt – det måste kunna göras en bedömning i varje enskilt fall. Det är dock lämpligt att en person som förs upp på förteckningen i samband med att han eller hon får besked om det också informeras om rutinerna för uppföljning och fortlöpande prövning och om de omständigheter som verket beaktar. Stefan Stålnacke fick inte någon sådan information förrän efter en förfrågan.

Uppförandet av Stefan Stålnacke i förteckningen

Stefan Stålnacke fördes upp på förteckningen för att han inte hade överklagat ett beslut som gått sökanden emot, trots att det inte hade kunnat klarläggas att han fått sökandens uppdrag att överklaga. Det förefaller som om Migrationsverket i det närmaste jämställt hans agerande med att ett ombud som fått i uppdrag att lämna in ett överklagande inte gjort det eller lämnat in överklagandet för sent. Jag ser inte dessa situationer som likvärdiga och de bör inte bedömas lika strängt. I och för sig hade det varit lämpligt att han hade bekräftat att sökanden inte ville överklaga beslutet eller som advokatsamfundets disciplinnämnd funnit, överklagat beslutet för säkerhets skull. Enligt min mening är det emellertid tveksamt om det som kan läggas Stefan Stålnacke till last är av sådan allvarlig karaktär att hans lämplighet som offentligt biträde måste ifrågasättas. Åtgärden att föra upp honom på förteckningen ligger dock inom det bedömningsutrymme som får anses godtagbart. Det finns därför inte tillräckliga skäl att rikta någon kritik mot Migrationsverket.

Avslutning

Sammanfattningsvis anser jag att det är viktigt att Migrationsverket arbetar aktivt med frågan om hur man bäst ser till att endast lämpliga personer förordnas som offentliga biträden. Verkets huvudsakliga ansvar är att se till sökandenas bästa, och deras intresse av att få ett väl kvalificerat biträde är överordnat advokatens och andras intresse av att få biträdesförordnanden.

Jag vill dock betona att verket också har ett ansvar att se till att biträden förordnas utifrån de grundläggande principerna om saklighet och opartiskhet. När verket noterar en person i förteckningen är det angeläget att det är noga övervägt och i enlighet med de uttalanden som gjorts ovan. Det är vidare viktigt

att det finns fastlagda, tydliga rutiner för uppföljning av uppgifterna i förteckningen, att det fortlöpande prövas om en notering ska kvarstå och att en person som noteras i förteckningen får information om vad som gäller.

Jag förutsätter att Migrationsverket utvecklar sina rutiner för förteckningen, både i fråga om uppförandet av en person på förteckningen och hur en notering följs upp, och säkerställer att grundläggande rättssäkerhetskrav tillgodoses.

Med dessa synpunkter avslutas ärendet.

Kritik mot att Migrationsverkets it-stöd för förordnande av offentliga biträden missgynnar personer som i och för sig uppfyller lämplighetskraven

(Dnr 5920-2013)

Beslutet i korthet: När ett offentligt biträde ska förordnas föreslår Migrationsverkets it-stöd för administration av uppgifter om offentliga biträden i första hand en advokat eller en biträdande jurist vid en advokatbyrå. Andra personer föreslås först om en advokat eller en biträdande jurist inte är tillgänglig.

Migrationsverket har understrukit att systemet inte utesluter att andra än advokater och biträdande jurister förordnas och att den som ska förordna ett biträde inte är bunden av den person som systemet föreslår. JO kan dock inte att dra någon annan slutsats än att personer som inte är advokater eller biträdande jurister missgynnas i systemet eftersom it-stödet föreslår dem i andra hand, oavsett om de är lämpliga eller inte.

Att sådana personer regelmässigt väljs i andra hand, även om de uppfyller lämplighetskraven, är enligt JO:s mening inte godtagbart. Det finns inte några sakliga skäl för en ordning där en sådan person föreslås i mindre utsträckning av it-stödet än en advokat eller en biträdande jurist. Lagstiftningen ger inte heller något utrymme för en systematisk rangordning mellan i sig lämpliga personer. Att det kan finnas omständigheter som gör att någon är mer eller mindre lämplig för ett visst ärende är en annan sak och får beaktas vid lämplighetsbedömningen i det enskilda fallet.

Bakgrund

Av 5 § lagen om offentligt biträde och 26 § rättshjälpslagen framgår vem som får förordnas som offentligt biträde. Av bestämmelserna följer att en advokat, en biträdande jurist vid en advokatbyrå eller någon annan som är lämplig för uppdraget får förordnas. Om den som ska företrädas själv har föreslagit någon som är lämplig ska han eller hon förordnas om det inte finns särskilda skäl mot det.

Den 2 april 2013 utfärdade Migrationsverket ett rättsligt ställningstagande om vem som ska förordnas som offentligt biträde (RCI 04/2013). Detta gjordes inför att verket skulle införa ett nytt it-stöd för administration av uppgifter om offentliga biträden. Det hade då kommit upp frågor om vem som ska förordnas

till offentligt biträde och om det ska finnas någon rangordning bland dem som anmält intresse för att förordnas.

Av ställningstagandet framgår att vem som helst kan anmäla intresse att förordnas som offentligt biträde och att den personen då förs upp på den s.k. biträdeslistan. Detta innebär dock inte att Migrationsverket har bedömt personens lämplighet som offentligt biträde. I frågan om hur ett offentligt biträde ska utses anges följande:

[Migrationsverket bör] – om sökanden inte föreslår att en viss person ska förordnas som offentligt biträde – i första hand förordna advokater och biträdande jurister på en advokatbyrå som offentligt biträde. Undantagsvis kan även andra personer komma ifråga för förordnande ex officio under förutsättning att de bedöms som lämpliga, bl.a. genom att de har lång och väldokumenterad erfarenhet av utlänningsrätt och processvana.

Migrationsverkets nya it-stöd för administration av offentliga biträden kommer att föreslå vem som ska förordnas som offentligt biträde med utgångspunkt från bl.a. var biträdet har sin verksamhetsort och hur många förordnanden denne tidigare erhållit. Det ankommer därefter på den som ska förordna biträde i det aktuella ärendet att bedöma om vederbörande ska förordnas, dvs. är lämplig.

Eftersom Migrationsverket ex officio i första hand bör förordna advokater och biträdande jurister vid en advokatbyrå bör Migrationsverkets it-stöd för administration av offentliga biträden i första hand föreslå en advokat eller biträdande jurist som uppfyller de kriterier som krävs för att vederbörande ska förordnas i det aktuella ärendet, dvs. har anmält en ledig tid som överensstämmer med den planerade utredningstiden, bedriver sin verksamhet på eller i närheten av verksamhetsorten osv.

Om det inte finns någon advokat eller biträdande jurist vid en advokatbyrå tillgänglig som uppfyller de kriterier som krävs ska systemet föreslå någon annan som uppfyller kraven på tillgänglighet osv.

Det är dock alltid den som beslutar om vem som ska förordnas i det enskilda ärendet som ska bedöma om den som systemet föreslagit är att bedöma som lämplig i det enskilda fallet och därmed ska förordnas. Beslutsfattaren kan således alltid välja någon annan person än den som systemet föreslagit.

Anmälan

Henrik Stern anmälde Migrationsverket till JO för att verkets it-stöd för administration av uppgifter om offentliga biträden missgynnar personer som inte är advokater eller biträdande jurister på en advokatbyrå vid förordnanden som offentligt biträde. Han uppgav att jurister med egen byrå, som han själv, utesluts från förordnanden som offentligt biträde oavsett personlig lämplighet, erfarenhet och kunnande.

Utredning

JO beslutade att inleda en utredning med anledning av uppgifterna i anmälan och anmodade Migrationsverket att yttra sig. JO angav i sin begäran att det nya it-stödet tycks vara utformat på ett sätt som gör att personer som inte är advokater eller biträdande jurister endast kommer att utses i andra hand även om de är lämpliga för uppdragen, och att detta innebär att de i praktiken endast kommer att utses i undantagsfall. Migrationsverket anmodades mot denna bakgrund

att yttra sig om hur systemet förhöll sig till bestämmelsen i 5 § lagen om offentligt biträde och 26 § rättshjälpslagen samt till regeringsformens bestämmelse om saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 §).

Migrationsverket (generaldirektören Anders Danielsson) kom in med ett yttrande.

Inledningsvis anfördes att utgångspunkten när ett offentligt biträde ska förordnas är att den sökande ska få bästa möjliga juridiska bistånd. Det är verkets ansvar att se till att den sökande inte får ett inkompetent juridiskt biträde utan att den som förordnas är lämplig med hänsyn till ärendets art och omfattning och på ett tillfredsställande sätt kan tillgodose den asylsökandes intressen.

Migrationsverket gör bedömningen att advokater och biträdande jurister vid advokatbyråer ska presumeras uppfylla lämplighetskravet för att vara offentligt biträde och anförde i den frågan bl.a. följande:

En jurist som vill bli advokat ska ha förvärvat erfarenhet [...] i sakfrågor och processvana. Efter avslutade studier ska den som vill bli advokat skaffa minst tre års praktisk kvalificerad juridisk [erfarenhet], antingen genom tjänstgöring som biträdande jurist vid en advokatbyrå eller vid en egen juridisk byrå. Den som vill bli advokat måste vidare avlägga advokatexamen. För att någon ska bli antagen som medlem i Advokatsamfundet krävs vidare att han eller hon har ordnad ekonomi, är redbar och i övrigt lämplig för advokatverksamhet.

Den som är advokat är skyldig att varje år genomgå viss vidareutbildning. En advokat står under tillsyn av Advokatsamfundet och är skyldig att följa Advokatsamfundets etiska regler och har tystnadsplikt. En viss tillsyn finns också beträffande de biträdande jurister som är verksamma på en advokatbyrå genom den advokat som anställt dem.

Verket redovisade följande i fråga om förordnande av offentliga biträden och it-stödet för administration av offentliga biträden:

Vem som helst kan anmäla intresse för att bli förordnad som offentligt biträde av Migrationsverket. Att intresseanmälan registreras hos verket innebär inte att Migrationsverket bedömt vederbörandes lämplighet som offentligt biträde utan detta kan ske först då det blir aktuellt att förordna vederbörande i ett enskilt ärende. Migrationsverket har inte heller tillåtelse att registrera uppgifter rörande de presumtiva biträdenas kompetens.

Migrationsverket handlägger ett stort antal ärenden där sökanden har rätt till offentligt biträde. I Migrationsverkets uppdrag ligger att förordna offentliga biträden som har relevant kunskap och erfarenhet av utlänningsärenden men också kunskap och erfarenhet av förvaltningsprocessen. När verket beslutar vem som ska förordnas i det enskilda ärendet är det alltid den sökandes intresse som är det överordnade.

Migrationsverkets it-stöd för administration av offentliga biträden är endast ett hjälpmedel för den tjänsteman som i det enskilda ärendet ska se till att den sökande i det enskilda ärendet får ett offentligt biträde som är lämpligt med hänsyn till ärendets art och omfattning.

Systemet innebär inte att den som inte är advokat eller biträdande jurist vid en advokatbyrå utesluts från att förordnas som offentligt biträde.

Den omständigheten att Migrationsverkets it-stöd för administration av offentliga biträden vid förordnanden ex officio, i första hand föreslår en advokat eller biträdande jurist på en advokatbyrå som uppfyller de kriterier som krävs för att vederbörande ska förordnas i ärendet, dvs. har anmält en ledig tid som överensstämmer med den planerade utredningstiden osv. in-

nebär inte att den som beslutar vem som ska förordnas är bunden av förslaget. Denne kan således alltid välja någon annan person än den som systemet föreslår.

Det ankommer vidare [...] på den som beslutar vem som ska förordnas som offentligt biträde att göra den lämplighetsbedömning som krävs i det enskilda ärendet, vilket utöver bedömningen av biträdets kunskaper och erfarenhet innebär en bedömning av hur denne skött tidigare uppdrag och om vederbörande kan anses redbar.

I de ärenden där sökanden själv föreslagit någon som är lämplig förordnas denne som offentligt biträde för sökanden om det inte finns särskilda skäl mot det. I dessa fall föreslår Migrationsverkets it-stöd för administration av offentliga biträden endast den som sökanden själv föreslagit och tar inte hänsyn till några av de kriterier som påverkar systemets förslag vid förordnanden ex officio. Bedömningen av om vederbörande är lämplig sker på samma sätt som vid övriga förordnanden.

Migrationsverket förutsätter självfallet att den lämplighetsbedömning som görs varje enskilt ärende är saklig och opartisk.

Migrationsverket anförde avslutningsvis att verket anser att man följer rättshjälpslagen och lever upp till regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet.

I ett beslut den 5 december 2014 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering

Förordnande av offentliga biträden m.m.

Enligt 18 kap. 1 § utlänningslagen ska offentligt biträde förordnas i bl.a. vissa ärenden om avvísning och utvisning, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

Allmänna bestämmelser om offentliga biträden finns i lagen om offentligt biträde. I denna anges bl.a. att det är den domstol eller myndighet som handlägger målet eller ärendet i sak som ska besluta i frågor om offentligt biträde (2 §). Detta innebär att det i huvudsak är Migrationsverket som förordnar offentliga biträden i utlänningsärenden.

Kraven på offentliga biträden är desamma som de som gäller för rättshjälpsbiträden. En advokat, en biträdande jurist på en advokatbyrå eller någon annan som är lämplig för uppdraget får förordnas som biträde. Om den som ska biträdas själv föreslagit någon som är lämplig ska den personen förordnas, om det inte finns särskilda skäl mot det. (Se 5 § lagen om offentligt biträde och 26 § rättshjälpslagen.) Även om det inte finns några formella behörighetskrav gäller som regel att den som förordnas ska ha en juristexamen. För att någon annan ska anses lämplig krävs att den personen har stora kunskaper inom ett särskilt område som kan medföra att ärendet eller målet behandlas på ett bättre och mer effektivt sätt än vad som annars hade varit fallet. (Se prop. 1996/97:9 s. 155 och 216.)

Det anges inte i lagtexten hur lämplighetsbedömningen ska göras. I förarbetena understryks vikten av att de som förordnar biträden gör en verklig prövning av biträdets kvalifikationer. Det är den som vill förordnas som har bevis-

bördan för att han eller hon uppfyller lämplighetskravet. Det allmänna lämplighetskravet avser även den som är advokat eller biträdande jurist vid en advokatbyrå. (Se a. prop. s. 156 och 216.)

Migrationsverkets rutiner vid lämplighetsbedömningen av offentliga biträden behandlades vid utvärderingen av den nya instans- och processordningen i utlänningsärenden. Utredningen gjorde då bedömningen att rutinerna inte var tillfredsställande. Statskontoret ansåg i en rapport 2012 att Migrationsverkets system inte garanterar att sökanden får ett lämpligt biträde och att den s.k. biträdeslistan inte var ett bra verktyg för att utse offentliga biträden. (Se SOU 2008:65 s. 117 f. och Statskontorets rapport 2012:30s. 9, 61 och 65 f.)

Likabehandling, saklighet och opartiskhet

Av 1 kap. 9 § regeringsformen följer att myndigheter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttäcka saklighet och opartiskhet. Principen om allas likhet inför lagen är ett uttryck för ett generellt skydd mot godtycke och diskriminering. Reglerna om saklighet och opartiskhet överlappar i viss mån varandra. Saklighetskravet kan dock omfatta mer och annat än kraven på likabehandling och opartiskhet. Bestämmelsen omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller någon annan åtgärd från en myndighet. Även hur myndighetens agerande uppfattas är av betydelse. (Se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, 2013s. 58 f.)

Bedömning

Utgångspunkter

Migrationsverket är ansvarigt för att de offentliga biträden som förordnas är lämpliga för uppdraget. Förutom att se till att lämplighetskraven är uppfyllda måste verket också beakta att förordnanden ska ske i enlighet med de grundläggande principerna om saklighet och opartiskhet.

Av 5 § lagen om offentligt biträde, som hänvisar till 26 § rättshjälpslagen, följer att en advokat, en biträdande jurist vid en advokatbyrå eller någon annan som är lämplig för uppdraget får förordnas som offentligt biträde. Lagstiftaren har alltså inte gjort någon inbördes rangordning mellan de olika kategorierna och lämplighetskravet gäller även för advokater och biträdande jurister. Mot bakgrund av de krav som ställs för att bli advokat och eftersom advokater står under Advokatsamfundets tillsyn och ska följa samfundets etiska regler – bl.a. skyldigheten att upprätthålla och utveckla sin yrkeskompetens på de områden man är verksam – bör utgångspunkten vara att en advokat generellt sett ska anses lämplig att förordnas som offentligt biträde. Detsamma bör gälla biträdande jurister vid en advokatbyrå, bl.a. eftersom de står under en advokats tillsyn. Detta hindrar naturligtvis inte att det vid lämplighetsbedömningen i det enskilda fallet kan finnas omständigheter som gör att en advokat eller en biträdande jurist inte anses lämplig att förordnas som offentligt biträde i ett visst ärende. Ett ärende som kräver särskild erfarenhet eller specialiserade kunskaper

bör t.ex. inte anförtros den som är mindre erfaren på det aktuella området. Vidare kan det finnas skäl att ifrågasätta lämpligheten för en person som misskött ett tidigare uppdrag som offentligt biträde (jfr mitt beslut den 5 december 2014 i ärende dnr 4500-2013).

Migrationsverkets it-stöd för administration av offentliga biträden

Advokater och biträdande jurister vid advokatbyråer kan alltså som utgångspunkt anses ha de kvalifikationer som krävs för att förordnas som offentligt biträde. Migrationsverket har mot den bakgrunden beslutat att verket i första hand bör förordna någon som tillhör dessa kategorier som offentligt biträde, om sökanden inte begärt att någon särskild person ska utses. It-stödet för administration av offentliga biträden har utformats i enlighet med denna utgångspunkt. Systemet innebär att en advokat eller en biträdande jurist föreslås i första hand, och den som ska utse ett biträde kan i många fall därmed utgå från att denne är generellt lämplig. Ett sådant system kan naturligtvis underlätta den lämplighetsbedömning som ska göras inför ett förordnande.

Migrationsverket understryker i sitt yttrande till JO att systemet inte utesluter att andra än advokater och biträdande jurister förordnas och att den som ska förordna ett biträde inte är bunden av den person som systemet föreslår. Jag kan dock inte dra någon annan slutsats än att personer som inte är advokater eller biträdande jurister missgynnas i systemet eftersom it-stödet föreslår dem i andra hand, oavsett om de är lämpliga eller inte. I praktiken handlar det oftast om jurister som bedriver egen verksamhet. Att sådana personer regelmässigt väljs i andra hand, även om de uppfyller lämplighetskraven, är enligt min mening inte godtagbart. Det finns inte några sakliga skäl för en ordning där en sådan person föreslås i mindre utsträckning av it-stödet än en advokat eller en biträdande jurist. Som framgått ovan ger inte heller bestämmelsen i 5 § lagen om offentligt biträde, som hänvisar till 26 § rättshjälpslagen, något utrymme för en sådan systematisk rangordning mellan i sig lämpliga personer. En person som har utfört ett antal uppdrag som offentligt biträde på ett bra sätt, och som därmed måste anses generellt lämplig, måste ha samma förutsättningar att förordnas som en advokat eller en biträdande jurist. Att det kan finnas omständigheter som gör att någon är mer eller mindre lämplig för ett visst ärende är som tidigare nämnts en annan sak och får beaktas vid lämplighetsbedömningen i det enskilda fallet.

Avslutning

Min slutsats är alltså att personer som uppfyller lämplighetskraven inte generellt kan förordnas i andra hand endast av det skälet att de inte är advokater eller biträdande jurister vid en advokatbyrå. Det är Migrationsverkets ansvar att se till att man har ett system som inte missgynnar dessa personer på det sätt som nu sker.

Eftersom antalet förordnanden av offentliga biträden är mycket stort är det nödvändigt att verket har en ordning som inte är omotiverat tidsödande eller komplicerad.

Såvitt framgår av utredningen förs i dag alla som anmält intresse för att bli förordnade som offentliga biträden in i Migrationsverkets it-system. Eftersom systemet inte innehåller några uppgifter om biträdenas kompetens underlättas lämplighetsbedömningen påtagligt av att systemet i första hand endast föreslår advokater och biträdande jurister vid advokatbyråer, vilka som utgångspunkt ska anses vara lämpliga för uppdraget.

För att undvika att personer som inte tillhör dessa kategorier men som uppfyller lämplighetskraven missgynnas, skulle ett system kunna övervägas som innebär att en preliminär lämplighetsbedömning görs beträffande dem. De som bedöms uppfylla lämplighetskraven skulle sedan registreras i samma kategori som advokater och biträdande jurister. Samtliga personer som generellt kan komma i fråga för ett förordnande skulle därmed föreslås under samma förutsättningar. En sådan ordning skulle kunna underlätta handläggningen av förordnanden av offentliga biträden utan att missgynna de som inte är advokater eller biträdande jurister.

Jag har dock inte tillräckligt underlag för att uttala mig närmare om hur ett system bör utformas. Jag förutsätter att Migrationsverket vidtar åtgärder för att se till att systemet för förordnanden av offentliga biträden utformas på ett sådant sätt att det uppfyller kraven på saklighet och opartiskhet i enlighet med det som anförts ovan.

Med den kritik som ligger i det anförda avslutas ärendet.

Kritik mot Migrationsverket som utan att ha haft fog för det beslutade om en asylsökandes ålder innan beslut i asylärendet fattades

(Dnr 6942-2013)

Beslutet i korthet: Den 7 maj 2013 ansökte H.S. om asyl i Sverige. Han saknade identitetshandlingar, men uppgav att han var 16 år. H.S. hade tidigare sökt asyl i Österrike. Efter en förfrågan från Migrationsverket accepterade Österrike att i enlighet med Dublinförordningen återta ansvaret för prövningen av H.S:s asylansökan. Accepten var giltig t.o.m. den 5 december 2013. Den 3 december 2013, under ärendets handläggning, beslutade Migrationsverket att H.S. skulle betraktas som vuxen, vilket vid den tidpunkten var en förutsättning för att en överföring skulle kunna ske. Någon överföring genomfördes emellertid inte eftersom tidsfristen för denna löpte ut redan den 5 december 2013.

JO har tidigare uttalat att utgångspunkten vid en bedömning av om en sökande är vuxen eller underårig bör vara att bedömningen ska ske i samband med att ett beslut fattas i asylärendet. Fram till dess bör den ålder som sökanden uppgett vid ansökningstillfället godtas, om det inte är alldeles uppenbart att uppgiften är felaktig. I beslutet uttalar JO att denna princip ska gälla även då en överföring enligt Dublinförordningen kan bli aktuell. Den åldersuppgift som den asylsökande har lämnat vid ansökningstillfället ska i normalfallet godtas fram till dess att Migrationsverket fattar ett beslut om överföring eller något annat slutligt beslut i ärendet.

Migrationsverket kritiseras för att ha tagit ställning till H.S:s ålder innan man fattade ett slutligt beslut i ärendet och för att den bedömningen getts formen av ett icke överklagbart beslut med omedelbara rättsverkningar för H.S.

Inledning

Många barn kommer till Sverige för att söka asyl utan att ha föräldrar eller någon annan vårdnadshavare med sig (s.k. ensamkommande barn).

En asylsökande som är under 18 år har vissa rättigheter under asylprocessen, t.ex. rätt till god man, skolgång och särskilt boende. Åldern har även betydelse för hur Migrationsverket hanterar asylärendet. Om ärendet gäller någon som är under 18 år, ska verkets prövning göras med beaktande av barnets bästa och med en något generösare bedömning av om det finns ömmande omständigheter än vad som gäller för vuxna. (Se 1 kap. 2 och 10 §§ och 5 kap. 6 § utlänningslagen.)

Den asylsökandes ålder kan också ha betydelse för vilket land som ska ansvara för prövningen av asylansökan. Regler för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvar för prövningen när en medborgare från tredjeland har sökt asyl i flera medlemsstater finns i en EU-förordning, den s.k. Dublinförordningen (EU nr 604/2013, EG nr 343/2003 före den 1 januari 2014).

Anmälan

I en anmälan till JO klagade Peter Eklundh på Migrationsverkets hantering av ett asylärende som gällde H.S. Peter Eklundh var tidigare god man för H.S., som den 7 maj 2013 ansökt om asyl i Sverige som ensamkommande barn. Peter Eklundh invände bl.a. mot att Migrationsverket under handläggningens gång gjort bedömningen att H.S. var över 18 år. Bedömningen hade dokumenterats i en tjänsteanteckning den 3 december 2013. Tjänsteanteckningen hade sedan hanterats som ett omedelbart verkställbart beslut, vilket bl.a. ledde till att H.S. fick flytta från sitt boende. H.S. hade inte fått yttra sig över utredningen. Han hade inte heller möjlighet att få verkets bedömning prövad.

Utredning

JO hämtade in Migrationsverkets handlingar i ärendet och begärde att Migrationsverket skulle yttra sig över H.S. anmälan. Verket uppmanades även att redogöra för varför åldersbedömningen inte kunnat göras i samband med det slutliga beslutet. Av Migrationsverkets (generaldirektören Anders Danielsson) yttrande och de inhämtade handlingarna framgick bl.a. följande.

Handläggningen av det aktuella ärendet

I samband med sin asylansökan den 7 maj 2013 uppgav H.S. att han var 16 år. Migrationsverket registrerade honom som underårig i sitt ärendehanteringssystem. H.S. saknade emellertid dokument som kunde styrka hans identitet. Av den anledningen och på grund av hans utseende och beteende uppstod tveksamheter kring H.S:s faktiska ålder.

Migrationsverkets inledande utredning visade att H.S. även hade ansökt om asyl i Österrike. Verket sände därför den 4 juni 2013 en begäran till Österrike om att i enlighet med Dublinförordningen återta ansvaret för H.S:s asylansökan. Österrike accepterade detta. Accepten var giltig t.o.m. den 5 december 2013. Den 18 juni 2013 informerade Migrationsverket H.S. om att Dublinförordningen var tillämplig i hans ärende och att ärendet handlades vid en av verkets Dublinenheter.

Den 17 juli 2013 lämnades ärendet över från Dublinenheten till en asylprövningsenhet för åldersutredning. Peter Eklundh informerades den 28 november 2013 om resultatet av utredningen.

I en tjänsteanteckning den 3 december 2013 uttalade Migrationsverket att H.S. inte hade gjort sannolikt att han var underårig, och att hans födelsedatum skulle ändras. H.S. registrerades därefter som vuxen och ärendet återlämnades till Dublinenheten för fortsatt handläggning. Den 6 december 2013 konstaterade en beslutsfattare vid Dublinenheten att tidsfristen för en överföring till Österrike hade löpt ut och att Sverige därmed hade tagit på sig ansvaret för att pröva H.S:s asylansökan.

Peter Eklundh framförde invändningar mot åldersbedömningen till Migrationsverket. Den 9 december 2013 informerade Migrationsverket honom om att H.S:s asylansökan skulle prövas i Sverige och att verket skulle ta slutlig ställning i åldersfrågan vid den prövningen. Peter Eklundhs synpunkter skulle då kunna beaktas.

Vid ett samtal hos Migrationsverket den 12 december 2013 underrättades H.S. och Peter Eklundh bl.a. om att H.S. måste flytta till ett annat boende till följd av åldersbedömningen.

Migrationsverkets bedömning av handläggningen

Migrationsverket redovisade bl.a. följande om varför åldersbedömningen inte kunde göras i samband med det slutliga beslutet i H.S:s ärende:

I det nu aktuella ärendet har sökanden anförts att han är underårig. Han har inte uppvisat några identitetshandlingar. Migrationsverket har därför med stöd av officialprincipen genomfört bland annat ett åldersorienterat samtal samt en medicinsk åldersutredning. Detta för att underlätta för sökanden att uppfylla sin bevisbörda. Ingen av dessa åtgärder eller några andra omständigheter i ärendet har dock medfört att sökanden uppfyllt sin bevisbörda. Han har således inte gjort sin uppgivna ålder sannolik.

Eftersom sökanden inte har gjort sannolikt att han är underårig har Migrationsverket kommit fram till att han ska betraktas som vuxen. Detta är ett beslut som har fattats under ärendets handläggning, ett sådant beslut är enligt 14 kap. 3 § utlänningslagen inte överklagbart.

I detta sammanhang bör det nämnas att Migrationsverkets handläggning av ärendet följer verkets rutiner som framgår av RCI 19/2012 [Rättsligt ställningstagande angående åldersbedömning] samt VCI 12/2013 (vägledning inom verksamhetsområde Asylprövning). Av RCI 19/2012 s. 2 stycke 5 framgår bland annat att vid indikationer på att överföring enligt Dublinförordningen kan komma i fråga, kan det finnas fog för att redan innan slutligt beslut ta ställning till om det sannolikt rör sig om en underårig eller vuxen asylsökande. Detta har dokumenterats genom en tjänsteanteckning i enlighet med vad som föreskrivs i VCI 12/2013. Migrationsverkets handläggning av barnärenden enligt Dublinförordningen måste även beakta EU-domstolens dom den 6 juni 2013 i mål MA, BT och DA mot Secretary of State for the Home Department (mål C-648/11). Enligt domen kan en medlemsstat bli skyldig att pröva en asylansökan gjord av en minderårig även om Dublinförordningen är tillämplig. För att Migrationsverket ska kunna avgöra om Sverige ska pröva asylansökan måste beslutet avseende åldern således ske innan beslut fattas avseende tillämpligheten av Dublinförordningen. Den slutliga bedömningen av tillförlitligheten av lämnade åldersuppgifter görs i samband med att Migrationsverket avgör ärendet. Vid ett eventuellt avslag på ansökan går detta förstås att överklaga.

Det bör även erinras om att åldersbedömningen har andra konsekvenser än de som avser frågan om uppehållstillstånd. Ensamkommande barn placeras på särskilda boenden, har rätt till skolgång, erhåller en god man samt har andra rättigheter och förmåner som är barnspecifika. Vid beaktande av barnets bästa måste man bland annat beakta dessa omständigheter. Det framstår som tveksamt att någon som anför att hon eller han är ett barn, men som inte förmår att uppfylla sin bevisbörda trots bistånd från Migrationsverket, god man och offentligt biträde, ska bo i ett barnboende under hela asylprocessen med andra sökande som har gjort sin ålder sannolik och således är barn. Att beakta barnets bästa och tillämpa ett barnperspektiv i dessa sammanhang innebär inte nödvändigtvis att en sökande ska förbli registrerad som barn när sökanden inte har gjort sannolikt att han är ett barn. Detta bland annat eftersom ett sådant beslut innebär att man åsidosätter barnperspektivet och barnets bästa för andra barn på boendet som då ska bo med en vuxen.

Sammanfattningsvis finner Migrationsverket att verkets agerande i detta ärende är förenligt med gällande rätt, verkets vägledande dokument, JO 2013/14 s. 361 (dnr 4107-2011) och särskilt med beaktande av [MIG 2014:1].

I en komplettering till sitt yttrande tillade Migrationsverket i huvudsak följande. I ärenden som handläggs enligt Dublinförordningen kan den asylsökandes ålder vara helt avgörande för vilken medlemsstat som ska pröva ansökan. Det krävs därför en åldersutredning innan ett beslut i ärendet om uppehållstillstånd kan fattas. Om en åldersutredning visar att den sökande gjort sannolikt att han eller hon är underårig prövas asylansökan i Sverige. Om den asylsökande inte har gjort sannolikt att han eller hon är underårig gäller enligt Dublinförordningen i stället principen om första asylland. Att ta ställning till ålder i samband med ett beslut om uppehållstillstånd låter sig därför svårigen göras innan det står klart vilken medlemsstat som har att pröva ansökan om uppehållstillstånd. Migrationsverkets beslut om ålder kan överklagas först i samband med beslutet om överföring till första asylland.

I fråga om H.S. tillade Migrationsverket bl.a. följande. Migrationsverket begärde att Österrike skulle återta ansvaret för H.S:s asylansökan och Österrike accepterade detta mot bakgrund av då gällande praxis. Det ändrade rättsläget efter EU-domstolens avgörande (C-648/11) innebar att frågan om H.S. var underårig eller inte var avgörande för om en överföring till Österrike kunde ske. Migrationsverket tog därför ställning i åldersfrågan innan beslutet om uppehållstillstånd fattades. Det som har skett i ärendet har varit i enlighet med verkets rutiner (VCI 12/2013).

I ett beslut den 9 april 2015 uttalade *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering m.m.

Ansvarigt land

När det gäller asylansökningar som gjorts före den 1 januari 2014 tillämpas den då gällande Dublinförordningen (EG nr 343/2003). Enligt förordningen ska en vuxen persons asylansökan i allmänhet prövas av den medlemsstat som han eller hon först reste in i (principen om första asylland). För ett ensamkommande barn gäller i stället att hans eller hennes asylansökan ska prövas av den medlemsstat där ansökan lämnades in (se kap. III artikel 6 andra stycket i Dublinförordningen).

Om ett ensamkommande barn har ansökt om asyl i flera medlemsstater är det den medlemsstat där den asylsökande befinner sig som är ansvarig för prövningen (se EU-domstolens avgörande den 6 juni 2013 i mål C-648/11).

I de fall Migrationsverket finner att en annan medlemsstat ska svara för prövningen ska verket, efter samråd med den berörda medlemsstaten, överföra den asylsökande dit. Migrationsverkets beslut om överföring är ett slutligt beslut som kan verkställas omedelbart, även om det överklagas. Verkställigheten ska ske så snart det är praktiskt möjligt och senast inom sex månader från det att den andra medlemsstaten accepterade att återta ansvaret för prövningen av sökandens rätt till asyl. Om överföringen inte görs inom denna tidsfrist övergår ansvaret för prövningen till den medlemsstat där sökanden befinner sig. (Se kap. V artikel 20.1 d, e och 20.2 i Dublinförordningen.)

Åldersbedömningar

Det är den asylsökande som ska göra sin identitet och ålder sannolik. Den som uppger sig vara underårig har i den meningen bevisbördan för detta (se bl.a. MIG 2014:1).

Det finns inte någon metod med vilken det är möjligt att med säkerhet bestämma en persons ålder. Om den asylsökande saknar tillförlitliga identitetshandlingar och åldern har betydelse för Migrationsverkets handläggning måste verket göra en åldersbedömning.

I ett tidigare JO-beslut framhålls att det, med hänsyn till de konsekvenser en åldersbedömning får för ensamkommande asylsökande som uppger att de är underåriga, är av stor vikt att bedömningen genomförs på ett så rättssäkert sätt som möjligt. En grundläggande förutsättning är att den baseras på ett tillfredsställande beslutsunderlag. Beslutsunderlaget för en asylsökandes ålder kan förändras under ärendets gång. Utgångspunkten bör därför enligt JO vara att bedömningen av om en sökande är vuxen eller underårig ska ske i samband med att ett beslut fattas i asylärendet. Fram till dess bör den ålder som sökanden uppgett vid ansökningstillfället godtas, om det inte är alldeles uppenbart att uppgiften är felaktig. (Se JO 2013/14 s. 361, dnr 4107-2011.)

Migrationsverkets rättschef har i ett rättsligt ställningstagande den 5 juli 2012 om åldersbedömning (RCI 19/2012) beskrivit hur verkets personal ska förfara när det blir aktuellt att bedöma en asylsökandes ålder. Detta ersattes den 11 juni 2014 av ett nytt rättsligt ställningstagande (RCI 13/2014) med i sak samma innehåll. I ställningstagandet anges att bedömningen av om sökanden är vuxen eller underårig normalt ska ske i samband med ett beslut i asylärendet och endast manifesteras i själva beslutet. När det gäller undantag från denna huvudregel anges bl.a. följande:

För helt uppenbara fall, dvs. fall där var och en utan närmare överväganden klart kan se att det rör sig om en vuxen (eller i vissa fall underårig) person, kan åldern redan vid ansökningstillfället ifrågasättas. Det ska röra sig om sökande vars utseende och beteende över huvud taget inte ger något utrymme för någon annan bedömning.

I dessa uppenbara fall bör ställningstagandet manifesteras i en tjänsteanteckning och bedömningen om att det rör sig om en vuxen bör medföra att den sökande inte erbjuds särskilt boende, inte är berättigad till god man etc.

Vid indikationer på att överföring enligt Dublinförordningen kan komma i fråga, kan det finnas fog för att redan innan slutligt beslut ta ställning till om det sannolikt rör sig om en underårig eller vuxen asylsökande, eftersom den frågan i vissa fall kan vara helt avgörande för om begäran om återtagande eller övertagande till annan EU-stat kan ske.

Bedömning

Som framhålls i det ovan angivna JO-beslutet är det från rättssäkerhetssynpunkt viktigt att en åldersbedömning görs på ett tillfredsställande beslutsunderlag, och bedömningen ska i normalfallet göras i samband med att ett beslut fattas i asylfrågan. Det är också utgångspunkten i Migrationsverkets rättsliga

ställningstagande. Frågan är om det finns anledning att se annorlunda på saken i de asylärenden där Dublinförordningen är aktuell och där det slutliga beslutet alltså kan bli att en överföring ska ske.

Enligt Migrationsverkets uppfattning måste åldersbedömningen göras innan det slutliga beslutet fattas, eftersom åldern kan vara helt avgörande för om en överföring enligt Dublinförordningen ska ske och verkets handläggning måste anpassas efter detta.

Jag är införstådd med att den asylsökandes ålder har betydelse för hur ärendet ska handläggas och har inga invändningar mot att den preliminära uppfattning som åldersutredningen har lett fram till får avgöra inriktningen på Migrationsverkets handläggning fram till dess att verket beslutar i frågan om överföring. Däremot finns det enligt min mening invändningar från rättssäkerhetssynpunkt mot att hantera saken på det sätt Migrationsverket har gjort i H.S:s ärende. I tjänsteanteckningen den 3 december 2013 redovisas den åldersutredning som gjorts i ärendet och det anges att verket anser att H.S. inte har gjort sannolikt att han är under 18 år och att man därför ändrar hans födelsedatum. I stället för en preliminär åldersbedömning för att avgöra om ärendet skulle handläggas som ett Dublinärende har bedömningen fått formen av ett icke överklagbart beslut med omedelbara rättsverkningar för H.S.

Den ordning som Migrationsverket tillämpat innebar att H.S., som fram till dess hade ansetts vara under 18 år, förlorat sin rätt till bl.a. god man, skolgång och särskilt boende under den fortsatta asylprocessen. Det är inte acceptabelt. Migrationsverket har inte heller fört fram några argument som visar varför detta skulle vara nödvändigt.

Min uppfattning är således att asylärenden där den sökande har uppgett att han eller hon är underårig ska behandlas på samma sätt oavsett om en överföring enligt Dublinförordningen kan bli aktuell. Den åldersuppgift som den asylsökande har lämnat vid ansökningstillfället ska i normalfallet godtas fram till dess Migrationsverket fattar beslut om en överföring eller något annat slutligt beslut i ärendet. Som framgått ovan utesluter detta inte att resultatet av en åldersutredning påverkar inriktningen på handläggningen, och att ärendet kan flyttas till en annan enhet.

Bedömningen av om en asylsökande är vuxen ska alltså normalt sett göras i samband med ett beslut om överföring eller med ett slutligt beslut i asylärendet och endast manifesteras i det beslutet. I de helt uppenbara fallen – som Migrationsverket uttrycker saken, där var och en utan närmare överväganden kan se att det rör sig om en vuxen – får frågan hanteras på annat sätt.

Av utredningen i H.S:s ärende framgår att det var tveksamt om hans egna åldersuppgifter stämde, men ingenting tyder på att verket skulle ha uppfattat dem som uppenbart oriktiga vid ansökningstillfället den 7 maj 2013.

Beslutet att H.S. skulle bedömas som vuxen fattades den 3 december 2013, vilket var två dagar innan fristen för överföring till Österrike löpte ut. Vid den tidpunkten måste det ha stått klart för Migrationsverket att det inte skulle vara praktiskt möjligt att överföra H.S. till Österrike och att hans asylansökan därför skulle komma att prövas i Sverige. Under de omständigheterna fanns det, oavsett verkets uppfattning om behovet av undantagsregler för s.k. Dublinärenden, ingen anledning att besluta om H.S:s ålder under handläggningen.

Migrationsverket ska alltså kritiseras för att ha tagit ställning till H.S:s ålder innan man fattade ett slutligt beslut i ärendet och för att man gett bedömningen av H.S:s ålder formen av ett icke överklagbart beslut med omedelbara rättsverkningar för honom.

Jag förutsätter att Migrationsverket ser över sina riktlinjer för hur man ska förfara vid indikationer på att en överföring enligt Dublinförordningen kan komma att ske, när det blir aktuellt att bedöma en asylsökandes ålder.

Ärendet avslutas.

Allvarlig kritik mot Migrationsverket för bristande anvisningar till polismyndigheten i ett verkställighetsärende

(Dnr 5329-2013)

Beslutet i korthet: Efter att Migrationsverket fattat beslut om att utvisa en asylsökande till Jordanien överlämnades ärendet till en polismyndighet för verkställighet. Polismyndigheten har vid två tillfällen vänt sig till Migrationsverket och uppgett att beslutet inte går att verkställa. Migrationsverket kritiseras för att inte ha lämnat tydliga anvisningar om vilka åtgärder polismyndigheten skulle vidta för att kunna verkställa beslutet. Detta har fått till följd att verkställighetsprocessen har blivit mycket långdragen.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 26 september 2013 framförde A.R. klagomål på hanteringen av hans verkställighetsärende. Han var kritisk till att Migrationsverket bedömt att det inte fanns några hinder mot att verkställa beslutet att utvisa honom till Jordanien, trots att han inte hade något jordanskt pass och polismyndigheten inte hade fått nödvändiga dokument från jordanska myndigheter. Han var vidare kritisk till den långa handläggningstiden av hans verkställighetsärende.

Bakgrund

A.R:s asylärende m.m.

A.R., som är född 1987, ansökte om asyl i Sverige 2005. Han uppgav att han var statslös palestinier från Västbanken och åberopade bl.a. en palestinsk passhandling (ett s.k. PA-pass) för att styrka sin identitet. I augusti 2006 beviljades han permanent uppehållstillstånd i Sverige.

I samband med att A.R:s familj ansökte om uppehållstillstånd i Sverige 2008 kom det fram uppgifter om att A.R. kunde vara jordansk medborgare. Med anledning av dessa uppgifter väckte Migrationsverket i januari 2010 frågan om att återkalla A.R:s permanenta uppehållstillstånd och utvisa honom till Jordanien. Migrationsverkets land- och rättsinformation innefattar en promemoria med titeln *Rutiner kring verkställigheter till Jordanien och Västbanken* som

Sveriges ambassad i Amman upprättade 2009. I promemorian anges bl.a. följande:

Personer med palestinska resedokument (PA-pass) är inte jordanska medborgare och kan inte sändas tillbaka från Sverige till Jordanien efter ett utvisningsbeslut. En person som är innehavare av ett palestinskt resedokument är enligt jordanska inrikesministeriet likställd med varande palestinier och denne kan därför inte verkställas till Jordanien utan bör i stället sändas tillbaka till Västbanken eller Gaza. [---]

Personer med ett s.k. nationellt id-nummer är medborgare i Jordanien och kan sändas tillbaka till Jordanien. Enligt information från jordanska inrikesministeriet kan verkställigheter av jordanska medborgare till Jordanien ske på följande handlingar;

- Passhandling
- Utgången passhandling
- Kopia av passhandling
- Formellt brev (verbal note) från jordanska utrikesministeriet av vilket det framgår att personen är jordansk medborgare

En jordansk medborgare som aktivt sökt och erhållit PA-pass ska i enlighet med jordansk lagstiftning avsäga sig sitt jordanska medborgarskap. Den jordanska medborgarskapslagstiftningen tillåter inte att en person uppstår två arabiska medborgarskap. Om en person underlåter att informera de jordanska myndigheterna men de jordanska myndigheterna på annat sätt informeras om att personen erhållit ett PA-pass, kommer de automatiskt att dra tillbaka det jordanska medborgarskapet. Enligt information från det jordanska inrikesministeriet kommer en jordansk medborgare som skickas tillbaka till Jordanien och som vid ankomst visar upp ett PA-pass för de jordanska myndigheterna att behandlas som en palestinier och inte jordanier och kommer därmed inte att accepteras inresa i Jordanien.

För att utreda A.R:s medborgarskap skickade Migrationsverket i januari 2010 en förfrågan till Sveriges ambassad i Amman och bad att få information om A.R. var jordansk medborgare. I sin förfrågan upplyste Migrationsverket den svenska ambassaden om att A.R. hade palestinska resedokument och att dessa fanns tillgängliga i ett för verket och ambassaderna gemensamt ärendehanteringssystem.

Ambassaden kontaktade det jordanska utrikesministeriet med anledning av förfrågan. Det finns dock inte någon anteckning om att ambassaden bifogade kopior av A.R:s palestinska resedokument eller upplyste om dessa handlingar.

Det jordanska utrikesministeriet besvarade den svenska ambassadens förfrågan i mars 2010 och förklarade att A.R. var jordansk medborgare. Utrikesministeriet uppgav också att han hade ett nationellt, närmare angivet, identitetsnummer. Denna upplysning kom att ligga till grund för Migrationsverkets beslut att återkalla A.R:s permanenta uppehållstillstånd och utvisa honom till Jordanien. A.R. överklagade beslutet men fick avslag. Migrationsöverdomstolen meddelade inte prövningstillstånd. Efter det att beslutet hade vunnit laga kraft överlämnades ärendet i augusti 2011 till dåvarande Polismyndigheten i Stockholms län (numera Polismyndigheten, polisregion Stockholm), gränspolisavdelningen, för verkställighet av utvisningsbeslutet.

Eftersom A.R. hade palestinska resedokument ansåg gränspolisen att det inte gick att verkställa utvisningsbeslutet utifrån de handlingar som fanns i ärendet. Enligt gränspolisen krävdes det antingen att A.R. kunde uppvisa ett jordanskt pass eller att gränspolisen fick en officiell handling som visade att A.R. skulle tas emot som jordansk medborgare, trots att han hade palestinska resedokument.

A.R. har uppgett att han kontaktade den jordanska ambassaden och bad dem utfärda en passhandling. Till svar fick han en skrivelse daterad den 21 oktober 2011 i vilken det angavs att han är palestinsk och inte jordansk medborgare.

Samma månad – oktober 2011 – skickade gränspolisen en begäran om bi-träde med utredning till Sveriges ambassad i Amman. Polismyndigheten bad ambassaden att kontakta jordanska myndigheter och be om en officiell handling som bekräftade att A.R. var välkommen till Jordanien som medborgare. Ambassaden informerades om att A.R. hade palestinska resedokument, att jordanska myndigheter tidigare uppgett att han var jordansk medborgare med ett visst identitetsnummer, men att A.R. nu hade fått besked av den jordanska ambassaden att han inte var jordansk medborgare. Gränspolisen skickade ett antal påminnelser till Sveriges ambassad i Amman under vintern och våren 2012. I juni 2012 fick polismyndigheten ett svar från det jordanska utrikesministeriet, via den svenska ambassaden. I svaret angavs att A.R. kunde vända sig till närmaste jordanska ambassad för att få en passhandling. Skrivelsen innehöll inte några uppgifter om A.R:s medborgarskap.

Trots att A.R. redan tidigare försökt att få en passhandling från den jordanska ambassaden skrev gränspolisen i augusti 2012 till ambassaden på nytt och bad dem utfärda en passhandling för A.R. Gränspolisen upplyste om A.R:s personuppgifter och det nationella identitetsnummer som det jordanska utrikesministeriet redovisat. Den 6 september 2012 fick gränspolisen till svar att A.R. inte hade något nationellt identitetsnummer. Något jordanskt pass utfärdades därför inte.

JO:s beslut i det tidigare ärendet

A.R. framförde i en anmälan till JO i juli 2012 klagomål på den långsamma handläggningen av hans verkställighetsärende. Med anledning av detta inledde JO en utredning av Sveriges ambassad i Ammans hantering av A.R:s ärende.

I ett beslut meddelat den 19 juni 2013 riktade JO allvarlig kritik mot ambassaden för hanteringen av A.R:s ärende (se JO 2013/14 s. 375, dnr 4253-2012). I beslutet uttalade stf JO Nordenfelt inledningsvis följande:

Migrationsverkets lagakraftvunna beslut om att utvisa A.R. till Jordanien grundas på uppgiften från det jordanska utrikesministeriet om att han är jordansk medborgare. I efterhand kan man konstatera att de jordanska myndigheterna knappast hade lämnat detta besked om Sveriges ambassad i Amman i januari 2010 hade informerat dem om att A.R. innehade palestinska resedokument. Det är oklart varför ambassaden inte vidarebefordrade samtliga uppgifter om A.R. till de jordanska myndigheterna. – Här lades enligt min mening grunden för de verkställighetsproblem som därefter drabbat A.R.

Vidare konstaterades att ambassaden, under drygt ett och ett halvt års tid, inte hade lämnat något svar på gränspolisens begäran som fört ärendet framåt. Sammanfattningsvis gjorde JO Nordenfelt bedömningen att ambassadens hantering av A.R:s ärende var behäftad med flera allvarliga brister, vilket hade fått till följd att A.R. hamnat i en mycket svår situation. Beslutet skickades till Migrationsverket för kännedom och de eventuella åtgärder som verket fann påkallade.

Utredning

Migrationsverket anmodades att yttra sig över A.R:s anmälan den 26 september 2013 och bl.a. ange om verket hade vidtagit några åtgärder med anledning av JO:s tidigare beslut. Migrationsverket (generaldirektören Anders Danielsson) kom in med två yttranden. JO hämtade även in vissa handlingar i ärendet. Av utredningen framgick bl.a. följande.

Migrationsverkets handläggning av A.R:s verkställighetsärende

I september 2012 skickade gränspolisens en underrättelse om hinder mot verkställighet till Migrationsverket och begärde ytterligare besked om hur beslutet skulle verkställas. Gränspolisens bifogade skrivelsen från den jordanska ambassaden till A.R. daterad den 21 oktober 2011 och den jordanska ambassadens svar på polismyndighetens förfrågan daterat den 6 september 2012.

Migrationsverket gav den 26 november 2012 gränspolisens beskedet att det inte fanns något hinder mot att verkställa utvisningsbeslutet. Enligt verket fanns det inte någon anledning att ifrågasätta de tidigare bekräftade uppgifterna om att A.R. är jordansk medborgare. Verket konstaterade att handlingen som är daterad den 21 oktober 2011 inte innehöll några personuppgifter utöver A.R:s namn och att den därför inte kunde anses styrka hans uppgifter om medborgarskap. Ambassadens svar till polismyndigheten den 6 september 2012 att A.R. inte hade något nationellt identitetsnummer kommenterades inte av Migrationsverket i beskedet till gränspolisens.

Gränspolisens skickade i juni 2013 på nytt en underrättelse om verkställighetshinder till Migrationsverket och bad om tydliga anvisningar om hur beslutet skulle verkställas. Till underrättelsen bifogades en kopia av en handling som Sveriges ambassad i Amman hade fått från det jordanska utrikesministeriet i maj 2014. I handlingen angavs att utrikesministeriet ombetts att ge A.R. tillåtelse att resa in i Jordanien med FN-resedokument (UN travel document) och att ministeriet avslog denna begäran.

I september 2013 gav Migrationsverket på nytt polismyndigheten beskedet att det inte fanns något hinder mot att verkställa utvisningsbeslutet. Eftersom det inte framgick varför det jordanska utrikesministeriet nekat A.R. att resa in i Jordanien ansåg verket att det saknades anledning att ifrågasätta de tidigare bekräftade uppgifterna om att A.R. är jordansk medborgare.

Migrationsverkets åtgärder med anledning av JO:s tidigare beslut

Migrationsverket upplyste att de befattningshavare som ansvarat för bedömningen av om A.R:s resa kunde genomföras (verksamhetsområde Förvaltningsprocess) saknat kännedom om det kritikbeslut som JO meddelat i juni 2013 och som skickats till verket. Att JO riktat kritik mot handläggningen av A.R:s ärende framgick därför varken av A.R:s dossier eller av verkets ärendehanteringssystem.

I januari 2014 inledde verket ett nytt ärende för att utreda om det fanns något hinder mot att verkställa A.R:s utvisningsbeslut. Den 28 januari 2014 skickade verket ett e-postmeddelande till Sveriges ambassad i Amman och frågade om det var möjligt för ambassaden att kontakta jordanska myndigheter för att få A.R:s medborgarskap utrett. I meddelandet till ambassaden redogjorde verket för det besked som det jordanska utrikesministeriet lämnade i mars 2010 om att A.R. är jordansk medborgare, det besked den jordanska ambassaden lämnade i oktober 2011 om att A.R. inte är jordansk medborgare och det besked det jordanska utrikesministeriet lämnade i maj 2013 om att ministeriet inte kommer att tillåta inresa för A.R. med FN-resedokument. Verket upplyste om A.R:s nationella identitetsnummer och framhöll att han hade palestinska resehandlingar.

I april 2014 förordnade Migrationsverket ett offentligt biträde för A.R. och fattade beslut om att utvisningsbeslutet tills vidare inte fick verkställas (inhibition).

Migrationsverkets bedömning

Migrationsverket redovisade i yttranden till JO den 14 januari respektive den 29 september 2014 följande bedömning:

Beslut som vunnit laga kraft kan enbart prövas enligt utlänningslagens bestämmelser om åtgärder vid hinder mot verkställighet. Vid bedömningen ska Migrationsverket ta ställning till nya omständigheter som kommit fram i ärendet vilket innebär att bedömningen ska ske utifrån förhållanden som inte tidigare varit föremål för prövning. I förevarande ärende kan sådana omständigheter vara att mottagarlandet nekat personen att resa in i landet eller att det tillkommit bevisning om personen som inte funnits med tidigare. Finns det anledning att anta att mottagarlandet inte kommer att ta emot personen får Migrationsverket bevilja uppehållstillstånd.

Migrationsverket återkallade A.R:s uppehållstillstånd den 19 augusti 2010 sedan jordanska myndigheter uppgett att han är medborgare i Jordanien.

Det har därefter framkommit uppgifter om att detta inte stämmer bland annat genom intyg som A.R. gett in och polismyndigheten som framfört att det finns hinder mot att verkställa beslutet efter att han nekats inresa i landet. Vid Migrationsverkets beslut den 5 september 2013 hade verket kännedom om en handling från jordanska utrikesdepartementet med enbart uppgifter om att A.R. nekats inresa och inget om skälen till detta vilket föranledde bedömningen att det ändå inte fanns skäl att bevilja honom uppehållstillstånd. Verksamhetsområde Förvaltningsprocess har således handlagt ärendet i enlighet med de begränsade möjligheter som finns i lagstiftningen att bevilja uppehållstillstånd vid lagakraftvunna beslut om utvisning.

Migrationsverkets beslut att initiera en ny utredning om det föreligger verkställighetshinder föranleddes av JO:s beslut den 19 juni 2013 med kritik mot svenska ambassaden i Amman. Den 2 april 2014 beslutade Migrationsverket att inhibera verkställigheten av beslutet och beviljade A.R. ett offentligt biträde. Ärendet är fortsatt under utredning och verksamhetsområdet inväntar ett skriftligt svar på en ambassadförfrågan.

Handläggande förvaltningsprocessenhet har angett tidsfrister för handläggningen av ärendet för att försäkra sig om att beslut ska kunna fattas utan ytterligare onödiga dröjsmål.

Migrationsverkets fortsatta hantering av A.R:s ärende

Efter att Migrationsverket kommit in med yttranden hämtade JO in kompletterande uppgifter och handlingar från verket. Av utredningen framgick följande.

I augusti 2014 fick Migrationsverket svar på ambassadförfrågan. Det framkom att ambassaden i stället för att kontakta jordanska utrikesministeriet gett i uppdrag åt en förtroendeadvokat att utreda A.R:s medborgarskap.

Förtroendeadvokatens skriftliga redovisning hade följande innehåll:

Today I got the below-confirmed information:

Based on the official records. The national number (...) is issued to A.R. – born in 1987 – and his mother's name is (...), and the national number is active.

Moreover, the authorities confirmed that the same person A.R. has a Jordanian passport and in the same time has a Palestinian passport, which is a common event in Jordan.

Based on the above, the person in question is a (full) Jordanian citizen, and his claims the he is not a Jordanian citizen are not real.

N.N.

Migrationsverket diarieförde inte handlingen eftersom den innehåller förtroendeadvokatens namn, vilket är en hemlig uppgift. Verket upplyste vidare att det inte hade gjorts någon sekretessprövning innan A.R:s personuppgifter överlämnades till advokaten, trots att verket och ambassaden kommit överens om att detta skulle göras.

Det framkom vidare att Migrationsverket först den 21 november 2014 diarieförde den ambassadförfrågan som skickades i januari.

Den 17 december 2014 beslutade Migrationsverket på nytt att det inte fanns något hinder mot att verkställa A.R:s utvisningsbeslut. Enligt verket fanns det inte skäl att ifrågasätta den bedömning som tidigare gjorts om A.R:s medborgarskap utifrån de uppgifter som jordanska utrikesministeriet lämnat i mars 2010 om att han vid den tidpunkten var jordansk medborgare. Verket konstaterade vidare att det framgick av de uppgifter som förtroendeadvokaten lämnat i augusti 2014 att A.R. fortfarande var jordansk medborgare. Sammanfattningsvis ansåg verket att det varken fanns praktiska eller andra hinder mot att verkställa utvisningsbeslutet.

I ett beslut den 17 mars 2015 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering

Verkställighet av utvisningsbeslut

Migrationsverket har huvudansvaret för verkställighet av beslut om avvisning och utvisning. Om den som ska utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan Polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet kan Migrationsverket lämna över utvisningsärendet till Polismyndigheten för verkställighet (se 12 kap. 14 § utlänningslagen).

Beslut om utvisning ska verkställas snarast möjligt (12 kap. 15 § utlänningslagen).

När Migrationsverket har lämnat över ansvaret för verkställigheten till Polismyndigheten kan ärendet inte återlämnas. Polismyndigheten ska dock underätta Migrationsverket bl.a. om man inte kan verkställa beslutet eller behöver ytterligare besked. Migrationsverket ska i sådana fall ge anvisningar om verkställigheten eller vidta andra åtgärder. Om det kommer fram nya omständigheter som innebär att det finns hinder mot verkställighet, t.ex. på grund av att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utläningen, kan Migrationsverket inhibera verkställigheten eller bevilja tillfälligt eller permanent uppehållstillstånd. (Se prop. 1997/98:173 s. 63 och 12 kap. 17 och 18 §§ utlänningslagen.)

Sekretessbestämmelser

För uppgifter som rör en utlännings galler sekretess. Sekretessen galler samtliga uppgifter om det kan antas att ett röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utläningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utläningar. (Se 21 kap. 5 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen, OSL.)

Utöver vad som följer av 21 kap. 5 § OSL galler sekretess i verksamhet för kontroll över utläningar. Sekretessen galler för uppgifter om enskildas personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (37 kap. 1 § första stycket OSL). Med verksamhet för kontroll över utläningar avses bl.a. asylärenden.

Att sekretess galler hindrar inte att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 § OSL).

Ambassader ska biträda Migrationsverket och Polismyndigheten med utredning i ärenden enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen (se numera 3 kap. 9 § förordningen [2014:115] med instruktion för utrikesrepresentationen).

JO har tidigare uttalat att det är viktigt att en myndighet som vidtar utredningsåtgärder i den asylsökandes hemland iakttar de sekretessbestämmelser som gäller och bedriver utredningen så att den asylsökandes skyddsintresse inte åsidosätts. Innan utredningsåtgärder vidtas ska en noggrann sekretessprövning göras, och det bör i varje enskilt fall övervägas vilka risker den enskilde eller dennes närstående kan komma att utsättas för genom myndighetens handlande.

De överväganden som görs bör dessutom dokumenteras tydligt. (Se bl.a. JO 2012/13 s. 265, dnr 258-2011.)

Diarieföring

Allmänna handlingar ska som huvudregel registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. En ovillkorlig registreringsskyldighet omfattar endast handlingar för vilka sekretess gäller. I övrigt kan myndigheten själv välja om den vill registrera handlingarna eller hålla dem så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handlingen har kommit in eller upprättats. (Se 5 kap. 1 § OSL.)

Det ankommer på den enskilda myndigheten att avgöra vilket tillvägagångssätt som är att föredra för respektive handlingstyp. När myndigheten väl har bestämt sig för ett av tillvägagångssätten måste detta emellertid tillämpas konsekvent av alla inom myndigheten.

I den mån handlingar ska diarieföras vid myndigheten ska detta ske utan dröjsmål. En handling ska registreras så snart det är praktiskt möjligt, normalt samma dag eller senast dagen efter att handlingen kom in eller upprättades (se bl.a. JO 2002/03 s. 491, dnr 1384-2000).

Bedömning

Migrationsverkets handläggning av A.R:s verkställighetsärende

A.R. ska enligt ett lagakraftvunnet beslut utvisas till Jordanien. I samband med att Migrationsverket överlämnade ärendet i augusti 2011 övergick ansvaret för att verkställa utvisningsbeslutet till dåvarande Polismyndigheten i Stockholms län. Det innebär dock inte att Migrationsverket kan avsäga sig allt ansvar för ärendet. Verket har fortfarande en skyldighet att ge anvisningar till polismyndigheten för att säkerställa att beslutet kan verkställas, eller att vidta andra åtgärder.

Polismyndigheten har vid två tillfällen, i september 2012 och i juni 2013, vänt sig till Migrationsverket och uppgett att A.R:s utvisningsbeslut inte går att verkställa.

Vid det första tillfället upplyste polismyndigheten verket om att den jordanska ambassaden hade meddelat att A.R. inte var jordansk medborgare och att han inte hade något nationellt identitetsnummer. Polismyndigheten bifogade en handling från den jordanska ambassaden daterad den 21 oktober 2011 och ett e-postmeddelande från ambassaden från den 6 september 2012. Enligt Migrationsverket fanns det inte något hinder mot att verkställa utvisningsbeslutet. Verket motiverade sitt beslut med att den förstnämnda handlingen inte innehöll några personuppgifter utöver A.R:s namn och att det enligt verkets mening därför inte fanns anledning att ifrågasätta den tidigare uppgiften om att A.R. var jordansk medborgare. Jag kan konstatera att verket i sitt beslut inte behandlar den sistnämnda handlingen, som innehåller både A.R:s namn och nationella identitetsnummer. Om det beror på att Migrationsverket inte fäst avseende vid innehållet i den handlingen, eller om verket beaktat innehållet utan att redovisa sin bedömning i beslutet, framgår inte. Migrationsverket har inte heller närmare

behandlat detta i sitt yttrande till JO, vilket i sig är en brist. Jag finner det inte meningsfullt att försöka utreda frågan vidare. Jag nöjer mig med att påpeka att Migrationsverket, med hänsyn till den bedömning man gjorde, borde ha lämnat tydliga anvisningar till polismyndigheten om vilka åtgärder verket ansåg att polismyndigheten skulle vidta för att beslutet skulle kunna verkställas. Några sådana besked lämnades dock inte.

Vid det andra tillfället upplyste polismyndigheten Migrationsverket om att det jordanska utrikesministeriet i maj 2013 hade avslagit Sveriges ambassad i Ammans begäran om att ge A.R. tillåtelse att resa in i landet. Polismyndigheten bifogade den handling som myndigheten fått från ministeriet. I handlingen angavs att den svenska ambassaden bett ministeriet att ge A.R. tillåtelse att resa in i Jordanien med FN-resedokument. Jag kan konstatera att detta inte överensstämmer med det uppdrag som polismyndigheten gett ambassaden, nämligen att be om en officiell handling som bekräftar att A.R. är välkommen till Jordanien som medborgare. Det är oklart om det är den svenska ambassaden eller det jordanska utrikesministeriet som missförstått uppdraget.

Migrationsverket ansåg, trots uppgifterna från det jordanska utrikesministeriet, att det inte fanns något hinder mot att verkställa utvisningsbeslutet eftersom det inte framgick varför utrikesministeriet nekat A.R. att resa in i Jordanien. Inte heller den här gången lämnade Migrationsverket några anvisningar om vilka åtgärder polismyndigheten skulle vidta för att beslutet skulle kunna verkställas. Jag finner detta anmärkningsvärt, särskilt som det var den andra gången inom tio månader som polismyndigheten vände sig till verket och bad om tydliga anvisningar om hur verkställigheten skulle genomföras.

Migrationsverkets åtgärder med anledning av JO:s tidigare beslut

Migrationsverket inledde ett nytt ärende om verkställighetshinder i januari 2014 med anledning av den anmälan till JO som behandlas i detta ärende. Verket har i sitt yttrande inte närmare berört den fortsatta hanteringen av A.R:s ärende. Av de handlingar och muntliga upplysningar som JO hämtat in framkommer dock vissa förhållanden som jag finner anledning att kommentera.

Migrationsverket fattade i december 2014 ett beslut där man på nytt gjorde bedömningen att det inte fanns något hinder mot att verkställa A.R:s utvisningsbeslut. Verkets bedömning grundar sig huvudsakligen på de uppgifter som en förtroendeadvokat lämnat.

Det är oklart vilka överväganden som låg bakom beslutet att anlita en förtroendeadvokat för att utreda A.R:s medborgarskap i stället för att, som tidigare, vända sig direkt till jordanska myndigheter. Det framgår inte heller vilka uppgifter om A.R. som lämnats till förtroendeadvokaten för att denne skulle kunna fullgöra sitt uppdrag. Mycket tyder på att varken ambassaden eller verket gjorde någon sekretessprövning innan A.R:s personuppgifter överlämnades till förtroendeadvokaten trots att det av e-postkorrespondensen mellan myndigheterna framgår att de var överens om att en sådan skulle göras. Eftersom A.R. inte hade samtyckt till att hans personuppgifter lämnades ut är det självklart att en noggrann sekretessprövning ska göras innan utredningsåtgärder kan vidtas. Bedömningen i sekretessfrågan ska dessutom dokumenteras.

Vidare är den redovisning som förtroendeadvokaten har lämnat över sitt uppdrag mycket knapphändig. Det framgår t.ex. inte vilka utredningsåtgärder som advokaten har vidtagit, och det anges inte heller på vilket sätt eller från vem han fått den information han redovisar. Det finns enligt min mening redan av den anledningen skäl att värdera dessa uppgifter med viss försiktighet. Dessutom står de uppgifter som förtroendeadvokaten lämnat om möjligheten till dubbla medborgarskap i motsatsställning till innehållet i promemorian från Sveriges ambassad i Amman. Det framgår inte av Migrationsverkets beslut varför verket valt att sätta tilltro till dessa uppgifter framför rätts- och landinformationen.

Av det som har framkommit av utredningen drar jag slutsatsen att Migrationsverket och polismyndigheten har olika uppfattningar i frågan om A.R:s utvisningsbeslut går att verkställa. Utredningen visar hur angeläget det är att myndigheterna samarbetar i ärenden av detta slag. Det som har kommit fram visar också betydelsen av att verket lämnar tydliga anvisningar om hur verkställighet ska genomföras. I annat fall riskerar verkställighetsprocessen att bli mycket långdragen. Detta kan i sin tur drabba enskilda på ett sätt som inte är acceptabelt, vilket A.R:s ärende är ett tydligt exempel på.

Diarieföring

Utredningen visar att den handling i vilken förtroendeadvokaten redovisar sitt uppdrag inte har diarieförts hos Migrationsverket. Enligt verket beror det på att den innehåller hemliga uppgifter. Jag kan inte uppfatta detta på annat sätt än att handlingen enligt Migrationsverkets uppfattning omfattas av sekretess. Som jag har redogjort för ovan finns det en ovillkorlig skyldighet att diarieföra sekretessbelagda handlingar.

Dessutom diarieförde verket först i november 2014 den skrivelse som skickades till Sveriges ambassad i Amman i januari samma år. Om en handling ska diarieföras vid myndigheten ska detta normalt göras samma dag eller dagen efter att den kom in till eller upprättades hos myndigheten.

Avslutande synpunkter

Arbetet med att försöka verkställa A.R:s utvisningsbeslut har pågått under tre och ett halvt år, vilket naturligtvis är mycket otillfredsställande. En av anledningarna till den långa handläggningstiden är att flera myndigheter varit inblandade i hanteringen av A.R:s ärende.

Enligt min uppfattning har Migrationsverket ett stort ansvar för att A.R:s utvisningsbeslut inte har kunnat verkställas, och det finns anledning att rikta allvarlig kritik mot verkets handläggning av A.R:s ärende. Jag förutsätter att Migrationsverket snarast ger Polismyndigheten nödvändiga anvisningar för att genomföra verkställigheten eller vidtar andra åtgärder. Verket bör också se över samarbetsformerna med Polismyndigheten för att undvika att liknande situationer uppstår i framtiden.

Med dessa synpunkter avslutas ärendet.

Socialtjänst

Kritik mot en socialförvaltning för att bl.a. ha gjort ett besök på en kvinnas arbetsplats under förhandsbedömningen av en anmälan om oro för hennes barn

(Dnr 3986-2013)

Beslutet i korthet: Inom ramen för en förhandsbedömning av en anonym anmälan om oro för en sjuårig flicka sökte socialförvaltningen vårdnadshavaren (mammans) i hennes bostad för att samtala med henne och träffa flickan. Eftersom ingen var hemma sökte förvaltningen i stället upp mamman på hennes arbetsplats. Där redogjorde handläggarna för anmälan och kom överens med mamman om ett hembesök, som gjordes senare samma dag. Efter en rekommendation från polisen gjordes samtliga besök i närvaro av polis.

JO håller med förvaltningen om att det fanns skäl att ta kontakt med mamman under förhandsbedömningen. En sådan kontakt måste emellertid tas med respekt för den enskildes integritet. Förvaltningen kritiseras för att, som en första åtgärd för att få kontakt, oanmäld ha sökt mamman i hennes bostad i närvaro av uniformerade poliser. Förvaltningen får också kritik för att ha sökt upp mamman på arbetsplatsen. En sådan extraordinär åtgärd bör över huvud taget inte komma i fråga inom ramen för en förhandsbedömning. Besöket, som skedde oanmält och tillsammans med uniformerade poliser, innebar en uppenbar kränkning av mammans integritet. JO tillägger att utrymmet för ett sådant besök får anses vara mycket begränsat även under en pågående barnavårdsutredning.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde E.A. klagomål mot socialförvaltningen i Kungsörs kommun om att förvaltningen hade genomfört ett besök på hennes arbetsplats med anledning av en anonym orosanmälan avseende hennes dotter. Hon uppgav bl.a. följande. Två handläggare från socialtjänsten kom tillsammans med flera poliser till hennes arbetsplats. Där redogjorde de för vad en anonym anmälare hade framfört i en orosanmälan avseende hennes dotter. Senare träffade hon handläggarna hemma i bostaden. Hon blev kränkt av besöket på arbetsplatsen. Hennes företag var nystartat och till följd av det inträffade har hon förlorat intäkter och flera kunder.

Utredning

JO begärde inledningsvis att som lån från förvaltningen få eventuella orosanmälningar samt journalanteckningar avseende E.A:s barn för perioden den 1–

15 juli 2013. Förvaltningen gav in en orosanmälan från den 12 juli 2013 gällande E.A:s dotter, född 2007, förhandsbedömning, aktualisering samt en handräckningsbegäran från den 12 juli 2013.

JO begärde därefter att Socialnämnden i Kungsörs kommun skulle yttra sig över vad som hade framförts i anmälan.

Socialnämndens myndighetsutskott anförde bl.a. följande:

Socialsekreterarnas redogörelse:

Socialsekreterare Karin Bertilsson och Hanna Wallén genomför den aktuella dagen en förhandsbedömning av den inkomna anmälan gällande familjen E.A. och flickan [...]. Nedan följer en beskrivning av hur denna förhandsbedömning hanterats samt vilka bedömningar som gjordes.

Anmälan

Anmälan inkom till socialtjänsten per telefon kl. 11.30, 2013-07-12. Anmälaren förutsätter anonymitet för att kunna berätta vidare om sin oro för flickans leverne med sin mor och styvfar. Anmälaren uppger rädsla för modern och styvfadern då kännedom finns om kriminalitet och missbruk. [...]

Bedömning

Kontakt tas med polismyndigheten, vakthavande befäl i Västerås, med anledning av ev kännedom om familjen. Familjen är inte sedan tidigare aktuell för socialtjänsten i Kungsör. Då utredning enligt kap 11 § 1 SOL inte inletts, hänvisade polisen till sekretessen angående förfrågan om utdrag ur polisregisterutdrag. Polisen uppmanade dock till en begäran om assistans vid hembesök med anledning av de uppgifter som inkommit i anmälan.

Undertecknade bedömer att ett oanmält hembesök ska göras under dagen till familjen. Assistans begärs från polismyndigheten. [...]

Oanmält hembesök

Undertecknade socialsekreterare åker i egen bil tillsammans med två poliser i piketbuss och ytterligare en polis via motorcykel till familjens hemadress. Efter dörrknackning uppdagas att ingen finns i hemmet. Ytterdörren var låst. Efter en kort stund kommer en granne i närheten fram till oss tjänstemän och förmedlar att det inte står rätt till i familjen. Grannen berättar om haschlukt och uppmanar polisen att kontrollera garaget där en bil står som modern och styvfadern brukar åka i även nattetid. Personen som ger oss uppgifterna uttrycker rädsla och ville helst inte bli inblandad.

Beslut tas om att åka till [*E.A:s arbetsplats; JO:s anm.*] för att där söka modern och om möjligt försöka få henne att stänga lite tidigare för att få möjlighet att genomföra samtal genom hembesök samt träffa flickan för bedömning. Klockan var då ca 17.30.

Undertecknade åker till [*E.A:s arbetsplats; JO:s anm.*] i Kungsör och parkerar ca 75 meter därifrån. Vid ankomsten till studion var de tre poliserna redan på plats. De hade parkerat på gatan utanför studion. Polisen står och samtalar med styvfadern utanför studion. Vi socialsekreterare gick in följda av en polis. Det var ca fem personer utöver modern i lokalen. Då vi börjar prata med modern har besökarna lämnat lokalen. Vi frågar om möjligheten att stänga lite tidigare för att vi behöver samtala med henne med anledning av inkommen anmälan. [...] Vi överenskommer att hon skall stänga studion och sammanstråla i hemmet på [...].

Hembesöket genomförs av undertecknade med assistans av polisen. Poliserna var dock aldrig inne i bostaden. Ut informerar om anmälan innehåll och att hembesöket var en förhandsbedömning. [...]

Bedömning

Efter samtalet och hembesöket gör undertecknade bedömningen att det inte finns skäl för ingripande enligt LVU § 2 vilket förmedlas till modern och styvfadern innan socialtjänsten avslutar det oanmälda hembesöket. Bedömningen är att utredning bör inledas enligt kap 11 § 1 SOL gällande flickan. En utredning bör inledas i syfte till att klargöra omständigheterna som framkommit i anmälan genom att bl. a. ta del av tidigare utredning från Uppsala kommun samt få möjlighet till enskilt samtal med flickan. Detta framförs till dem båda. Undertecknade gör även bedömningen om att drogtester inte behöver tas denna dag då ingen av dem visar tecken på påverkan av alkohol eller narkotika.

Kommentarer

Avdelningschefens redogörelse:

Vid lunchtid kontaktas jag av socialsekreterarna och får en beskrivning av den anmälan som inkommit. [...] I samråd med Socialchefen görs en skydds- och riskbedömning avseende socialsekreterarnas säkerhet och att följa Polisens egna rekommendationer om att begära handräckning fick anses som helt riktigt. Dock ansvarar socialtjänsten inte för vilka resurser som sedan Polismyndigheten avsätter vid dessa ärenden. Dessa baseras helt på information som dom vid det tillfället endast själva hade kännedom om. Att anmälan i detta fall var anonym är en försvarande faktor men den allvarliga karaktären i anmälan och detaljriktigheten i den gav underlag och skapade skyldigheter för omedelbara insatser.

Min bedömning är att Socialtjänsten har agerat enligt gällande lagstiftning och riktlinjer [...].

E.A. fick tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 9 april 2015 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Rättsliga utgångspunkter

Socialnämnden ska utan dröjsmål inleda en utredning av vad som genom en ansökan, anmälan eller på något annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden (11 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453], SoL).

En anonym anmälan om oro måste bedömas med stor försiktighet. En sådan anmälan får dock inte avfärdas på grund av att den är anonym, utan det är själva innehållet i en anmälan som är avgörande för hur nämnden ska hantera den. Även en anonym anmälan kan således ligga till grund för en utredning (jfr bl.a. JO 2002/03 s. 229, dnr 1333-2000, JO 2010/11 s. 318, dnr 2798-2008, och JO 2014/15 s. 381, dnr 4133-2011).

Frågan om nämnden ska inleda en utredning eller inte avgörs från fall till fall genom en s.k. förhandsbedömning. En utredning bör inte inledas om det redan från början står klart att nämnden inte kan eller bör vidta några åtgärder (se prop. 1979/80:1 Del A s. 562). En förhandsbedömning är inte en mindre utredning utan just en bedömning av om en utredning ska inledas eller inte. Mot den bakgrunden ska nämnden inte vidta några utredningsåtgärder och ska inom ramen för förhandsbedömningen t.ex. inte hämta in uppgifter från någon utomstående (se bl.a. JO 1995/96 s. 312, dnr 4218-1994).

En förhandsbedömning måste i första hand grundas på innehållet i anmälan och nämndens tidigare kännedom om barnet eller familjen, t.ex. uppgifter i en personakt eller tidigare anmälningar (se bl.a. prop. 2012/13:10 s. 57–58, SOSFS 2014:6 och JO 2012/13 s. 274, dnr 1909-2010).

Under förhandsbedömningen får nämnden ta kontakt med det barn och de vårdnadshavare som anmälan rör (se bl.a. prop. 2012/13:10 s. 58, JO 2010/11 s. 353, dnr 2008-1964). JO har även uttalat att nämnden som en åtgärd inom ramen för en förhandsbedömning under vissa förhållanden inte bara får utan bör kontakta vårdnadshavaren, upplysa om innehållet i anmälan och ge vårdnadshavaren tillfälle att bemöta uppgifterna (se bl.a. JO 1999/2000 s. 238, dnr 3561-1997).

Liksom vid all verksamhet inom socialtjänsten ska nämnden när den genomför en förhandsbedömning beakta bestämmelsen i 1 kap. 1 § tredje stycket SoL om att socialtjänstens verksamhet ska bygga på respekt för människors integritet. I detta ligger bl.a. att nämnden måste väga de intrång i den personliga integriteten som en åtgärd från nämndens sida medför mot de intressen som nämnden har att tillgodose.

Anmälan och förvaltningens försök att göra ett oanmält hembesök

På förmiddagen den 12 juli 2013 tog socialförvaltningen emot en anonym orosanmälan avseende E.A:s dotter. I anmälan påstods bl.a. att A.E. slog flickan samt tilltalade henne på ett kränkande sätt. Anmälaren lämnade även uppgifter om att det förekom kriminalitet samt alkohol- och drogmisbruk i E.A:s bostad.

Nämnden inledde inte någon utredning redan på grund av den inkomna anmälan. Däremot ville förvaltningen göra ett hembesök hos E.A. för att samtala med henne och träffa flickan för bedömning. Efter en rekommendation från polisen begärde förvaltningen assistans av polisen för att genomföra hembesöket. Två handläggare från förvaltningen besökte familjens bostad i närvaro av tre uniformerade poliser. Det visade sig dock att ingen var hemma.

Som redovisats ovan måste uppgifterna i en anonym anmälan värderas med stor försiktighet. I detta fall delar jag förvaltningens bedömning att innehållet i anmälan inte kunde lämnas utan avseende och jag anser även att det fanns skäl för förvaltningen att ta kontakt med barnets vårdnadshavare. Hur en sådan kontakt under förhandsbedömningen ska tas måste avgöras från fall till fall. Där har bl.a. tidigare kännedom om familjen och karaktären på de uppgifter som lämnats betydelse. I vissa fall kan det vara tillräckligt att per brev kalla vårdnadshavaren till ett möte. I andra fall kan en telefonkontakt vara lämpligare för att antingen direkt kunna samtala med vårdnadshavaren eller för att boka in ett möte vid förvaltningen eller i hemmet. Det kan även förekomma situationer där det finns skäl för socialtjänsten att oanmält söka vårdnadshavaren i dennes bostad. Oavsett hur kontakten med vårdnadshavaren tas, måste den ske med respekt för den enskildes integritet.

Som en första åtgärd för att få kontakt med E.A. sökte förvaltningen henne oanmält i bostaden. Besöket skedde tillsammans med uniformerade poliser, vilket givetvis kunde väcka extra uppmärksamhet. Även om uppgifterna i anmälan inte kunde lämnas utan avseende var omständigheterna i det aktuella fallet

enligt min bedömning inte sådana att det var nödvändigt att under förhandsbedömningen söka kontakt med E.A. på det sätt som skedde. I stället borde man ha försökt att i första hand nå henne per telefon eller, i andra hand, på något annat mindre uppseendeväckande sätt. Jag är alltså kritisk till förvaltningens agerande.

Besöket på vårdnadshavarens arbetsplats

E.A. bedrev en egen verksamhet i en lokal i Kungsör. Då det hade visat sig att ingen var hemma i bostaden beslutade socialtjänsten att i stället söka E.A. på hennes arbetsplats. Syftet med det besöket, som också gjordes i sällskap av polis, verkar ha varit att samtala med E.A. samt att bestämma tid för ett hembesök. När handläggarna kom fram stod tre uniformerade polismän och samtalande med flickans styvpappa utanför lokalen. En polis följde med handläggarna in i lokalen. Där fanns E.A., hennes dotter och några utomstående personer. Enligt socialnämndens yttrande hade besökarna gått när handläggarna började tala med E.A. Handläggarna redogjorde för anmälan och kom överens med E.A. om att göra ett hembesök, vilket ägde rum senare samma dag.

Besöket på E.A:s arbetsplats skedde inom ramen för förvaltningens förhandsbedömning. Att från socialtjänstens sida söka upp en vårdnadshavare på hans eller hennes arbetsplats får anses vara en extraordinär åtgärd som över huvud taget inte bör komma i fråga inom ramen för en förhandsbedömning. Utrymmet för att besöka en vårdnadshavare på arbetsplatsen får för övrigt anses mycket begränsat även under en pågående barnavårdsutredning. Besöket, som skedde oanmält och tillsammans med uniformerade poliser, har enligt min uppfattning inneburit en uppenbar kränkning av E.A:s personliga integritet. Förvaltningen förtjänar kritik för sitt agerande även i denna del.

Det genomförda hembesöket

När hembesöket gjordes senare samma dag verkar det som om förvaltningen, förutom att samtala med E.A., också bildade sig en uppfattning om hemförhållandena. I detta sammanhang vill jag rent allmänt framhålla att ett hembesök med syftet att kontrollera hemförhållandena får anses vara en sådan utredningsåtgärd som bör vidtas inom ramen för en inledd utredning och inte under en förhandsbedömning (jfr prop. 1979/80:1 s. 400).

Vad E.A. har anfört i övrigt leder inte till något uttalande eller någon åtgärd från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som uttalats.

Allvarlig kritik mot en stadsdelsnämnd för flera brister i handläggningen av ett barnärende

(Dnr 519-2013)

Beslutet i korthet: Efter att en mamma hade ansökt om stöd för sin då 14-åriga dotter inledde Farsta stadsdelsnämnd en s.k. barnavårdsutredning. I utredningen beskrevs flickans problem förhållandevis utförligt, och utredaren bedömde att flickan var i behov av stöd och hjälp. Under utredningstiden flyttade familjen till en annan kommun. En månad senare avslutade stadsdelsnämnden utredningen utan förslag på insatser och utan att ta kontakt med den kommun dit familjen hade flyttat.

Socialnämndens skyldighet att göra en barnavårdsutredning är en av nämndens viktigaste uppgifter. Enligt 11 kap. 4 § socialtjänstlagen är nämnden skyldig att slutföra en sådan utredning och fatta beslut i ärendet även om barnet flyttar till en annan kommun. Bestämmelsen ska säkerställa att barn inte hamnar ”mellan stolarna” vid en flytt under utredningstiden. Den nya kommunen är på begäran skyldig att hjälpa till med utredningen. Under vissa förutsättningar kan ett pågående ärende även flyttas över till den nya kommunen.

Farsta stadsdelsnämnd har i det här fallet brustit i sin utredningsskyldighet genom att avsluta utredningen om flickan utan att klarlägga vilka insatser hon var i behov av och utan att ta någon som helst kontakt med den nya kommunen. Enligt JO ger hanteringen intryck av att stadsdelsnämnden mer sett till möjligheten att ”bli av med problemet” när flickan flyttade än till skyldigheten att se till att en påbörjad utredning fullföljs. Stadsdelsnämnden får allvarlig kritik för handläggningen av ärendet.

Anmälan

Åtvidabergs kommun framförde, genom ordföranden i sociala myndighetsutskottet Thomas Lidberg, i en anmälan till JO klagomål mot Farsta stadsdelsnämnd i Stockholms kommun, socialtjänsten i Tranås kommun och Socialstyrelsen.

Den del av anmälan som rörde Socialstyrelsen behandlades i ett särskilt ärende, dnr 730-2013. JO fattade beslut i det ärendet den 16 september 2013.

När det gäller klagomålen mot Farsta stadsdelsnämnd anförde Thomas Lidberg bl.a. följande.

Ärendet gäller en flicka (N.N.) som är född 1997. Flickan har sedan födseln varit folkbokförd på 24 olika adresser i flera olika kommuner. Socialtjänsten har vid tio olika tillfällen utrett henne. Flera av utredningarna har avslutats utan någon åtgärd med hänvisning till att familjen har flyttat från kommunen. Det har resulterat i att flickan inte har fått det stöd hon behövde. Flickan flyttade till Åtvidabergs kommun den 2 december 2011. Den tidigare kommunen, Farsta kommun, avslutade en utredning den 9 januari 2012 med hänvisning till att flickan hade flyttat. Farsta kommun tog inte någon kontakt med Åtvidabergs kommun. I utredningen beskrevs att ”[N.N.] behöver snarast få hjälp för sin

självsvält. Under hösten har hennes fysiska hälsa påverkats kraftigt av hennes störda ätbeteende och det är viktigt att hon så snart som möjligt får vård för de[t]”. Trots denna beskrivning verkställde inte Farsta kommun de insatser som bedömdes som nödvändiga. Den 4 januari 2012 gjorde flickan ett suicidförsök. Flickan skrevs på grund av suicidförsöket in på en sluten psykiatrisk avdelning den 11 januari 2012. Den 12 januari 2012 kom det in en anmälan från Barn- och Familjepsykologiskt centrum i Åtvidaberg, och Åtvidabergs kommun inledde den 17 januari 2012 en barnvårdsutredning. Den 15 februari 2012 fattade det sociala myndighetsutskottet beslut om vård på HVB-hem.

Utredning

JO begärde att Farsta stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun skulle komma in med upplysningar över det som anfördes i anmälan.

Farsta stadsdelsförvaltning anförde i ett remissvar bl.a. följande:

Frågeställning 1: Varför Farsta stadsdelsförvaltning underlät att slutföra påbörjad utredning utan insats då man var medveten om flickans mående?

Farsta stadsdelsförvaltning underlät inte att avsluta den påbörjade utredningen, det är felaktiga uppgifter. Utredning enligt 11 kap. 1 & 2 §§ SoL inleddes 2011-09-30 och avslutades 2012-01-09 utan förslag på insatser. Utredningen avslutades utan förslag på insats då modern inte var intresserad av stöd på frivillig väg genom Farsta stadsdelsförvaltning då hon hade flyttat till en ny kommun då utredningen avslutades. Förvaltningen bedömde att det inte förelåg skäl för tvingande åtgärder enligt LVU då modern ville ha kontakt med socialtjänsten i den nya kommunen och ville att Farsta stadsdelsförvaltning skulle vara behjälplig med överföring av information.

Frågeställning 2: Varför lämnades ingen begäran till Åtvidabergs kommun att överta utredningen vid flytten?

I det fall Åtvidabergs kommun åsyftar överflyttning av utredning enligt 11 kap. 1 & 2 §§ SoL så avslutades den i Farsta stadsdelsförvaltning och sålunda gjordes inte heller någon begäran att överta utredningen.

I det fall Åtvidabergs kommun åsyftar överflyttning av ärendet: Utredningen avslutades 2012-01-09 utan förslag på insats. Det framkommer i utredningen att modern är hjälpsökande men vill ha stöd genom den nya hemkommunen. Överenskommelse mellan modern och socialtjänsten i Farsta är att Farsta stadsdelsförvaltning skall vara behjälplig för överföring av informationen till den nya kommunen. Innan Farsta stadsdelsförvaltningen kontaktar Åtvidabergs kommun inkommer en begäran om kopior på handlingar gällande flickan från Åtvidabergs kommun då de öppnat utredning enligt 11 kap. 1 & 2 §§ SoL. Begäran om handlingar inkommer 2012-02-01. Utifrån att Åtvidaberg redan har en öppnad och pågående utredning och Farsta stadsdelsförvaltningen översänt utredningen daterad 2012-01-09 tar Farsta stadsdelsförvaltningen inga ytterligare kontakter med Åtvidabergs kommun.

Thomas Lidberg kommenterade remissvaret och anförde bl.a. följande. Enligt Farsta kommun önskade modern att stadsdelsförvaltningen skulle hjälpa till med överföring av information till den nya kommunen. Trots det önskemålet avslutades utredningen den 9 januari 2012 utan kontakt med den nya kommunen. Utredningen avslutades fem dagar efter att flickan gjort ett suicidförsök.

Det dröjde därefter ytterligare tre veckor innan Åtvidabergs kommun på eget initiativ kunde begära upplysningar och handlingar från Farsta kommun, då varken familjen eller Farsta stadsdelsförvaltning lämnade någon information om den tidigare kontakten eller utredningen. Efter en lång historia och ett mönster av att lämna tidigare kommuner när socialtjänsten sett behov av vård och modern tackat nej till insatser valde Farsta kommun att avsluta ärendet utan åtgärd. Med utgångspunkt från barnperspektivet är vår bedömning att det borde ha prövats om det fanns skäl för ett omhändertagande.

JO begärde in journalanteckningar från Farsta stadsdelsförvaltning. Efter granskning av anteckningarna begärde JO att Farsta stadsdelsnämnd skulle yttra sig över det som Thomas Lidberg hade framfört i sin anmälan till JO.

Farsta stadsdelsnämnd anförde i ett yttrande bl.a. följande.

Handläggning av ärendet

Utredning enligt 11 kap. 1, 2 §§ SoL inleddes 2011-09-09 efter att det inkommit en orosanmälan från socialjouren efter att modern förts med ambulans till sjukhus efter ett misstänkt suicidförsök. Modern ansöker också om stöd för [N.N.] i form av en skolform där behandling ingår.

Utredningen genomfördes genom enskilda samtal med modern i förvaltningens lokaler 2011-11-07 och 2011-11-21. Vidare har kontakter tagits med BUP Farsta samt med Kvickentorpsskolan. Utredare har även haft telefonkontakt med modern. [N.N.] kallades till de första besöken på socialtjänsten men var inte intresserad av att delta i utredningen. I en gemensam bedömning av socialtjänst och vårdnadshavare gjordes inga ytterligare försök att involvera [N.N.] i utredningen med hänsyn till hennes mående.

Utredningen avslutades 2012-01-09 utan förslag på insats. I bedömningen framgår att [N.N.] bedöms vara i behov av stöd på grund av sitt psykiska mående men att modern dragit tillbaka sin ansökan om stöd och inte är intresserad av stöd genom socialtjänsten i Farsta stadsdelsförvaltning utifrån att familjen ska flytta från Stockholm stad till Åtvidaberg. Modern är positiv till fortsatt kontakt med socialtjänsten i Åtvidaberg och att socialtjänsten i Farsta är behjälplig med en överföring av information till den nya kommunen.

Farsta stadsdelsförvaltning gjorde bedömningen att kriterierna för ett omhändertagande enligt LVU inte var uppfyllda utifrån den information som då fanns på socialtjänsten. Familjen hade kontakt med socialtjänst och barn- och ungdomspsykiatri. Redan i den initiala kontakten med utredare på socialtjänsten så berättade modern att familjen planerade för en flytt till Östergötland där familjen enligt modern har ett privat nätverk som är insatta i familjens situation och är till stöd för familjen. Modern var hjälpsökande och positiv till fortsatt kontakt med socialtjänsten men hon ville få det stödet av den nya kommunen. Modern lämnar också samtycke till att barn- och ungdomspsykiatri i Farsta gör en skriftlig överföring till barn- och ungdomspsykiatri i den nya kommunen. Det hade vid tiden för utredningens avslutande inte inkommit någon information gällande flickans suicidförsök 2013-01-05 [*fräteligen 2012-01-05, JO:s anm.*].

I överenskommelse med modern skulle Farsta socialtjänst vara behjälplig med överföring av information till Åtvidaberg kommun. Utredningen avslutades 2012-01-09 och innan Farsta stadsdelsförvaltning kontaktade Åtvidaberg för en överföring inkommer (2012-02-01) en begäran om kopior på handlingar då Åtvidaberg inlett utredning. Farsta stadsdelsförvaltning hade kunnat vara snabbare med informationsöverföringen till Åtvidabergs kommun. Farsta stadsdelsförvaltning hade dock inte sådan information som talade för att situationen var akut, vilket framkommit i Åtvidabergs kommun.

Thomas Lidberg kommenterade remissvaret och anförde i huvudsak följande. I den utredning som gjordes av Farsta stadsdelsförvaltning står att läsa att flickan bedömts vara i behov av stöd på grund av sitt psykiska mående, att mamman inte haft den föräldraförmåga som krävts för att möta flickans behov och heller inte förmått ta emot den hjälp hon blivit erbjuden. Utredningen visade att flickan hade ett stort behov av stöd, men Farsta stadsdelsnämnd valde ändå att avsluta utredningen utan åtgärd. Utredningen avslutades med hänvisning till att flickan och hennes mamma hade flyttat från kommunen. Trots flickans stora hjälpbehov och trots att modern var positiv till kontakt med socialtjänsten i den nya kommunen underlät man att informera Åtvidabergs kommun om ärendet. Det medförde att det gick onödigt lång tid innan Åtvidabergs kommun fick kännedom om flickans situation. Den fick kommunen kännedom om genom en anmälan från Barn- och ungdomspsykiatriska mottagningen i Åtvidaberg efter det att flickan skurit sig och kommit till akutkliniken i Västervik. – Den nämnd som inlett en utredning till ett barns skydd eller stöd är skyldig att slutföra och fatta beslut i ärendet även om barnet under utredningstiden byter vistelsekommun. Vid beslut om insatser ska den beslutande kommunen också ha kvar ärendet till dess att mottagande kommun beslutat om att ta över ansvaret. Vård- och omsorgsförvaltningen i Åtvidabergs kommun menar att det inte är i enlighet med gällande lagstiftning eller rätt gentemot flickan att avsluta utredningen utan vidare åtgärder och hänvisa till att flickan har flyttat och får söka bistånd i den nya kommunen i stället. Flickan var i ett mycket dåligt skick när hon flyttade till Åtvidabergs kommun, och Farsta stadsdelsförvaltning borde ha erbjudit flickan och hennes mamma stöd utifrån den oro de hade för flickans hälsa och utveckling.

I ett beslut den 27 februari 2015 anförde *JO Wiklund* följande.

Rättslig reglering

Varje kommun svarar enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, för socialtjänsten inom sitt område. Enligt huvudregeln i 2 a kap. 1 § SoL är det den kommun där den enskilde vistas som ansvarar för att den enskilde får stöd och hjälp.

Ett ärende som avser vård eller någon annan åtgärd i fråga om en enskild person kan enligt 2 a kap. 10 § SoL flyttas över till en annan kommun. En kommun som anser att ett ärende ska flyttas över ska begära det hos den andra kommunen. Ärendet ska flyttas över om den som berörs av ärendet har starkast anknytning till den andra kommunen och det med hänsyn till den enskildes önskemål, hjälpbehovets varaktighet och omständigheterna i övrigt framstår som lämpligt.

Enligt 11 kap. 1 § SoL ska socialnämnden utan dröjsmål inleda en utredning av vad som genom en ansökan, anmälan eller på något annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan motivera någon åtgärd av nämnden.

Vid en utredning av om nämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd får socialnämnden konsultera sakkunniga och i övrigt ta de kontakter som behövs för att bedöma behovet av insatser (11 kap. 2 § SoL). Socialnämnden är skyldig att slutföra en sådan utredning och fatta beslut i ärendet även om

barnet byter vistelsekommun (11 kap. 4 § SoL). Den nya vistelsekommunen är skyldig att på begäran bistå med den utredning som socialnämnden kan behöva för att fatta beslut i ärendet.

Bedömning

N.N. aktualiserades vid Farsta stadsdelsnämnd i september 2011 när hennes mamma gjorde en ansökan om stöd i form av en skolform där behandling ingick. N.N. led av ångest och depression. Hon hade även utvecklat anorexia och ett självskaðebeteende där hon skar sig i armarna.

Farsta stadsdelsnämnd inledde den 30 september 2011 en utredning om N.N. Under den utredningen pågick beslutade sig modern för att separera från sin sambo och flyttade i början av december 2011 till Åtvidabergs kommun tillsammans med N.N. och hennes bröder.

Handläggaren av utredningen om N.N. vid Farsta stadsdelsförvaltning föreslog den 9 januari 2012 att utredningen skulle avslutas. Under rubriken Motivering i utredningen anförde hon följande.

Utredande socialsekreterare gör bedömningen att [N.N.] är i behov av stöd och hjälp på grund av sitt dåliga psykiska mående. Det är också möjligt att modern behöver ytterligare stöd för att orka stötta [N.N.] i att ta emot stöd. Modern har uttryckt att hon är hjälpsökande och vill ha stöd för [N.N.], men att hon vill att det stödet kommer från den nya kommunen då de ska flytta. Det stöd som modern efterfrågat från Farsta stadsdelsförvaltning är stöd för att kunna separera från sin sambo och flytta till Åtvidabergs kommun.

Nämnden beslutade (delegationsbeslut) samma dag i enlighet med handläggarens förslag.

N.N:s problem beskrivs förhållandevis utförligt i stadsdelsnämndens utredning. Utan att här gå in närmare på dessa var det enligt min uppfattning uppenbart att N.N. hade svåra och omfattande psykiska och sociala problem. Hon hade ett stort hjälpbehov, och det fanns skäl att snarast få till stånd insatser för att ge henne vård och behandling. Även utredaren bedömde att N.N. behövde stöd och hjälp. Vilka insatser hon hade behov av berördes däremot inte i utredningen. Där uttalades i stället att det borde göras en ny utredning eftersom familjen hade flyttat till Åtvidaberg.

Enligt 11 kap. 4 § SoL ska socialnämnden slutföra en s.k. barnutredning och fatta beslut i ärendet även om barnet byter vistelsekommun. Under utredningen är den nya vistelsekommunen skyldig att på begäran bistå med utredning. Syftet med bestämmelsen är primärt att säkerställa att utredningen inte stannar av och läggs ned på grund av flyttningen. Syftet är också att den fortsatta utredningen ska bedrivas på bästa möjliga sätt trots de praktiska svårigheter som flyttningen kan ha fört med sig i detta hänseende (prop. 1996/97:124 s. 111 och 180 f.).

Mot bakgrund av dels bestämmelsen i 11 kap. 4 § SoL, dels vad som hade kommit fram om N.N. är det anmärkningsvärt att Farsta stadsdelsnämnd avslutade utredningen om N.N. utan att ens ha gått in på en bedömning av vilken hjälp hon behövde. Utredningen borde givetvis inte ha avslutats innan frågan om lämpliga insatser hade klarlagts. Den delen av utredningen hade vid behov

kunnat göras i samråd med socialtjänsten i Åtvidabergs kommun. Då hade även frågan om en eventuell överflyttning av ärendet till Åtvidaberg, i enlighet med bestämmelsen i 2 a kap. 10 § SoL, kunnat aktualiseras.

Som framgår ovan bedömde den utredande socialsekreteraren att N.N. var ”i behov av stöd och hjälp på grund av sitt dåliga psykiska mående”. Enligt remissvaret bedömde stadsdelsnämnden emellertid att ”kriterierna för ett omhändertagande enligt LVU inte var uppfyllda”. Det kan inte tolkas på annat sätt än att nämnden ansåg att det fanns förutsättningar för att besluta om insatser för N.N. i samråd med modern.

Det är, till att börja med, svårt att förstå hur nämnden kunde komma fram till slutsatsen att det inte fanns skäl för ett omhändertagande enligt LVU när utredningen saknade en bedömning av vilka insatser N.N. behövde. Därutöver noterar jag att det hade antecknats i utredningen att modern under hösten 2011 hade avslutat en kontakt med BUP eftersom hon ansåg att BUP inte hade gett N.N. rätt stöd. Modern hade inte heller förmått se till att flickan fick kontakt med sjukvården med anledning av vissa problem med den fysiska hälsan under hösten. Trots att modern hade uttryckt att hon ville ha hjälp av socialtjänsten fanns det alltså flera omständigheter som borde ha gett nämnden anledning att ifrågasätta om det över huvud taget var möjligt att ge flickan nödvändiga insatser i samråd med modern.

I samband med att Farsta stadsdelsnämnd avslutade sin utredning kom modern och nämnden överens om att nämnden skulle informera socialtjänsten i Åtvidabergs kommun om N.N:s fall. Den informationen lämnades först när socialtjänsten i Åtvidaberg hade inlett en egen utredning om flickan och inom ramen för den utredningen begärde att få uppgifter från Farsta. Stadsdelsnämnden har anfört att man kunde ha varit snabbare med att föra informationen om N.N. vidare till den nya kommunen, men att nämnden bedömde att saken inte var akut. Mot bakgrund av det som hade kommit fram om N.N. framstår det för mig som närmast obegripligt att man inte kontaktade socialtjänsten i Åtvidaberg redan när det stod klart att familjen hade flyttat dit. I vart fall borde man ha tagit den kontakten när utredningen avslutades.

Socialnämndens skyldighet att göra en s.k. barnvårdsutredning är en av nämndens viktigaste uppgifter. För att barn inte ska ”hamna mellan stolarna” finns bestämmelsen i 11 kap. 4 § SoL, som ska säkerställa att en inledd utredning slutförs även om barnet under utredningstiden flyttar till en annan kommun. Farsta stadsdelsnämnd har i det här fallet brustit i sin utredningsskyldighet genom att avsluta utredningen om N.N. utan att klarlägga vilka insatser hon var i behov av och utan att ta någon som helst kontakt med Åtvidabergs kommun. Hanteringen ger intryck av att stadsdelsnämnden mer sett till möjligheten att ”bli av med problemet” när N.N. och hennes familj lämnade kommunen än till skyldigheten att se till att en påbörjad utredning fullföljs. Därmed har man även åsidosatt den grundläggande skyldigheten enligt 1 kap. 2 § SoL att vid åtgärder som rör barn särskilt beakta barnets bästa. Sammanfattningsvis förtjänar Farsta stadsdelsnämnd allvarlig kritik för handläggningen av ärendet.

Klagomålen mot socialtjänsten i Tranås kommun ger mig inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande.

Mot bakgrund av den allvarliga kritiken mot Farsta stadsdelsnämnd finner jag skäl att skicka en kopia av detta beslut till Inspektionen för vård och omsorg (IVO), som är ordinarie tillsynsmyndighet för socialtjänsten.

Kritik mot en socialförvaltning för genomförandet av ett oanmält hembesök hos en förälder i samband med att den andra föräldern skulle hämta ett gemensamt barn

(Dnr 4076-2013)

Beslutet i korthet: Under en barnavårdsutredning som rörde en ettårig flicka gjorde två handläggare från socialförvaltningen ett oanmält hembesök hos flickans far. Besöket gjordes tillsammans med barnets mor och mormor, när modern skulle hämta barnet efter ett umgängestillfälle. Syftet med besöket var att observera både överlämningen av flickan och flickans ”tillstånd och situation hos fadern med anledning av inkommen oro”.

Företrädare för det allmänna ska iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet. Ett hembesök som görs för att klarlägga ett barns situation och om det finns skäl för ett ingripande från myndighetens sida innehåller ett sådant inslag av myndighetsutövning att det som regel är olämpligt att andra än myndighetens representanter deltar i besöket. Handläggarna hamnade i det här fallet i en situation där fadern uppenbarligen uppfattade det som att handläggarna medverkade till stöd för modern. Detta är inte acceptabelt. Förvaltningen kritiserar för sitt agerande.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde J.C. klagomål mot socialförvaltningen i Håbo kommun. Han kompletterade senare sin anmälan och uppgav då bl.a. följande:

Den 5 september 2013 ringde en representant från förvaltningen och begärde att han skulle komma direkt hem tillsammans med sin dotter. Vid bostaden möttes han av två handläggare från förvaltningen, dotterns mamma och mormor. En av handläggarna berättade att de skulle ta med sig dottern men förklarade inte på vilka grunder. De hade inte heller något beslut utan sa att detta skulle skrivas senare. Handläggarna bar dottern till en bil där flickans mamma och mormor befann sig. När han senare frågade efter ett beslut informerade förvaltningen honom om att det inte fanns något sådant utan att det var dotterns mamma och mormor som hade hämtat flickan.

Utredning

På begäran av JO gav förvaltningen in journalanteckningar avseende J.C:s dotter O. Av journalanteckningarna framgick bl.a. att förvaltningen hade gjort ett oanmält hembesök hos J.C. den 5 september 2013.

JO begärde därefter att Socialnämnden i Håbo kommun skulle yttra sig över vad J.C. hade anfört om det nämnda hembesöket.

Socialnämndens biståndsutskott lämnade en detaljerad redogörelse för händelseförloppet den 5 september 2013. De anförde bl.a. följande:

2013-09-05 fördes samtal med O.:s mor S, då hon hörde av sig för att berättat att fadern J inte lämnat O. till henne enligt avtal upprättat med familjerätten inom Håbo kommun socialförvaltning. Modern uttryckte oro för O., och med anledning av att ärendet var aktuellt på socialtjänsten, fattade ansvarig handläggare Agneta Thulin beslut om att hon, tillsammans med kollega Malin Wallace, skulle åka hem till mormodern, där modern befann sig, för att få ytterligare information om den oro som båda framfört gällande O. [...] Under samtal fattade handläggarna beslut, med anledning av moderns och mormoderns önskemål, att medfölja dessa hem till fadern för att observera både den kommande överlämningen samt O.:s tillstånd och situation hos fadern med anledning av inkommen oro. De båda handläggarna beslöt sig i överenskommelse med modern [...] och mormodern [...] att medfölja i egen bil hem till fadern på oanmänt besök i observationssyfte.

När de båda handläggarna, modern och mormodern kommer till faderns adress är han och O. inte hemma. Handläggare ringer till fadern och ber denne komma hem, och han och O. inkommer skyndsamt. De har varit på O.:s förskola på besök, inför inskolning. Fadern lämnar O. till mormodern nere i porten, kommer upp till trappuppgången där handläggare står, och släpper in dessa i lägenheten. Även modern, mormodern och O. kommer in.

Observationer av handläggare görs [...]

Fadern [...] och modern [...] börjar diskutera med handläggare Agneta om hur det kommer sig att fadern inte lämnat O. enligt gällande avtal. [...] Föräldrarna fortsätter tvista om de olika avtalen [...]

Fadern svarar i telefon och går under samtalet ut på balkongen. Vid den tidpunkten säger mormor att det inte är någon idé att diskutera detta vidare, utan att det är bättre att frågan om avtalen tas med respektive advokat, och att hon och modern istället åker med O. till mormodern. Modern och O. börjar göra sig färdiga för att gå, och fadern kommer då in från balkongen [...]

När fadern ser att modern och mormodern är på väg att åka med O. springer han fram och blir upprörd. Han blir högröstad, skriker "vad gör ni", och försöker slita O. från modern. Modern och mormodern förklarar att de ska ta med O. hem eftersom det är moderns umgängesdag, varpå fadern säger "nej ni kan inte ta henne, ge tillbaka henne", vilket han upprepar och försöker under tiden slita O. ur moderns och mormoderns famn, som O. skiftas mellan. Dessa hindrar fadern att ta O., genom att modern som för tillfället inte håller i O. ställer sig mittemellan för att förhindra det pågående. De båda går längre ut i hallen mot ytterdörren. Handläggare Malin uppfattar att det närmar sig bråk och att O. är mitt i detta [...] Handläggare Malin och Agneta går ut till hallen där mormodern håller i O., och fadern står mycket nära modern i hallen närmast ytterdörren. [...] Handläggare Agneta försöker flera gånger under tiden prata med fadern för att försöka lugna honom och få honom att sluta med sitt våldsamma agerande, och gå emellan honom och mormor respektive mamma S.

Handläggare Malin lyckas komma förbi alla i hallen och ta O. från mormors famn och gå iväg nedför trapporna med henne, utan att bli stoppad av fadern. Malin kommer ut från lägenheten med O. bort till bilarna som står parkerade på gatan. Malin har dock ingen bilnyckel utan blir stående ute på gatan. Pappa kommer strax springande och försöker slita och dra O. ur famnen på handläggare. [...]

När fadern så småningom backar undan från bilen och upphör i sina försök att ta O. ur handläggares famn, sätter handläggare henne i mormors bil. Mormor och modern åker strax därefter från platsen. Handläggare inväntar

polis som kallats till platsen av mormor. När polisen så småningom kommer har såväl mormor, modern [...] och O. men även fadern lämnat platsen. Fadern har åkt efter sällskapet i egen bil.

De båda handläggarnas bedömning är att fadern utsatte O. för betydande risk och fara vid upprepade tillfällen under detta tumult, genom att slita och dra i såväl henne som de som höll i henne. [...]

Strax innan modern, mormodern och O. skulle lämna platsen, ringde handläggare Agneta Thulin till bitr enhetschef Katja Holmqvist, och under telefonsamtal frågade denne, inför Holmqvists åhörans, modern om det är hon som bestämmer sig för att föra O. från faderns hem, vilket modern tydligt uttryckte ja till. Detta med anledning av att något beslut om omhändertagande ej fanns varken planering eller beslut på.

Dagen efter händelsen, 2013-09-06, fattade ordförande för socialnämndens biståndsutskott beslut om vård för O. med stöd av 6 § LVU, med placeringsbeslut enl 11 § LVU hos mormodern. Detta med anledning av att O.:s hälsa och boendesituation inte bedömdes kunna säkerställas utan att riskera avbrott eller vidare konflikter med inslag av våld, då vårdnadshavarna var i en allvarlig och djup konflikt med varandra gällande O.:s boende och meningsskiljaktigheter om avtal om umgänge.

Handläggare Agneta Thulin samt medhandläggare Malin Wallace informerade både modern och mormodern, inför besöket hos fadern, om att det oanmälda besöket hos fadern skedde med syfte att observera och fastställa O.:s hälsa utifrån den information som inkommit till socialtjänsten. Modern informerades att om hon väljer att föra O. med sig från fadern, utifrån det avtal hon ansåg vara gällande, var det på eget initiativ. I denna redogörelse har handläggare Malin Wallace även klargjort att hennes avsikt att ta O. från mormoderns famn och gå ner med henne mot bilen, var att säkerställa att O. inte skulle fara fysiskt illa av det tumult som uppstod mellan fadern [...], modern [...] och mormodern [...].

J.C. fick tillfälle att yttra sig över remissvaret och framförde ytterligare klagomål mot förvaltningen.

I ett beslut den 15 maj 2015 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Bakgrund

J.C. och S.R. har tillsammans dottern O., född 2012. Vid den tid som är aktuell i JO:s ärende, hösten 2013, hade föräldrarna gemensam vårdnad om flickan. De hade dock, enligt nämndens remissvar, ”en allvarlig och djup konflikt med varandra gällande O.:s boende och meningsskiljaktigheter om avtal om umgänge”.

Den 4 september 2013 hölls ett möte vid förvaltningen. I mötet deltog bl.a. utredande socialsekreterare, handläggare från familjerätten, flickans mamma och mormor. J.C. hade meddelat han inte avsåg att delta. Mamman och mormodern framförde att de kände oro för hur J.C. tog hand om flickan samt att J.C. inte hade följt uppgjort umgängesavtal. De uppgav bl.a. att flickan var smutsig efter att ha varit hos pappan samt att han inte kunde tillgodose flickans behov av stimulans.

Den 5 september 2013 inleddes en utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, för att bedöma om flickans situation krävde insatser från socialtjänstens sida med anledning av den oro som hade framförts. Samma

dag hörde mamman av sig till förvaltningen och informerade om att pappan inte hade lämnat flickan enligt deras umgängesavtal. Två handläggare från förvaltningen besökte härefter mamman och mormodern, som uppgav att de var fortsatt oroliga för hur flickan hade det hos pappan.

Hembesöket den 5 september 2013

I samband med att de två handläggarna träffade mamman och mormodern beslutade de att följa med mamman och mormodern till J.C. för att göra ett oanmält hembesök. Enligt remissvaret var syftet med besöket att observera den kommande överlämningen av flickan och flickans situation hos pappan. Handläggarna, mamman och mormodern kom tillsammans till J.C:s bostad. Då pappan och flickan inte var hemma ringde en av handläggarna till J.C. och bad dem komma hem, vilket de gjorde. Samtliga blev insläppta i lägenheten. Enligt remissvaret förde föräldrarna en diskussion med en av handläggarna om umgängesavtalen. I samband med att mamman och mormodern ville lämna bostaden med flickan uppstod det enligt handläggarna ett ”tumult”. Händelseförloppet avslutades med att en av handläggarna bar ut flickan från lägenheten och bostadshuset och att mamman och mormodern därefter åkte iväg med flickan i sin bil. Pappan följde efter i en annan bil.

Mina överväganden

Företrädare för det allmänna ska iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet (1 kap. 9 § regeringsformen). Kravet på opartiskhet betyder bl.a. att det allmännas företrädare ska vara objektiva i sin tjänsteutövning och förhålla sig så att deras opartiskhet inte med fog kan ifrågasättas. Bestämmelsen omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller ett annat handlande från en myndighet. Det har också betydelse hur myndighetens agerande har uppfattats (se JO:s beslut den 29 september 2014, dnr 48-2013).

När det råder en konflikt mellan föräldrar är det särskilt viktigt att socialtjänsten arbetar så att alla berörda förstår myndighetens roll, uppgifter och befogenheter. Om socialtjänsten agerar på ett sätt som kan ge någon av de berörda anledning att ifrågasätta myndighetens opartiskhet riskerar konflikten i stället att förvärras (se JO 2000/01 s. 285, dnr 3870-1997 och JO 2004/05 s. 213, dnr 786-2003). Utgångspunkten är vidare att socialtjänstens handlande ska ske i samråd med de inblandade och med respekt för deras integritet.

Som har framgått var syftet med besöket hos J.C. att ”observera både den kommande överlämningen samt O:s tillstånd och situation hos fadern med anledning av inkommen oro”. Jag har i och för sig förståelse för att förvaltningen ville bedöma om det behövdes någon form av insats eller ingripande från socialtjänstens sida med anledning av de uppgifter om oro som hade lämnats. Det kan dock diskuteras om uppgifterna i sig var sådana att de motiverade ett oanmält hembesök. Oavsett bedömningen av den saken anser jag att det var olämpligt att handläggarna gjorde besöket tillsammans med mamman och mormodern. Ett hembesök som görs för att klarlägga ett barns situation och om det finns skäl för ett ingripande från myndighetens sida innehåller ett sådant inslag

av myndighetsutövning att det som regel är olämpligt att andra än myndighetens representanter deltar i besöket (jfr JO 2000/01 s. 285, dnr 3870-1997 och JO 2004/05 s. 213, dnr 786-2003). Vad som var känt om det konfliktfyllda förhållandet mellan föräldrarna redan före hembesöket borde under alla förhållanden ha manat till extra stor försiktighet vid socialtjänstens agerande. Som händelsen kom att utveckla sig hamnade handläggarna i en situation där J.C. uppenbarligen uppfattade det som om de båda medverkade till stöd för mamman. Detta är givetvis inte acceptabelt. Enligt min mening borde handläggarna i stället ha kontaktat J.C. och redogjort för mammans oro samt förklarat socialtjänstens roll i sammanhanget och syftet med ett eventuellt hembesök. Sammantaget förtjänar myndigheten kritik för sitt agerande.

Vad J.C. har anfört i övrigt leder inte till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som har uttalats.

Kritik mot en socialnämnd för att en förälder inte hade erbjudits tillfälle att delta i en barnavårdsutredning

(Dnr 2653-2013)

Beslutet i korthet: Efter en orosanmälan från en fyraårig flickas förskola beslutade socialtjänsten dels att inleda en barnavårdsutredning, dels att göra en polisanmälan som gällde misstankar om att flickans pappa förgripit sig mot dottern när hon vistades hos fadern. Vid den tiden hade flickan, åtminstone tidvis, bott växelvis hos föräldrarna, som hade gemensam vårdnad om henne. Pappan anhölls och häktades, men frigavs efter några veckor. Barnavårdsutredningen genomfördes och avslutades utan att pappan hördes personligen i utredningen. Han klagade till JO bl.a. på att han inte hade fått komma till tals under utredningen.

JO framhåller att det ligger i sakens natur, när en utredning gäller ett barns förhållanden i en förälders hem, att nämnden hämtar in uppgifter från den föräldern. Nämnden kan visserligen inte tvinga någon att medverka i utredningen. Däremot är det angeläget att nämnden tydliggör för föräldern att det är viktigt att han eller hon bidrar med upplysningar. Nämnden kan enligt JO inte nöja sig med att vid något enstaka tillfälle försöka få till stånd en kontakt, utan det är något som nämnden ska göra fortlöpande under en utrednings gång.

Åtskilliga av de åtgärder som socialtjänstens utredare uppger sig ha vidtagit under den aktuella utredningen finns inte dokumenterade i journalanteckningarna. Det har lett bl.a. till att nämnden har haft svårt att redogöra för handläggningen. Med utgångspunkt från det som nämnden har anfört konstaterar JO emellertid att pappan inte vid något tillfälle har kallats skriftligen till ett möte med utredarna eller att utredarna på något annat sätt tydligt har erbjudit honom att träffa dem. Det har visserligen sagts att pappan fick del av vissa handlingar och viss information under utredningen utan att framföra några synpunkter eller invändningar. Den färdigställda utredningen kommunicerades också med honom utan att han förde fram några

synpunkter. Även om han på det sättet fick möjlighet att komma till tals borde utredarna också, enligt JO:s mening, ha kallat honom till ett utredningssamtal eller på något annat sätt erbjudit honom att delta i utredningen.

Sammantaget är bristerna i handläggningen av barnavårdsutredningen allvarliga. Nämnden får kritik för de påtalade bristerna.

Bakgrund

Helena B. och David G. har tillsammans en dotter, N.B., som är född 2008. Vid den tid som är aktuell i ärendet hade de gemensam vårdnad om dottern.

Under våren 2012 uppstod en misstanke om att David G. hade förgripit sig sexuellt mot N.B. Individ- och familjeomsorgsnämnden i Kungsbacka kommun inledde den 3 april 2012 en utredning som, förenklat uttryckt, rörde den uppkomna misstanken om övergrepp mot dottern och moderns möjlighet att skydda flickan. Nämndens utredning avslutades utan någon åtgärd från nämndens sida den 14 juni 2012. David G. hade inte hörts i nämndens utredning. I utredningen noterades i fråga om hans medverkan bl.a. följande:

Pappa David har på inbjudan av utredarna valt att inte delta i utredningen.

Anmälan

Advokaten Svante Thorsell klagade, som ombud för David G., till JO på socialförvaltningen i Kungsbacka kommun. Klagomålen gällde handläggningen av ärendet om N.B. (JO:s dnr 4752-2012). Han anförde bl.a. att David G. inte hade fått komma till tals i socialförvaltningens utredning.

JO lånade in och granskade vissa handlingar från socialförvaltningen. Föredraganden hämtade per telefon in kompletterande upplysningar. JO beslutade därefter att frågan om huruvida David G. hade fått möjlighet att komma till tals i socialförvaltningens ärende skulle utredas inom ramen för ett särskilt ärende (dnr 2653-2014). Vad som hade kommit fram gav däremot inte JO tillräcklig anledning att fortsätta utredningen av klagomålen i övrigt (JO:s beslut den 22 maj 2013 i ärende med dnr 4752-2012).

Utredning

JO begärde att Individ- och familjeomsorgsnämnden i Kungsbacka kommun skulle yttra sig över det som Svante Thorsell hade framfört i anmälan om att David G. inte hade fått komma till tals i utredningen.

Nämndens sociala utskott för individ & familjeomsorg beslutade att som sitt remissvar översända en skrivelse som hade upprättats av verksamhetschefen Anna Wahlström. I skrivelsen anfördes bl.a. följande:

På förekommen anledning har undertecknad granskat N.B:s journal. I journalen finns ingen särskild kallelse eller inbjudan att lämna uppgifter till David G. i samband med barnavårdsutredningen. Det framkommer inte heller att David G. skulle ha blivit kallad eller kontaktad på något annat sätt. Det som finns är ett brev till David G. daterat 2012-05-07 (se sidan 4 i bifogad utredning, *här utelämnad, JO:s anm.*) Av brevet framgår endast att man in-

lett utredning och att man har begärt ut handlingar från olika instanser avseende N.B. och David G. Uppgiften (se sidan 2, *här utelämnad, JO:s anm.*) i barnavårdsutredningen om att "Pappa David har på inbjudan till utredarna valt att inte delta i utredningen" torde därför vara felaktig.

Att en förälder inte inbjuds att komma till tals och delta i en utredning stämmer inte överens med hur barnavårdsutredningar skall och brukar bedrivas inom socialtjänsten i Kungsbacka. Det normala och riktiga är självfallet att båda föräldrarna och barnet får komma till tals, vara delaktiga och lämna synpunkter i utredningen. Självfallet skall också information i utredningen stämma överens med verkligheten. Det är felaktigt att påstå att David G. inbjudits och valt att inte delta i utredningen när så inte har skett.

Anledningen till att David G. inte kallats eller på annat sätt blivit inbjuden i utredningen är oklar. De personer som var handläggare för ärendet och gjorde utredningen arbetar inte längre kvar på Individ- & Familjeomsorgen i Kungsbacka. Deras synpunkter och förklaring har därför inte kunnat inhämtas.

JO gav Svante Thorsell tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Därefter kom verksamhetschefen Anna Wahlström in med en kompletterande skrivelse. I den anförde hon följande:

Vid kontakt med handläggarna i barnavårdsutredningen har uppgifter framkommit om att David G. erbjudits kontakt med utredarna via familjerätten i Kungsbacka kommun. En anteckning om detta finns i journalen. Enligt anteckningen skall David G. ha avstått kontakt.

Anna Wahlström skickade in en kopia av en journalanteckning som var daterad den 28 maj 2012. I den hade noterats följande:

David avstår från erbjuden kontakt med utredarna via familjerätten.

Svante Thorsell kommenterade verksamhetschefen Anna Wahlströms kompletterande uppgifter och anförde bl.a. att den enda gången frågan om kontakt med barnavårdsutredarna avhandlades var vid ett besök hos familjerättssekreterarna.

JO begärde att nämnden skulle komma in med ett kompletterande yttrande.

Nämndens sociala utskott för individ & familjeomsorg beslutade att som sitt remissvar översända en skrivelse från verksamhetschefen Anna Wahlström. I skrivelsen anfördes bl.a. följande:

När undertecknad, av annan anledning, var i kontakt med handläggarna i augusti månad 2013 uppmärksammades undertecknad på en anteckning i N:s journal där det framkommer att pappan erbjudits kontakt med handläggarna i barnavårdsutredningen via handläggare på Familjerätten i Kungsbacka kommun vid ett besök där. Undertecknad kompletterade den 22 augusti 2013 det gamla yttrandet med dessa nya uppgifter. Den 27 augusti 2013 anmodade JO Individ & Familjeomsorgen i Kungsbacka kommun att inkomma med ett förnyat yttrande med anledning av det som framkommit.

Inför detta förnyade yttrande har undertecknad inhämtat en skriftlig redogörelse av handläggarnas redogörelse för handläggningen av ärendet.

Handläggarnas redogörelse

Utredning inleds och utredningsplan skickas till David.

David blir anhållen och häktad, ingen kontakt medges från polismyndigheten på grund av restriktioner.

Vi håller David informerad om hur utredningen ska genomföras via ombud, inga synpunkter kring utredningsplan inkommer.

Skyddsutredningen innehåller två frågeställningar utifrån anmälan, som är preciserad, där David misstänks för sexuella övergrepp. Har flickan varit utsatt för sexuella övergrepp? Kan mamma i så fall skydda sitt barn? Den första frågeställningen besvarar David i polisutredning. Han nekar till brott och framför inga andra synpunkter i frågan. Den andra besvaras av mamman samt genomgång av psykiatriska journaler avseende pappan. Där går att utläsa att mamman under perioder tagit över ansvaret för flickan och han har inga negativa synpunkter över hennes omvårdnad. Pappa tillskriver mamman goda egenskaper, vilka utredarna får bekräftade i kontakten med mamman.

När David inte längre är frihetsberövad efter cirka fyra veckor, pågick fortfarande polisutredningen och frågeställningarna i skyddsutredningen hade till stora delar besvarats.

Arbetsmaterial/delar av utredningen skickas till föräldrarna för eventuella synpunkter och genomläsning, inga synpunkter inkommer.

Pappan blir kallad till familjerätten för ett snabbyttrande till tingsrätten och kommer tillsammans med sin advokat. I avslutningen av samtalet med familjerätten erbjuds pappan personlig presentation av handläggarna i barnavårdsutredningen samt tid för samtal med dem. Detta för att säkerställa att information och inbjudan för genomgång av delar i utredningen framförts då vi var osäkra på var pappan befann sig eftersom han inte hade hört av sig eller inkommit med några synpunkter.

Familjerättens handläggare berättade efter det mötet att de blev ifrågasatta av pappans advokat för att vi erbjud pappan ett möte. De informerade att utredarna ville boka en tid för samtal samt personlig kontakt. Advokaten sa kraftfullt att det skulle ni aldrig ha frågat. Då pappan har fått brev och telefonnummer valde vi att inte tvinga oss på honom då det inte är en skyldighet att vara delaktig i en utredning.

I samråd med enhetschef avslutas utredningen då inga synpunkter har inkommit och bedömning görs av handläggare och enhetschef att frågeställningarna besvarats och hela ärendet avslutas därmed.

Eftersom det parallellt pågick en polisutredning som även besvarade vår första frågeställning utgick vi från att pappan i samråd med sitt juridiska ombud inte ville uttala sig i frågan utifrån att det skulle kunna påverka brottsutredningen. Vår erfarenhet är att detta inte är ovanligt när det pågår både brotts- och skyddsutredning. Vi hade full respekt för det.

Handläggarna på familjerätten kommer väl ihåg samtalet men valde att inte journalföra det då det inte hade med deras yttrande att göra.

Genomgång av journalen

De kontakter mellan handläggarna i barnavårdsutredningen och David G. som finns dokumenterade är dels ett brev till David daterat 2012-05-07. I brevet framgår att man inlett utredning och David informeras om att man begärt ut handlingar från olika instanser avseende dottern och David själv (Se bilaga 1, här utelämnad, JO:s anm.) Det finns också en anteckning i journalen 2012-05-28 som lyder "David avstår från erbjuden kontakt med utredarna via Familjerätten". Vidare framgår av journalen att man skickat utredningen till David för delgivning 2012-06-15 och att mottagningsbevis från David inkommit till socialtjänsten 2012-06-20. När det 2012-06-26 inte inkommit några synpunkter på utredningen från David avslutas ärendet samma dag.

Den uppgift som lämnats av handläggarna om att utredningsplanen skickats till David finns inte verifierad i journalen. Inte heller uppgiften att man försökt att kontakta pappan, men inte fått tillåtelse till kontakt av polismyndigheten på grund av restriktioner. Det saknas även anteckningar som styrker kontakter med pappans advokat eller att man hållit pappan informerad om hur utredningen skulle genomföras. I journalen går inte heller

att utläsa att pappan skulle ha fått arbetsmaterial/delar av utredningen skickade till sig under utredningstiden.

Bedömning

Eftersom handläggarnas uppgifter om handläggningen och uppgifterna i journalen väsentligen skiljer sig åt från varandra är det svårt att göra en helt enhetlig bedömning av handläggningen.

Undertecknads bedömning är emellertid att om handläggarnas uppgifter är korrekta så föreligger det brister i dokumentationen då samtliga kontakter med David, hans ombud och polismyndigheten skulle ha journalförts. Handläggarnas uppgifter ger vid handen att betydligt större ansträngningar gjorts för att hålla David underrättad om och göra honom delaktig i utredningen. Om handläggarnas uppgifter stämmer så har David löpande hållits informerad om och givits möjlighet till att delta i utredningen. Alla sådana försök har dock avvisats av David och hans ombud och de har inte heller hört av sig till handläggarna för att få till stånd ett möte eller lämna uppgifter och synpunkter. Under dessa omständigheter hade det inte varit nödvändigt att göra större ansträngningar för att få kontakt med och inhämta uppgifter från David.

Om man förutsätter att journalföringen och den dokumentation som finns i ärendet avspeglar den faktiska händelseutvecklingen så blir bilden en annan. Då är frågan om det är tillräckligt att i en barnavårdsutredning endast kalla en av parterna muntligen via en annan enhet inom socialtjänsten. Min bedömning är att detta inte är fullt tillräckligt och att man borde ha gjort större ansträngningar för att nå och göra David delaktig. Ytterligare en fråga som aktualiseras i detta scenario är om den fördröjning på en dryg månad från det att utredningen inleddes 12-04-03 till dess att David underrättades om detta per brev (bilaga 1, *här utelämnad, JO:s anm.*) är acceptabel. Enligt 11 kap 2§ SoL skall en enskild person som berörs av en barnavårdsutredning skyndsamt underrättas om att en sådan utredning pågår om inte särskilda skäl talar emot detta. Även om bedömningen görs att det finns särskilda skäl att avvakta med att underrätta den enskilde skall detta inte dröja alltför länge. Min bedömning är att om det förelåg restriktioner från polismyndigheten som gjorde det omöjligt att direkt kontakta David så hade man kunnat försöka meddela honom det faktum att en utredning pågick muntligt via polismyndigheten. Detta hade kunnat ske tidigare än efter en månad. Om restriktioner inte förelåg borde man snarast, då detta inte längre hotade att störa brottsutredningen eller riskerade att utsätta barnet för någon olägenhet, ha informerat David om att en utredning pågick. Han borde således ha underrättats tidigare än vad som gjorts.

Svante Thorsell kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 22 januari 2015 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, ska socialnämnden utan dröjsmål inleda en utredning av vad som genom en ansökan eller anmälan eller på något annat sätt kommit till nämndens kännedom och som kan motivera någon åtgärd av nämnden.

Vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd får nämnden, för att bedöma behovet av insatser, konsultera sakkunniga och i övrigt ta de kontakter som behövs (11 kap. 2 § SoL).

En utredning inom socialtjänsten ska ges sådan omfattning att den kan ligga till grund för ett korrekt beslut. Hur utredningen ska bedrivas och hur omfattande den ska bli beror på bl.a. ärendets art. En utredning som rör insatser för barn och ungdomar förutsätter som regel en beskrivning av barnets behov och av vilka resurser som finns i barnets närhet. Socialstyrelsen har i sin publikation *Barn och unga i Socialtjänsten* (2006) närmare behandlat hur en sådan utredning ska utföras.

Jag vill för egen del framhålla att när en utredning gäller ett barns förhållanden i en förälders hem ligger det i sakens natur att nämnden hämtar in uppgifter från den föräldern. Nämnden kan visserligen inte tvinga någon att medverka i utredningen. Däremot är det angeläget att nämnden tydliggör för föräldern att det är viktigt att han eller hon bidrar med upplysningar. Nämnden kan givetvis inte nöja sig med att vid något enstaka tillfälle försöka få till stånd en kontakt, utan det är något som nämnden ska göra fortlöpande under en utrednings gång.

Det är ostridigt att David G. inte hördes personligen i den barnavårdsutredning som genomfördes våren 2012 och som gällde hans dotter N.B. Huvudfrågan i JO:s ärende är om David G. hade getts möjlighet att delta och yttra sig under utredningen. Det råder delade meningar om den saken. Svante Thorsells uppgift att David G. inte fick tillfälle att komma till tals stöds av socialnämndens första remissyttrande. Efter det att de ansvariga utredarna lämnat en egen redogörelse till socialnämnden kan nämndens andra remissyttrande sammanfattas på följande sätt: Antingen är journalanteckningarna riktiga, och då har David G. inte fått tillfälle att komma till tals, *eller* också är handläggarnas redogörelse riktig, och då finns det brister i dokumentationen. Det är inte sannolikt att ytterligare utredningsåtgärder från min sida kan skapa klarhet i vilken av nämndens versioner som är den korrekta. Genom den utredning som hämtats in i JO:s ärende får dock bl.a. följande anses klarlagt i fråga om händelseförloppet.

Den 3 april 2012 gjordes en orosanmälan från den då fyraåriga N.B:s förskola till socialtjänsten. Anmälan avsåg en misstanke om att David G. hade förgripit sig mot henne när hon vistades hos fadern. Socialtjänsten beslutade samma dag, den 3 april 2012, dels att inleda en utredning enligt 11 kap. 1 och 2 §§ SoL (barnavårdsutredningen), dels att göra en polisanmälan om misstanke om brott mot barn. David G. anhölls och häktades men försattes senare på fri fot, enligt socialtjänstens journalanteckningar den 4 maj. Den 7 maj skickade de handläggare som ansvarade för barnavårdsutredningen ett brev till David G. där de bl.a. berättade om utredningen och vilka åtgärder de vidtagit. De skrev avslutningsvis:

”... vi kommer även att ta del av förundersökningen från polisen när den blir en offentlig handling. Genom den får vi del av ditt vittnesmål och din inställning till din dotter. Vi kommer att avsluta utredningen så snart vi kan.

Vi har också rekommenderat Helena att ansöka om enskild vårdnad utifrån ett skyddsperspektiv.”

David G. kallades av familjerätten i Kungsbacka till ett samtal den 28 maj 2012. Anledningen var att familjerätten hade fått i uppdrag av Varbergs tingsrätt att lämna upplysningar till tingsrätten sedan Helena B. begärt att få ensam vårdnad om N.B. David G. samtalade med två familjerättssekreterare, i närvaro av sitt

ombud Svante Thorsell. Innan samtalet avslutades erbjöd familjerättssekreterarna David G. att träffa handläggarna i barnavårdsutredningen. Svante Thorsell svarade för David G:s räkning och avböjde att träffa handläggarna efter mötet hos familjerätten.

Den 14 juni 2012 färdigställdes barnavårdsutredningen och sändes den 15 juni i rekommenderat brev till David G. Den 20 juni kom det kvitterade motagningsbeviset tillbaka till förvaltningen. Den 26 juni antecknades det i journalen att inga synpunkter hade kommit in från David G. Barnavårdsutredningen avslutades samma dag.

Fram till dess att orosanmälan gjordes hade, som jag uppfattat det, N.B. åtminstone tidvis bott växelvis hos föräldrarna, som hade gemensam vårdnad om henne. Barnavårdsutredningen motiverades av misstankar om övergrepp som skulle ha begåtts när N.B. vistades hos sin far. Det var därför enligt min mening angeläget att höra även David G. under utredningens gång.

Med utgångspunkt från det som nämnden har anfört kan jag konstatera att David G. inte vid något tillfälle har kallats skriftligen till ett möte med utredarna eller att utredarna på annat sätt tydligt har erbjudit honom att träffa dem. I det brev som utredarna skrev till David G. den 7 maj 2012 uttrycks exempelvis inget intresse från deras sida av att tala med honom och framhålls på inget sätt att det är angeläget att han bidrar till utredningen. Tvärtom klargörs att hans inställning skulle komma att hämtas från förundersökningen. Inte heller kan det erbjudande om att träffa utredarna som lämnades via familjerättssekreterarna vid mötet den 28 maj 2012 anses ersätta en direktkontakt med honom. Vidare kan enligt min mening en andrahandsuppgift från familjerättssekreterarna att David G. ”avstår från erbjuden kontakt med utredarna via familjerätten” inte anses motivera utredarnas ställningstagande att ”inte tvinga oss på honom”.

Det har visserligen sagts att David G. har fått del av utredningsplanen och att hans ombud har hållits informerad om hur utredningen skulle genomföras, men att inga synpunkter eller invändningar har framförts. David G. har också kommunicerats utredningen när den hade slutförts, men tycks inte ha kommit in med några synpunkter på den. Även om han naturligtvis på det sättet har fått möjlighet att komma till tals borde utredarna, enligt min mening, också ha kallat honom till ett utredningssamtal eller på annat sätt tydligt ha erbjudit honom att delta i utredningen. Så har inte skett, vilket är en brist i handläggningen.

Åtskilliga av de åtgärder som utredarna uppger sig ha vidtagit finns inte på något sätt dokumenterade i journalanteckningarna. Det har lett bl.a. till att nämnden har haft svårt att redogöra för handläggningen av ärendet. Att det uppstår sådana svårigheter riskerar givetvis att minska förtroendet för myndighetens handläggning.

Sammantaget är bristerna i handläggningen av barnavårdsutredningen allvarliga. Nämnden bär det yttersta ansvaret för kvaliteten i socialtjänstens verksamhet och ska kritiseras för de påtalade bristerna.

Jag har noterat att även Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har granskat socialtjänstens handläggning av ärendet. IVO:s beslut fattades den 25 mars 2014 (dnr 8.5-37266/2013). Det finns därför inte anledning för mig att vidta någon ytterligare åtgärd i saken.

Kritik mot en socialnämnd för att nämnden hade beslutat att omplacera 16-åriga ensamkommande barn utan att barnen hade hörts i ärendet

(Dnr 4860-2013, 4943-2013, 4946-2013, 5334-2013)

Beslutet i korthet: Fem ensamkommande barn var placerade på ett HVB-hem på frivillig grund. Under sommaren 2013 var situationen på boendet turbulent och socialförvaltningen beslutade att hitta nya boendeplatser till barnen, som då var 16 år gamla. Förvaltningen förde diskussioner om omplacering med barnens gode män, som var utsedda att företräda barnen i vårdnadshavarnas ställe. De gode männen informerade därefter barnen om den planerade flytten.

I mål och ärenden som handläggs enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen har ett barn som har fyllt 15 år rätt att föra sin egen talan. Även barnet får då ställning som part i målet eller ärendet. Den gode mannen företräder därmed inte längre ensam barnet. Socialförvaltningen borde därför också ha talat med barnen innan beslutet fattades för att klarlägga om de samtyckte till omplaceringen. Socialnämnden får kritik för att ha åsidosatt de grundläggande bestämmelserna i socialtjänstlagen om hur ärenden som rör barn som fyllt 15 år ska handläggas.

Anmälningar

Björn H., Katarina N., Gundi A. och Ali Q. framförde i anmälningar till JO klagomål mot Socialnämnden i Sätters kommun. De ifrågasatte bl.a. kommunens beslut att omplacera fem ensamkommande barn från ett HVB-hem. Enligt anmälningarna fick barnen, som alla hade fyllt 16 år, med kort varsel information om att de skulle omplaceras till nya boenden, och de tvingades flytta trots att de motsatte sig detta.

Utredning

JO begärde in journalanteckningar från socialförvaltningen i Sätters kommun avseende ett av barnen. Sedan hämtade föredraganden hos JO in muntliga upplysningar från verksamhetschefen Eva Jondelius. Därefter remitterade JO anmälningarna till Socialnämnden i Sätters kommun för yttrande.

Nämnden anförde i remissvaren i huvudsak följande (de bilagor som omnämns har här utelämnats):

Boendet Älvan har funnits i Sätters kommun sedan maj 2011. Boendet har 12 platser för ensamkommande flyktingbarn mellan 16-18 år. Boendet låg inledningsvis organisatoriskt under kommunens kansliavdelning. Socialförvaltningen tog över verksamheten i januari 2013. Boendet har sedan november 2012 haft problem med bl.a. hot- och våldssituationer, samt missbruk.

Under försommaren 2013 avvek fem pojkar från boendet. Massmedia rapporterade om pojkarnas situation. Pojkarna uppgav vid intervjuer med massmedia att de bodde i en park i grannkommunen och att de inte ville komma tillbaka till Älvan. Under tiden pojkarna höll sig borta från boendet,

hade de kontakt med sina gode män. De fick husrum bl.a. hos andra ensamkommande ungdomar. Pojkarna framförde kritik på boendet genom massmedia och gode män, samt genom två enskilda personer som engagerade sig i pojkarnas situation. Pojkarna höll sig borta från boendet i tre veckor. Efter att de kom tillbaka till boendet, fick de framföra synpunkter på verksamheten till ledning och personal på regelbundna möten som hölls med pojkarna och deras gode män. Vid dessa möten har ansvarig chef, personal och pojkarnas handläggare, samt tolkar deltagit. Pojkarna framförde vid alla möten att de inte ville bo kvar på Älvan.

För att kunna påbörja förändringsprocessen och förhindra nya hot- och våldssituationer, beslutade förvaltningsledning att de fem missnöjda pojkarna skulle erbjudas ett annat boende i avvaktan på utredning om familjehem. Förvaltningen ansåg att detta beslut överensstämde med pojkarnas önskan om att få komma bort från boendet. Det beslutades också att de övriga pojkarna skulle få ett annat boende om så behövdes, men att det inte var lika bråttom att hitta nya boenden för dessa pojkar, eftersom hot-situationen mot pojkarna inte längre skulle finnas kvar efter att de fem pojkarna flyttade.

Pojkarnas gode män informerades den 20 augusti 2013 om beslutet om stängning alternativ omstart av verksamhet. De fick information om vilka hem för vård eller boende (HVB) som kunde ta emot pojkarna, samt fick information om dessa verksamheter. Ansvariga chefer hade kontakt med de tilltänkta hemmen för att få information om verksamheterna och för att förvissa sig om att verksamheternas målgrupp överensstämde med pojkarnas behov. Även gode män hade under en tid upplevt att situationen på pojkarnas boende var ohållbar och ansåg att någonting måste göras. Pojkarna fick information av sina respektive gode män om den planerade flytten.

Den 23 augusti 2013 flyttade tre av pojkarna och två pojkar flyttade några dagar senare. Pojkarna som flyttade den 23 augusti hade samtal på morgonen innan de flyttade med en anställd som talade pojkarnas hem-språk. Pojkarna fick än en gång information om de HVB som de skulle få komma till. Gode män fanns på plats och kunde följa med pojkarna till deras nya boenden. Pojkarna tvingades inte iväg utan flyttade frivilligt.

Socialförvaltningen anlidade en extern konsult den 28 augusti 2013, som fick i uppdrag att kartlägga verksamheten. Förvaltningsledningen fattade ett beslut om att boendet Älvan skulle finnas kvar i kommunen och att åtgärder ska vidtas utifrån kartläggningen, samt att en ny boendechef ska anställas. Migrationsverket och Länsstyrelsen har godkänt intagningsstoppet under hösten 2013. Arbetsmiljöverket har gjort ett uppföljningsbesök i verksamheten.

Socialnämnden har fått kontinuerlig information om situationen i boendet.

Socialnämndens bedömning

Socialnämnden bedömer att under den rådande situationen i boendet, var nämnden tvungen att vidta åtgärder för att säkerställa säkerheten för alla involverade. Ingen av pojkarna har flyttats med tvång. De har fått information, dels genom gode män och dels genom personalen på boendet om de HVB som de flyttade till. Kontroll har skett av verksamheternas tillstånd och målgrupp och information har inhämtats om situationen vid respektive hem. Utredning om familjehem hade påbörjats innan pojkarna flyttade och pojkarna har informerats om utredningstiden.

Socialnämnden kan avslutnings konstatera att de åtgärder som vidtogs var nödvändiga för att garantera säkerheten för de övriga pojkarna och för personalen. Det var också nödvändigt för de placerade pojkarnas skull, eftersom de inte heller mådde bra så som situationen var i boendet.

Anmälarna fick möjlighet att yttra sig över remissvaret. Björn H., Gundi A. och Katarina N. yttrade sig.

JO hämtade in Inspektionen för vård och omsorgs beslut den 25 november 2013 i ärende med dnr 8.4.2-34208/2013-6.

I ett beslut den 18 mars 2015 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

I anmälningarna framförs flera klagomål mot socialförvaltningens behandling av de aktuella barnen. Jag har valt att rikta in min granskning på hur förvaltningen har handlagt frågan om omplacering av barnen. Eftersom anmälningarna avser samma händelse behandlar jag klagomålen i ett beslut som är gemensamt för de fyra ärendena.

I lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA, finns det bestämmelser om sysselsättning för och bistånd till bl.a. utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716). Migrationsverket har huvudansvaret för utlänningar som omfattas av lagen, och verket ska bl.a. erbjuda den enskilde plats i en förläggning. När det gäller ensamkommande barn ska dock Migrationsverket i stället anvisa en kommun som ska ordna boendet för barnet. Sedan Migrationsverket har anvisat en kommun ska det anses att barnet vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Kommunerna får därmed ansvaret för omhändertagandet av de ensamkommande barnen. Som skäl för detta anfördes i förarbetena den s.k. normaliseringsprincipen som innebär att samma regler och sociala omvårdnadssystem bör gälla alla barn som vistas i Sverige (prop. 2005/06:46 s. 41). Det innebär att socialtjänstlagen gäller när socialtjänsten handlägger ärenden som rör ensamkommande barn.

När Migrationsverket har anvisat en kommun är det socialnämnden i den kommunen som har ansvaret för att utreda barnets behov och att besluta om lämpligt boende för barnet (jfr 6 kap. 1 § och 11 kap. 1 § SoL). Boendet kan vara ett HVB-hem för ensamkommande barn eller någon annan form av boende som efter utredning anses som lämpligt, t.ex. ett familjehem eller hos en anhörig.

Ett barn, dvs. den som är under 18 år, företräds som regel av en vårdnadshavare som i de flesta fall också är barnets förälder. I mål och ärenden som handläggs enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen har ett barn som har fyllt 15 år rätt att föra sin egen talan (11 kap. 10 § SoL). Både vårdnadshavaren och barnet får då ställning som part i målet eller ärendet. Barnets vårdnadshavare företräder därmed inte längre ensam barnet.

För ensamkommande barn ska det som regel utses en god man. Den gode mannen ska enligt 2 § lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn

i vårdnadshavarens och förmyndarens ställe ansvara för barnets personliga förhållanden och sköta dess angelägenheter. I förarbetena uttalas bl.a. följande. Den gode mannen har rätt och skyldighet att bestämma i alla frågor som rör barnet, såväl personliga som ekonomiska och rättsliga. I likhet med vad som gäller för vårdnadshavare bör den gode mannen ta den hänsyn till barnets synpunkter och önskemål som dess ålder och utveckling kan ge anledning till. Med de vidsträckta befogenheter som den gode mannen får följer även möjligheten att utöva ett avgörande inflytande över frågan om barnets boende (prop. 2004/05:136 s. 29 f.). Den gode mannen likställs alltså med en vårdnadshavare och har getts samma befogenheter som en sådan.

Om ett barn som företräds av en god man för ensamkommande barn har fyllt 15 år följer av 11 kap. 10 § SoL att både den gode mannen och barnet ska behandlas som parter i ett ärende som rör barnet hos socialnämnden. Det innebär att den gode mannen inte ensam företräder barnet när socialnämnden ska besluta om t.ex. omplacering av barnet. Han eller hon ska alltså ges möjlighet att komma till tals under utredningen och även ges möjlighet att yttra sig innan socialnämnden fattar ett beslut i ärendet. Om den unge motsätter sig omplacering kan nämnden inte utan vidare besluta att barnet ska flytta. Att besluta om en omplacering utan barnets samtycke skulle stå i strid med kravet i 3 kap. 5 § SoL att insatser med stöd av socialtjänstlagen bygger på frivillighet från den enskildes sida. Om den unge motsätter sig en insats från socialnämndens sida kan det under vissa förutsättningar ytterst bli fråga om ett ingripande med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Den frågan ligger emellertid utanför detta ärende, och jag går därför inte in på den här.

Av utredningen framgår att de fem barnen var placerade i ett HVB-hem på frivillig grund med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen. Under sommaren 2013 var situationen på boendet turbulent, och socialförvaltningen förde diskussioner om vilka åtgärder som kunde vidtas. Enligt en journalanteckning den 19 augusti 2013 hade förvaltningen ett möte med boendechefen, och det beslutades att man skulle hitta nya boendeplatser till barnen. Det bestämdes även att barnens gode män skulle kallas till ett möte dagen därpå. Av anteckningen från det mötet framgår att de gode männen fick avgöra vilka boenden som barnen skulle flyttas till. Enligt remissvaret fick varje barn information av sin gode man om den planerade flytten efter mötet. Därefter har man beslutat om omplaceringen.

Barnen var i det här fallet 16 år gamla. Det innebär att de, i enlighet med bestämmelserna i 11 kap. 10 § SoL, inte kunde omplaceras om de inte hade samtyckt till flytten. Utredningen visar att socialsekreterarna förde diskussionerna om omplacering enbart med de gode männen och att det var de gode männen som sedan informerade ungdomarna om den kommande omplaceringen. Socialförvaltningen borde ha talat även med barnen innan beslutet fattades för att klargöra om de samtyckte till omplaceringen.

Jag har förståelse för att den besvärliga situationen vid boendet innebar att det var nödvändigt för förvaltningen att vidta åtgärder skyndsamt. Däremot är det inte acceptabelt att förvaltningen åsidosatte de grundläggande bestämmelserna i socialtjänstlagen om hur ärenden som rör barn som fyllt 15 år ska handläggas. Socialnämnden förtjänar kritik för detta.

Enligt remissvaret tvingades inte ungdomarna att flytta utan de kom att flytta frivilligt. I de journalhandlingar som jag har haft tillgång till finns det inte någon anteckning om den saken. Om ungdomarna lämnade sitt samtycke till att flytta borde det ha dokumenterats i journalen.

Det som har anförts och framkommit i övrigt medför inget uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som uttalats.

Fråga om socialförvaltningen under utredningen av ett ärende om försörjningsstöd på eget initiativ får söka information om sökandens förhållanden på internet

(Dnr 2611-2013)

Beslutet i korthet: I ett ärende om försörjningsstöd tog handläggaren del av viss information om biståndssökanden från internet.

Enligt JO finns det inga formella hinder mot att socialtjänsten inom ramen för en utredning om försörjningsstöd hämtar in offentliga, dvs. allmänt tillgängliga, uppgifter om biståndssökanden från internet. JO ser heller inga formella hinder mot att detta sker utan sökandens samtycke. Även om det inte krävs något samtycke bör dock socialtjänsten informera om att man kan komma att hämta in eller kontrollera uppgifter på t.ex. internet.

De grundläggande principer som gäller för socialtjänstens verksamhet ska iakttas även vid informationsinhämtning från internet. Utgångspunkten är alltså att utredningen ska bedrivas i samråd med den enskilde. Vidare ska utredningen genomföras med respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet.

Socialtjänsten bör mot denna bakgrund inte, enligt JO, ägna sig åt ett mer eller mindre allmänt och rutinmässigt sökande efter information om en enskild biståndssökande. Först om det av någon anledning bedöms nödvändigt att exempelvis kontrollera en uppgift som den enskilde har lämnat bör en sökning på internet komma i fråga. Sökningen bör alltså ha ett bestämt syfte. Den information som tillförs ärendet ska, som all annan information som hämtas in, vara relevant för handläggningen av ärendet. Den ska dokumenteras och kommuniceras med sökanden innan ett beslut i ärendet fattas.

JO uttalar vidare att det inte kan komma i fråga att socialtjänsten hämtar eller försöker hämta in sådan information från internet som inte är offentlig, dvs. som inte är tillgänglig för var och en. Handläggare och andra tjänstemän bör givetvis inte heller använda privata Facebookkonton eller liknande för informationsinhämtning i tjänsten.

De närmare omständigheterna kring uppgiftsinhämtningen i det granskade ärendet är oklara. JO har dock inte utrett saken vidare utan främst inriktat sig på den principiella frågan om socialnämndens rätt att hämta information från internet. JO riktar därför inte någon kritik mot myndigheten för att uppgifterna i fråga tillfördes ärendet.

Anmälan

Linda S. framförde i en anmälan till JO klagomål mot en socialsekreterare vid socialförvaltningen i Hultsfreds kommun. Hon anförde följande. Socialsekreteraren letade, via sin privata Facebooksida och genom gemensamma kontakter med Linda S:s barn, information om Linda S. och hennes familj för att kunna använda mot dem som ”hot och förtal samt utpressning” i deras ärende om försörjningsstöd.

Utredning

JO begärde inledningsvis in journalanteckningar om Linda S. för tiden den 1 februari–5 maj 2013 från socialförvaltningen. Utöver de begärda handlingarna gav förvaltningen in bl.a. kopior av bilder. Det framgick att vissa av bilderna kom från Linda S:s och hennes makes Facebooksidor.

Av journalanteckningarna framgick bl.a. att Linda S. och hennes make den 18 april 2013 besökte förvaltningen och ansökte om försörjningsstöd för maj månad 2013. I samband med detta antecknades bl.a. följande i journalen.

Det har kommit till kännedom att paret har hundvalpar som är leveransklara framåt sommaren och Ut frågar om paret säljer valpar och skyldigheten att redovisa alla inkomster. Det har även framkommit att det finns hästar på gården och Ut frågar om de äger hästar. Ut visar utskrift av bilder från sociala medier. Petri och Linda blir upprörda och tycker att Ut snokar [...]

JO begärde därefter att Socialnämnden i Hultsfreds kommun skulle yttra sig över det som Linda S. hade anfört i sin anmälan. Socialnämnden uppgav följande:

Socialnämndens bedömning är att inget felaktigt har gjorts i handläggningen av ärendet. Enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer får en myndighet använda all tillgänglig information och ansvarar för att en beredning av ett ärende blir så fullödigt så att ett beslut kan fattas. Då information genom Facebook och bloggar är öppen och offentlig har inte kontakt med någon annan myndighet eller privatperson tagits. Inget sekretessbrott kan därmed anses ha gjorts.

När det gäller försörjningsstöd så är det inte kravlöst och det innebär att var och en i första hand är skyldig att tillgodose sitt behov och att det ekonomiska biståndet ska vara en tillfällig lösning. Grundliga utredningar och kontroller görs för att felaktiga utbetalningar inte ska ske och för att säkerställa en rättssäker handläggning. Socialnämnden utför kontroller hos de myndigheter som är adekvata för sökandens situation och inlämnade ansökan. Ytterligare utredningar utöver det som det inte finns behov av görs inte. I detta fall har handläggande socialsekreterare via Facebook fått kännedom om hund- och hästhållning och innan den informationen har använts i handläggning av ärendet frågat sökanden om förhållandet. Handläggande socialsekreterare har fått information om förhållandet med hundar och hästar och värderat informationen och gjort bedömningen att informationen inte ska användas som beslutsunderlag i detta fall.

Till nämndens yttrande fogades en tjänsteskrivelse från Marie Stjernström, socialsekreterare vid förvaltningen. Hon uppgav följande:

I anmälan till JO har sökanden inte angett vid vilken tidpunkt det påstådda skulle ha ägt rum men utifrån beskrivningen av händelse antas att sökanden syftar på det möte som ägde rum på socialförvaltningen 2013-04-18 med socialsekreterare Marie Stjernström.

Sökanden kommer på inbokat möte på socialkontoret för att göra återansökan om försörjningsstöd för maj månad 2013. Det har framkommit information genom sociala medier att paret har hundvalpar samt på sociala medier lagt upp fotografier på ett stall med hästar. Utredande socialsekreterare visar dessa uppgifter för sökanden då de ska ges möjlighet att förklara informationen så inga feltolkningar ska ske. Vid tillfället informerar även utredande socialsekreterare om att är det så att en försäljning av hundvalpar sker ska detta redovisas som inkomst vid ansökan om försörjningsstöd. Sökanden väljer då själv, utan någon som helst förfrågan eller påtryckning från socialsekreterare, att ringa en bekant som bekräftar att hon fått en hundvalp gratis. Beträffande hästar så informerar utredande socialsekreterare att i det fall sökanden äger hästarna så är inte ekonomiskt bistånd avsett att användas för hästhållning utan till familjens uppehälle för att de ska uppnå skälig levnadsnivå. Socialsekreterare förklarar att innehav av hästar kan komma att betraktas som en realiserbar tillgång som vid en försäljning skulle kunna inbringa inkomst som kan användas till uppehållet och att saken kan komma att utredas för att visa hur saken föreligger. Någon vidare utredning kring hästhållning eller en eventuell försäljning av hundvalpar har dock inte gjorts utan utredande socialsekreterare har godtagit den information som paret lämnade vid mötet 2013-04-18.

Ett möte och vad som sägs på ett möte kan alltid tolkas på olika sätt och upplevelsen kan vara annorlunda mellan de berörda men att det under mötet den 18 april 2013 skulle ha förekommit hot, förtal och utpressning tillbakavisas bestämt. Vid det aktuella mötet visade utredande socialsekreterare den information som framkommit genom öppna sociala medier för att sökanden skulle få insyn i vilken information som framkommit samt för att förklara information så att inga feltolkningar eller felbedömningar skulle komma att göras. Då information genom Facebook och bloggar är öppen och offentlig har inte kontakt med någon annan myndighet eller privatperson tagits.

Linda S. och hennes make Petri S. kommenterade remissvaret och anförde bl.a. följande. Ingen i deras familj har ”öppna” Facebooksidor. Marie Stjernström måste ha tagit reda på informationen genom att hon hade gemensamma bekanta med dem på Facebook.

JO begärde att socialnämnden skulle komma in med ett kompletterande yttrande om det som Linda S. och Petri S. hade framfört.

Nämnden yttrade sig enligt följande:

Vi hänvisar till tidigare yttranden i ärendet och kan bara än en gång framföra att inget sekretessbrott har gjorts då ingen kontakt har tagits med andra myndigheter eller privatpersoner har tagits. Den aktuella informationen har socialsekreteraren fått via öppen Facebook och bloggar. [...]

Att makarna känner sig kränkta i kontakten med socialförvaltningen kan vi bara beklaga. Vi har gjort ett handläggabyte med anledning av deras upplevelser i den frågan en gång tidigare för att tillmötesgå deras önskan. Viss information krävs som beslutsunderlag och handläggande socialsekreterare måste därför ges möjlighet att utreda rätten till bistånd. [...]

Makarna S. har fått helt avslag på sin ansökan om försörjningsstöd en månad. [...] Inget avslagsbeslut grundar sig på djurhållning.

Till nämndens kompletterande yttrande fogades ytterligare en tjänsteskrivelse från Marie Stjernström. Hon uppgav bl.a. följande:

När det gäller parets Facebook-konton har de tidigare varit öppna profiler vilket innebär att vem som helst med ett Facebook-konto har kunnat se den

information som paret lagt upp. Att ändra inställningen till låst, förutom för vänner, är något som paret gjort efter att det uppdagades att information inhämtats från Facebook. Undertecknad har därmed inte brutit mot sekretesslagen då kontakt med annan person ej tagits. Förutom den information som fanns på Facebook fanns även information på en blogg, [...], som drivs av en bekant till paret S. Denna blogg är ej av låst karaktär utan kan läsas av vem som. [...]

Linda S. och Petri S. kommenterade de kompletterande yttrandena.

I ett beslut den 15 januari 2015 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

I detta ärende aktualiseras bl.a. frågor om socialtjänstens möjlighet att hämta in information om en biståndssökande från internet inom ramen för en utredning om försörjningsstöd. Innan jag går närmare in på dessa frågor kommer jag mera allmänt att gå igenom förutsättningarna för att en enskild ska ha rätt till försörjningsstöd och hur en utredning om detta går till.

Rätten till bistånd

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Försörjningsstöd lämnas enligt 4 kap. 3 § SoL för skäligen kostnader för bl.a. livsmedel, kläder och boende.

Försörjningsstödet har karaktär av ett yttersta skydds nät för den som inte själv kan tillgodose sina behov. I uttrycket ”inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt” ligger bl.a. att den enskilde måste utnyttja alla de möjligheter som normalt står honom eller henne till buds. Den som kan arbeta är således skyldig att söka arbete. Den enskilde har också en skyldighet att delta i verksamheter som anordnas för arbetslösa, kompetenshöjande verksamhet etc., liksom att söka andra former av bidrag, såsom bostadsbidrag, studiebidrag och a-kasseersättning. Den som har ekonomiska tillgångar måste först använda sig av dessa innan försörjningsstöd kan komma i fråga. Det är dock viktigt att betona att det alltid måste göras en individuell bedömning vid prövning av rätten till bistånd (se bl.a. prop. 2000/01:80 s. 93 f.).

Socialnämndens utredning

Socialnämnden ska utan dröjsmål inleda en utredning av det som har kommit till nämndens kännedom genom en ansökan eller på något annat sätt och som kan leda till någon åtgärd av nämnden (11 kap. 1 § SoL). En sådan utredning ska syfta till att ge en helhetsbild av och klarlägga vilka försörjningshinder, resurser och behov som den enskilde har och om han eller hon kan få behovet tillgodosett på något annat sätt än genom bistånd från socialnämnden. Nämnden har det övergripande ansvaret för att utredningen i ett ärende blir så fullständig att ett materiellt riktigt beslut kan fattas. Detta innebär att myndigheten ska leda utredningen och se till att nödvändigt material kommer in, men det kommer ändå i första hand an på den enskilde som ansöker om en förmån att

styrka sitt anspråk. Eftersom bistånd är en frivillig insats förutsätter utredningen i princip att den sökande medverkar och att utredningen genomförs i samråd med den enskilde.

Nämnden ska, som andra företrädare för det allmänna, enligt 1 kap. 9 § regeringsformen beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet. När nämnden gör sin utredning om rätten till försörjningsstöd ska den vidare iaktta den s.k. portalparagrafen i 1 kap. 1 § tredje stycket SoL, där det anges att socialtjänstens verksamhet ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. Någon mer detaljerad bestämmelse om hur utredningen ska bedrivas finns inte. I förarbetena har det framhållits bl.a. att nämnden vid sin utredning ska väga det intrång i den personliga integriteten som en utredning medför mot de intressen som myndigheten ska tillgodose (prop. 1979/80:1 del A s. 400 och 562).

Socialtjänsten ska i sin handläggning även ta hänsyn till de sekretessregler som finns för att skydda den som vänder sig till socialtjänsten. Den grundläggande bestämmelsen om sekretess inom socialtjänsten finns i 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Enligt denna bestämmelse råder sekretess för uppgifter 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.

Inhämtning och kontroll av uppgifter

Som konstaterats ovan bygger nämndens utredning på den biståndssökandes medverkan. Uppgifter till grund för beslutet bör främst hämtas in från honom eller henne själv. Lämnade uppgifter kontrolleras enklast genom att den enskilde visar upp t.ex. ett lönebesked eller ett hyreskontrakt. Uppgifter från utomstående, en enskild eller en myndighet, bör primärt inte hämtas in om inte sökanden samtycker till det (prop. 1979/80:1 del A s. 400 och 562). Den enskilde kan genom sitt medgivande efterge den sekretess som kan gälla hos andra organ för uppgifter om hans eller hennes personliga förhållanden.

Det finns även lagregler som gör det möjligt att göra vissa kontroller utan den enskildes samtycke. Socialnämnden har med stöd av 11 kap. 11 § SoL rätt att ta del av uppgifter om en förmån, en ersättning eller något annat stöd åt en enskild hos Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och arbetslöshetskassorna. Om det har betydelse för nämnden i ett ärende om försörjningsstöd har nämnden möjlighet att ta del av vissa uppgifter om en enskild hos Arbetsförmedlingen och Skatteverket (11 kap. 11 a och b §§ SoL). Enligt 11 kap. 11 c § SoL har nämnden också rätt att ta del av uppgifter som har lämnats i ärenden om ersättning enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Dessutom har nämnden möjlighet enligt 12 kap. 7 § SoL att hämta in uppgifter om ekonomisk hjälp som har betalats ut från en annan socialnämnd, om syftet är att undvika felaktiga utbetalningar från det allmänna.

I viss utsträckning kan uppgifter som den enskilde lämnat kontrolleras genom att socialtjänsten hämtar in uppgifter ur offentliga register, t.ex. bilregistret (se bl.a. JO:s beslut den 7 februari 2005, dnr 1058-2003, och den 31 maj

2006, dnr 15-2005). Från sådana register kan man få en uppgift utan att uppge vem det är som frågar efter uppgiften eller syftet med förfrågan. Även sådana uppgifter bör kunna hämtas in utan den enskildes samtycke.

JO har i ett flertal beslut uttalat sig om att socialnämnden under vissa förutsättningar kan genomföra hembesök hos den biståndssökande som ett led i utredningen om rätten till försörjningsstöd. Den grundläggande förutsättningen för att socialnämnden ska få genomföra ett sådant hembesök är att den enskilde samtycker till besöket (se bl.a. JO 2011/12 s. 377, dnr 6514-2009, m.fl.). Vid ett hembesök kan t.ex. behovet av hemutrustning eller den sökandes boendeförhållanden kontrolleras.

Information till den enskilde

I de flesta fall krävs, som framgår ovan, den enskildes samtycke för att hämta in uppgifter från någon utomstående. I de fall där samtycke inte krävs, t.ex. när det finns lagstöd för att hämta in uppgifter från en annan myndighet och en annan socialnämnd eller när uppgifter hämtas från offentliga register, bör socialtjänsten ändå informera om att socialtjänsten avser eller kan komma att hämta in eller kontrollera uppgifter och om varifrån man i sådant fall kommer att söka eller hämta information.

Dokumentation och kommunikering av inhämtade uppgifter

Socialtjänstens dokumentationsskyldighet regleras dels genom bestämmelser i förvaltningslagen, FL, och 11 kap. SoL, dels genom Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2006:5) om dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS.

Enligt 11 kap. 5 § SoL 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. En myndighet ska anteckna uppgifter som myndigheten får på något annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild (15 § FL). Socialtjänsten kan bara basera ett beslut på det som finns dokumenterat i ärendet. Enligt 4 kap. 2 § SOSFS 2006:5 ska det bl.a. dokumenteras varifrån uppgifter kommer. Dokumentationen ska enligt 11 kap. 6 § SoL utformas med respekt för den enskildes integritet.

Av 17 § förvaltningslagen följer att socialnämnden inte får avgöra ett biståndsärende utan att den enskilde har fått tillfälle att yttra sig över en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv. Undantag från skyldigheten att kommunicera uppgifter kan göras om det är uppenbart obehövligt. Uppgifter som har hämtats in och som på ett eller annat sätt ligger till grund för ett beslut att helt eller delvis avslå en ansökan om försörjningsstöd ska således kommuniceras.

Inhämtning av uppgifter från internet

Som konstaterats ovan förutsätter en utredning som ska ligga till grund för ett beslut om försörjningsstöd att socialtjänsten skaffar sig en helhetsbild av den

enskildes försörjningshinder, resurser, behov och ekonomiska situation i övrigt. Jag har redogjort för vad socialtjänsten ska beakta när den gör denna utredning och vilken möjlighet socialtjänsten allmänt sett har att hämta in uppgifter och göra kontroller. Jag övergår nu till att behandla frågan om socialtjänstens möjlighet att inom ramen för en utredning om försörjningsstöd hämta uppgifter om den enskilde från internet.

JO Axberger fann i ett beslut den 16 oktober 2008 (dnr 3964-2007) inte skäl att kritisera Arbetslöshetskassan Alfa för att ha hämtat in uppgifter om en sökande på dennes blogg i ett ärende om arbetslöshetsersättning. JO uttalade i beslutet bl.a. följande. Kassan ”har att utreda och bedöma rätten till ersättning. I den utredningsskyldigheten ligger att beakta de uppgifter som föreligger i ärendet oavsett var uppgifterna kommer ifrån. [...] I formell mening finns det således inte något utrymme för kritik mot kassan.” JO framhöll vidare att ”den som [...] offentliggör information om sig själv har anledning att beakta att sådan information blir tillgänglig även för myndighetsutövande organ och att dessa har skyldighet att ta hänsyn till information som kommer till deras kännedom.”

Jag har ingen annan uppfattning än den som kommer till uttryck i det nu nämnda beslutet. När det gäller offentliga uppgifter på t.ex. en blogg eller en sökandes Facebooksida, som är tillgängliga för var och en, ser jag alltså – liksom när det gäller uppgifter från offentliga register – inget formellt hinder mot att socialtjänsten hämtar in dessa. Jag ser heller inget formellt hinder mot att sådana uppgifter hämtas in utan den enskildes samtycke. Dock vill jag påminna om att de grundläggande principer som socialtjänsten ska iaktta när den vidtar andra utredningsåtgärder gäller även vid informationsinhämtning på internet. Det är alltså en utgångspunkt att den sökande medverkar i utredningen och att den genomförs i samråd med den enskilde. Vidare ska utredningen genomföras med respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet.

Det nu sagda innebär att socialtjänsten enligt min mening inte bör ägna sig åt ett mer eller mindre allmänt och rutinmässigt sökande efter information om en enskild biståndssökande på internet. Även om den som offentliggör information om sig själv får räkna med att informationen kan komma till en myndighets kännedom kan den enskilde uppleva det som ett omotiverat intrång i den personliga integriteten. Vidare kan det uppfattas som ett misstroende, eller ”snokande”, från socialtjänstens sida, som riskerar att skada den enskildes förtroende för myndigheten. Först om det av någon anledning bedöms nödvändigt att exempelvis kontrollera en uppgift som den enskilde har lämnat bör en sökning på internet komma i fråga. Sökningen bör alltså ha ett bestämt syfte.

I det sammanhanget vill jag betona att det inte kan komma i fråga att socialtjänsten hämtar eller försöker hämta in information som inte är offentlig, t.ex. på grund av att det finns ett lösenordsskydd eller, t.ex. som på Facebook, säkerhetsinställningar som gör informationen tillgänglig endast för vissa. Självklart bör det inte heller komma i fråga att handläggare och andra tjänstemän använder privata Facebookkonton eller liknande för informationssökning i tjänsten.

Den information som tillförs ärendet ska, som all annan information som hämtas in, vara relevant för handläggningen av ärendet. Ett sökande efter information på internet från bloggar och andra källor får allmänt sett anses vara en problematisk utredningsmetod. Det kan t.ex. förekomma att enskilda personer framställer sig själva eller andra på ett sätt som inte helt stämmer överens med hur det faktiskt förhåller sig. Detta är självklart något som måste beaktas när socialtjänsten bedömer uppgifterna.

Det som har redovisats ovan under rubrikerna Information till den enskilde respektive Dokumentation och kommunikering av inhämtade uppgifter gäller givetvis även om socialtjänsten hämtar in uppgifter från internet. Det innebär att den enskilde bör informeras om att socialtjänsten kan komma att hämta in eller kontrollera uppgifter på internet samt att inhämtade uppgifter ska dokumenteras och kommuniceras med den enskilde innan myndigheten fattar ett beslut i ärendet.

Uppgifter som på annat sätt kommer till myndighetens kännedom

En myndighet kan naturligtvis få information som kan vara relevant i ett ärende om försörjningsstöd utan att myndigheten aktivt har sökt informationen, t.ex. genom att en utomstående person på eget initiativ lämnar upplysningar till myndigheten. Även när det gäller uppgifter från internet kan det självfallet tänkas att myndigheten får kännedom om dessa utan att aktivt ha sökt efter just den informationen (jfr JO:s beslut den 16 oktober 2008, dnr 3964-2007). Likaså kan en tjänsteman i ett rent privat sammanhang få del av information som skulle kunna vara relevant i ett ärende om försörjningsstöd.

Hur sådan information som jag nu har nämnt ska hanteras måste bedömas från fall till fall. Om informationen tillförs ärendet ska uppgifterna dokumenteras och kommuniceras innan myndigheten fattar ett beslut i ärendet.

Det aktuella ärendet

Det är klarlagt att den socialsekreterare som utredde Linda S:s ansökan om försörjningsstöd för maj 2013 hämtade viss information om Linda S. och hennes make Petri S. från parets Facebooksidor och en annan persons blogg. Nämnden har framfört att den information som hämtades in var öppen och offentlig, medan Linda S. och Petri S. har uppgett att deras Facebooksidor var låsta utom för vissa personer – som det får förstås ”vänner” på Facebook.

Mot bakgrund av vad som har redovisats från nämndens och Marie Stjernströms sida har jag inte tillräckligt underlag för att utgå från annat än att parets Facebooksidor var ”öppna”, dvs. offentliga, när de aktuella uppgifterna hämtades in och att socialsekreteraren inte hade kontakt med någon annan myndighet eller privatperson för att få tillgång till uppgifterna från Facebook. Det får vidare anses stå klart att den blogg som socialsekreteraren hämtade uppgifter från också var offentlig. Jag bedömer därför att det inte har funnits något formellt hinder mot att hämta in uppgifterna.

Av utredningen framgår inte om handläggaren aktivt sökte information om Linda S. och Petri S. på internet eller om hon i något sammanhang – privat eller i tjänsten – endast ”råkade se” informationen och reagerade på den. Min

granskning har främst varit inriktad på den principiella frågan om socialnämndens rätt att i ett ärende om försörjningsstöd hämta in information om en biståndssökande från internet. Mot den bakgrunden har jag inte funnit skäl att göra ytterligare ansträngningar för att klarlägga hur socialförvaltningen fick kännedom om de i ärendet aktuella uppgifterna om familjen. Jag nöjer mig därför med de mer allmänna uttalanden som jag har gjort angående socialnämndens användning av internet. Jag riktar således inte någon kritik mot nämnden för att uppgifterna tillfördes ärendet. Däremot kan jag konstatera att det, såvitt framgår av de handlingar i förvaltningens ärende som jag har haft tillgång till, inte tycks finnas någon dokumentation om hur förvaltningen fick del av uppgifterna. Om uppgiftsinhämtningen inte har dokumenterats är det en brist i handläggningen.

Vad Linda S. och Petri S. har anfört i övrigt leder inte till något uttalande från min sida.

Övrigt

Med hänsyn till vikten av en enhetlig ärendehandläggning bör den socialnämnd som använder eller avser att använda informationssökning på internet som en utredningsmetod i ärenden om försörjningsstöd ha riktlinjer eller handläggningsrutiner som omfattar även den saken. Det bör således inte stå en enskild handläggare fritt att avgöra när och hur en sådan informationssökning ska genomföras.

Jag har noterat att Socialstyrelsens etikråd har berört de aktuella frågeställningarna. Med hänsyn till detta och till behovet av riktlinjer eller rutiner skickar jag en kopia av detta beslut för kännedom till Socialstyrelsen samt till Inspektionen för vård och omsorg och Sveriges Kommuner och Landsting.

Fråga bl.a. om en tjänsteman bör delta i handläggningen av ett ärende om han eller hon är s.k. vän på Facebook med någon av parterna i ett ärende

(Dnr 4436-2014)

Beslutet i korthet: Myndigheter ska i sin verksamhet iaktta saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen). Den som ska handlägga ett ärende vid socialtjänsten är jävig bl.a. om det finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för hans eller hennes opartiskhet i ärendet.

I det granskade ärendet har utredningen inte visat att socialtjänstens handläggare var Facebookvän med mamman till två barn under den tid som hon handlade barnavårdsutredningar rörande barnen. Att de var vänner på Facebook i samband med att handläggaren i ett senare skede gjorde en insats av begränsat slag ger inte anledning för JO att uttala någon kritik.

JO tillägger: Det är en utgångspunkt att kraven på oberoende och opartiskhet ska uppfyllas med viss marginal. Barnärenden vid socialtjänsten innefattar myndighetsutövning mot enskilda av ingripande och känslig natur. Det är därför viktigt att socialtjänsten upprätthåller parternas förtroende och strävar efter att med god marginal uppfylla de krav som ställs på saklighet och opartiskhet. Det innebär att det kan vara olämpligt att en tjänsteman deltar i handläggningen av ett ärende när det finns omständigheter som kan påverka förtroendet för tjänstemannens opartiskhet, även om omständigheterna inte är av så kvalificerat slag att det är fråga om jäv. Enligt JO framstår det som olämpligt att den som är vän på Facebook eller liknande med någon av parterna i en pågående utredning deltar i handläggningen.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde M.Ö. klagomål mot socialtjänsten i Oxelösunds kommun samt mot socionomkonsulten Elisabeth Engberg och socialchefen Irene Bengtsson. M.Ö. anförde bl.a. följande. Socialtjänsten har haft flera ärenden rörande hennes bror J.A:s barn, och Elisabeth Engberg har under utredningarna tagit ställning för barnens mamma. Den 31 juli 2014 fick M.Ö. höra av sin bror att polisen skulle verkställa domstolens beslut om att barnen skulle hämtas av polis hos barnens mamma. Enligt uppgift från polisen skulle Elisabeth Engberg närvara. Samma dag letade M.Ö. upp mamman på Facebook och upptäckte då att mamman var Facebookvän med Elisabeth Engberg. När J.A. fick veta det ringde han till Irene Bengtsson och upplyste henne om Elisabeth Engbergs och mammans vänskap. Han bad att få byta handläggare men fick beskedet att han inte fick det. Först när J.A:s pappa ringde och sa att de hade bevis för vänskapen utsågs en ny handläggare. M.Ö. misstänker att Elisabeth Engberg berättade för mamman att polisen skulle komma dit eftersom det inte var någon hemma när polisen kom dit.

Utredning

JO begärde att Vård- och omsorgsnämnden i Oxelösunds kommun skulle yttra sig över anmälan till JO. I sitt yttrande framförde nämnden huvudsakligen följande:

Sammanfattning av handläggningen

Utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen inleddes 131128 av den äldre pojken i och med att nämnden gjorde polisanmälan om misshandel av honom efter inkommen anmälan från dennes skola. Utpekad gärningsman var pojkens far. Utredningens frågeställning inriktades på den äldre pojkens välbefinnande och eventuella behov av skydd med anledning av brottsanmälan. Initialt i utredningen framkom att det pågick sedan en längre tid en komplicerad och konfliktfylld familjerättslig tvist mellan föräldrarna avseende bägge barnens vårdnad och boende varför utredning inleddes 131210 även på den yngre brodern. Handläggare för bägge utredningarna var socialsekreterare Petra Shahin. På grund av sjukdom övertogs utredningarna under februari -14 av socionomkonsult Elisabeth Engberg. Utredningarna avslutades 140319 respektive 140321 utan insats då bedömningen var att barnen befann sig i en trygg miljö hos sin mamma i Arboga.

Utredningar öppnades på nytt 140519 med anledning av uppgift om att barnen skulle hämtas av polis för verkställighet av domstolsbeslut om boende och det fanns anledning för nämnden att befara att barnen kunde fara illa vid ingripandet. Ansvarig utredare var Elisabeth Engberg. Utredningarna avslutades 140609 utan insats då verkställighet med polishandräckning inte längre var aktuellt.

Vid tidpunkten när verkställighet av domstolsbeslutet genomfördes enligt beskrivning i aktuell anmälan fanns ingen pågående utredning av barnen. Socialtjänsten i Arboga begärde biträde av socialtjänsten i Oxelösund i samband med överlämningen av barnen till deras far då deras bedömning var att det kunde bli ett traumatiskt möte.

På grund av vakanser inom personalgruppen samt löpande semesterperiod fanns inga handläggare tillgängliga utöver Elisabeth Engberg och Reza Ghalaee när överlämningen genomfördes. Därav deras närvaro.

När det gäller M.Ö:s påstående om att det skulle förekomma en privat vänskapsrelation mellan Elisabeth Engberg och [mamman] och därför är partisk så är vår bedömning att hon övertolkar begreppet i sammanhanget. Att vara ”vän” på Facebook är endast ett kommando för att kunna etablera kontakt. Om vänskap i ordets rätta bemärkelse har uppstått så behöver innehållet i korrespondensen granskas innan detta kan konstateras. Oxelösunds kommuns inställning till sociala medier som Facebook är att detta är ännu en kommunikationsväg mellan myndighet och medborgare som kan vara ett komplement till post, telefoni etc. Kommunen har en rutin som säger att anställda även privat får använda sociala medier under arbetstid om än restriktivt.

Vad beträffar M.Ö:s påstående om partiskhet så konstaterar nämnden att detta i sammanhanget i sig är en partsinlaga. Socialtjänsterna i Oxelösund och Arboga har oberoende av varandra kommit fram till samma bedömning om vad som är till barnens bästa i detta ärende. Att domstolen hittills varit av en annan uppfattning kan konstateras vilket dock inte ändrar nämndens uppfattning.

M.Ö. yttrade sig över vård- och omsorgsnämndens yttrande och anförde bl.a. följande:

Elisabeth Engberg har agerat partiskt och har inte lämnat någon information till J.A. I början av 2014 fattade tingsrätten ett beslut om att J.A. tills vidare

skulle ha ensam vårdnad om barnen. Barnen bodde då hos mamman. Kort därefter yttrade sig Elisabeth Engberg på eget initiativ till tingsrätten och rekommenderade att barnen skulle bo kvar hos mamman. Tingsrätten beslutade därefter att mamman tills vidare skulle ha ensam vårdnad. Senare beslutade tingsrätten på nytt att pappan skulle ha ensam vårdnad. Mamman lämnade dock inte över barnen till J.A. Tingsrätten fattade därför flera beslut om verkställighet av beslutet om ensam vårdnad. I skälen till ett av de besluten anförde tingsrätten följande:

När hämtning beslutas ska tingsrätten enligt 21 kap. 4 § jämförd med 2 § föräldrabalken uppdra åt en ledamot i socialnämnden o.dyl. eller en tjänsteman vid socialtjänsten att verka för att den föräldern som verkställigheten riktas mot frivilligt ska fullgöra vad som åligger henne eller honom, om särskilda skäl inte talar emot detta. Som [mamman] har anført så har de sociala myndigheterna såväl i Arboga (där barnen nu är folkbokförda) som Oxelösunds kommuner ställt sig på hennes sida samt på olika sätt på eget initiativ agerat för eller engagerat sig i hennes sak. Att lämna ett uppdrag av aktuell slag till någon av dessa myndigheter framstår därför inte som lämpligt.

Med hänsyn till hur Elisabeth Engberg hade agerat gentemot J.A. tidigare misstänkte M.Ö. att Elisabeth Engberg och mamman hade kontakt vid sidan av utredningarna. Det var därför M.Ö. gjorde efterforskningarna på Facebook. Under den tid Elisabeth Engberg var vän på Facebook med mamman skrev mamman ett öppet inlägg på Facebook som bl.a. innehöll påståenden om att J.A. skulle ha utsatt barnen för våld.

I ett beslut den 24 juni 2015 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Jag har funnit skäl att utreda frågan om det fanns anledning att ifrågasätta socialtjänstens och Elisabeth Engbergs opartiskhet med hänsyn till att Elisabeth Engberg och barnens mamma var s.k. vänner på Facebook.

Frågan om jäv

Det grundläggande kravet på att myndigheter ska iaktta saklighet och opartiskhet framgår av 1 kap. 9 § regeringsformen. Vid socialtjänstens ärendehandläggning tillämpas jävsreglerna i 6 kap. 25 § kommunallagen (1991:900). Punkterna 1–4 innehåller en uppräknning av faktiska omständigheter, bl.a. släktskap, som medför att en anställd hos kommunen är jävig att handlägga ett ärende. Punkt 5 innehåller en allmänt hållen bestämmelse som anger att den som ska handlägga ett ärende är jävig om det *i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet* (s.k. delikatesjäv). Det är den sistnämnda regeln som nu är aktuell.

Det krävs inte att tjänstemannen rent faktiskt har brustit i kraven på opartiskhet och objektivitet för att det ska vara fråga om jäv. Det är tillräckligt att det med ett objektivt betraktelsesätt finns någon omständighet som rubbar förtroendet för tjänstemannen.

Den som är jävig får inte delta i eller närvara vid handläggningen av ärendet. Han eller hon får dock vidta åtgärder som inte någon annan kan vidta utan

olägligt uppskov. Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom eller henne ska självant ge det till kända (6 kap. 24 § kommunallagen). Bestämmelsen innebär att tjänstemannen ska anmäla omständigheten till nämnden.

Jävsreglerna ska tillämpas när socialtjänsten handlägger ärenden. Genom utredningen har det kommit fram att Elisabeth Engberg under februari–mars respektive mitten av maj–början av juni 2014 var handläggare i två utredningsärenden som gällde J.A:s barn. Vidare är det utrett att hon, på begäran av socialtjänsten i Arboga, medverkade när barnen enligt ett domstolsbeslut skulle hämtas hos mamman med hjälp av polis i slutet av juli 2014. Det är också utrett att Elisabeth Engberg vid den tidpunkten var Facebookvän med barnens mamma. Däremot framgår det inte av utredningen att hon var vän på Facebook med barnens mamma redan när hon handlade de s.k. barnavårdsutredningarna. Nämnden har anfört att det inte fanns något pågående ärende rörande J.A:s barn när Elisabeth Engberg medverkade vid polishämtningen av barnen. Frågan blir därmed till att börja med om Elisabeth Engbergs biträde i den situationen utgjorde sådan ärendehandläggning som avses i kommunallagen.

Kommunallagen innehåller inte någon definition av begreppet ärende. En myndighets ärendehandläggning skiljer sig från sådan förvaltningsverksamhet som endast utgör faktiskt handlande. Frågan om vad som ska anses vara ärendehandläggning respektive faktiskt handlande berördes i förarbetena till förvaltningslagen (1986:223). Som exempel på myndigheters faktiska handlande angavs att hålla en lektion i en skola, att utföra en operation på ett sjukhus, att en polisman dirigerar trafiken eller att en konduktör kontrollerar en biljett (se prop. 1971:30 s. 315). Gränsen mellan vad som är ärendehandläggning och vad som är faktiskt handlande kan ibland vara svår att dra. I de fall då gränsdragningen vållar problem är det upp till myndigheten att utifrån omständigheterna i det särskilda fallet avgöra om åtgärden kan anses utgöra handläggning av ett ärende. Bedömningen beror på sådana faktorer som vem som vänder sig till myndigheten, i vilken form myndigheten har kontaktats och vilka regler som finns på det aktuella området. Ytterst får myndigheten bedöma om det från rättsskyddssynpunkt krävs att de regler som gäller för ärendehandläggning tillämpas i det enskilda fallet. (Jfr Hellners & Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, version den 31 maj 2010, Zeteo, under rubriken Ärende.)

I det nu aktuella fallet hade socialtjänsten i Oxelösunds kommun tagit emot en begäran från socialtjänsten i Arboga kommun om biträde i samband med att tingsrättens beslut om ensam vårdnad skulle verkställas genom att barnen hämtades med polis. Elisabeth Engbergs roll i sammanhanget var, som jag har uppfattat saken, endast att utgöra ett stöd för barnen då socialtjänsten i Arboga kommun hade bedömt att mötet med pappan kunde bli traumatiskt. Socialtjänsten i Oxelösunds kommun hade vid den tidpunkten inte något ” eget ” öppet ärende som gällde barnen. Oxelösunds kommuns socialförvaltning får dock anses ha biträtt vid den ärendehandläggning som skedde vid socialtjänsten i Arboga kommun. Redan av den anledningen fanns det enligt min mening skäl att betrakta Elisabeth Engbergs medverkan som handläggning av ett ärende. Hennes medverkan skedde dessutom i samband med polisens myndighetsutövning

mot en enskild. Det fanns därför även från rättsskyddssynpunkt skäl för att tillämpa de regler som gäller vid ärendehandläggning. Det innebär att även kommunallagens bestämmelser om jäv var tillämpliga.

Det ska därför prövas om det fanns någon särskild omständighet som var ägnad att rubba förtroendet för Elisabeth Engbergs opartiskhet. Uttrycket *särskild* markerar att det krävs något mera påtagligt för att omständigheten ska vara av sådant slag. Som ett typiskt exempel kan nämnas att en tjänsteman är nära vän eller har en djup konflikt med en part i ett ärende. Det är inte möjligt att uttömmande ange alla de situationer där delikatessjäv kan förekomma. En samlad bedömning av alla omständigheter måste göras i varje enskilt fall. (Jfr a.a., kommentaren till 11 § förvaltningslagen. Se även JO 2002/03 s. 252, dnr 3159-1999.)

Som nämnts tidigare är det endast utrett att Elisabeth Engberg var vän på Facebook med barnens mamma vid den tidpunkt när barnen skulle överlämnas till pappan. Hennes insats blev nödvändig bl.a. på grund av personalsituationen vid socialtjänsten. Det var fråga om en begränsad insats som i sig inte innefattade myndighetsutövning mot en enskild. Den omständigheten att hon var Facebookvän med barnens mamma utgjorde i det sammanhanget inte en sådan särskild omständighet som enligt 6 kap. 25 § kommunallagen var ägnad att rubba förtroendet för Elisabeth Engberg. Hon var alltså inte jävig när hon medverkade vid polishämtningen.

Vän på Facebook med parter i ett ärende?

Jävsreglernas syfte är att förhindra misstankar om bristande opartiskhet och ovidkommande hänsyn. Det är en utgångspunkt att kraven på oberoende och opartiskhet ska uppfyllas med viss marginal (jfr NJA 2014 s. 482 om domarjäv). Barnärenden vid socialtjänsten innefattar myndighetsutövning mot enskilda av ingripande och känslig natur. Socialtjänstens utredningar om vårdnad, boende och umgänge spelar ofta en avgörande roll i föräldrars tvister om barn. Det är därför viktigt att socialtjänsten upprätthåller parternas förtroende och strävar efter att med god marginal uppfylla de krav som ställs på saklighet och opartiskhet. Det innebär att det kan vara olämpligt att en tjänsteman deltar i handläggningen av ett ärende när det finns omständigheter som kan påverka förtroendet för tjänstemannens opartiskhet, även om omständigheterna inte är av så kvalificerat slag att det är fråga om jäv.

Att t.ex. genom ett privat Facebookkonto vara vän med den ena parten i en barnavårds- eller vårdnadsutredning är en omständighet som kan påverka den andra partens förtroende för handläggarens opartiskhet. Det framstår därför som olämpligt att den som är vän på Facebook med någon av parterna i en pågående utredning deltar i handläggningen. Även om tjänstemannen skulle vara Facebookvän med båda parterna kan deras förtroende för handläggaren komma att påverkas. Informationsflödet på Facebook styrs av vilka som är Facebookvänner med varandra och vilka inställningar i programmet de inblandade använder. Det finns därför en risk för att parterna misstänker att handläggaren får del av och påverkas av information som inte når dem båda, t.ex. ren argumentation som inte tillför ärendet sakuppgifter och som därför inte behöver

dokumenteras och kommuniceras. Enligt min mening är det alltså inte mindre olämpligt att vara Facebookvän med båda parter i en pågående utredning.

Behov av riktlinjer

Socialnämnden har i sitt yttrande uppgett att Oxelösunds kommuns inställning till sociala medier som Facebook är att de utgör ytterligare en kommunikationsväg till medborgarna. Jag har i ett beslut den 15 januari 2015, dnr 2611-2013, gjort vissa uttalanden om socialtjänstens informationsinhämtning från internet i ärenden om ekonomiskt bistånd. Utöver de synpunkter jag har fört fram i det här och i det tidigare beslutet vill jag betona att myndigheter som avser att kommunicera genom sociala medier bör ha riktlinjer för när sådan kommunikation är lämplig och hur den i sådana fall bör ske. Självklart måste det tydligt framgå att det är myndigheten som är avsändare eller adressat. Det bör alltså inte komma i fråga att anställda vid myndigheten använder exempelvis privata Facebookkonton för kommunikation som sker i tjänsten.

Övrigt

Det som M.Ö. har anfört i övrigt ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Fråga om de rättsliga förutsättningarna för att i ett hyreskontrakt för boende på ett korttidsboende föra in klausuler som gav personalen rätt att bl.a. undersöka den boendes rum

(Dnr 4930-2012)

Beslutet i korthet: Ett hyreskontrakt som tecknas mellan socialförvaltningen i Sollentuna kommun och den som har beviljats bistånd för boende på ett korttidsboende inom kommunen innehåller klausuler som bl.a. ger personalen rätt att undersöka den boendes rum och vid misstanke om brott tillkalla polis.

JO, som på flera punkter ifrågasätter utformningen av kontraktet, konstaterar att nämnden inte förefaller ha uppmärksammat vare sig regeringsformens bestämmelser om skydd mot husrannsakan, hyreslagens bestämmelser eller bestämmelserna om sekretess mellan myndigheter. JO förutsätter att nämnden ser över kontraktet och anpassar det till gällande bestämmelser.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde R.L. och Z.A. klagomål mot Åkerbo korttidsboende i Sollentuna kommun. De gjorde gällande bl.a. följande. Personalen på Åkerbo korttidsboende har som rutin att genomsöka de boendes rum. Detta har skett trots att det före augusti 2012 inte stod angett i de boendes andrahandskontrakt. I det nya hyreskontraktet står det att personalen har rätt att gå in på de boendes rum. Det står däremot inte att personalen får genomsöka dessa.

Utredning

JO begärde att Socialnämnden i Sollentuna kommun skulle yttra sig över vad som anförts i anmälan om personalens rutiner för att genomsöka de boendes rum. Nämnden anförde i ett remissvar i denna del följande (bilagorna har utelämnats).

Åkerbo korttidsboende

Åkerbo korttidsboende är ett drogfritt boende riktat till personer som är hemlösa i Sollentuna kommun när personen på grund av sociala, psykiska eller missbruksproblem har behov av tillfälligt boende med stöd. Åkerbo korttidsboende drivs i egen regi. Åkerbo korttidsboende är organisatoriskt en av fem enheter inom socialkontorets Avdelningen för vuxna. Åkerbo korttidsboende har bemanning dygnet runt med sovande jour på natten.

Boendet har 17 stycken rum där de boende delar kök, wc/dusch och tvättstuga samt 10 stycken träningslägenheter.

En placering på Åkerbo korttidsboende är ett bistånd enligt socialtjänstlagen 4 kap. 1 §. Utredning av behov och beslut om bistånd handläggs inom socialkontorets olika enheter som ansvarar för myndighetsutövning. Enheten för ekonomiskt bistånd, Enheten missbruk och socialpsykiatri myndighet samt Enheten för barn och unga.

Målet med placeringen på Åkerbo korttidsboende är att utifrån den enskildes genomförandeplan - motivera, träna och ge stöd till ett självständigt liv i en lämplig boendeform.

Rutiner

Inflyttning på Åkerbo korttidsboende och information till hyresgästen

Vid inflyttning på boendet tecknas ett andrahandshyreskontrakt, andrahandshyreskontrakt gällande boende på Åkerbo se bilaga 3.

Andrahandshyreskontraktet har uppdaterats sommaren 2012.

I andrahandshyreskontraktet får den blivande hyresgästen information om, och godkänner i och med kontraktsskrivandet, bland annat information om att personalen har tillgång till nyckel till rum/lägenheten och vid behov bereder sig tillträde för tillsyn av rum/lägenheten. Vid misstanke om droger, vapen eller annat i lag förbjudet har personal rätt att gå in och genomsöka rum/lgh och vid misstanke om brottslig gärning tillkalla polis.

Förvaltningens synpunkter

De situationer som beskrivs i anmälan till JO har föranlett att socialkontoret i Sollentuna i allmänhet och Åkerbo korttidsboende i synnerhet har uppmärksammat på vikten av att tydliggöra information och rutiner på boendet till boende på Åkerbo korttidsboende samt till nyanställd personal.

Med anledning av ovanstående har information till boende och rutiner på boendet reviderats och uppdaterats under sommaren/hösten 2012.

Till remissvaret fanns bifogat ett andrahandskontrakt för boende på Åkerbo korttidsboende samt Åkerbos boendepolicy och regler (bilaga till andrahandskontraktet). Av andrahandskontraktet framgår det att hyresgästen är skyldig att följa de regler som anges i bilagan till kontraktet. Av dessa regler framgår bl.a. följande.

Vid misstanke om droger, vapen eller annat i lag förbjudet har personal rätt att gå in och genomsöka rum/lgh och vid misstanke om brottslig gärning tillkalla polis.

Hyresvärden/korttidsboendet Åkerbo har rätt att inneha reservnyckel till rum/lägenhet samt vid behov bereda sig tillträde för tillsyn av lägenheten. Hyresgästen har inte rätt att neka personalen tillträde till rum/lägenhet.

R.L. och Z.A. fick tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 25 september 2014 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Inledning

Åkerbo korttidsboende drivs av Socialnämnden i Sollentuna kommun. Verksamheten riktar sig till personer som är hemlösa i kommunen och som på grund av sociala eller psykiska problem eller missbruksproblem har behov av tillfälligt boende med stöd. Boendet har bemanning dygnet runt med s.k. sovande jour på natten. Boendet grundar sig på ett beslut av socialnämnden om bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen, SoL. Vid inflyttningen till boendet upprättas ett hyreskontrakt mellan socialförvaltningen och den enskilde.

R.L. och Z.A. har i anmälan till JO framfört klagomål i flera avseenden mot Åkerbo korttidsboende. Jag har valt att begränsa min utredning till frågan om personalen vid korttidsboendet har rätt att undersöka de boendes rum.

Det framgår av nämndens remissvar att rutinerna vid korttidsboendet har ändrats under sommaren/hösten 2012. Jag behandlar i detta beslut de nya rutinerna och går inte in på hemmets rutiner före sommaren 2012.

Nämnden har i sitt remissvar anfört att den enskilde genom en klausul i hyreskontraktet som upprättas mellan socialförvaltningen och den enskilde lämnar ett samtycke som ger personalen vid boendet rätt att undersöka den enskildes bostadsrum, bl.a. om personalen misstänker att han eller hon förvarar droger där.

Regeringsformens regler om skydd mot husrannsakan m.m.

En myndighet får inte utan vidare gå in i en bostad som en enskild disponerar. Den grundläggande bestämmelsen om skydd mot sådana intrång finns i 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen, RF. Enligt den bestämmelsen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång. Med husrannsakan avses varje undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe som företas av en myndighet oavsett syftet med undersökningen (prop. 1973:90 s. 246). Med liknande intrång avses intrång som inte sker i undersökningssyfte (prop. 1975/76:209 s. 147). Skyddet mot husrannsakan och liknande intrång kan begränsas genom bestämmelse i lag (2 kap. 20 § RF).

De kontroller som personalen enligt hyreskontraktet får göra av de boendes rum och lägenheter är av sådant slag som avses i 2 kap. 6 § RF. För att perso-

nen på boendet ska få göra en husrannsakan eller någon liknande undersökning krävs alltså lagstöd (jfr t.ex. sådan husrannsakan som polisen får göra med stöd av 28 kap. 1 § rättegångsbalken). Någon uttrycklig sådan bestämmelse finns inte.

När någon är föremål för tvångsvård inom socialtjänsten och är placerad vid ett särskilt ungdomshem eller ett LVM-hem torde det visserligen vara tillåtet för hemmet att genomgå den enskildes bostadsrum för att söka efter egendom som den intagne inte får ha utan att förfarandet strider mot skyddet enligt 2 kap. 6 § RF (se bl.a. JO 1998/99 s. 262; jfr även bl.a. JO:s inspektionsprotokoll den 23 januari 2002, dnr 4090-2001). Det synsätt som kommer till uttryck i de nu nämnda ärendena kan dock inte anläggas när det gäller förutsättningarna för att undersöka ett bostadsrum på Åkerbo korttidshem eftersom vistelsen på Åkerbo bygger på frivillighet från den enskildes sida och inte innefattar någon form av tvångsvård.

Samtycke

Grundlagsskyddet avser endast påtvingade ingrepp (jfr prop. 1993/94:24 s. 39 och prop. 2005/06:29 s. 25–26). Det finns därför i vissa fall utrymme för socialnämnden att med den enskildes samtycke få komma in i hans eller hennes bostad. JO har behandlat frågan vid flera tillfällen när det gäller förutsättningarna för att göra s.k. hembesök inom ramen för en utredning av rätten till försörjningsstöd (se bl.a. JO 2011/12 s. 377, dnr 6510-2009 m.fl. och JO 2011/12 s. 392, dnr 2542-2009). Frivilligheten måste dock vara reell för att samtycket ska kunna ligga till grund för en undersökning av bostaden. Det är alltså viktigt att grundlagsskyddet inte kringgås genom att den enskilde ”tvingas” att lämna sitt medgivande. Samtidigt kan naturligtvis inte varje samtycke anses ogiltigt. I tveksamma situationer får man ta hänsyn till den konkreta situationen, den information som den enskilde har fått om sina handlingsalternativ och hans eller hennes förmåga att fatta ett helt informerat beslut i frågan (Regeringsformen – en kommentar, Bull och Sterzel, 2013, s. 77).

En grundläggande förutsättning för att nämnden ska få komma in i bostaden och göra någon form av undersökning är således att den enskilde har lämnat ett medgivande som grundas på ”verklig” frivillighet. När det gäller Åkerbo korttidsboende menar nämnden att den enskilde har lämnat ett sådant samtycke när han eller hon har undertecknat hyreskontraktet. Jag har svårt att föreställa mig att den som beviljas bistånd för att bo på korttidsboendet har någon reell möjlighet att påverka utformningen av kontraktet. Den boende har med andra ord inte något verkligt val utan ”tvingas” acceptera villkoren i kontraktet för att få tillgång till boendet.

Även om den enskilde inte kan påverka kontraktsvillkoren som sådana kan det inte uteslutas att han eller hon frivilligt kan gå med på att personalen får rätt att gå in i och undersöka bostaden. Avgörande för den bedömningen – som måste göras i varje enskilt fall – är vilken information som personen får om sina handlingsalternativ när han eller hon ska underteckna kontraktet samt hans eller hennes förmåga att förstå och fatta ett informerat beslut i frågan. Det är

alltså mycket viktigt att den enskilde får tydlig information om innebörden av villkoret i kontraktet och vilka alternativ han eller hon har.

Hyreslagens tvingande bestämmelser

Att en undersökning av bostaden i ett enskilt fall inte nödvändigtvis strider mot reglerna om skydd mot husrannsakan innebär inte att personalen utan vidare har rätt att göra en sådan undersökning. Enligt vad som har kommit fram i ärendet upplåter socialnämnden genom kontraktet ett rum eller en lägenhet till nyttjande som bostad mot ersättning. Därmed uppstår det ett hyresförhållande mellan parterna. Det innebär att jordabalkens delvis tvingande bestämmelser i 12 kap. om hyra (hyreslagen) ska beaktas när man bedömer vilka rättigheter och skyldigheter som parterna, dvs. socialförvaltningen (hyresvärden) och den enskilde (hyresgästen), har gentemot varandra.

Hyreslagen har ett socialt skyddssyfte, och reglerna i 12 kap. jordabalken, JB, är som huvudregel tvingande till hyresgästens förmån. När det finns ett hyresförhållande har hyresvärden en begränsad rätt att få tillträde till bostaden (jag bortser här från rena nödsituationer). Hyresvärden har enligt 12 kap. 26 § JB rätt att utan uppskov få tillträde till lägenheten för att utöva nödvändig tillsyn eller utföra förbättringsarbeten som inte kan skjutas upp utan skada. Bestämmelsen ger däremot inte hyresvärden, dvs. i detta fall korttidshemmets personal, rätt att gå in i bostaden för att t.ex. söka efter droger. Ett kontraktsvillkor som ger hyresvärden en längre gående rätt att få tillträde till den enskildes bostad än vad bestämmelsen i 12 kap. 26 § JB tillåter är inte giltigt (se 12 kap. 1 § femte stycket JB). Det är således inte möjligt att med bindande verkan mot hyresgästen ta in ett sådant villkor i kontraktet. Det innebär att den enskilde har laglig rätt att neka personalen tillträde till bostaden.

Åkerbo korttidsboende ska vara ett nyktert och drogfritt boende, och jag har i och för sig förståelse för ändamålet med reglerna för boendet. Även om strävan är att hålla boendet drogfritt – vilket också kan ses som en del av den vård och omsorg som kommunen tillhandahåller – måste dock reglerna för boendet hålla sig inom ramen för vad som är lagligt. Såvitt framgår av remissvaret har den rättsliga betydelsen av att det finns ett hyresförhållande inte beaktats i tillräcklig grad när det gäller utformningen av kontraktet.

Sekretess mellan myndigheter

Enligt hyreskontraktet har personalen rätt att vid misstanke om brottslig gärning tillkalla polis. En avslutande fråga är i vilken utsträckning socialtjänsten kan lämna uppgifter om dem som bor på korttidsboendet till polisen.

Inom socialtjänsten gäller sekretess för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men (26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). Enligt 8 kap. 1 § OSL får en uppgift som omfattas av sekretess inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter om det inte är särskilt angett i OSL. Huvudregeln är alltså att socialtjänsten inte får lämna uppgifter om enskilda personer, t.ex. att de bor eller vårdas på ett särskilt hem, till polisen.

För att uppgifter som omfattas av socialtjänstsekreessen ska kunna lämnas förutsätts antingen att den enskilde medger att uppgiften får lämnas (12 kap. 2 § OSL), att man efter en s.k. menprövning finner att det är möjligt eller att det finns en sekretessbrytande bestämmelse som tillåter det.

Ett samtycke till att uppgifter som omfattas av sekretess lämnas ut kan ges i förväg. Ett sådant samtycke får dock inte vara alltför generellt utformat utan ska ta sikte på en kommande situation (prop. 1979/80:2 Del A s. 331). Med hänsyn till hur klausulen i hyreskontraktet är formulerad kan den inte, enligt min mening, betraktas som ett medgivande från den enskilde att lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess till polisen.

Nämnden tycks inte heller ha övervägt under vilka förutsättningar den kan göra en polisanmälan vid misstanke om t.ex. narkotikabrott (se 12 kap. 10 § SoL med de hänvisningar till OSL som görs där). Utgångspunkten torde vara att den möjligheten är mycket begränsad. En bedömning måste dock även här göras i varje enskilt fall.

Sammanfattning

Jag har i det föregående på flera punkter ifrågasatt utformningen av det hyreskontrakt som ingås mellan socialförvaltningen i Sollentuna kommun och den som beviljas bistånd för boende vid Åkerbo korttidsboende. Nämnden tycks inte ha gjort någon mer ingående analys av de rättsliga frågorna när den utformade kontraktet. Således förefaller varken regeringsformens bestämmelser om skydd mot husrannsakan m.m., hyreslagens tvingande bestämmelser till skydd för den enskilde i ett hyresförhållande eller OSL:s bestämmelser om sekretess mellan myndigheter ha ägnats någon uppmärksamhet. Jag förutsätter att nämnden, med beaktande av mina uttalanden, ser över kontraktet och anpassar det till gällande bestämmelser.

De frågor som behandlas i detta beslut är av sådant principiellt intresse att jag finner skäl att översända en kopia av beslutet till Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg för kännedom.

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

Handläggningen av ett ärende om återkrav av ekonomiskt bistånd; fråga om ärendet innefattade myndighetsutövning och om den enskilde därför enligt 17 § förvaltningslagen borde ha beretts tillfälle att yttra sig innan nämnden beslutade om att kräva återbetalning

(Dnr 2988-2013)

Beslutet i korthet: Efter att en kvinna hade beviljats försörjningsstöd fick socialförvaltningen information från a-kassan om att hon hade fått en större ersättning från a-kassan än som hade tagits upp vid ansökan. Mot bakgrund av dessa uppgifter beslutade socialnämnden om återbetalning av en del av försörjningsstödet. Beslutet fattades utan att kvinnan hade fått möjlighet att yttra sig över uppgifterna.

Socialnämndens beslut om återkrav av ekonomiskt bistånd är inte myndighetsutövning. Det har därför inte funnits någon skyldighet enligt förvaltningslagen att kommunicera uppgifterna från a-kassan med kvinnan innan beslutet fattades. Även om beslutet om återkrav inte var bindande var det fråga om en åtgärd som har varit betydelsefull för den enskilde. Förvaltningen borde därför ha kommunicerat uppgifterna från a-kassan med henne innan beslutet om återkrav fattades.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Charlotta S. klagomål mot socialförvaltningen i Piteå kommun. Hon uppgav bl.a. följande:

Den 8 maj 2013 fick hon ett brev från socialförvaltningen. Förvaltningen hade fått information från Akademikernas a-kassa om att Charlotta S. hade fått mer a-kasseersättning än vad som hade tagits upp vid ansökan om försörjningsstöd för februari 2013. Mot denna bakgrund hade handläggaren upprättat en polisanmälan om misstänkt bedrägeri och fattat ett beslut om återbetalning på 2 376 kronor. Tillsammans med brevet fanns ett inbetalningskort. Hon har inte lämnat några felaktiga uppgifter i sin ansökan om försörjningsstöd, och hon borde ha fått en möjlighet att korrigera eventuella missförstånd. Av brevet framgick att handläggaren hade försökt att få tag på henne per telefon. Handläggaren borde emellertid ha skickat ett brev till henne innan hon upprättade polisanmälan och fattade beslut om återkrav.

Utredning

JO begärde inledningsvis in journalanteckningar och beslutet om återkrav. Förvaltningen skickade även in den upprättade polisanmälan och brevet som skickades till Charlotta S. den 6 maj 2013. Brevet hade följande lydelse:

Hej Charlotta!

Jag har tidigare försökt nå dig via telefon utan att lyckas. Jag har velat komma i kontakt med dig för att berätta att i samtal med Akademikernas a-kassa framkom det att du fått utbetalt mer a-kassaersättning än vad som upptagits vid ansökan om försörjningsstöd för februari månad. Jag har därför upprättat en polisanmälan gällande misstänkt bedrägeri samt tagit ett beslut om återbetalning på 2 376 kr som du fått för mycket utbetalt för februari månad. Bifogar inbetalningskort.

JO begärde att Socialnämnden i Piteå kommun skulle yttra sig över frågan om Charlotta S. borde ha fått tillfälle att yttra sig över uppgifterna från Akademikernas a-kassa innan beslutet om återkrav fattades. I ett remissvar anförde socialnämndens arbetsutskott bl.a. följande:

Bakgrund

Charlotta S. aktualiserades för första gången för socialnämnden när hon sökte försörjningsstöd för maj, juni och juli månad 2012.

Charlotta återkom 2013-01-15 med ansökan om försörjningsstöd för januari och februari 2013. Ansökan för januari avslogs med hänvisning till att Charlotta hade egna inkomster. Ansökan för februari avvaktades med då Charlotta skulle lämna in kontoutdrag för hela januari månad. 2013-01-30 beviljades Charlotta försörjningsstöd för februari.

Aktuellt ärende

I samband med ansökan för februari månad 2013 framkom en kommande insättning från a-kassan och beslut togs med dessa uppgifter som grund. I samband med Charlottas överklagan avs. försörjningsstödet för januari så togs förnyad kontakt med a-kassan och då uppmärksammades att 2376 kronor inte redovisats som inkomst. Detta föranledde en utredning om ev. polisanmälan för bedrägeri. Socialnämnden genom aktuell handläggare har vid dessa tillfällen försökt nå Charlotta på telefon, 14 mars, två gånger den 15 mars, 25 mars, två gånger den 4 april samt 9 april, utan svar. Vid försöket har både fast telefon och mobiltelefon använts. Mobiltelefonen hade inte skyddat nummer. Beslut om återkrav samt polisanmälan fattas 2013-05-06.

Socialnämndens bedömning av ärendets handläggning

Inledningsvis kan konstateras att Charlotta S. i samband med sin första ansökan om försörjningsstöd i juni 2012 då fick information om skyldigheter och rättigheter där två delar är viktiga utifrån detta ärende. Dels att lämna rätta och sanningsenliga uppgifter men även att göra vad man kan för sin försörjning. I detta begrepp ingår enligt socialnämndens uppfattning att vara tillgänglig på telefon för både arbetsgivare och myndigheter som i detta fall arbetsförmedlingen och socialtjänstens handläggare. Då Charlotta har svarat i telefon en tid innan detta ärende blev aktuellt så verkar det något egendomligt att hon helt slutar svara när socialtjänstens handläggare ringer oavsett från vilket telefonnummer.

När det gäller frågan om att informeras skriftligt per brev i en så pass ingripande fråga som en polisanmälan om bedrägeri så har det inte inträffat att aktuell person inte svarat i telefon och där kunnat få information alt. erbjudas ett inbokat möte för personligen informeras om socialnämndens bedömning i ärendet. Det är naturligtvis olyckligt att Charlotta uppfattat situationen som kränkande. Detta är bara att beklaga och Charlotta skulle naturligtvis ha fått information per brev med möjlighet till personlig kontakt med handläggaren på telefon eller besök för ytterligare information om ev. polisanmälan och beslut om återkrav.

För att fortsättningsvis förebygga att liknande situationer inträffar så har ett arbete påbörjats för att skapa en rutin för hur brevmässig delgivning av ex. polisanmälan för bedrägeri eller beslut om återkrav ska ske när personen i fråga inte är anträffbar ex. på telefon. I detta arbete kommer även ingå om delgivningen ska ske med rekommenderat brev och med mottagningsbevis.

Arbetet kring detta kommer att avslutas under första kvartalet 2014.

Charlotta S. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 11 juni 2015 anförde *JO Wiklund* följande.

Rättsliga utgångspunkter

9 kap. socialtjänstlagen (2001:453), SoL, innehåller regler om återkrav av ekonomiskt bistånd. Om någon genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att lämna uppgifter eller på något annat sätt har försakat att ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL betalats ut obehörigen eller med ett för högt belopp får socialnämnden återkräva det som har betalats ut för mycket (9 kap. 1 § SoL). Om den enskilde inte frivilligt betalar tillbaka det som har betalats ut för mycket får socialnämnden föra talan om ersättning i domstol. Talan ska väckas hos förvaltningsrätten inom tre år från det att kommunens kostnader uppkom (9 kap. 3 § SoL).

Ett ärende som avser myndighetsutövning mot en enskild får inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över den. Myndigheten får dock i vissa fall avgöra ärendet utan att så har skett, t.ex. om beslutet inte går parten emot eller uppgiften saknar betydelse (17 § förvaltningslagen [1986:223], FL).

Av 11 kap. 8 § SoL framgår att 17 § FL ska tillämpas i ärenden hos socialnämnden som avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Bedömning

Inledning

Charlotta S. beviljades försörjningsstöd för februari 2013. Det framkom därefter – vid kontakt med Akademikernas a-kassa – att Charlotta S. hade fått en större ersättning från a-kassan än som hade tagits upp vid ansökan om försörjningsstöd. Mot bakgrund av dessa uppgifter upprättade handläggaren den 6 maj 2013 en polisanmälan om bedrägeri (bidragsbrott) och fattade ett beslut om återkrav på 2 376 kronor.

Charlotta S. har i sitt klagomål framfört att hon borde ha fått yttra sig över uppgifterna som socialförvaltningen begärde från Akademikernas a-kassa. Det

har inte funnits någon skyldighet för nämnden att ge Charlotta S. tillfälle att yttra sig innan nämnden gjorde en polisanmälan. Frågan är dock om socialförvaltningen har haft en skyldighet att kommunicera uppgifterna från a-kassan med Charlotta S. innan förvaltningen fattade beslutet om att återkräva det aktuella biståndet.

Kommuniceringsskyldigheten i 17 § FL

Myndigheter har i vissa fall en kommuniceringsskyldighet innan ett ärende avgörs. Avsikten med kommuniceringen är att den enskilde ska få ta del av och yttra sig över uppgifter som han eller hon inte själv har lämnat till förvaltningen. Grundtanken är att ”ingen ska dömas ohörd”. Kommuniceringen kan ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på annat sätt. Vilket sätt som är lämpligast beror på omständigheterna i det enskilda fallet.

Kommuniceringsskyldigheten i 17 § FL gäller bara i ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild (det kan dock vara lämpligt att tillämpa reglerna i FL även i andra ärenden – jag återkommer till den frågan). Jag kommer först att redogöra allmänt för begreppet myndighetsutövning för att sedan komma in på frågan om ett beslut om återkrav av ekonomiskt bistånd är myndighetsutövning.

Allmänt om begreppet myndighetsutövning

Innebörden av begreppet myndighetsutövning utvecklades i motiven till den äldre förvaltningslagen (se prop. 1971:30 s. 285 och 330 f.). I den äldre förvaltningslagen beskrevs myndighetsutövning som ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande”. Utmärkande för all myndighetsutövning är att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Myndighetsutövning kan förekomma både i form av missgynnande beslut, t.ex. förbud, förelägganden eller liknande, och gynnande beslut, t.ex. tillstånd att bedriva en viss verksamhet. Karakteristiskt är emellertid att den enskilde befinner sig i ett slags beroendeförhållande till myndigheten. Om det är fråga om ett förbud, föreläggande eller liknande, måste den enskilde rätta sig efter beslutet, eftersom han eller hon annars riskerar att tvångsmedel av något slag kommer att användas. Om det rör sig om ett gynnande beslut kommer beroendeförhållandet till uttryck på så sätt att den enskilde måste vända sig till myndigheten för att få t.ex. en viss förmån och att myndighetens tillämpning av de föreskrifter som gäller på området får avgörande betydelse för honom eller henne.

Till myndighetsutövning hör bara sådana ärenden där saken avgörs ensidigt genom ett beslut av myndigheten, och det är endast ärenden som mynnar ut i bindande beslut som omfattas av begreppet. Utanför begreppet faller ärenden som avgörs genom att myndigheten träffar avtal om saken med någon enskild. Ärenden som angår statens upphandling, affärsverksamhet, egendomsförvaltning och privaträttsligt reglerade mellanhavanden i övrigt innefattar inte myndighetsutövning.

Är nämndens beslut om återkrav av ekonomiskt bistånd myndighetsutövning?

Ärenden som gäller bistånd enligt SoL avgörs som regel med ett beslut om att bifalla eller avslå en ansökan om bistånd. Sådana beslut är myndighetsutövning. Frågan om ett beslut om att kräva tillbaka biståndet är myndighetsutövning är emellertid inte helt lätt att besvara. Det hänger samman med hur bestämmelserna om återkrav är konstruerade.

Socialnämnden får under vissa förutsättningar återkräva ekonomiskt bistånd (se 9 kap. 1 och 2 §§ SoL). Ett sådant återkrav bör naturligtvis komma till uttryck i ett formellt beslut. Socialnämndens beslut om återkrav kan dock inte läggas till grund för exekutiva åtgärder mot den ersättningsskyldige. Beslutet kan alltså inte verkställas med hjälp av Kronofogdemyndigheten (se 3 kap. 1 § utsökningsbalken). Det finns inte heller någon möjlighet för den enskilde att överklaga ett beslut om återkrav som har fattats med stöd av socialtjänstlagen. Om den enskilde inte frivilligt betalar är socialnämnden hänvisad till att väcka talan hos förvaltningsrätten (9 kap. 3 § SoL).

Socialnämndens beslut om återkrav är mot denna bakgrund inte att betrakta som ett bindande förvaltningsbeslut. Beslutet har inte heller några rättsverkningar för den enskilde. Beslutet är i stället att betrakta som ett s.k. partsbesked i förhållandet mellan den beslutande myndigheten och den enskilde. Genom beslutet framställer myndigheten ett krav mot den enskilde. Beslutet uttrycker emellertid endast myndighetens ståndpunkt i frågan (se t.ex. Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt, 2014, s. 62; se även NJA 2013 s. 413).

Även om myndighetens beslut om återkrav grundar sig på offentlighetslagstiftning och det inte råder några tvivel om att det för den enskilde framstår som ett uttryck för samhällets maktbefogenheter är socialnämndens beslut – som redan har nämnts – inte bindande utan ett uttryck för myndighetens ståndpunkt i frågan om återbetalningsskyldighet. Det är därför inte fråga om myndighetsutövning när socialnämnden fattar ett beslut om att kräva tillbaka bistånd med stöd av bestämmelserna i 9 kap. SoL.

Borde uppgifterna från a-kassan ändå ha kommunicerats?

Eftersom ärenden om återkrav inte innefattar myndighetsutövning har socialnämnden inte varit skyldig att kommunicera uppgifterna från a-kassan med Charlotta S. Skälen bakom kommunikationsprincipen kan emellertid motivera att myndigheten ser till att kommunicera material även i ärenden som inte avser myndighetsutövning.

Uppgifterna som förvaltningen begärde in från a-kassan låg till grund för förvaltningens bedömning av Charlotta S:s återbetalningsskyldighet. Även om beslutet om återkrav inte var bindande var det fråga om en åtgärd som har varit betydelsefull för Charlotta S., särskilt som åtgärden förenats med en polisanmälan. Mot denna bakgrund hade det enligt min mening varit lämpligt att låta henne få information om och yttra sig över uppgifterna innan beslutet fattades.

Av handlingarna framgår att handläggaren vid flera tillfällen försökte få tag på Charlotta S. per telefon. När det inte lyckades borde förvaltningen ha skickat ett brev till henne med information om uppgifterna från a-kassan. Eftersom

förvaltningen trots allt hade gjort ett antal försök att få kontakt med Charlotta S. per telefon finner jag inte skäl att kritisera förvaltningen utan nöjer mig med det påpekandet.

Det som Charlotta S. har anfört i övrigt leder inte till något uttalande från min sida.

Fråga om Statens ungdomsstyrelses (SiS) skyldighet att anvisa plats vid särskilda ungdomshem

I. Kritik mot Statens institutionsstyrelse för dröjsmål med att anvisa plats vid ett särskilt ungdomshem

(Dnr 3359-2014)

Beslutet i korthet: I en anmälan till JO framfördes klagomål bl.a. mot att Statens institutionsstyrelse (SiS) i ett visst fall i början av maj 2014 erbjöd en akutplats vid ett särskilt ungdomshem först två dagar efter att socialnämnden hade kommit in med en platsansökan.

SiS förklarade att anledningen till dröjsmålet var den ansträngda platssituationen vid ungdomshemmen. Enligt SiS hade myndigheten sedan slutet av 2013 haft svårigheter att omgående kunna erbjuda platser, men man hade intensifierat arbetet med att lösa problemen i mitten av maj, och kön till akuta platser var undanröjd i mitten av juni 2014.

Enligt JO är utgångspunkten i en akut situation att SiS ska anvisa en plats mer eller mindre omedelbart. Det kan dock finnas tillfällen då ett visst dröjsmål är ofrånkomligt, t.ex. efter en brand eller någon annan oförutsedd händelse, som gör det nödvändigt att snabbt placera om ett antal personer. Att SiS i det här aktuella fallet kunde erbjuda en akutplats först efter två dagar har dock berott på problem av helt annat slag. SiS kan därför inte undgå kritik för dröjsmålet.

Anmälan

Socialsekreterarna Liv Hjälms och Anna Wennberg, Örgryte-Härlanda stadsdelsförvaltning i Göteborgs kommun, framförde i en anmälan till JO klagomål mot placeringsenheten vid Statens institutionsstyrelse, SiS. De anförde i huvudsak följande. Stadsdelsförvaltningen var i behov av en akutplats på ett § 12-hem den 6 maj respektive den 9 juni 2014 men det fanns inga platser att tillgå i hela landet. Platsbristen leder till att ungdomarna riskerar att fara illa eftersom de inte kan få behövlig vård. Vidare medför platsbristen att socialtjänsten inte kan verkställa beslut där socialnämnden har bedömt att det finns ett omedelbart vårdbehov.

Utredning

JO begärde att SiS skulle yttra sig över anmälan.

SiS anförde i ett remissvar i huvudsak följande (bilagor har här utelämnats).

SiS organisation

SiS bedriver individuellt anpassad tvångsvård och behandling av ungdomar med allvarliga psykosociala problem och vuxna med missbruksproblem. SiS verkställer också sluten ungdomsvård. SiS är indelat i tre verksamhetsområden: SiS ungdomsvård norr, SiS ungdomsvård söder och SiS missbruksvård. Huvudkontoret ansvarar för övergripande frågor, samordning och normering och ska utgöra ett stöd till verksamhetsområdena. Varje verksamhetsområde har ett verksamhetskontor. Verksamhetsdirektörerna, som är direkt underställda generaldirektören, leder arbetet inom verksamhetsområdet och är chef för institutionscheferna i sitt verksamhetsområde. Av SiS arbets- och delegationsordning framgår att verksamhetsdirektörerna ansvarar för att behovet av platser tillgodoses inom respektive verksamhetsområde.

SiS ungdomsvård

SiS har 24 särskilda ungdomshem av vilka sex har särskilda platser avsatta för sluten ungdomsvård. Ungdomshemmen erbjuder akut-, utrednings- och behandlingsinsatser för ungdomar i åldern 12-20 år. Vården är differentierad utifrån ungdomarnas kön, ålder och problematik. Det finns till exempel särskilda akutplatser för särskilt vårdkrävande och våldsamma pojkar. SiS har också särskilda platser för pojkar och flickor med psykiatrisk och neuropsykiatrisk problematik. Andra avdelningar har ett bredare uppdrag att till exempel akut ta emot ungdomar med skiftande behov. Av SiS årsredovisning 2013 framgår att 2013 placerades 81 procent av ungdomarna omgående och 96 procent inom en vecka. Här ingår både ungdomar med behov av plats omgående och ungdomar som väntar på en specifik behandlingsplats. I SiS verksamhetsplan 2014 framkommer att antalet intagningar enligt LVU har legat mellan cirka 1 200 och 1 300 under de senaste tre åren. Inför verksamhetsåret 2014 vidtogs flera förändringar avseende platser och målgrupper vilket innebar att det totala antalet platser inom ungdomsvården minskade med sex platser jämfört med 2013. Förändringarna innebar bland annat att antalet platser för sluten ungdomsvård reducerades samtidigt som antalet akutplatser ökades. För 2014 planerade SiS för totalt 647 platser inom ungdomsvården, av vilka 56 var särskilt avsatta för sluten ungdomsvård.

Anvisning av plats

Placeringsenheten lyder under Avdelningen för planering och ekonomi vid SiS huvudkontor och har till uppgift att på socialtjänstens begäran anvisa plats vid den institution som bäst passar den enskilde individen utifrån närhets- och differentieringsprinciperna. Enheten är tillgänglig dygnet runt. Socialtjänsten och placeringssekreteraren diskuterar lämplig placering utifrån den unges vårdbehov.

Socialtjänsten inkommer därefter med en skriftlig ansökan om plats på särskilt ungdomshem. Efter platsanvisning fattar socialnämnden beslut om placering.

Platssituationen vid SiS våren 2014

Den 14 maj 2014 mottog SiS en lex Sarah-rapport enligt 14 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, från enhetschefen för placeringsenheten. Av rapporten framgår att placeringsenheten sedan november 2013 haft ökade svårigheter att erbjuda plats omgående på de särskilda ungdomshemmen. Enheten har sedan februari 2014 fått ställa ungdomar i kö till såväl akut-, utrednings- och behandlingsplatser. Vid rapportens upprättande fanns det inga tillgängliga akut- eller utredningsplatser samtidigt som det fanns 54

unga i kö till akut- och/eller utredningsplats. Det fanns även 77 unga i kö till behandlingsplats varav 75 var placerade på akut- och utredningsavdelningar inom SiS och två saknade dygnsvård i annan form. Eftersom SiS bedömde det rapporterade missförhållandet som allvarligt gjordes en anmälan till Inspektionen för vård och omsorg, IVO, den 20 maj 2014. I SiS utredning med anledning av den ansträngda platssituationen framkommer bland annat identifierade orsaker till samt konsekvenser av det anmälda missförhållandet, se bilaga 1.

Anmälda händelser

Liv Hjälms inkom den 6 maj 2014 till SiS placeringsenhet med en skriftlig anmälan om behov av plats på särskilt ungdomshem till en flicka född 1998 som vårdades enligt 3 § LVU, se bilaga 2. Av ansökan framgår att flickan tidigare missbrukat men nu är drogfri. Skälet till behovet av plats uppgavs vara upprepade rymningar från det familjehem där flickan var placerad för behandling enligt MTFC. Liv Hjälms uppgav att den akuta placeringen inom SiS skulle fungera som en "time out" från den planerade MTFC-vården. Flickan anvisades akutplats den 8 maj 2014 vid SiS ungdomshem Margretelund, se bilaga 3. Hon ankom till institutionen den 11 maj 2014 och skrevs ut till föräldrahemmet den 11 juni 2014, se bilaga 4.

Den 10 juni 2014 inkom Liv Hjälms till SiS placeringsenhet med en skriftlig anmälan om behov av plats på särskilt ungdomshem till en pojke född 1998, se bilaga 5. Av anmälan framgår i huvudsak följande. En LVU-utredning är inledd men inget omedelbart omhändertagande är gjort utifrån platsbrist. Socialtjänsten önskar en läsbar behandlingsplats då pojken avvikit vid flera tillfällen från ett öppet HVB. Behandlingen ska riktas mot pojkens allvarliga missbruk av cannabis och spice. Pojken har tidigare behandlats i öppnare former men har nu efter en tids drogfrihet återfallit. Anmälan avsåg en behandlingsplats med inriktning på missbruk, det vill säga inte en akutplats. I anmälan uppgav Liv Hjälms också att inget behov av omedelbart skydd föreligger. Ansvarig placeringssekreterare har sökt Liv Hjälms vid flera tillfällen för att diskutera lämpliga behandlingsalternativ och komplettera uppgifterna i den skriftliga anmälan. Vid ett tillfälle har Liv Hjälms återkommit efter att meddelanden lämnats, då var dock inte ansvarig placeringssekreterare tillgänglig.

Vidtagna och planerade åtgärder

SiS arbetar kontinuerligt med flexibiliteten i organisationen för att kunna möta kommunernas efterfrågan av olika typer av platser. I den löpande verksamhetsplanering som verksamhetsdirektörerna ansvarar för ingår att platsantal och målgruppsanpassningar stämmer överens med rådande efterfrågan. Inför verksamhetsåret 2014 vidtogs flera förändringar avseende platser och målgrupper, bland annat reducerades antalet platser för sluten ungdomsvård samtidigt som antalet akutplatser ökades. Förändringarna vidtogs utifrån det då rådande placeringsläget och för att bättre kunna möta eventuella toppar av akutärenden. Förutom att försöka anpassa det totala antalet platser på ett sådant sätt att det är möjligt att möta topparna i efterfrågan behöver SiS ha rutiner och arbetssätt så att den befintliga kapaciteten utnyttjas optimalt.

I samband med den platssituation som föranledde lex Sarah anmälan intensifierades SiS arbete med att möta den förändrade efterfrågan. Vidtagna åtgärder, bland annat renoverings- och anställningsåtgärder, innebar att totalt 17 ungdomar kunde placeras den 22-23 maj 2014. En ytterligare åtgärd är att en avdelning vid SiS ungdomshem Margretelund har ordnats på sådant sätt att den med kort framförhållning kan skifta mellan pojk- eller flickuppdrag. Vidare har verksamhetsdirektörerna, tillsammans med planeringsdirektören och placeringschefen, en fortsatt vaksamhet kring platssituationen för

att utifrån dagsfärs information kunna vidta de åtgärder som bedöms nödvändiga.

Placeringsenheten har i ett internyttrande daterat den 18 juni 2014 angett att kön till akuta platser är undanröjd. Enheten anser det dock fortsatt bekymmersamt att skräddarsy platser till en liten grupp vårdkrävande ungdomar som kräver stora personalinsatser.

Förutom de åtgärder som beskrivits ovan, med syfte att komma tillrätta med vårens akuta platssituation, har SiS även vidtagit åtgärder för att långsiktigt förebygga att en liknande situation inträffar. En sådan åtgärd är att det i SiS nyligen reviderade strategiska plan är beslutat att ett strategiskt område ska vara Uppdrag - Rätt rustade. Inom detta strategiska område framgår bland annat följande:

SiS institutioner ska vara rätt dimensionerade för myndighetens uppdrag och verksamheten ska, utan att göra avkall på kvaliteten, utformas med sikte på en hög flexibilitet för att myndigheten ska klara av att omedelbart anvisa en lämplig plats då så krävs. Detta kräver att institutionerna har rätt organisatoriska och lokalmässiga förutsättningar och att varje institution är samlad inom ett geografiskt område. Institutionernas storlek och utformning ska ha en medveten flexibilitet och förmåga att bära de kostnader som följer med uppdraget och förändringar i efterfrågan.

Ytterligare åtgärder med ett mer långsiktigt fokus är att SiS i inriktningsbeslut inför verksamhetsplanering 2015 beslutat att SiS under året ska prioritera aktiviteter som bland annat stödjer

- Ökad genomströmning såväl mellan SiS tjänster som till vård utanför SiS.
- Ökat kapacitetsutnyttjande genom ökad flexibilitet.

Ett av verksamhetsmålen för 2015 är att SiS kan anvisa lämplig plats omedelbart.

Bedömning

Det finns inte någon bestämmelse som anger inom vilken tid SiS ska anvisa plats på ett särskilt ungdomshem. JO har dock i flera tidigare beslut prövat frågan. I beslut den 6 september 2000, dnr 1796-2000, uttalade JO att det är uppenbart att det som regel krävs att en plats kan tillhandahållas mer eller mindre omedelbart i de fall en socialnämnd vänder sig till SiS i en akut situation.

Under våren 2014 har platssituationen inom SiS periodvis varit så ansträngd att det inte funnits några lediga platser att tillgå vid SiS särskilda ungdomshem. Konsekvensen har vid ett flertal tillfällen blivit att SiS inte kunnat anvisa plats omedelbart i akuta situationer. Denna situation är självfallet varken tillfredsställande eller acceptabel. Gällande de två situationer som anmälts till JO kan konstateras att i ärendet där ansökan gällde en akut placering, anvisade SiS plats inom två dygn. I det andra ärendet, som gällde en behandlingsplats med inriktning på missbruk, har placering ännu inte skett. I detta fall är dock den unge fortfarande inte omhändertagen enligt LVU.

SiS har vidtagit ett flertal åtgärder för att undanröja kön till akuta platser. SiS planerar vidare att vidta ytterligare åtgärder med syfte att utforma verksamheten med en hög flexibilitet för att myndigheten ska klara av att omedelbart anvisa en lämplig plats även i situationer med ökad efterfrågan. Trots att dessa åtgärder bedöms minimera risken för att något liknande ska kunna inträffa igen kan SiS inte utesluta att så skulle kunna ske. Det visar också på att SiS behöver fortsätta och intensifiera sitt systematiska utvecklingsarbete för att kunna möta kommunernas skiftande efterfrågan av olika typer av platser inom ungdomsvården.

Liv Hjälms och Anna Wennberg fick tillfälle att yttra sig över remissvaret.

JO hämtade in kompletterande upplysningar från Pontus Ockborn, vikarie-
rande enhetschef för juridikenheten, SiS. Han uppgav att det alljämt rådde stor
efterfrågan på akutplatser, men enligt en avstämning den 26 augusti 2014 fanns
det då ingen kö till dessa platser.

I ett beslut den 25 september 2014 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU,
kan vård ges till skydd för barn och ungdomar i vissa situationer där det inte
går att få samtycke till vård. Vård enligt LVU ska bl.a. beslutas om den unge
utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk
av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt
nedbrytande beteende (3 § LVU). För unga som ges vård enligt 3 § LVU och
som behöver stå under särskilt noggrann tillsyn ska det enligt 12 § LVU finnas
särskilda ungdomshem, s.k. § 12-hem. Av paragrafens andra stycke framgår att
om socialnämnden har beslutat att den unge ska vistas i ett särskilt ungdoms-
hem ska SiS anvisa plats i ett sådant hem. Socialnämnden får enligt vissa för-
utsättningar besluta om omedelbart omhändertagande av en person som är un-
der 20 år (6 § LVU). Även vid sådana akuta omhändertaganden kan det bli
fråga om en placering på ett § 12-hem.

Det finns inte någon bestämmelse som anger inom vilken tid SiS ska anvisa
plats på ett särskilt ungdomshem efter att socialnämnden har kommit in med
en ansökan. När det är frågan om akuta situationer, som t.ex. kan uppstå vid
omedelbara omhändertaganden, och där socialnämnden har gjort bedömningen
att vården av den unge bör bedrivas vid ett § 12-hem, har JO tidigare uttalat att
det är uppenbart att det som regel krävs att en plats kan tillhandahållas mer eller
mindre omedelbart (se JO:s beslut den 6 september 2000, dnr 1796-2000).

Ansökan om plats den 6 maj 2014

När det gäller den ansökan om akutplats som kom in till SiS den 6 maj 2014
framgår det av utredningen att en sådan plats erbjöds efter två dagar. SiS har
förklarat att anledningen till att en akutplats inte kunde anvisas tidigare var den
ansträngda platssituationen vid myndighetens ungdomshem.

Av remissvaret framgår det att SiS sedan slutet av 2013 har haft svårigheter
att omgående kunna erbjuda platser på de särskilda ungdomshemmen. Situa-
tionen har enligt SiS varit ansträngd sedan november 2013, och ungdomar har
fått ställas i kö till såväl akut- som utredningsplatser sedan februari 2014. Den
14 maj 2014 fick SiS en rapport enligt 14 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453),
SoL, från myndighetens placeringsenhet. I rapporten angavs bl.a. att det vid
den tidpunkten inte fanns några tillgängliga akut- eller utredningsplatser på
ungdomshemmen samtidigt som det fanns 54 ungdomar som väntade på att få
en placering. SiS bedömde att situationen var allvarlig och gjorde en s.k. lex
Sarah-anmälan till Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

SiS har ett ansvar för att tillgodose samhällets behov av läsbara vårdplatser
för ungdomar. Som jag har redogjort för är utgångspunkten att SiS i en akut
situation ska anvisa en plats mer eller mindre omedelbart. Myndigheten måste

därför ständigt arbeta för att kunna möta en ökad efterfrågan på platser oavsett anledning.

Enligt remissvaret intensifierades arbetet med att lösa den ansträngda situationen när placeringsenheten lämnade in sin rapport i mitten av maj. Redan den 18 juni uppgav enheten i ett internyttrande att kön till akuta platser var undanröjd. Placeringsenheten ingår, såvitt kan utläsas om organisationen på SiS:s hemsida, i avdelningen för planering och ekonomi vid SiS:s huvudkontor. Avdelningschefen ingår i myndighetens ledningsgrupp. Det är mot den bakgrunden svårt att tänka sig att SiS:s ledning skulle ha varit omedveten om den ansträngda situationen innan placeringsenheten lämnade sin rapport och svårt att förstå varför problemen inte kunde lösas tidigare under året. Med hänsyn till att SiS dels har vidtagit ett antal åtgärder, dels har anmält saken till den ordinarie tillsynsmyndigheten finner jag dock för närvarande inte anledning att fördjupa mig i den saken.

Jag har förståelse för att det inte är en lätt uppgift att genast kunna möta ett plötsligt ökat behov av platser vid ungdomshemmen, och det kan självfallet finnas situationer när ett visst dröjsmål med placeringen är ofrånkomligt. En sådan situation skulle kunna uppstå exempelvis efter en brand, en omfattande skadegörelse eller någon annan oförutsedd händelse som gör det nödvändigt att snabbt placera om ett antal personer. Att SiS i det här aktuella fallet kunde erbjuda en akutplats först efter två dagar har dock berott på problem av helt annat slag. SiS kan därför inte undgå kritik för dröjsmålet.

Ansökan om plats den 10 juni 2014

När det gäller den ansökan om akutplats som kom in till SiS den 10 juni 2014 finner jag, mot bakgrund av det som har kommit fram i utredningen, inte anledning att göra något uttalande.

De åtgärder som SiS vidtog under försommaren 2014 förefaller ha medfört att det för närvarande inte finns någon kö till akutplatserna. Den situationen kan dock ändras snabbt, och SiS måste kontinuerligt arbeta för att förhindra att en liknande situation uppstår igen. Jag kommer därför att följa utvecklingen när det gäller tillgång till platser vid de särskilda ungdomshemmen.

Ärendet avslutas med den kritik mot dröjsmålet med att anvisa en akutplats efter ansökan den 6 maj 2014 som uttalats ovan.

II. Kritik mot Statens institutionsstyrelse (SiS) för dröjsmål med att anvisa plats vid särskilda ungdomshem

(Dnr 260-2015, 701-2015, 785-2015 och 2446-2015)

Beslutet i korthet: I ett beslut i september 2014 kritiserade JO Statens institutionsstyrelse (SiS) för dröjsmål med att anvisa en akutplats vid ett särskilt ungdomshem. I början av 2015 tog JO emot nya anmälningar mot SiS som rörde frågan om platsbrist vid omedelbara omhändertaganden av ungdomar och missbrukare. JO beslutade att på nytt utreda frågan och begärde in ett yttrande från SiS.

Utredningen visar att det fortfarande finns brist på platser vid de s.k. SiS-hemmen. Även om SiS har arbetat intensivt och har vidtagit flera åtgärder för att möta kommunernas ökande efterfrågan har myndigheten inte lyckats tillgodose behovet. SiS har uppgett att den främsta orsaken till den ökande efterfrågan på platser är ökningen av antalet ensamkommande barn. Vad SiS har anfört väcker bl.a. övergripande frågor om situationen för ensamkommande barn och deras omhändertagande. Dessa frågor ligger dock utanför ramen för detta ärende.

JO uttalar i beslutet att det är oroande att situationen har varit ansträngd under så lång tid och att det i några fall dröjt så länge som sex dagar innan SiS kunde anvisa en plats. SiS kritiseras för dröjsmålen.

JO uttalar vidare att det kan medföra allvarliga konsekvenser för de vårdbehövande om det omedelbara vårdbehovet inte tillgodoses. Det väcker frågor om vad kommunen kan göra i avvaktan på att en plats blir tillgänglig. Enligt JO får socialnämnden inte förhålla sig passiv under tiden. Nämnden bör i samråd med den enskilde försöka finna en lösning, t.ex. genom en temporär placering vid ett s.k. HVB-hem. JO är medveten om att det i många fall inte går att lösa saken på det sättet, och något enkelt svar på dessa frågor finns inte.

JO fortsätter att följa frågan om platssituationen vid SiS-hemmen och uppmanar SiS att senast den 15 januari 2016 skicka in en redovisning av vilka ytterligare åtgärder som vidtagits. En kopia av beslutet skickas till Socialdepartementet för kännedom.

Anmälningar

Social- och omsorgsnämnden i Hudiksvalls kommun, förvaltningschefen vid omsorgsförvaltningen i Avesta kommun och en socialsekreterare vid socialtjänsten i Nacka kommun framförde i anmälningar till JO klagomål mot placeringsenheten vid SiS, för dröjsmål med att anvisa plats vid särskilda ungdomshem och s.k. LVM-hem. I anmälningarna anfördes i huvudsak följande:

Hudiksvalls kommuns anmälan den 16 januari 2015 (dnr 260-2015)

Den 5 januari 2015 tog social- och omsorgsförvaltningen kontakt med placeringsenheten om en akutplats vid ett särskilt ungdomshem för en flicka född 1998. Handläggaren vid SiS informerade om att det inte fanns några lediga

platser och att det inte var någon mening med att skicka in en formell begäran. Den 9 januari faxade förvaltningen in en begäran om plats. Den 11 januari fanns det fortfarande inte någon ledig plats.

Nämnden beslutade den 8 januari 2015 att omedelbart omhänderta en man med missbruksproblematik med stöd av 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM. SiS meddelade att det inte fanns någon ledig plats och att 15 personer stod i kö för att få en plats.

Förvaltningen tog sedan kontakt med bl.a. andra tillsynsmyndigheter för att få besked om vem som ansvarar för den omhändertagna personen i avvaktan på att SiS anvisar en plats. Något klart besked i den frågan har förvaltningen inte fått.

Avesta kommuns anmälan den 6 februari 2015 (dnr 701-2015)

Den 4 februari 2015 omhändertogs en ungdom omedelbart med stöd av 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Förvaltningen ansökte om plats vid ett ungdomshem den 5 februari. SiS meddelade att det inte fanns någon ledig plats och att det var kö till platserna.

Nacka kommuns anmälan den 9 februari 2015 (dnr 785-2015)

Den 4 februari 2015 ansökte kommunen om en akutplats för en pojke född 1997 som vid tillfället var placerad i ett hem för vård och boende (HVB-hem). Pojken hade varit våldsam och hotat ungdomar och personal och skulle därför omplaceras. SiS kunde inte erbjuda någon akutplats och uppgav att det fanns flera ungdomar som stod i kö för att få en plats. Vid tiden för anmälan till JO, den 9 februari, hade SiS fortfarande inte anvisat någon plats. Situationen vid HVB-hemmet var ohållbar, och pojken skulle därför skrivas ut.

Utredning

JO begärde att SiS skulle yttra sig över anmälningarna samt över vilka åtgärder som har vidtagits och ska vidtas för att komma till rätta med den ansträngda platssituationen. SiS anförde i ett gemensamt remissvar den 4 mars 2015 i huvudsak följande (omnämnda bilagor har här utelämnats):

Anmälda händelser

Hudiksvalls kommun (JO:s dnr 260-2015)

Placeringsenhetens chef vid SiS har yttrat sig över anmälan och uppgett följande.

När det gäller flickan född 1998 så inkom ansökan den 9 januari 2015. Dagen för in- kommande anmälan hade placeringsenheten ingen plats att anvisa då beläggningen på de särskilda ungdomshemmen var mycket hög. Flickan anvisades en plats på Margretelund först den 12 januari 2015. Flickan anlände dagen efter. Aktuell placeringssekreterare känner inte igen beskrivningen av att kommunen uppmanats att inte faxa in en ansökan. En anmälan om behov av plats måste alltid upprättas av kommunen och skickas in till SiS placeringsenhet då denna utgör underlag för placeringsanvisningen. I det aktuella fallet anvisades plats inom tre dygn vilket enligt placeringsenhetens bedömning är så skyndsamt som omständigheterna tillät.

Avseende det i anmälan beskrivna LVM-ärendet har placeringsenheten inget ytterligare att anföra.

SiS har vid kontakt med Hudiksvalls kommun fått veta att någon placering aldrig blev aktuell i LVM-ärendet. Kommunen återkallade sin ansökan och ärendet avskrevs.

Avesta kommun (JO:s dnr 701-2015)

Placeringsenhetens chef vid SiS har yttrat sig över anmälan och uppgett följande.

Dagen för anmälan, den 5 februari 2015, hade placeringsenheten ingen plats att anvisa då beläggningen på de särskilda ungdomshemmen var mycket hög. Avesta kommun anvisades en plats på Bärby ungdomshem först den 11 februari 2015. Den unge kom till hemmet den 13 februari 2015. I det aktuella fallet anvisades plats inom sex dygn. Det är placeringsenhetens bedömning att man har anvisat plats så skyndsamt som det var möjligt med hänsyn till den mycket höga beläggningen och platsbristen på de särskilda ungdomshemmen.

Nacka kommun (JO:s dnr 785-2015)

Placeringsenhetens chef vid SiS har yttrat sig över anmälan och uppgett följande.

Dagen för anmälan, den 4 februari 2015, hade man ingen plats att anvisa då beläggningen på de särskilda ungdomshemmen var mycket hög. Pojken anvisades en plats på Bärby ungdomshem först den 10 februari 2015. Han anlände dit dagen efter. I det aktuella fallet anvisades plats inom sex dygn. Det är placeringsenhetens bedömning att plats har anvisats så skyndsamt som det var möjligt med hänsyn till den mycket höga beläggningen och platsbristen på de särskilda ungdomshemmen.

SiS organisation

SiS bedriver individuellt anpassad tvångsvård och behandling av ungdomar med allvarliga psykosociala problem och vuxna med missbruksproblem. SiS verkställer också slutna ungdomsvård. SiS är indelat i tre verksamhetsområden: SiS ungdomsvård norr, SiS ungdomsvård söder och SiS missbruksvård. Huvudkontoret ansvarar för övergripande frågor, samordning och normering och ska utgöra ett stöd till verksamhetsområdena. Varje verksamhetsområde har ett verksamhetskontor. Verksamhetsdirektörerna, som är direkt underställda generaldirektören, leder arbetet inom verksamhetsområdet och är chef för institutionscheferna i sitt verksamhetsområde. Av SiS arbets- och delegationsordning framgår att verksamhetsdirektörerna ansvarar för att behovet av platser tillgodoses inom respektive verksamhetsområde.

SiS har 24 särskilda ungdomshem. Ungdomshemmen erbjuder akut-, utrednings- och behandlingsinsatser för ungdomar i åldern 12-20 år. Vården är differentierad utifrån ungdomarnas kön, ålder och problematik. Det finns till exempel särskilda akutplatser för särskilt vårdkrävande och våldsamma pojkar. SiS har också särskilda platser för pojkar och flickor med psykiatrisk och neuropsykiatrisk problematik. Andra avdelningar har ett bredare uppdrag att t.ex. akut ta emot ungdomar med skiftande behov.

SiS har 11 LVM-hem. Missbruksvården är differentierad utifrån den enskildes kön, ålder och problematik. Det finns till exempel särskilda platser för särskilt vårdkrävande män respektive kvinnor med missbruk och psykiska störningar i kombination med utagerande beteende. SiS har också särskilda platser för gravida missbrukare samt institutioner som har särskild kompetens för medicinsk omvårdnad.

Placeringsenheten lyder under Avdelningen för planering och ekonomi vid SiS huvudkontor och har till uppgift att på socialtjänstens begäran anvisa plats

vid den institution som bäst passar den enskilde individen utifrån närhets- och differentieringsprinciperna. Enheten är tillgänglig dygnet runt. Socialtjänsten och placeringssekreteraren diskuterar lämplig placering utifrån den unges/klientens vårdbehov. Socialtjänsten kommer därefter in med skriftlig ansökan om plats på LVM-hem eller särskilt ungdomshem utifrån vilken placeringsenheten fattar beslut om anvisning av plats.

Anmälningar enligt lex Sarah

Platsbrist vid särskilda ungdomshem

Den 14 maj 2014 mottog SiS en rapport enligt lex Sarah angående platsbrist vid SiS särskilda ungdomshem. Av rapporten framgick att det inte fanns några tillgängliga akut- eller utredningsplatser inom SiS ungdomsvård samtidigt som det vid rapportens upprättande fanns 54 ungdomar i behov av sådana platser. Det rapporterade missförhållandet bedömdes innebära ett allvarligt hot mot enskildas liv, säkerhet eller hälsa. SiS gjorde därför en anmälan till Inspektionen för vård och omsorg, IVO, den 20 maj 2014. Den 25 juni 2014 skickade SiS en utredning till IVO med anledning av rapporten och anmälan. En kompletterande utredning skickades till IVO den 29 januari 2015 (bilaga 1).

Platsbrist vid LVM-hem

Den 17 december 2014 mottog SiS en lex Sarah-rapport angående platsbrist vid SiS LVM-hem. Av rapporten framgick att det vid rapportens upprättande inte fanns några tillgängliga platser inom SiS missbruksvård samtidigt som det fanns sex klienter i omedelbart behov av plats. Det rapporterade missförhållandet bedömdes innebära ett allvarligt hot mot enskildas liv, säkerhet eller hälsa och SiS gjorde därför en lex Sarah-anmälan till IVO den 22 december 2014. SiS skickade den 16 februari 2015 en utredning till IVO med anledning av rapporten och anmälan (bilaga 2).

Orsaker till den rådande platsituationen

En av de orsaker till platsbristen som identifierades i SiS utredning gällande ungdomsvården (bilaga 1) är att det är svårt att förutsäga kommunernas efterfrågan. Under 2014 har SiS haft en efterfrågan som saknar motstycke under de senaste tio åren. Den främsta orsaken till den ökade efterfrågan på platser vid de särskilda ungdomshemmen är ökningen av antalet ensamkommande barn. Ökningen inom denna grupp har varit svår att förutsäga. Migrationsverkets prognoser har justerats fortlöpande, och för SiS del har det varit svårt att bedöma hur stor andel av de ensamkommande barnen som har behov av vård och behandling inom SiS. Antalet ensamkommande barn inom SiS har fördubblats två år i rad. Under 2012 motsvarade antalet ensamkommande barn ca 2,5 procent av de intagna ungdomarna, under 2013 ca 5 procent och under 2014 ca 10 procent (139 ungdomar). SiS verksamhet ställer mycket stora krav på personalens kompetens samt på lokalernas utformning. Utifrån så pass stora och snabba förändringar i efterfrågan som nu beskrivits är det svårt att hinna bygga ut organisationen i motsvarande takt.

Kommunernas efterfrågan på platser vid SiS LVM-hem har också varierat under åren. Under den senaste tio-årsperioden har antalet intagna klienter varierat mellan ca 250–350. Under kortare perioder har en ökad efterfrågan resulterat i en ansträngd platsituation som kunnat lösas med hjälp av tillfälligt inrättade platser. På så sätt har SiS fram till i december 2014 klarat av att omedelbart kunna anvisa plats vid LVM-hemmen.

Vidtagna och planerade åtgärder

Nedan följer en beskrivning av åtgärder som vidtagits inom verksamhetsområdena ungdoms- respektive missbruksvård under 2014 och 2015.

Inom ungdomsvården var en första åtgärd under 2014 att inrätta 10–15 tillfälliga platser vid befintliga institutioner. På grund av den stora efterfrågan på platser inom ungdomsvården har SiS från och med sommaren 2014 fram till årsskiftet inrättat ytterligare sammanlagt 16 platser på befintliga institutioner.

Sedan årsskiftet 2014/2015 har ytterligare tre platser tillkommit. Det finns också långtgående planer att öppna ytterligare två avdelningar, minst 14 platser, under en redan befintlig institution med start före sommaren 2015. Målgruppen blir äldre pojkar.

För att kunna erbjuda den typ av platser som efterfrågas har dessutom två avdelningar på två befintliga institutioner fått ändrat uppdrag. Ett ungdomshem har fått ett särskilt uppdrag att flytta ut administrationen till en annan lokal för att frigöra utrymme för ytterligare boenderum.

Inom verksamhetsområde missbruksvård inrättade SiS, med anledning av den höga beläggningen, under hösten 2014 ca 25 tillfälliga platser vid befintliga institutioner. Ökningen på efterfrågan var dock av sådan omfattning att detta inte var tillräckligt och under december fattades därför beslut om att öppna tillfälliga platser i lokaler som hyrs av Kriminalvården. Dessa sex platser öppnades under julhelgen 2014. Genom att skapa nya platser på befintliga institutioner utökades antalet platser med ytterligare fyra.

Under 2015 har det fattats beslut om att ställa i ordning ytterligare lokaler och rekrytera personal för att öppna ca 25 nya platser. De första av dessa nya platser (15 platser) togs i bruk den 17 februari 2015. Dessutom planeras för en ytterligare ökning av antalet platser under första halvåret 2016.

Verksamhetsområdena undersöker f.n. också om det är möjligt att hyra lokaler hos andra huvudmän och att hyra tillfälliga lokaler vid befintliga institutioner, s.k. moduler. Även större till- och nybyggnationer planeras.

SiS arbetar också kontinuerligt med flexibiliteten inom hela myndigheten för att kunna möta kommunernas efterfrågan på olika typer av platser. I den löpande verksamhetsplanering som verksamhetsdirektörerna ansvarar för ingår att platsantal och målgruppsanpassningar stämmer överens med rådande efterfrågan. I SiS strategiska plan anger generaldirektören riktningen för myndighetens kommande arbete. Ett av fyra strategiska områden i nuvarande plan är ”Uppdrag – Rätt rustade”. Syftet med det strategiska området är att säkra att myndigheten har rätt antal och rätt typ av platser för att kunna klara myndighetens uppdrag att omedelbart kunna anvisa lämplig plats.

Tidigare har tillfälliga fluktuationer i efterfrågan effektivt kunnat mötas genom att göra förändringar i den befintliga infrastrukturen. Sedan den senare delen av 2014 har myndigheten gjort bedömningen att långsiktiga lösningar måste till för att öka kapaciteten, bl.a. genom nybyggnationer. Dessa kommer att kunna tas i bruk under åren 2015–2018.

Bedömning

SiS kan konstatera att det föreligger en fortsatt ansträngd platssituation inom verksamheten, vilket gäller både de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen. Trots att SiS har vidtagit ett flertal åtgärder har SiS inte helt lyckats tillgodose efterfrågan på platser eftersom det fortfarande vissa dagar finns både ungdomar och klienter i omedelbart behov av vård som inte kan erbjudas plats omgående.

Det finns inte någon lagstadgad bestämmelse som anger inom vilken tid SiS ska anvisa plats på ett särskilt ungdomshem. JO har dock i flera beslut prövat frågan och uttalat att det är uppenbart att det som regel krävs att en

plats kan tillhandahållas mer eller mindre omedelbart (se t.ex. JO:s beslut den 6 september 2000, dnr 1796-2000). Vidare har JO uttalat att när någon har omhändertagits enligt 13 § LVM ligger det i sakens natur att en plats måste kunna tillhandahållas utan dröjsmål (JO:s beslut den 20 mars 2002, dnr 2972-2001). Senast i beslut den 25 september 2014 uttalade JO kritik mot SiS för dröjsmål med att anvisa plats vid särskilt ungdomshem. Då hade det dröjt två dagar innan en ungdom anvisades en plats (JO:s dnr 3359-2014).

I de aktuella JO-anmälningarna har det i samtliga fall dröjt innan kommunerna har anvisats plats hos SiS. Vid två tillfällen har det gått sex dygn innan plats har kunnat erbjudas vid SiS ungdomshem. Detta är naturligtvis inte acceptabelt. SiS fortsätter att intensifiera sitt arbete och vidareutveckla sina metoder för att hitta sätt att kunna möta kommunernas efterfrågan, både inom ungdoms- och missbruksvården. Detta arbete pågår på flera håll parallellt inom myndigheten och är av högsta prioritet. SiS kommer även att fortsätta att utveckla sin förmåga till flexibilitet inom verksamheten för att kunna anpassa sig till behovet av olika slags platser inom ungdoms- och missbruksvården.

Anmälarna fick tillfälle att yttra sig över remissvaret. Social- och omsorgsförvaltningen i Hudiksvalls kommun yttrade sig.

I ett beslut den 24 juni 2015 anförde *JO Wiklund* följande.

Ytterligare anmälan

Social- och omsorgsnämnden i Hudiksvalls kommun framförde nya klagomål mot SiS i en anmälan som kom in till JO den 29 april 2015 (dnr 2446-2015). I anmälan anfördes i huvudsak följande:

Den 21 april 2015 ansökte förvaltningen om plats vid ett ungdomshem för en flicka som vårdades på ett HVB-hem. SiS meddelade att det var kö till platserna. Den 27 april 2015 hade SiS ännu inte anvisat någon plats. Den 20 april 2015 omhändertogs en man med stöd av LVM. SiS anvisade en plats till mannen först efter tre dagar.

Bedömning

Inledning

Jag behandlade i ett beslut den 25 september 2014, dnr 3359-2014, frågan om platsbristen vid SiS-institutionerna. I beslutet riktade jag kritik mot SiS för dröjsmål med att anvisa plats vid ett särskilt ungdomshem. Beslutet tog sikte på situationen inom SiS under våren 2014. Det framkom i utredningen att SiS sedan slutet av 2013 hade haft en ansträngd platssituation, och sedan februari 2014 hade ungdomar fått ställas i kö till akut- och utredningsplatser. SiS redogjorde i det ärendet för de åtgärder som hade vidtagits och planerades. SiS uppgav bl.a. att placeringsenheten i ett internyttrande den 18 juni 2014 angett att kön till akuta platser var undanröjd. Jag uttalade i beslutet att SiS måste arbeta kontinuerligt för att förhindra att en liknande situation uppstår igen och påpekade att jag skulle följa utvecklingen.

Mot den bakgrunden beslutade jag att inleda en utredning med anledning av de klagomål som kom in till JO i januari och februari 2015. Jag begärde att SiS skulle yttra sig över vissa av klagomålen. Jag begärde vidare att SiS särskilt

skulle yttra sig över vilken effekt de dittills vidtagna åtgärderna hade fått samt vad myndigheten numera gör för att komma till rätta med den fortsatt ansträngda platssituationen.

SiS hade redan yttrat sig när det framfördes ytterligare klagomål från Social- och omsorgsnämnden i Hudiksvalls kommun. Jag bedömer att det inte är nödvändigt att begära in ett särskilt yttrande i det ärendet.

Rättslig reglering

Enligt LVU kan vård ges till skydd för barn och ungdomar i vissa situationer där det inte går att få samtycke till vård. Vård enligt LVU ska bl.a. beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende (3 § LVU). För unga som ges vård enligt 3 § LVU och som behöver stå under särskilt noggrann tillsyn ska det enligt 12 § LVU finnas särskilda ungdomshem, s.k. § 12-hem. Av paragrafens andra stycke framgår att om socialnämnden har beslutat att den unge ska vistas i ett särskilt ungdomshem ska SiS anvisa plats i ett sådant hem. Socialnämnden får enligt vissa förutsättningar besluta om omedelbart omhändertagande av en person som är under 20 år (6 § LVU). Även vid sådana akuta omhändertaganden kan det bli fråga om en placering på ett § 12-hem.

I LVM regleras förutsättningarna för att ge en missbrukare vård mot hans eller hennes vilja. Syftet med tvångsvården är att motivera missbrukaren till att frivilligt medverka till fortsatt behandling och att ta emot stöd för att komma ifrån sitt missbruk. Det framgår av 22 § LVM att tvångsvård ska lämnas genom hem som är särskilt avsedda för sådan vård, s.k. LVM-hem. För missbrukare som behöver stå under särskilt noggrann tillsyn ska det finnas LVM-hem som är anpassade för sådan tillsyn (23 § LVM). Om det har fattats ett beslut om tvångsvård eller om omedelbart omhändertagande enligt 13 § LVM ska SiS, på motsvarande sätt som gäller enligt LVU, efter anmälan av socialnämnden anvisa plats i ett LVM-hem. SiS ska se till att anvisa plats i ett hem som är lämpligt med hänsyn till den enskildes behov.

Det finns inte någon bestämmelse som anger inom vilken tid SiS ska anvisa plats vid ett särskilt ungdomshem eller ett LVM-hem efter att socialnämnden har lämnat in en ansökan. När det är fråga om akuta situationer, som t.ex. kan uppstå vid omedelbara omhändertaganden, har JO när det gäller anvisande av plats vid ungdomshem tidigare uttalat att det är uppenbart att det som regel krävs att en plats kan tillhandahållas mer eller mindre omedelbart (se JO:s beslut den 6 september 2000, dnr 1796-2000). Samma krav bör ställas på SiS om det är fråga om en placering av en missbrukare som har blivit omedelbart omhändertagen enligt 13 § LVM.

Kommunernas ansökningar om plats

SiS har i remissvaret redogjort för handläggningen av de olika ansökningarna. Hudiksvalls kommun fick vänta tre dagar på en akutplats vid ett särskilt ungdomshem. Avesta och Nacka kommuner fick vänta sex dagar på en motsvarande plats. När det gäller Hudiksvalls kommuns ansökan om en akutplats vid

ett LVM-hem framkommer det att det var kö även för att få en sådan plats. Det blev i det fallet inte aktuellt med någon placering eftersom kommunen återtog sin ansökan om tvångsvård.

Utredningen visar att det fortfarande finns en brist på platser vid de s.k. SiS-hemmen. Även om SiS har arbetat intensivt och har vidtagit flera åtgärder för att möta kommunernas ökande efterfrågan har myndigheten inte lyckats tillgodose behovet. Det är oroande att situationen har varit ansträngd under så lång tid och att det i några fall dröjt så länge som sex dagar innan SiS kunde anvisa en plats. SiS kritiserar för dröjsmålen.

SiS har i sitt remissvar uppgett att den främsta orsaken till den ökade efterfrågan på platser vid de särskilda ungdomshemmen är ökningen av antalet ensamkommande barn. SiS anför att den ökningen har varit svår att förutsäga och att det för SiS del har varit svårt att bedöma hur stor del av de ensamkommande barnen som har behov av vård och behandling inom SiS. Vad SiS har anfört väcker bl.a. övergripande frågor om situationen för de ensamkommande barnen och deras omhändertagande. Dessa frågor ligger dock utanför ramen för detta ärende.

Vad kan kommunerna göra?

Som jag har anfört tidigare är det SiS ansvar att tillgodose samhällets behov av läsbara vårdplatser för ungdomar och missbrukare. Det är naturligtvis helt oacceptabelt om ungdomar och andra som är i behov av omedelbar vård inte får behovet tillgodosett. Det kan medföra allvarliga konsekvenser för de vårdbehövande och väcker frågor om vad kommunen kan göra i avvaktan på att en plats blir tillgänglig. Socialnämnden får inte förhålla sig passiv med hänvisning till att det inte finns någon ledig plats vid ett särskilt ungdomshem eller ett LVM-hem. Om SiS inte omgående kan anvisa en plats bör nämnden i samråd med den enskilde och, i förekommande fall, den enskildes vårdnadshavare, försöka finna en lösning, t.ex. genom en temporär placering vid ett HVB-hem. Jag är medveten om att det i många fall inte går att lösa saken på det sättet. Lagstiftningen bygger emellertid på att det är SiS som ska tillhandahålla en plats, och socialnämndens möjlighet att lösa situationen när SiS inte kan fullgöra sin uppgift är begränsad. Varken kommunen eller ett HVB-hem har de befogenheter som SiS-institutionerna har. Något enkelt svar på frågan vad kommunen kan och ska göra finns därför inte.

Uppföljning

SiS har uppgett att myndigheten fortsätter arbetet med att utveckla metoderna för att möta kommunernas efterfrågan, inom både ungdoms- och missbruksvården, att arbetet pågår på flera håll inom myndigheten och att det har högsta prioritet.

För att fortsätta att följa frågan om platssituationen vid SiS-institutionerna uppmanar jag SiS att senast den 15 januari 2016 lämna in en redovisning av vilka ytterligare åtgärder som myndigheten har vidtagit för att möta efterfrågan samt en redogörelse för hur situationen har utvecklats under året.

Jag finner skäl att skicka en kopia av detta beslut till Socialdepartementet för kännedom.

Allvarlig kritik mot en socialnämnd bl.a. för att nämnden hade ”verkställt” en domstols beslut om vårdnad genom ett omedelbart omhändertagande enligt LVU

(Dnr 4983-2013)

Beslutet i korthet: Sedan tingsrätten beslutat att en pappa skulle få ensam vårdnad om sin 13-årige son ansökte pappan om stöd från socialtjänsten för att flytta över pojken från mamman till honom. Efter att vissa försök misslyckats beslutade socialnämnden att omedelbart omhänderta pojken med stöd av 6 § LVU och begärde handräckning av polis för att verkställa överflyttningen.

LVU är en skyddslagstiftning som ska se till att barn och ungdomar under vissa särskilda förutsättningar får den hjälp och det stöd som de behöver när insatserna inte kan ges med de berörda personernas samtycke. Beslut om vård enligt LVU får inte fattas för att tillgodose något annat ändamål än de som anges i LVU.

Socialnämnden får allvarlig kritik av JO för att förvaltningen dels har försökt hjälpa den ena föräldern att ”verkställa” vårdnadsdomen bakom ryggen på den andra föräldern, dels för att nämnden har beslutat om ett omedelbart omhändertagande enligt LVU i stället för att hänvisa vårdnadshavaren till att ansöka om verkställighet av vårdnadsdomen hos domstol enligt de särskilda reglerna om detta i 21 kap. föräldrabalken. JO gör också vissa uttalanden om verkställigheten som sådan, men riktar i den delen ingen kritik mot nämnden.

Bakgrund

I en dom den 10 april 2013 förordnade Vänersborgs tingsrätt att A.J. ensam skulle ha vårdnaden om hans och M.G:s gemensamma son Erik, född 2000 (mål nr T 6976-11). Tingsrätten förordnade vidare att Erik skulle ha rätt till umgänge med M.G., bl.a. varannan vecka från onsdag till måndag. Vad tingsrätten hade förordnat om vårdnad och umgänge skulle gälla utan hinder av att domen inte hade vunnit laga kraft. Den 30 april 2013 överklagade M.G. domen.

Den 3 maj 2013 beslutade förste vice ordföranden i Socialnämnden i Vänersborgs kommun att omedelbart omhänderta Erik med stöd av 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. I beslutet antecknades under rubriken Aktuell situation följande:

Eriks föräldrar har sedan flera år en långvarig och allvarlig konflikt, som medfört att Erik påverkats negativt och visat allvarliga symptom på att inte må bra. Tingsrätten har fattat beslut att fadern ska ha enskild vårdnad om Erik och att Erik ska ha sitt huvudsakliga boende hos fadern. Modern har under en längre tid nekat fadern umgänge med Erik och samverkar inte heller till att Tingsrättens dom ska verkställas.

Socialförvaltningen verkställde omhändertagandet med biträde av polis och Erik placerades samma dag på Familjecentrum Fyrbodal tillsammans med fadern.

Den 7 maj 2013 beslutade förste vice ordföranden att det omedelbara omhändertagandet av Erik skulle upphöra och gav följande motivering till detta:

Erik bedöms inte längre vara i behov av skydd då han nu är tillsammans med sin pappa och vårdnadshavare. Erik och pappa upplevs som hjälpsökande och villiga att ta emot föreslagen insats. Bedömning görs att Erik och pappa kan vara fortsatt placerade på Familjecentrum Fyrbodal med stöd av Socialtjänstlagen 4 kap. 1 § den planerade tiden till och med 130510. Därefter fortsatt stöd på hemmaplan i form av enskilda samtal med Erik och familjesamtal gemensamt. Erik och pappa kommer även ta emot stöd från BUP i samarbete med socialtjänsten.

Den 8 maj 2013 beslutade Hovrätten för Västra Sverige att inte meddela prövningstillstånd i det överklagade vårdnadsmålet.

Anmälan

M.G. framförde klagomål mot Socialnämnden i Vänersborgs kommun. Hon uppgav bl.a. att nämnden hade verkställt domen om vårdnad genom beslutet att omedelbart omhänderta Erik med stöd av 6 § LVU. Hon uppgav även att socialtjänsten utan grund hade stöttat A.J. i hans beslut att inte följa vad tingsrätten hade förordnat om Eriks rätt till umgänge med henne.

Utredning

JO hämtade in socialförvaltningens journalanteckningar om Erik för tiden den 1 april–1 juni 2013 och beslutet från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) av den 14 april 2013 i ärende med dnr 8.2-24859/2013.

Därefter begärde JO att Socialnämnden i Vänersborgs kommun skulle yttra sig över vad M.G. hade anfört.

Som sitt remissvar gav nämndens socialutskott in ett tjänsteutlåtande som hade upprättats vid nämndens förvaltning. I utlåtandet anfördes i huvudsak följande:

Socialtjänstens tidigare kännedom

Socialtjänsten har kännedom om M.G:s son Erik sedan 111024 då en anmälan från BUP inkom till socialtjänstens mottagningsgrupp. BUP hade en oro för Eriks psykiska hälsa utifrån en pågående och stark föräldrakonflikt. Beslut fattades 111107 om att inleda utredning enligt 11 kap. 1 § SoL. Utredningen avslutades utan åtgärd 120305.

Socialtjänstens handläggning

130418 fattades beslut om att inleda utredning enligt 11 kap. 1 § SoL. Ärendet aktualiserades genom en anmälan från Granåsskolan 130410 som kände stor oro för Eriks mående och beteende. 130418 ansökte Eriks fader A.J. om stöd i att verkställa tingsrättens dom gällande vårdnad och boende, som innebar att han tilldömts enskild vårdnad om Erik samt att Erik ska vara boende hos fadern. M.G. tilldömdes umgänge med Erik onsdag till måndag

varannan vecka. A.J. uppgav till socialtjänsten att M.G. motarbetat alla försök till verkställighet av domen och A.J. hade inte träffat Erik sedan i december 2012.

I utredningens inledningsskede gjordes flera försök av socialsekreterare att ta till umgänge mellan Erik och hans pappa A.J., för att successivt möjliggöra verkställighet av tingsrättens dom. Detta lyckades inte, då M.G. inte ville medverka i den planering som gjorts. Efter att flera försök gjorts gällande att få modern att samverka till umgänge och verkställighet av tingsrättsdomen besökte socialsekreterare 130503 Erik på hans skola för att samtala med honom och försöka få honom att följa med till sin pappa A.J. Erik avvek från skolan under mötet med socialsekreterare och bedömning gjordes att Erik inte skulle följa med frivilligt.

Senare samma dag gjordes bedömningen att tvångsåtgärder var nödvändiga för att bryta den destruktiva situation som Erik befann sig i och då det inte varit möjligt att på frivillig väg få Erik till sin pappa. Socialnämndens 1:e vice ordförande fattade beslut om att enligt 6 § LVU omedelbart omhänderta Erik och att enligt 11 § LVU placera Erik och hans pappa A.J. på Familjecentrum Fyrbodals med syftet att de inledningsvis skulle få professionellt stöd i sin relation. För att kunna verkställa beslutet gjordes bedömningen att det var nödvändigt med polishandräckning. Polis var således med när Erik och hans mamma M.G. påträffades och de åkte efter socialsekreterare och Erik, för att tillse att de kom till Familjecentrum Fyrbodals där Eriks pappa A.J. väntade på honom.

130506 [*beslutet är daterat den 7 maj 2013, JO:s anm.*] fattade socialnämndens 1:e vice ordförande beslut om att omhändertagandet skulle upphöra enligt 9 § LVU. Erik och hans pappa var fortsatt placerade på Familjecentrum Fyrbodals enligt 4 kap. 1 § SoL under tiden 130506 - 130510. Bedömning gjordes av fadern och socialsekreterare att inget umgänge mellan Erik och hans mamma M.G. skulle ske under de första två veckorna, detta för att Erik och hans pappa skulle få egen tid efter att ha varit ifrån varandra under lång tid.

A.J. ansökte om stöd i umgänge 130513. Han ville att Erik inledningsvis skulle få träffa sin mamma M.G. på ett tryggt sätt för att successivt kunna ha umgänge enligt tingsrättens dom. M.G. erbjöds umgänge med Erik i närvaro av socialtjänsten 130530 och 130604. Inget umgänge kom till stånd då M.G. inte kom och inte heller meddelade sig. 130614 kontaktade M.G. ansvarig handläggare via mail och önskade få tid för umgänge med Erik så snart som möjligt. Umgänge planerades till 130619 och skedde enligt planering i socialtjänstens lokaler med socialsekreterare närvarande. Ytterligare ett umgänge skedde 130703 på samma sätt som vid föregående umgänge, detta enligt A.J:s önskemål. Efter umgänget uttryckte Erik till socialsekreteraren att han kände sig pressad av sin mamma, han tyckte att hon lade ansvar på honom och han uttryckte att han inte vill rymma igen.

Han sade också att han vill fortsätta träffa sin mamma med socialtjänsten närvarande. Han ville också ha en fast tid för telefonsamtal med sin mamma om han skulle ringa till henne. 130704 meddelade M.G. socialsekreterare att hon inte ville ha något mer umgänge med socialtjänsten närvarande. M.G. erbjöds ändå umgänge med Erik 130718, vilket hon avböjde. Socialsekreterare erbjöd M.G. ett möte med henne och 1:e socialsekreterare för ett samtal kring umgänge och socialtjänstens handläggning, vilket hon också avböjde. 130801 och 130812 kontaktade socialsekreterare M.G. via mail för att efterfråga hennes inställning till umgänge med Erik, hon hänvisade till tidigare svar d.v.s. att hon inte var intresserad av umgänge med socialtjänsten närvarande och att hon inte ville att socialsekreterare skulle kontakta henne mer i frågan om umgänge.

Utredning enligt 11 kap. 1 § SoL avslutades 130817.

Under hela utredningstiden har socialsekreterare haft kontakt med A.J:s juridiska ombud. Viss kontakt har även varit med M.G:s juridiska ombud.

Kontakt med M.G. har huvudsakligen skett via mail, enligt hennes önskemål.

Myndighetens bedömning

De bedömningar som gjorts i ärendet under utredningstiden har skett efter noggrant övervägande och med utgångspunkt från Eriks situation och mående. Beslutet om att omedelbart omhänderta Erik var nödvändigt, då alla andra möjligheter till att verkställa tingsrättens dom uttömts samt att det bedömdes vara nödvändigt utifrån Eriks hälsa och fortsatta utveckling. Avseende umgänge så ansökte A.J. under utredningstiden om stöd vid umgänge mellan Erik och hans mamma M.G., för att successivt kunna utöka umgänge till att vara i enlighet med tingsrättens dom. Det har också varit förenligt med Eriks egna önskemål om umgänge.

M.G. yttrade sig över remissvaret. Hon framförde även nya klagomål mot socialnämnden för bl.a. handläggningen av ärenden rörande Erik och mot en domare vid Vänersborgs tingsrätt.

JO hämtade in tingsrättens dom om vårdnad i mål T 6976-2011 och slutligt beslut i mål nr Ä 27-13. I samband med detta uppgav tingsrättens arkivarie att det inte fanns några verkställighetsärenden registrerade som hade avslutats under 2013, förutom mål nr Ä 27-13, som skrevs av från vidare handläggning den 18 februari 2013.

I ett beslut den 9 mars 2015 anförde *JO Wiklund* följande.

Socialnämndens agerande efter att A.J. hade ansökt om hjälp att flytta Erik till honom

Rättslig reglering

Socialnämnden har ett särskilt ansvar för barn och ungdom. Detta kommer till uttryck bl.a. i 5 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, där det framgår att socialnämnden ska verka för att barn och ungdomar växer upp under goda och trygga förhållanden. I sin omsorg om barn och ungdomar ska nämnden tillgoda det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan ett mål eller ärende om bl.a. vårdnad har avgjorts.

Socialtjänstens insatser för barn och ungdomar bygger på frivillighet från de berördas sida. Under vissa förutsättningar kan det dock bli aktuellt med ett tvångsingripande. Regler om detta finns i LVU. Enligt 2 § LVU ska det fattas ett beslut om vård om det på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas. Av uttalanden i förarbetena framgår dels att en så allvarlig åtgärd som ett tvångsomhändertagande inte bör få vidtas utan tungt vägande skäl, dels att det för ett ingripande krävs att det inte bara finns en obetydlig, oklar eller avlägsen risk för den unge utan en klar och konkret risk för skada på den unges hälsa eller utveckling (prop. 1989/90:28 s. 62).

Beslut om vård enligt LVU fattas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden. Socialnämnden får dock, enligt 6 § LVU, besluta att den som är under 20 år omedelbart ska omhändertas om det för det första är sannolikt att

den unge behöver beredas vård med stöd av LVU och för det andra rättens beslut inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt kan försvåras eller vidare åtgärder hindras. Om socialnämndens beslut om omhändertagande inte kan avvaktas, får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat besluta om omhändertagande (6 § andra stycket LVU).

I 21 kap. föräldrabalken, FB, finns bestämmelser om verkställighet av det som allmän domstol har bestämt i dom eller beslut om bl.a. vårdnad. Enligt dessa bestämmelser är det tingsrätten som beslutar om verkställighet efter ansökan av part. Utgångspunkten vid handläggningen av mål enligt 21 kap. FB är att barnets bästa ska komma i det främsta rummet och att hänsyn ska tas till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad.

Ett överlämnande av barn ska i första hand ske med parternas frivilliga medverkan. Innan en domstol förordnar om verkställighet får den ge bl.a. en tjänsteman inom socialtjänsten i uppdrag att verka för att den som har hand om barnet frivilligt ska göra det som han eller hon är skyldig att göra enligt domstolens förordnande (21 kap. 2 § FB). När en överflyttning inte sker frivilligt får tvångsmedel tillgripas. Enligt 3 § får tingsrätten, om den förordnar om verkställighet, förelägga om vite eller besluta att barnet ska hämtas genom polismyndighetens försorg. Är det fråga om en dom eller ett beslut om vårdnad får tingsrätten besluta om hämtning av barnet, om verkställighet annars inte kan ske eller om hämtning är nödvändig för att undvika att barnet lider allvarlig skada. Har barnet nått en sådan ålder och mognad att dess vilja bör beaktas, får verkställighet inte ske mot barnets vilja utom då rätten finner att det är nödvändigt av hänsyn till barnets bästa (5 §). Rätten ska vägra verkställighet om det är uppenbart att verkställigheten är oförenlig med barnets bästa (6 §). Vid hämtning ska som huvudregel någon som kan vara till stöd för barnet närvara. Finns det en sådan kontaktperson för barnet som avses i SoL bör denne anlitas. Om det är möjligt ska en barnläkare, barnpsykiatriker eller barnpsykolog medverka (11 §).

Den som obehörigen skiljer ett barn under 15 år från någon som har vårdnaden om barnet döms, enligt 7 kap. 4 § första stycket brottsbalken, BrB, för egenmäktighet med barn till böter eller fängelse i högst ett år, om gärningen inte utgör brott mot frihet. Detsamma gäller om den som gemensamt med någon annan har vårdnaden om ett barn under 15 år utan beaktansvärt skäl egenmäktigt för bort barnet eller om den som ska ha vårdnaden obehörigen bemäktigar sig barnet och därigenom själv tar sig rätt. Brottet egenmäktighet med barn lyder under allmänt åtal, men enligt 7 kap. 6 § BrB får åklagare åtala endast om åtal är påkallat ur allmän synpunkt.

Ansvar kan alltså drabba en vårdnadshavare som efter ett domstolsbeslut om att han eller hon ska ha vårdnaden hämtar barnet – kanske under uppslitande scener – utan att anlita laga former för att verkställa beslutet. Detta innebär inte att det skulle vara otillåtet att själv hämta ett barn när det inte finns någon oenighet om detta. Det torde också finnas en viss nödrätt till barnets bästa.

Händelseförloppet

Vänersborgs tingsrätt beslutade i en dom den 10 april 2013 bl.a. att A.J. ensam skulle ha vårdnaden om Erik, som vid den tidpunkten bodde hos M.G. Domen gällde i den delen omedelbart. Den 18 april tog A.J. kontakt med socialförvaltningen och bad, enligt journalanteckningarna, om stöd i fråga om hur överflyttningen av Erik från mamman till honom skulle gå till. Han uppgav i ett samtal med förvaltningen den 22 april att han också önskade stöd i form av en kontakt med BUP och psykolog.

Socialförvaltningen gjorde vissa försök att få till ett umgänge mellan Erik och A.J. för att på så sätt successivt göra det möjligt att verkställa tingsrättens dom. M.G. och förvaltningen kunde dock, enligt journalanteckningarna, inte komma överens om var en första träff mellan A.J. och Erik skulle äga rum och om någon från socialförvaltningen skulle vara närvarande när Erik träffade sin pappa. Den 25 april skickade M.G. ett e-brev till förvaltningen. Hon uppgav då bl.a. att Erik inte kände något förtroende för socialtjänsten och att det därför inte var möjligt att någon från socialförvaltningen närvarade när Erik skulle träffa pappan. M.G. uppgav även att hon önskade att kommunikationen mellan henne och A.J. i fortsättningen skulle ske genom deras respektive ombud.

Under kontakterna mellan socialförvaltningen, M.G. och A.J. lades ett förslag fram om att A.J. och Erik skulle träffas i en bowlinghall. Den 26 april, efter en diskussion med två andra socialsekreterare, upprättade den ansvariga socialsekreteraren följande tjänsteanteckning:

Aktuell situation

Lämnar info om vad som hänt de senaste dagarna samt den kontakt som hållt med föräldrar, deras ombud och BUP. Den oro för att mamma inte kommer att fullfölja sitt eget förslag kring hur pappa och Erik ska träffas första gången lyfts upp till diskussion samt hur hon troligtvis kommer att påverka Eriks psykiska mående och möjlighet till goda stunder med pappa negativt.

Bedömning

Bra om pappa skickar inbjudan till bowling som mamma föreslagit och om Erik kommer till bowlingen bör minst två socialsekreterare närvara, dels för att säkerställa att mötet inte innehåller påtryckningar från pappa och för att trygga upp för pappa så att inte mamma uppger att pappa uppträtt olämpligt under mötet. Bedömning görs att Erik efter det mötet inte ska tillbaka till mamma utan att han och pappa erbjuds placering tillsammans där de får möjlighet att umgås och börja om lite från början i sin relation. Socialtjänsten bör i mötet med Erik och pappa vara tydliga med att det inte finns alternativ och att detta nu är bestämt. Så att Erik kan vara lugn i att han inte sviker mamma genom detta och att detta är ett beslut som inte pappa har tagit utan socialtjänsten. För att trygga upp situationen ytterligare och vara beredd på allt är det bra att ha backup av polis. Om det visar sig att Erik bryter ihop och det finns behov av fysiskt stöd i att få med Erik från platsen kan vi ta hjälp av polisen på plats. Viktigt är också att koppla in psykolog Emil så snart som möjligt så att han kan påbörja samtalsbehandling redan dagen efter med pappa och Erik.

Socialförvaltningen informerade A.J. och hans ombud om sin planering. Träffen mellan A.J. och Erik i bowlinghallen blev dock inte av eftersom M.G. inte lyckades förmå Erik att gå dit.

Följande dag, den 3 maj, besökte två socialsekreterare Erik på skolan för att samtala med honom och försöka få honom att frivilligt följa med till familjecentrum Fyrbodal där pappan väntade. Enligt en journalanteckning blev Erik ledsen vid mötet och sprang ut från rummet utan kläder och skor. Socialsekreteraren valde enligt anteckningen att inte springa efter Erik eftersom de befann sig i skolan och då bedömningen gjordes att Erik inte skulle följa med dem frivilligt.

Senare samma dag beslutade socialnämndens förste vice ordförande att omedelbart omhänderta Erik enligt 6 § LVU. Av en tjänsteanteckning den dagen framgår bl.a. följande:

Mamma har under lång tid, ca två år motarbetat alla pappas försök till att lösa konflikten genom samarbete, hon har också valt att bryta gemensamma överenskommelser samt tidigare tingsrättsbeslut samt undanhållit Erik från pappa i långa perioder. Bedömning görs att vi måste ingripa direkt och att vi inte kan vänta längre och tro att situationen går att lösa på frivillig väg då mamma har nekat kontakt med socialtjänsten och ej vill medverka till en förändrad situation för Erik och bistå verkställighet att tingsrättsdom där pappa tilldömts vårdnaden och boendet.

Bedömning

Som framgår av den rättsliga reglering som jag redogjort för ovan är utgångspunkten att socialtjänsten får bistå föräldrar när ett barn ska flytta från den ena till den andra föräldern. Socialförvaltningens medverkan förutsätter båda föräldrarnas samtycke, och förvaltningen ska arbeta i samråd med dem.

I det här fallet diskuterade socialförvaltningen inte planeringen inför mötet i bowlinghallen med M.G. och tycks inte ens ha informerat henne om att förvaltningen då skulle försöka förmå Erik att följa med till pappan. Inte heller gjordes besöket i Eriks skola i samråd med M.G. Förvaltningen har således försökt att ”verkställa” domen om vårdnad bakom ryggen på M.G. Detta står i uppenbar strid med hur socialtjänsten ska arbeta. Det kan också ifrågasättas hur förvaltningens planering och agerande i detta skede förhåller sig till bestämmelserna om egenmäktighet med barn i 7 kap. 4 § BrB.

Enligt nämndens remissvar gjorde förvaltningen bedömningen att tvångsåtgärder var nödvändiga för att bryta den destruktiva situation som Erik befann sig i och då det inte hade varit möjligt att på frivillig väg flytta över Erik till pappan.

LVU är en skyddslagstiftning som ska se till att barn och ungdomar under vissa särskilda förutsättningar får den hjälp och det stöd som de behöver när insatserna inte kan ges med de berörda personernas samtycke. Beslut om vård enligt LVU får självfallet inte fattas för att tillgodose något annat ändamål än de som anges i LVU. Vidare är det först om det är sannolikt att ett barn behöver vård enligt LVU som det, under de förutsättningar som jag redogjort för ovan, får fattas beslut om ett omedelbart omhändertagande.

Jag betvivlar inte att den utdragna tvisten mellan Eriks föräldrar var påfrestande för pojken och noterar att Eriks skola hade gjort en anmälan om oro för

honom. Jag ifrågasätter alltså inte att nämnden hyste en oro för Eriks hälsa och utveckling. Vid bedömningen av nämndens agerande går det emellertid inte att bortse från att pappan efter tingsrättens dom den 10 april hade ensam vårdnad om Erik och att pappan en vecka senare hade sökt hjälp hos socialtjänsten för bistånd med överflyttning av Erik från mamman till honom. Han önskade också stöd i form av en kontakt med BUP och en psykolog som kunde ”ta emot Erik vid behov och eventuellt stötta pappa i föräldraskapet”. Pappan förefaller alltså ha varit positiv till att Erik skulle få det stöd han kunde behöva med anledning av flytten till honom.

Den första förutsättningen för ett beslut om omedelbart omhändertagande är, som framgår ovan, att nämnden bedömer att det är sannolikt att den unge är i behov av vård enligt LVU, dvs. vård som inte kan ges med vårdnadshavarens – i det här fallet pappans – samtycke. Den frågan har inte ens berörts i nämndens remissvar. Där förklaras i stället att beslutet att omhänderta Erik ”var nödvändigt, då alla andra möjligheter till att verkställa tingsrättens dom uttömts samt att det bedömdes vara nödvändigt utifrån Eriks hälsa och fortsatta utveckling”. I den journalanteckning som gjordes samma dag som Erik omhändertogs sägs bl.a. att ”vi måste ingripa direkt och att vi inte kan vänta längre och tro att situationen går att lösa på frivillig väg då mamman [...] ej vill medverka till en förändrad situation för Erik”. I beslutet om omedelbart omhändertagande finns en redogörelse för den aktuella situationen. Där beskrivs konflikten mellan föräldrarna och sägs att Erik påverkats negativt och visat allvarliga symptom på att inte må bra. Något egentligt skäl till varför situationen var så akut att ett omedelbart omhändertagande var oundvikligt anges inte, och behovet av vård enligt LVU berörs inte heller här. Beslutet om omedelbart omhändertagande upphävdes efter några få dagar. Enligt det beslutet bedömdes Erik ”inte längre vara i behov av skydd då han nu är tillsammans med sin pappa och vårdnadshavare”. Det kan tilläggas att någon ansökan om vård inte gavs in till förvaltningsrätten.

Sammantaget kan jag, mot bakgrund av det som har kommit fram i utredningen, inte dra någon annan slutsats än att beslutet att omhänderta Erik fattades enbart av det skälet att det ansågs angeläget att snarast genomföra överflyttningen av Erik från mamman till pappan, dvs. för att ”verkställa” tingsrättens dom om vårdnad.

Som jag har påpekat tidigare är det i första hand föräldrarna själva som ska se till att ett barn lämnas över när en domstol har beslutat om en ändring av vårdnaden. Om föräldrarna så önskar kan socialtjänsten bistå dem med överflyttningen. Om föräldrarna däremot är oense och barnet inte frivilligt lämnas över till vårdnadshavaren ska socialtjänsten självfallet inte bistå vårdnadshavaren med detta. Han eller hon får i stället vända sig till domstol och begära verkställighet enligt reglerna i 21 kap. FB.

Jag har inte någon invändning mot att socialförvaltningen tog kontakt med M.G. när A.J. vände sig till förvaltningen för att få hjälp med överflyttningen av Erik. Förvaltningen kunde naturligtvis också, utifrån en bedömning av Eriks bästa, föra en diskussion med A.J. och M.G. om stöd och hjälp från förvaltningens sida. Det borde dock i det här fallet i ett tidigt skede ha stått klart för

förvaltningen att det inte skulle komma att bli fråga om en överflyttning i samförstånd mellan föräldrarna. I stället för att ingripa på det sätt som gjordes borde nämnden ha hänvisat A.J. till att ansöka om verkställighet av tingsrättens dom med stöd av bestämmelserna i 21 kap. FB. De bestämmelserna har kommit till för att värna om barnets intressen när föräldrarna inte själva kan genomföra överflyttningen av barnet efter ett domstolsbeslut om en ändring av vårdnaden eller boendet. Genom att socialförvaltningen agerat vid sidan av bestämmelserna i FB har de regler som syftar till att tillvarata barnets bästa i en situation som den aktuella åsidosatts.

Det är förvånande att socialförvaltningen under handläggningen av ärendet inte verkade för att A.J. skulle ansöka om verkställighet enligt 21 kap. FB och anmärkningsvärt att nämnden i sitt yttrande till JO inte ens har berört de bestämmelserna. Dessa omständigheter ger, i förening med förvaltningens hela agerande i ärendet, anledning att ifrågasätta förvaltningens kunskaper om regelverket på området.

Sammanfattningsvis konstaterar jag att förvaltningen har försökt hjälpa den ena föräldern att ”verkställa” vårdnadsdomen bakom ryggen på den andra föräldern, att nämnden har beslutat om ett omedelbart omhändertagande enligt LVU i stället för att hänvisa vårdnadshavaren till att ansöka om verkställighet enligt reglerna i 21 kap. FB samt att reglerna i FB över huvud taget inte tycks ha övervägts under handläggningen av ärendet. Sammantaget är bristerna i handläggningen allvarliga. För detta ska nämnden kritiseras.

Verkställighet av beslut om omedelbart omhändertagande genom polishandräckning

Bedömning

Av 43 § LVU framgår att polismyndigheten ska lämna biträde bl.a. för att på begäran av socialnämnden, en ledamot av nämnden eller en tjänsteman som nämnden har förordnat, genomföra beslut om vård eller omhändertagande med stöd av LVU. I lagen anges inte några ytterligare förutsättningar för när polishandräckning ska få användas eller några närmare anvisningar om hur en sådan åtgärd ska genomföras. Rent allmänt vill jag framhålla att det endast i nödfall bör komma i fråga att anlita polis och att omhändertagandet självklart ska utföras på ett sätt som är så skonsamt som möjligt för barnet.

Jag har i det föregående avsnittet kritiserat nämnden för beslutet att omhänderta Erik med stöd av 6 § LVU. Om man bortser från den saken och enbart bedömer verkställigheten som sådan finner jag skäl att i den delen uttala följande.

Nämnden har i sitt remissvar uppgett att det var nödvändigt med polishandräckning för att verkställa beslutet om omedelbart omhändertagande. Utredningen ger mig inte underlag för att hävda att det saknades förutsättningar för nämnden att begära handräckning av polis. Även sedan nämnden har begärt handräckning är det emellertid nämnden som har det övergripande ansvaret för att åtgärden genomförs på ett lämpligt sätt. Situationen vid ett polisinslagande

kan exempelvis i värsta fall utveckla sig på ett sådant sätt att omhändertagandet bör skjutas upp. Det är i så fall socialnämnden som ansvarar för att det sker.

Av en journalanteckning som gjordes av socialsekreteraren Jonna Mo den 3 maj framgår följande under rubriken Verkställning av beslut:

U.t. åker tillsammans med socialsekreterare Liselott Molander för att möta upp polisen för verkställande av beslut. Polisen inväntar socialtjänsten en bit från moderns bostad. Modern åker förbi tillsammans med Erik och polis gör bedömningen att åka efter. U.t. och kollega kör bakom polisbilen. Efter ca 1 km stannar modern då polisen satt på blåljus. Socialtjänsten väntar en bit från då polis rekommenderat detta. Erik följer med polisen och modern går fram till socialtjänstens bil för att få mer information om vad som händer. Liselott Molander går ut och förklarar situationen för modern medan u.t. sitter kvar i bilen. Polisen åker efter socialtjänsten till Fyrbodals familjecentrum. Erik är under bilfärden ledsen.

Anteckningen ger anledning att ifrågasätta om man från socialtjänstens sida över huvud taget hade tänkt igenom och diskuterat olika handlingsalternativ med polisen för det fall att något oväntat skulle inträffa under verkställigheten. Den ger också ett intryck av att socialsekreterarna i alltför hög utsträckning lämnade över till polisen att bestämma hur man skulle agera i den situation som uppstod. Det är alltså tveksamt om socialtjänsten tog tillräckligt ansvar för att se till att handräckningen genomfördes på ett så skonsamt sätt som möjligt för Erik. Jag har dock inte underlag för att uttala någon kritik mot socialnämnden för agerandet i den här delen.

Övrigt

Det som M.G. har anfört i övrigt föranleder inte något uttalande eller någon ytterligare åtgärd från min sida. Vad gäller M.G:s klagomål mot en domare vid Vänersborgs tingsrätt har jag samrått med justitieombudsmannen Lars Lindström.

Ärendet avslutas med den allvarliga kritik mot socialnämnden som framgår av det ovan anförda.

På grund av den allvarliga kritiken mot socialnämnden finner jag skäl att sända en kopia av beslutet till Inspektionen för vård och omsorg, IVO, som är ordinarie tillsynsmyndighet för socialtjänsten.

Fråga om socialnämnden vid omplacering av ett barn som vårdas enligt LVU ska fatta ett formellt placeringsbeslut redan när barnet påbörjar inskolning i ett nytt familjehem

(Dnr 224-2013)

Beslutet i korthet: Två barn som var omhändertagna enligt LVU skulle omplaceras från ett jourhem till ett familjehem. För att möjliggöra en trygg och bra övergång för barnen bedömde socialnämnden att det var nödvändigt med en inskolningsperiod. Barnen vistades därför i det nya familjehemmet några dagar innan beslutet om omplacering fattades. Under hela inskolningsperioden hade jourhemsföräldrarna daglig kontakt med familjehemmet.

Varje tillfällig vistelse utanför ett familjehem behöver inte föregås av ett placeringsbeslut av nämnden. Även om avsikten med vistelsen i det nya familjehemmet var att den skulle övergå i en stadigvarande placering får barnen i det här fallet, mot bakgrund av att det endast varit fråga om en kort period, anses ha varit placerade i jourhemmet under inskolningen. JO uttalar därför inte någon kritik mot inskolningen. Däremot kan nämnden inte undgå kritik för att beslutet om omplacering fattades av nämndens ordförande. Den beslutanderätt som ordföranden har är avsedd att användas i akuta situationer. Här var det dock fråga om en omplacering som hade planerats och förberetts en tid. Frågan borde därför i stället ha tagits upp i nämnden eller nämndens utskott.

Bakgrund

Sari K. har två barn, A.F., född 2005, och J.F., född 2007. Barnen omhändertogs i mitten av februari 2012 med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, och placerades i ett jourhem.

I en anmälan till JO i november 2012 framförde Jari J., som är samboende med Sari K., klagomål mot bl.a. socialtjänsten i Borlänge kommun (dnr 5964-2012). Jari J. uppgav bl.a. att socialtjänsten hade omplacerat barnen utan att socialnämnden hade fattat något beslut om omplacering.

En handläggare hos JO hämtade in muntliga upplysningar från mottagningssekreteraren Linda Masser vid socialtjänsten i Borlänge kommun. Linda Masser uppgav bl.a. följande. Barnen placerades tillfälligt i familjehemmet B./J. efter ett ordförandebeslut den 22 februari 2012. Den 21 maj 2012 beslutade nämndens ordförande att barnen skulle placeras i familjehemmet G./S.

Mot bakgrund av vad som hade kommit fram beslutade JO den 4 december 2012 att inte fortsätta utredningen, och ärendet avslutades.

Anmälan

Jari J. lämnade herefter in en ny anmälan mot socialtjänsten i Borlänge kommun. Han uppgav bl.a. följande. De uppgifter som Linda Masser lämnade till JO i ärendet dnr 5964-2012 är delvis felaktiga. Barnen placerades i ett nytt familjehem ungefär en vecka innan ett formellt beslut fattades. Eftersom barnen flyttade till det nya familjehemmet innan socialnämnden hade fattat ett beslut

om omplacering kunde Sari K. inte överklaga beslutet och begära inhibition. Jari J. och Sari K. fick inte del av beslutet förrän vid midsommar.

Jari J. bifogade två e-postmeddelanden till anmälan. Det ena meddelandet hade skickats från socialtjänsten till Sari K. den 8 maj 2012 och innehöll följande meddelande.

Hej!

Vill informera dig om att dina barn kommer att skolas in i det nya familjehemmet, H. och L. i Mockfjärd, under vecka 19 och 20, med början idag. Från och med vecka 21 kommer de att bo stadigvarande i Mockfjärd.

Sofia B kommer i eftermiddag att åka till J. och V. och berätta ovanstående för barnen. Därefter kommer de nya familjehemsföräldrarna att komma dit för att presentera sig och träffa barnen.

På fredag kommer troligen V. att åka och hälsa på i Mockfjärd tillsammans med barnen. Bedömning görs utifrån barnens behov kring hur inskolningen ska fortlöpa.

Vi kommer informera barnens nuvarande skola samt dagis om flytten. Vi kommer att se till att barnen får börja på skola/dagis i Mockfjärd och att det blir en överlämning från deras nuvarande skola/dagis.

Mvh

Sofia Borgström & Sofia Nylén

Advokaten Jens-Victor Palm och jur.kand. Emilie Righammar lämnade därefter, som ombud för Jari J., in vissa kompletteringar till anmälan, bl.a. ett beslut från Socialstyrelsen den 8 januari 2013, dnr 9.2-9309/2012.

Utredning

JO begärde att Arbetsmarknads- och socialnämnden i Borlänge kommun skulle yttra sig över vad som hade anförts i anmälan. I ett remissvar anförde nämndens arbetsutskott bl.a. följande.

12.05.21 fattade socialnämndens ordförande beslut om att omplacera J.F. och A.F. till familjehemmet H.G. och L.G. Placeringen hos V.B. och J.J. (jourfamilj) kvarstår fram till detta datum.

För att möjliggöra en trygg start i det nya familjehemmet, där den stadigvarande placeringen skulle ske under v. 21, skedde innan dess en inskolning av barnen. Informationen delges vårdnadshavare via mail daterat 12.05.08 se akt bilaga 2.

Inskolningen skedde enligt följande:

12.05.08 H.G. och L.G. besöker barnen i jourfamiljen V.B. och J.J.

12.05.11 V.B. följer barnen och hälsar på i det tilltänkta familjehemmet.

12.05.14 Barnen vistas hos det tilltänkta familjehemmet H.G. och L.G. och sover där över natten.

12.05.15 Det tilltänkta familjehemmet H.G. och L.G. åker tillbaka med barnen till V.B. och J.J. Den nya handläggaren Gerd Edström träffar barnen i jourfamiljen. Barnen har önskemål om att sova ytterligare en natt hos det tilltänkta familjehemmet H.G. och L.G. Detta bedöms vara det bästa för barnen utifrån deras önskemål.

12.05.16 Sker umgänge mellan modern och barnen i jourfamiljen V.B. och J.J. enligt tidigare uppgjord överenskommelse. Barnen återvänder sedan till det tilltänkta familjehemmet H.G. och L.G.

12.05.16–12.05.21 Barnen vistas hos det tilltänkta familjehemmet H.G. och L.G. Barnen är fortfarande placerade hos V.B. och J.J. under denna inskolningsperiod. V.B. har daglig kontakt med H.G. och L.G. under denna period för att försäkra sig om att det fungerar bra för barnen i det tilltänkta familjehemmet.

Synpunkter och bedömning:

För att åstadkomma en trygg och bra övergång för barnen till det nya familjehemmet så bedömdes det vara viktigt och nödvändigt med en inskolningsperiod. Det tidigare jourhemmet fanns då kvar som stöd under en period vilket bedömdes vara det bästa för barnen. Utifrån detta skedde således en stadigvarande placering hos H.G. och L.G. 12.05.21.

Jens-Victor Palm och Emelie Righammar kommenterade remissvaret och anförde bl.a. följande. Barnen flyttade till det nya familjehemmet i Mockfjärd innan nämnden beslutade om omplacering den 21 maj 2012. Det styrks av att kommunen ansökte om ändrad betalningsmottagare av barnbidraget den 9 maj 2012.

I ett beslut den 19 november 2014 anförde *JO Wiklund* följande.

Rättslig reglering

När ett barn vårdas med stöd av LVU är det socialnämnden som bestämmer hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska vistas under vårdtiden. Om nämndens beslut om var den unge ska vistas inte kan avvaktas får ordföranden eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat besluta i frågan (11 § LVU). Nämndens beslut i frågan om placering kan överklagas till domstol (41 § LVU).

Ett enskilt hem som vid upprepade tillfällen tar emot barn för tillfällig vård och fostran kallas för jourhem. Ett barn får inte vårdas i ett jourhem längre tid än två månader räknat från den tidpunkt då nämndens utredning avslutades om det inte finns särskilda skäl (6 kap. 6 § fjärde stycket socialtjänstlagen [2001:453], SoL).

En omplacering av ett barn ska föregås av en utredning (11 kap. 1 § SoL). I ärendet om omplacering är vårdnadshavaren part. Av 11 kap. 8 § första stycket SoL och 17 § förvaltningslagen (1986:223) följer att vårdnadshavaren som regel ska underrättas om utredningsmaterialet och om sin rätt att yttra sig över det innan ärendet avgörs.

Bedömning

A.F. och J.F. omhändertogs i mitten av februari 2012 med stöd av LVU. Barnen placerades i ett jourhem. Den 21 maj 2012 fattade arbetsmarknads- och socialnämndens ordförande ett beslut om att omplacera barnen till ett familjehem i Mockfjärd. Av remissvaret framgår att barnen dessförinnan ”skolades in” i det nya familjehemmet under en tvåveckorsperiod.

Jari J. har klagat på att barnen rent faktiskt flyttade till det nya familjehemmet innan nämnden hade fattat ett beslut om omplacering.

Det är, som redogjorts för ovan, nämnden som bestämmer var den unge ska vistas under vårdtiden. Nämndens beslut om placering kan överklagas. Det

finns inte några bestämmelser som reglerar övergången från ett familjehem till ett annat. Vid åtgärder som rör barn ska emellertid barnets bästa alltid beaktas (1 kap. 2 § SoL, se även 1 § femte stycket LVU).

En placering i ett familjehem kräver noggranna förberedelser. Till stor del består förberedelserna av att tillgodose det informationsbehov som finns hos alla berörda. Socialtjänsten måste vid en placering ha barnets perspektiv för ögonen och kontinuerligt informera barnet om vad som händer, vad som gäller och vad som planeras härnäst. Inför en placering i familjehem är det viktigt att barnet får sådan information att han eller hon kan bilda sig en uppfattning om familjen (se Barn och unga i familjehem och HVB – Handbok om socialnämndens ansvar och uppgifter, Socialstyrelsen, 2013, s. 174 f.).

Det är naturligtvis svårt att generellt uttala sig om hur nämnden på ett bra sätt ska förbereda barn, vårdnadshavare och familjehemsföräldrar inför en omplacering. Vilka åtgärder som bör vidtas skiljer sig åt från fall till fall. Ett sätt att förbereda både barnet och familjehemsföräldrarna kan emellertid vara att successivt ”skola in” barnet och på så sätt vänja barnet vid den nya familjen och den nya miljön.

För att möjliggöra en trygg och bra övergång för A.F. och J.F. till det nya familjehemmet bedömde nämnden att det var nödvändigt med en inskolningsperiod. Inskolningen innebar att barnen vistades i det nya familjehemmet några dagar innan beslutet om omplacering fattades. Under hela inskolningsperioden hade jourhemsföräldrarna daglig kontakt med det nya familjehemmet.

Varje tillfällig vistelse utanför familjehemmet behöver inte föregås av ett placeringsbeslut av nämnden. Familjehemmet bör t.ex. kunna låta barnet bo hos sina mor- eller farföräldrar över en helg eller en kortare period under ett lov. Det måste alltså vara möjligt för nämnden att tillåta vissa rent tillfälliga vistelser utanför familjehemmet utan att nämnden behöver fatta ett formellt beslut om var barnet ska vistas.

Även om avsikten med vistelsen i det nya familjehemmet var att den skulle övergå i en stadigvarande placering får barnen, mot bakgrund av att det endast varit fråga om en kort period, anses ha varit placerade i jourhemmet under inskolningen. Det finns inte skäl för mig att uttala någon kritik mot inskolningen i det nya familjehemmet.

När det gäller beslutet om omplacering som ordföranden fattade den 21 maj 2012 vill jag tillägga följande. Enligt huvudregeln i 11 § LVU är det nämnden som ska besluta om var den unge ska vistas. Ordföranden har dock enligt 11 § tredje stycket LVU behörighet att fatta ett beslut om placering eller omplacering. Den beslutanderätten är avsedd att användas endast om nämndens beslut i frågan inte kan avvaktas, dvs. i akuta situationer (se prop. 1981/82:8 s. 64 f.).

Omplaceringen av A.F. och J.F. aktualiserades inte från en dag till en annan utan hade planerats och förberetts en tid. Mot den bakgrunden borde frågan om omplacering ha tagits upp i nämnden eller nämndens utskott. För handläggningen i den delen kan nämnden inte undgå kritik.

Det som Jens-Victor Palm och Emelie Righammar har anfört i övrigt ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Kritik mot en handläggare vid en socialförvaltning för att hon vid genomförandet av en s.k. vårdnadsutredning agerat på ett sådant sätt att det funnits fog för att ifrågasätta hennes opartiskhet

(Dnr 48-2013)

Beslutet i korthet: Den som företräder det allmänna ska enligt 1 kap. 9 § regeringsformen iakttä saklighet och opartiskhet i sin verksamhet. Det innebär bl.a. att han eller hon ska förhålla sig så att hans eller hennes opartiskhet inte med fog kan ifrågasättas. Detta gäller inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts. Det har också betydelse hur agerandet har uppfattats.

JO har funnit ett antal brister under handläggningen av en vårdnadsutredning som en familjerättssekreterare vid socialnämnden i Luleå har ansvarat för. Bristerna har främst bestått av att uppgifter som talade till moderns nackdel har utelämnats, att faderns begäran om information har hanterats oprofessionellt samt att handläggaren på moderns begäran har upprättat en skrivelse, vilken kan uppfattas som att hon uttalat sig till fördel för modern. JO uttalar i beslutet att bristerna vid en samlad bedömning visar att det funnits fog för att ifrågasätta handläggarens opartiskhet. Handläggaren får kritik för att inte ha uppfyllt kraven i 1 kap. 9 § regeringsformen.

Bakgrund

Emil N. och Ulrika S. har tre barn tillsammans, en son som är född 2006 och tvillingflickor som är födda 2008. I september 2008 flyttade Ulrika S. med barnen till en hemlig ort och de beviljades s.k. skyddade personuppgifter. Ulrika S. väckte i oktober 2008 talan om ensam vårdnad om barnen vid Eskilstuna tingsrätt. I en dom den 12 maj 2010 beslutade tingsrätten att Ulrika S. skulle ha ensam vårdnad om de tre barnen, medan Emil N. skulle ha visst umgänge med dem. Något umgänge kom inte till stånd. Emil N. väckte därefter talan om ensam vårdnad vid Stockholms tingsrätt. Tingsrätten meddelade dom den 2 juli 2012. Vårdnaden om barnen överflyttades då till Emil N. Domstolen beslutade om sedvanligt helg- och lovumgänge för Ulrika S.

Socialnämnden i Luleå kommun har vid två tillfällen genomfört en vårdnads-, boende- och umgängesutredning. Den första utredningen genomfördes på uppdrag av Eskilstuna tingsrätt, i samverkan med Socialnämnden i Strängnäs kommun. Den utredningen färdigställdes under 2009. Därefter fick socialnämnden i uppdrag av Stockholms tingsrätt att utföra en utredning tillsammans med Socialnämnden i Nacka kommun. Utredningen färdigställdes under 2011. Ansvarig utredare inom Socialnämnden i Luleå kommun har varit familjerättssekreteraren Berith Alderblom.

Sedan Stockholms tingsrätts dom från den 2 juli 2012 vunnit laga kraft beslutade Socialnämnden i Nacka kommun den 10 oktober 2012 att med stöd av 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, omedelbart omhändertaga barnen. De placerades i ett jourhem tillsammans med Emil

N. Senare flyttade barnen hem till Emil N., och socialnämnden upphävde beslutet om omhändertagande.

Den 30 oktober 2012 väckte Ulrika S. talan om ensam vårdnad vid Lycksele tingsrätt. Tingsrätten meddelade dom den 12 juli 2013 och beslutade att Emil N. även fortsättningsvis skulle ha ensam vårdnad om barnen. Ulrika S. fick visst umgänge. Domen vann laga kraft.

Anmälan

Advokat Ia Sveger framförde, som ombud för Emil N., klagomål mot socialförvaltningen i Luleå kommun. Hon ifrågasatte på flera punkter förvaltningens handläggning i samband med och efter den vårdnads-, boende- och umgängesutredning som Socialnämnden i Luleå kommun utförde mellan den 13 juni och den 17 november 2011 (i fortsättningen vårdnadsutredningen).

Ia Sveger anförde bl.a. följande. När Emil N. blev ensam vårdnadshavare om barnen begärde han att få ta del av samtliga handlingar och uppgifter om barnen från socialförvaltningen. Familjerättssekreteraren behandlade inte hans begäran på ett korrekt sätt. I vårdnadsutredningen har handläggaren valt att bortse från betydelsefull och relevant information. Det framstår som klart att hon har blivit partisk i ärendet och frångått den objektivitet som hon som anställd på en myndighet ska iaktta. Handläggaren skrev även på begäran av Ulrika S. ett ”intyg” som rörde vårdnadsålet och som Ulrika S:s ombud gav in till Lycksele tingsrätt i den rättsprocess som pågick där.

Utredning

Ärendet remitterades till Socialnämnden i Luleå kommun som i ett remissvar anförde i huvudsak följande:

Redogörelse för handläggningen

Barnen W., A. och L. har varit aktuella inom socialtjänsten i Luleå sedan maj 2009. Ärendet inom socialtjänsten i Luleå har främst berört familjerättsens område. Barnen har fram till och med 2012-09-21 haft skyddade adressuppgifter.

Vid barn- och ungdomssektionen, socialförvaltningen i Luleå har barnen [...] vid flera tillfällen varit föremål för anmälningar gällande misstanke om barn som far illa. Förhandsbedömningar och ställningstaganden att inte inleda utredning enligt 11 kap. SoL har skett vid samtliga tillfällen. Under hösten 2012 har anmälningar om misstanke att barn far illa inkommit till socialtjänsten i Luleå. Anmälningarna har överförts till socialtjänsten i Nacka kommun då vårdnadshavaren är folkbokförd där samt att Nacka kommun inlett utredning enligt kap. 11 SoL.

Socialförvaltningens familjerätt i Luleå har i samverkan med socialtjänsten i Strängnäs respektive Nacka utfört två vårdnads-, umgänges- och boendeutredningar. Upplysningar enligt föräldrabalken har också lämnats i ärendet. Umgängesstöd har beviljats när så varit aktuellt.

Bedömning angående det JO-anmälan berör

När familjerätten inom socialtjänsten utreder vårdnad, boende och umgänge sker samtal med berörda vårdnadshavare och barn. Samtal med barn sker om det är möjligt med utgångspunkt från ålder och mognad. Uppgifter tas även in från bl.a. förskola och skola. Utredningarna gällande vårdnad, boende och umgänge sker på uppdrag av tingsrätten. När uppdraget är slutfört avslutas ärendet. Det förekommer att enskilda har kontakt med familjerätten efter att ett ärende har avslutats. Samtalen betraktas som rådgivning varför dessa inte journalförs. Ulrika S. har under åren haft rådgivningssamtal med ansvarig familjerättshandläggare Berith Alderblom. Vid återupprepade tillfällen har handläggaren uppmanat Ulrika S. att medverka till att umgänge genomförs enligt gällande domar från tingsrätten.

Begäran om handlingar

I det nu gällande ärendet [...] har barnen och modern haft sekretesskyddade adressuppgifter under flera år. Emil N. erhöll 2012-09-21 ensam vårdnad om barnen. Samma dag erhöll Socialnämnden en begäran från Emil N. om att erhålla samtliga handlingar i ärendet rörande barnen. Ulrika S. hade skyddade adressuppgifter till och med 2012-10-03. En skriftlig begäran inkom från Emil N:s ombud, advokat Ia Sveger, angående utlämnande av handlingar. Med anledning av att Ulrika S. fortfarande vid detta tillfälle hade sekretesskyddade adressuppgifter beslutade socialchef Mikael Lekfalk att vissa uppgifter i journalerna skulle vara sekretessbelagda. 2012-09-27 sändes journaler samt skriftligt beslut med besvärshänvisning till Emil N.

2012-10-04 inkom skriftlig begäran från advokat Ia Sveger att erhålla de tidigare journalerna som var sekretessbelagda.

2012-11-06 inkom via fax skriftlig begäran från advokat Ia Sveger om att få ta del av de sekretesskyddade journalerna, orosanmälan från 2010, samt uppgifter om kvinnojour, BUP och förskolan. Socialnämnden sände 2012-11-07 svar via e-post på frågorna om BUP och förskolan. 2012-11-12 sändes journaler och orosanmälan till ombudet. 2012-11-16 inkom begäran från advokat Ia Sveger om ytterligare handlingar i ärendet. Från familjerättens sida var det oklart vilka handlingar det kunde handla om eftersom det kunde konstateras att samtliga handlingar redan lämnats ut. Vårdnadsutredningar, domar o dyl. hade Emil N. redan erhållit, liksom hans ombud. Socialnämnden sände på begäran vårdnadsutredningarna, nya tillkommande journaler efter den senaste begäran samt ett brev som tydliggjorde att samtliga handlingar från akterna sänts till Emil N.

Socialnämnden har aldrig haft någon avsikt att undanhålla uppgifter för vårdnadshavare. Då modern till att börja med hade sekretesskyddade adressuppgifter hanterade socialnämnden begäran om handlingar med utgångspunkt från det förhållandet. De svar som ansvarig handläggare sedan avgivit gällande förskola, BUP och kvinnojour hänfördes till den vårdnads-, boende- och umgängesutredning som färdigställdes i november 2011. I samband med den utredningen fick rektor vid förskolan bl.a. frågan om hur länge förskolan känt barnen, svaret var sedan 2009. Det fanns inget skäl för socialnämnden att ytterligare ställa frågor om barnen då vistats på fler förskolor. Barnen har aldrig haft någon enskild kontakt via BUP, det är endast modern som haft föräldrastöd.

Övriga uppgifter i JO-anmälan

När familjerätten i samband med upplysningar eller vårdnads-, boende och umgängesutredningar redovisar uppgifter från kontakter med socialtjänsten tas ett socialregisterutdrag. Anmälningar som inkommer angående misstanke om att barn far illa och där ett ställningstagande sker att inte inleda utredning tillförs den kronologiska pärm. Dessa anmälningar bedöms via barn- och

ungdomssektionen. Det innebär att uppgifterna inte finns i socialregistret, varför de inte heller redovisas i dokumentation från familjerätten.

Till familjerätten har ingen information inkommit om att barnen [...] skulle haft kontakt med socialtjänsten i Piteå, via behandlare Marianne K. Marianne K. har däremot tidigare haft anställning vid kvinnojouren i Luleå och då haft ansvar för behandling av barn.

Angående den skriftliga redovisning som umgängesstödet Jan I. sände till socialnämnden betraktades den som minnesanteckningar. En sammanfattande journalanteckning gällande umgänget skrevs, uppgifterna som redovisades i utredningen kommunicerades och godkändes av Jan I.

De uppgifter som ansvarig handläggare lämnat till Ulrika S. i oktober 2012 skedde på direkta frågor från hennes ombud. Svaren på frågorna skedde i huvudsak med utgångspunkt från den bedömning som lämnats i senaste vårdnads, boende- och umgängesutredningen 2011.

I anmälan till JO redovisas uppgifter från ett snabbyttrande till Lycksele tingsrätt 2012-11-28 att "- uppgifter från socialtjänsten i Luleå som framförde att de var oroliga för hur barnen har det i sin mors vård och vad modern är kapabel att göra...". Ansvariga handläggare från socialtjänsten i Luleå har inte gjort någon anmälan om oro för barnen, ej heller lämnat någon bedömning angående moderns föräldraförmåga i samband med de kontakter som varit med socialtjänsten i Nacka kommun.

Ia Sveger kommenterade nämndens remissvar.

Såväl Ia Sveger som socialnämnden har lämnat in handlingar, t.ex. vårdnadsutredningen, aktuella domar, journalanteckningar, barnavårdsutredningar och viss korrespondens.

I ett beslut den 29 september 2014 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

Twistefrågor som rör vårdnad om barn, barns boende och umgänge med barn avgörs ytterst av domstol. Av 6 kap. 19 § föräldrabalken, FB, följer att rätten ska se till att dessa frågor blir tillbörligt utredda. Domstolen har möjlighet att ge en socialnämnd i uppdrag att utse någon som kan genomföra en utredning av frågorna. När en sådan utredning har färdigställts kan den part som anser att det finns felaktigheter i utredningen påpeka det för domstolen. Domstolen ska självständigt pröva vilket värde uppgifterna i en utredning har, och domstolen kan ta initiativ till ytterligare utredningsåtgärder.

Efter att ha gått igenom handlingarna i ärendet har jag funnit skäl att kommentera vissa delar av innehållet i den vårdnadsutredning som en tjänsteman vid socialförvaltningen i Luleå kommun har utfört. Jag kommer även att göra några uttalanden om handläggningen av en utlämnandeframställning och begäran om upplysningar samt frågan om upprättande av "intyg" på begäran av en part. Jag avslutar med synpunkter på det som har framförts om att socialförvaltningen vid handläggningen har brutit i kraven på saklighet och opartiskhet.

Vårdnadsutredningen

Det finns inga bestämmelser som reglerar vad en vårdnads-, boende- och umgängesutredning ska innehålla. En allmän utgångspunkt är dock att utredningen

ska begränsas till sådant som objektivt sett kan vara relevant för frågans bedömning. Utredningen ger ett viktigt underlag för domstolens beslut. Utredningen måste därför vara noggrant och omsorgsfullt utförd. Den bör redovisa alla omständigheter som domstolen bör känna till.

Den som är ansvarig för utredningen avgör hur den ska bedrivas. Det är viktigt att utredningsförfarandet i tvister om vårdnad m.m. bedrivs effektivt och problemorienterat. Hur noggrant de uppgifter som föräldrarna lämnar till utredaren ska redovisas och hur mycket information om barnet som ska tas med i redovisningen måste dock avgöras från fall till fall (prop. 1997/98:7 s. 91).

Utdrag ur socialregister

I anmälan framförs klagomål mot att handläggaren har underlåtit att redovisa en orosanmälan i vårdnadsutredningen.

I vårdnadsutredningen redovisas under rubriken Utdrag ur socialregister några händelser som ägde rum mellan januari 2010 och oktober 2011. Bland annat redovisas två polisanmälningar som förvaltningen har tagit del av, en inkommen orosanmälan, diverse expedieringar till Stockholms tingsrätt och beslutet att förordna Jan I. till umgängesstöd.

Av de handlingar som har fogats till anmälan framgår det att en anonym anmälare tog kontakt med barn- och ungdomssektionen den 4 oktober 2011 utifrån oro för de aktuella barnen. I anteckningen från telefonsamtalet noteras i huvudsak följande:

Anmälaren uppger att denne har gått förbi lägenheten vid flera tillfällen och det har då varit ett hänglås utanför dörren. Kedjan har gått från handtaget på ytterdörren till ledstången som går uppför trappan. Det har gått att öppna dörren på glänt.

Vid ett flertal tillfällen har anmälaren hört barnen inne i lägenheten och har inte hört någon vuxen vara där. De har då varit inlåsta på detta sätt. Vid ett tillfälle har barnet pratat med anmälaren utifrån att de öppnat dörren på glänt och ropade på mamma. Barnen uppgav att de var ensamma hemma.

Uppgifterna medförde att socialförvaltningen tog kontakt med Ulrika S. och gjorde ett hembesök hos henne. Därefter beslutade förvaltningen att inte inleda någon utredning.

Nämnden har i remissvaret anfört att orosanmälningar som inte leder till att en utredning inleds sätts in i en kronologisk pärm och att det inte görs någon notering om anmälan i socialregistret. Av den anledningen redovisades inte den anonyma orosanmälan och inte heller de åtgärder som förvaltningen vidtog i familjerättens utredning.

Det svar som nämnden har lämnat stämmer inte med de uppgifter som har redovisats i vårdnadsutredningen. I utredningen redovisas, i motsats till vad nämnden har anfört, en uppgift om en tidigare gjord orosanmälan från en rektor som inte ledde till någon utredning. Det anges inte i remissvaret varför den orosanmälan har redovisats men inte den senare. Det är naturligtvis viktigt att samtliga relevanta uppgifter redovisas i en vårdnadsutredning. Vad som är relevant måste avgöras från fall till fall. Enligt min mening är dock uppgifter till socialtjänsten om oro för barns levnadsförhållanden från någon som står helt utanför föräldrarnas konflikt något som ofta bör redovisas. De uppgifter som

lämnades till förvaltningen den 4 oktober 2011 var objektivt sett av sådan art att de borde ha nämnts i utredningen. Uppgifterna lämnades till förvaltningen en kort tid innan vårdnadsutredningen avslutades. Nämnden har inte gjort gällande att familjerätten inte underrättades om anmälan. Det är därför förvånande att anmälan inte nämnts i utredningen. Om familjerätten inte fick del av uppgifterna i anmälan finns det anledning för nämnden att se över hur den interna kommunikationen fungerar i ärenden som rör barn.

Redovisning av uppgifter om förskola och referenter

Anmälaren anser att redovisningen i vårdnadsutredningen av barnens förskoleplacering har varit bristfällig. Redovisningen har enligt anmälaren gett intryck av att barnen endast gick på *en* förskola trots att de när utredningen färdigställdes hade varit inskrivna på fyra olika förskolor i samma kommun. Till anmälan fogades ett brev från Roger Stenberg, Hägerns förskola, där han uppgav att barnen under utredningstiden hade haft fyra förskoleplaceringar, varav en placering (dag- och nattförskola) hade gällt parallellt med de övriga tre.

I vårdnadsutredningen antecknas i den här delen, under rubriken Aktuell situation, att omstruktureringar i barnomsorgen ledde till att barnen fick byta förskola hösten 2010 och att de går i förskola tre dagar i veckan. Handläggaren har under rubriken Referenter redovisat en sammanfattning av svar på frågor ställda till personal på förskolan. Av sammanfattningen framgår bl.a. att personalen har känt barnen sedan 2009, att de är i förskolan tre dagar per vecka och att det inte finns något i barnens situation som oroar personalen.

Nämnden har i remissvaret anfört att rektorn vid förskolan fick frågan hur länge förskolan hade känt barnen och att svaret var sedan 2009. Därmed fanns enligt nämnden ingen anledning att ställa ytterligare frågor om huruvida barnen hade vistats på fler förskolor.

Jag vill återigen framhålla att en vårdnadsutredning ska användas som ett underlag vid domstolens prövning. Utredningen bör därför innehålla en beskrivning av de faktiska förhållanden som barnet lever under, så att domstolen kan skapa sig en uppfattning om hur barnets situation ser ut. En redovisning av barnets förskole- eller skolsituation är viktig information som bör finnas med. Vanligen innehåller utredningen också information om barnet som personal vid förskolor och skolor har lämnat. Av flera anledningar, bl.a. för att kunna bedöma om barnet är tryggt i sin nuvarande situation och för att kunna värdera de uppgifter som personalen har lämnat, är det självklart viktigt för domstolen att känna till om barnet har gått på flera förskolor och om relationen mellan barnet och personalen är väletablerad eller inte.

Utifrån det som har kommit fram kan jag konstatera att vårdnadsutredningen inte ger en rättvisande bild av hur barnomsorgen för dessa barn såg ut, vilket inte är tillfredsställande. Man kan av utredningen även dra den felaktiga slutsatsen att referentsamtal har hållits med personal vid förskolan, trots att det i själva verket var förskolans rektor som lämnade uppgifterna. Jag kan i sammanhanget inte undgå att notera att rektorn året innan hade anmält oro för barnen. Jag har tagit del av underlaget till den anmälan, och där framkom det att förskolans personal under en längre tid hade känt oro för barnen då de bl.a.

hade bristande hygien och saknade lämpliga kläder. Detta borde ha lett till ett ingående samtal med förskolans personal. Nämnden har inte lämnat en tillfredsställande förklaring till bristerna i utredningen i denna del.

Redovisning av uppgifter från umgängesstöd

Stockholms tingsrätt beslutade i september 2011 om visst umgänge mellan Emil N. och barnen med umgängesstöd. Socialnämnden i Luleå kommun fick i uppdrag att utse en person som skulle medverka vid umgänget och förordnade i oktober 2011 Jan I. till sådan person. Det framgår av de handlingar som jag har haft tillgång till att Jan I. träffade Ulrika S. tillsammans med barnen vid fyra tillfällen, s.k. inskolningsträffar. Efter det tredje och fjärde tillfället ringde Jan I. till handläggaren för att redogöra för hur det hade gått på träffarna.

I anmälan görs gällande att de uppgifter som Jan I. har lämnat till utredaren i telefonsamtal har antecknats på ett missvisande sätt och att viktig information har utelämnats till fördel för Ulrika S. Vidare har anmälaren riktat klagomål mot att den redogörelse som Jan I. skrev och skickade till förvaltningen i december 2011 inte skickades vidare till den tingsrätt som handlade det pågående vårdnads målet.

Under rubriken Umgänge med umgängesstöd i vårdnadsutredningen redogörs för ett samtal med Jan I. den 11 november 2011 enligt följande:

Jan I. meddelade undertecknad, 2011-11-11 att han inte kommer kunna fullfölja sitt uppdrag. Han upplever att han fått en bra kontakt med samtliga barn och utifrån den erfarenhet han har av andra uppdrag skulle detta kunna ha fungerat. Jan är alltid noga med att förklara för barnen att han kommer vara med hela tiden då de träffar pappa och att pappa ser fram emot och vill få träffa dem.

Det som hindrar honom att utföra uppdraget är att barnen säger att de inte vill träffa pappa Emil. [Barnet; *JO:s anmärkning*] W. uttrycker också att pappa slår. Jan I. kan inte utifrån barnens negativa svar att träffa pappan se någon möjlighet att det skulle kunna genomföras något möte.

Jan I. har i den skriftliga redogörelsen utförligt beskrivit vad som hände vid varje möte med Ulrika S. och barnen. Utöver det som har antecknats i vårdnadsutredningen har Jan I. beskrivit moderns agerande i inte helt positiva ordalag. Jan I. har antecknat att han både den 10 och den 11 november 2011 ringde till ansvarig handläggare och berättade vad som hade hänt och att han kände sig utnyttjad av Ulrika S.

Socialnämnden har i remissvaret anfört att Jan I:s skriftliga redogörelse betraktades som en minnesanteckning. Vidare har nämnden anfört att det skrevs en sammanfattande journalanteckning som Jan I. fick ta del av och också godkände.

Av dokumentationsskyldigheten enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, följer att uppgifter som en myndighet får och som har betydelse för ärendets avgörande ska antecknas. Det finns inget krav på ett ordagrant återgivande, men det ligger i sakens natur att anteckningen måste ge uttryck för det som uppgiftslämnaren har berättat. Utifrån det underlag som jag har tillgång till konstaterar jag att uppgifterna i vårdnadsutredningen stämmer med det som Jan I. själv har redovisat. Däremot har handläggaren inte gjort

några noteringar om det som Jan I. har uppgett om Ulrika S:s agerande. Även om det naturligtvis kan vara svårt att ta till sig alla uppgifter vid ett telefonsamtal anser jag att den anteckning som gjordes i det här fallet bättre borde ha återspeglat det som Jan I. gett uttryck för.

När det gäller frågan om förvaltningen borde ha lämnat Jan I:s redogörelse till tingsrätten vill jag först nämna något om handlingen som sådan. Av bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen, TF, framgår att en handling som förvaras hos en myndighet och är att anse som antingen inkommen till eller upprättad hos myndigheten är en allmän handling (2 kap. 3 § TF). Jag återkommer nedan till frågan om utlämnande av allmänna handlingar. I 2 kap. 9 § TF anges vad som utgör minnesanteckningar. Med sådana avses normalt sett föredragningspromemorior och andra anteckningar som görs under beredningen av ett ärende och som inte tillför ärendet några nya sakuppgifter. Minnesanteckningar är normalt sett inte allmänna handlingar. Skrivelsen från Jan I. var en handling som hade lämnats in till myndigheten och förvarades där. Skrivelsen var därmed en allmän handling och skulle inte ha betraktats som en minnesanteckning.

Jan I:s skrivelse handlade om hans iakttagelser och upplevelser vid inskolningsträffarna inför barnens umgänge med Emil N. Den skickades in till socialförvaltningen i december 2011, cirka en månad efter det att vårdnadsutredningen hade färdigställts och skickats till domstol.

Den redogörelse som Jan I. kom in med innehöll uppgifter som väsentligt avvek från de som hade redovisats i utredningen. Uppgifterna hade betydelse när det gällde att bedöma bl.a. varför umgänget inte hade fungerat. Förvaltningen hade måhända kunnat uppmärksamma domstolen på att det hade kommit in nya uppgifter. Mest naturligt hade det dock varit att låta parterna ta del av de nya uppgifterna och överlåta till dem att avgöra om det fanns skäl att begära en komplettering av vårdnadsutredningen eller åberopa skrivelsen i domstolsprocessen. Det är inte tillfredsställande att förvaltningen förhöll sig passiv med anledning av Jan I:s redogörelse.

Begäran om utlämnande av allmänna handlingar m.m.

De grundläggande bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. TF. Där regleras också primärt frågan om utlämnande av allmänna handlingar. I 2 kap. 12 § TF föreskrivs att en allmän handling som får lämnas ut på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift ska tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Den som önskar ta del av handlingen har i sådant fall enligt 2 kap. 13 § TF även rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En begäran om att få en kopia ska behandlas skyndsamt. En myndighet får inte efterforska en sökandes identitet eller av vilket skäl en handling begärs ut om inte uppgifterna behövs för att pröva frågan om sekretess (2 kap. 14 § tredje stycket TF).

JO har i ett flertal beslut uttalat att innebörden av skyndsamhetskravet i TF är att besked i en utlämnandefråga normalt bör lämnas samma dag. Någon eller några dagars fördröjning kan godtas om det är nödvändigt för att myndigheten

ska kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig och kan lämnas ut. Ett visst dröjsmål är vidare ofrånkomligt om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material.

Om 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. Den enskilde har rätt att få ett sådant formellt beslut oavsett vad som är grunden för att avslå begäran. Myndighetens avslagsbeslut får enligt 2 kap. 15 § första stycket TF och 6 kap. 7 och 8 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, överklagas hos kammarrätt. Av 20 och 21 §§ förvaltningslagen (1986:223), FL, följer att ett beslut ska vara motiverat och försett med en anvisning om hur beslutet kan överklagas.

En myndighet har även en upplysningsskyldighet gentemot allmänheten. Den innebär att en myndighet ska lämna en uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten på begäran av en enskild, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång (6 kap. 4 § OSL). En myndighets beslut att vägra lämna ut en uppgift får, till skillnad mot vad som gäller om en myndighet beslutar att inte lämna ut en allmän handling, enligt 6 kap. 7 § första stycket 3 OSL inte överklagas.

Utöver de bestämmelser som anges ovan har en myndighet enligt bestämmelserna i 4 och 5 §§ FL en allmän serviceskyldighet gentemot enskilda. Serviceskyldigheten omfattar bl.a. att lämna upplysningar till den enskilde och att besvara frågor från enskilda så snart som möjligt.

Den 24 september 2012 begärde Emil N. via sitt ombud att få ta del av samtliga journalanteckningar om barnen, information om var barnen går i förskola och information om på vilken BUP-mottagning barnen gått samt övriga handlingar och information som Emil N. i egenskap av vårdnadshavare behövde och hade rätt att få ta del av. Ombudets begäran ledde till en e-postkonversation med handläggaren. Konversationen bifogades anmälan till JO.

Delar av konversationen har följande lydelse:

Den 25 september 2012, kl. 13.12 (från handläggaren)

Hej

Jag har ingen information om vilken förskola barnen går på eller om de har kontakt med BUP.

Den 25 september 2012, kl. 16.30 (från ombudet)

Berith,

Du har i en vårdnadsutredning ingiven till Stockholms tingsrätt daterad den 17 november 2011 varit i kontakt med en förskola då måste du rimligtvis ha en uppgift om namnet på förskolan eller eventuell barnomsorg. Det står angivet på sidan 6 Luleå kommun, såsom referenter. Det borde rimligtvis framkomma i journalanteckningarna som vi har begärt in.

Den 25 september 2012, kl. 16.31 (från ombudet)

Ursäkta du har även BUP som referent i utredningen så du bör rimligen ha namn och nummer på denna person.

Den 25 september 2012, kl. 16.39 (från handläggaren)

Hej,

Ursäkta men jag svarade på nuläget. Jag vet inte var barnen har sin barnomsorg just nu. Barnen har heller mig veterligt inte själva haft BUP kontakt.

Den 25 september 2012, kl. 17.27 (från ombudet)

Var gick de på förskolan när du gjorde din utredning? Det måste väl finnas ett namn? Vad menar du med att barnen inte haft BUP-kontakt? Du har ju pratat med BUP i utredningen – vilken BUP är detta? Har Ulrika uppgivit om hon bytt förskola efter våren 2012 och var W. går i skola sedan hösten?

Har du skickat journalanteckningarna till byrån?

Den 26 september 2012, kl. 10.45 (från handläggaren)

Hej,

Journaler kommer skickas till dig under veckan.

I utredningen står det att Ulrika har kontakt med BUP inte barnen. Jag har uppfattat det så att barnen har bytt barnomsorg men jag vet inte var. Pröva kontakta barn- och utbildningsförvaltningen.

Den 26 september 2012, kl. 11.38 (från ombudet)

Jag vill ha namn och nummer på den tidigare förskolan som du har namnet på och talat med i vart fall i fjol. Även BUP-mottagningen för Ulrika som du har talat med vill vi ha namn och nummer till tack. När fick du en uppgift på att barnen bytt förskola?

Socialchefen i Luleå kommun fann i ett beslut den 27 september 2012 att delar av journalanteckningarna omfattades av sekretess och därför inte kunde lämnas ut. Övriga journalanteckningar och begärda handlingar skickades till Emil N.

I anmälan har det framförts klagomål mot att socialförvaltningen har underlåtit att lämna ut vissa handlingar. Som exempel nämns den skrivelse som Jan I. skickade in till förvaltningen. Vidare riktas klagomål mot att socialsekreteraren i ett e-brev den 7 november 2012 frågade efter syftet med en senare begäran om att få ut handlingar.

Jag har tidigare redogjort för de bestämmelser som reglerar förfarandet vid en utlämnandebegäran och regleringen i fråga om utlämnande av uppgifter. Utredningen visar att förvaltningen har handlagt den första utlämnandeframställningen med den skyndsamhet som krävs enligt TF. Myndigheten har också meddelat ett formellt avslagsbeslut som har varit möjligt att överklaga. Det är en grundläggande princip att samtliga begärda handlingar ska lämnas ut om de inte omfattas av sekretess. Det är naturligtvis inte tillfredsställande att förvaltningen felaktigt betraktade skrivelsen från Jan I. som en minnesanteckning och att den av den anledningen inte lämnades ut. I övrigt ger utredningen inget stöd för att förvaltningen har låtit bli att lämna ut handlingar. Jag förutsätter dock att förvaltningen tar till sig mina synpunkter i den här delen så att det vid framtida utlämnandeframställningar inte råder någon oklarhet om vilken typ av handlingar som är allmänna och offentliga.

Jag övergår därefter till frågan om förvaltningens upplysningsskyldighet. Rent allmänt vill jag här framhålla att det ibland kan vara svårt att avgöra om en enskild har begärt att få ta del av en allmän handling eller en uppgift ur en allmän handling eller om den enskilde endast vill ha svar på en allmän fråga. Om det är oklart måste förvaltningen i vissa fall ta kontakt med den enskilde för att reda ut vad som har begärts.

Den begäran som är föremål för min granskning består av två delar, dels en begäran om att få ta del av handlingar, dels en begäran om att få information. Ombudet begärde att få information om barnens förskola och BUP-kontakt. Begäran ledde till den e-postkonversation som jag har redovisat ovan. Konversationen ger enligt min mening ett intryck av en ovilja hos handläggaren att besvara frågorna. Enligt vårdnadsutredningen var handläggaren tidigare i kontakt med personal på förskolan och en psykolog på BUP-mottagningen. Även om namnen inte har redovisats i utredningen måste utredaren ha gjort egna anteckningar om detta. Handläggaren borde därför ha haft möjlighet att besvara frågorna. En tjänsteman måste bemöta enskilda på ett professionellt sätt, och de skyldigheter som följer av en allmän tjänst ska naturligtvis efterlevas. Det bemötande som ombudet fick i det här avseendet är inte tillfredsställande.

Slutligen vill jag kommentera handläggarens fråga till ombudet i samband med den senare utlämnandeframställningen i november 2012. Jag har tagit del av ett e-postmeddelande den 7 november 2012 från handläggaren till ombudet där handläggaren skriver ”Det jag undrar över vilket ert syfte är med att få ut handlingarna?”. Nämnden har inte kommenterat detta i remissvaret. Jag vill återigen erinra om att en myndighet inte får efterforska en sökandes identitet eller av vilket skäl en handling begärs ut om uppgifterna inte behövs för att frågan om sekretess ska kunna prövas. I handläggarens meddelande anges inget som ens antyder att frågan ställdes av den anledningen. Det saknades därför laglig grund för frågan. Det är anmärkningsvärt att saken inte har berörts i nämndens remissvar.

Utfärdande av skrivelse på begäran av part

I anmälan framförs klagomål mot att den familjerättssekreterare som hade ansvaret för att utföra vårdnadsutredningen på begäran av Ulrika S:s ombud skrev ett ”intyg” den 3 december 2012. Ombudet lämnade in skrivelsen till Lycksele tingsrätt i det mål om vårdnad m.m. som inleddes där i oktober 2012. Anmälaren anför att uppgifterna i intyget är anmärkningsvärda mot bakgrund av att Socialnämnden i Nacka kommun beslutade att omhänderta barnen den 10 oktober 2012 på grund av bl.a. uppgifter från Luleå kommun.

Till anmälan har den aktuella skrivelsen fogats. Den innehåller bl.a. en beskrivning av utredarens kontakter med Ulrika S. sedan 2009. Vidare antecknas följande:

Ulrika har godtagit tingsrättens beslut om umgängesstöd och har skött inskolning av umgängesstödet med barnen. Då hon ansett att behov fanns att trygga upp kring barnen har hon också ordnat med umgängeslokaler. Ulrika har förstått tingsrättens beslut om överflyttning av barnen till pappan och frågat hur den ska ske. Däremot har hon gjort klart att hon kommer överklaga till varje instans.

I Nacka kommuns upplysningar enligt 6 kap. 20 § andra stycket FB till Lycksele tingsrätt daterade den 28 november 2012 redogörs för bl.a. följande under avsnittet Förekomst i socialregistret i Nacka kommun:

121010 beslutade ordföranden i Social- och äldrenämnden att barnen skulle omhändertas jml 6 § LVU då det fanns påtaglig risk för att deras hälsa och

utveckling skulle skadas allvarligt. Bedömningen gjordes mot bakgrund av [---]

- uppgifter från socialtjänsten i Luleå som framförde att de var oroliga för hur barnen har det i sin mors vård och vad modern är kapabel att göra

Enligt remissvaret baserades uppgifterna i skrivelsen från handläggaren på den vårdnadsutredning som utfördes 2011 och på direkta frågor från Ulrika S:s ombud. Nämnden förnekar att ansvariga handläggare har gjort någon bedömning av Ulrika S:s föräldraförmåga i samband med kontakterna med socialtjänsten i Nacka kommun.

Jag har tidigare redogjort för bestämmelsen i FB som anger när en socialnämnd ska yttra sig till domstol i ett vårdnadsfall. Det är viktigt att socialnämnden iakttar stor försiktighet om uppgifter lämnas utöver den lagreglerade skyldigheten (se t.ex. JO 2013/14 s. 411, dnr 6120-2011). Den skrivelse som handläggaren upprättade i det här fallet föregicks inte av någon begäran från rättsens sida, utan den skrevs på uppdrag av och skickades direkt till Ulrika S:s ombud. Det finns i och för sig inte något formellt hinder mot att socialtjänsten på begäran av en förälder lämnar skriftlig information om ett barn. En annan sak är att vilka uppgifter som får lämnas ut kan vara begränsat av den sekretess som gäller för uppgifterna inom socialtjänsten. Det är vidare viktigt att den som upprättar en skrivelse eller lämnar ett eventuellt utlåtande endast uttalar sig om omständigheter som han eller hon har tillräcklig kännedom om. En sådan skrivelse ska som regel endast innehålla en redovisning av faktiska förhållanden och inte några värderingar eller bedömningar.

I det här ärendet har familjerättssekreteraren varit ansvarig handläggare för två vårdnadsutredningar. Hon hade därmed omfattande kännedom om familjens förhållanden, vilket innebär att en part eller domstolen, om skrivelsen vidarebefordrades dit, skulle kunna fästa särskilt avseende vid hennes uppgifter och ställningstagande. Det kan därför ifrågasättas om handläggaren över huvud taget borde ha upprättat en skrivelse på begäran endast av den ena parten. Under alla förhållanden borde handläggaren ha varit ytterst försiktig med hur hon formulerade sig och vilka uppgifter som hon lämnade samt försäkrat sig om att skrivelsen inte kunde uppfattas som att hon gjorde någon egen bedömning av situationen. Enligt min uppfattning har handläggaren inte iakttagit en sådan försiktighet som krävs, och innehållet i skrivelsen kan uppfattas som att hon har uttalat sig till fördel för modern, vilket inte är ett godtagbart agerande från en tjänsteman.

När det gäller uppgifterna i upplysningarna enligt 6 kap. 20 § andra stycket FB från Nacka kommun kan jag bara konstatera att den kommunen uppenbarligen har fått uppfattningen att Luleå kommun har känt oro inför barnens situation hos modern och att det var ett av skälen till att barnen omhändertogs.

Frågan om saklighet och opartiskhet

I 1 kap. 9 § regeringsformen slås fast att företrädare för det allmänna ska iakttä saklighet och opartiskhet i sin verksamhet. Kravet på saklighet får bl.a. anses innebära att myndigheters åtgärder och beslut inte får utgå från ovidkommande hänsyn och vara godtyckliga utan ska vara rationella och logiskt motiverade. Kravet på opartiskhet betyder att det allmännas företrädare ska vara objektiva

i sin tjänsteutövning och förhålla sig så att deras opartiskhet inte med fog kan ifrågasättas. Bestämmelsen omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller ett annat handlande från en myndighet. Även hur myndighetens agerande har uppfattats är av betydelse (se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, 2013, s. 59).

Jag har tagit del av och gått igenom ett omfattande material i det här ärendet, och jag har funnit skäl att göra ett antal kritiska uttalanden som rör delar av handläggningen vid förvaltningen. Den ansvariga handläggaren har haft kontakt med Ulrika S. och barnen sedan 2009, och hon har ansvarat för två vårdnadsutredningar som förvaltningen har genomfört.

När det gäller innehållet i vårdnadsutredningen har jag funnit att den orosanmälan som kom in till förvaltningen i slutet av utredningstiden, och som innehöll allvarliga uppgifter om hur barnen hölls inlåsta, borde ha redovisats. Jag har vidare anmärkt att beskrivningen i vårdnadsutredningen av hur barnomsorgen ordnades för barnen inte gav en rättvisande bild av hur barnomsorgen såg ut. I vårdnadsutredningen redovisades inte heller uppgifterna från umgängestödet Jan I. i sin helhet. Det han hade uppgett till förvaltningen om moderns agerande vid inskolningsträffarna och att han kände sig utnyttjad av henne har utelämnats. Jag har också funnit att handläggarens konversation med Emil N:s ombud ger intryck av en ovilja att besvara de frågor som ombudet ställde. Slutligen har jag funnit skäl att ifrågasätta handläggarens åtgärd att författa en skrivelse på begäran av Ulrika S:s ombud. Utlåtandet innehåller uppgifter som skulle kunna tolkas som att handläggaren har tagit ställning för modern.

De brister som jag har funnit i vårdnadsutredningen har främst bestått av att uppgifter som talade till moderns nackdel har utelämnats. Därutöver har faderns begäran om information hanterats oprofessionellt, och handläggaren har senare upprättat den ovannämnda skrivelsen på begäran av modern.

En myndighet och dess tjänstemän ska iakttä de krav på ett korrekt uppträdande och vänligt bemötande som följer med den offentliga tjänsten. Det är viktigt att den enskilde upplever att ärendet hanteras på ett objektivt och sakligt sätt i enlighet med den lagstiftning som gäller. Med hänsyn till de viktiga uppgifter som familjerätten har när det gäller ärenden som rör barn måste handläggarna vinnlägga sig om att föräldrarna inte får anledning att misstänka att myndigheten inte är objektiv. De brister jag har påpekat visar vid en samlad bedömning att det funnits skäl att ifrågasätta handläggarens opartiskhet. Handläggaren har därmed enligt min mening inte uppfyllt kraven på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen. För detta ska handläggaren kritiseras.

Avslutningsvis vill jag erinra om att nämnden har det övergripande ansvaret för att verksamheten vid förvaltningen uppfyller de krav som ställs upp i 3 kap. 3 § SoL. Enligt den bestämmelsen ska insatser inom socialtjänsten vara av god kvalitet. Verksamheten ska bedrivas av personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras. Jag utgår därför från att nämnden vidtar de utbildnings- eller andra åtgärder för att kvalitetssäkra verksamheten som kan motiveras av mina uttalanden.

Kritik mot en socialförvaltning för hur genomförda samarbetsamtal har redovisats till tingsrätten

(Dnr 4353-2013)

Beslutet i korthet: Humanistiska nämnden i Örnsköldsvik hade fått i uppdrag av tingsrätten att genomföra samarbetsamtal med två föräldrar. Resultatet av sådana samtal ska redovisas till domstolen. Det ska framgå av redovisningen om föräldrarna har ingått överenskommelser eller om samtalen inte längre tjäna något syfte. Eftersom det som har kommit fram vid samtalen omfattas av sekretess ska man däremot inte redogöra för samtalsens innehåll.

Förvaltningen får kritik för att redovisningen av samtalen innehöll en redogörelse för innehållet i samtalen och familjerättens bedömning av föräldrarnas förmåga att se till barnens bästa, utan att detta hade begärts av domstolen.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Håkan M. klagomål mot två familjerättssekreterare vid välfärdsförvaltningen i Örnsköldsviks kommun. Klagomålen rörde bl.a. att familjerättssekreterarna till tingsrätten hade redovisat resultatet av samarbetsamtal som hade ägt rum med två föräldrar. Han anförde bl.a. följande.

Anna H. och Jonas R. var parter i ett tvistemål vid Örnsköldsviks tingsrätt som rörde frågor om vårdnad och boende om deras tre gemensamma barn. Tingsrätten beslutade den 15 februari 2013 att uppdra åt Humanistiska nämnden att hålla s.k. samarbetsamtal med föräldrarna. Familjerättssekreterarna Linda Karlfors och Liselott Sjökvist genomförde fem samtal. De tre första samtalen dokumenterades i ett protokoll och de två övriga samtalen i var sitt protokoll. Han ifrågasätter den redovisning till tingsrätten som familjerättssekreterarna lämnade den 14 maj 2013.

Till anmälan hade bl.a. förvaltningens skrivelse till tingsrätten den 14 maj 2013 fogats. I det dokumentet, som var undertecknat av Linda Karlfors och Liselott Sjökvist, redovisades bl.a. när samarbetsamtal hade ägt rum, föräldrarnas inställning till skolgången för två av barnen och att ”Utifrån barnens bästa behöver föräldrarna snarast bestämma skolplaceringen så att [en av döttrarna] och [sonen] så tidigt som möjligt får veta vilken skola de ska börja på vid höstterminens start 2013”. Vidare anfördes bl.a. följande:

Föräldrarna är överens om att de misstror varandra och har lätt att missuppfatta vad det är de har kommit överens om. Följden av det här är att i dagsläget pratar inte föräldrarna med varandra om frågor som rör barnen. Någon möjlighet till flexibilitet inför barnens behov är svårt att uppnå.

Föräldrarna upplevs ha stora svårigheter att samarbeta för gemensamma lösningar kring barnen. Samtalsledarna upplever att [modern] i större mån haft fokus på vad som blir bäst för barnen och strävan att föräldrarna gemensamt ska samarbeta i frågor kring [barnen]. Samtalsledarna bedömer inte att föräldrarna via samarbetsamtal eller liknande kan nå bättre samarbete i framtiden med anledning av föräldrarnas misstro mot varandra.

Utredning

JO begärde att Humanistiska nämnden skulle göra en utredning och lämna ett yttrande när det gällde frågan om det funnits förutsättningar för att redovisa samarbetsamtalen till tingsrätten på det sätt som hade gjorts.

Nämnden beslutade att som sitt remissvar lämna in en skrivelse från välfärdsförvaltningen. I skrivelsen anfördes bl.a. följande:

När tingsrätten beslutar att uppdra åt socialnämnden att i barnens intresse anordna samtal i syfte att nå enighet mellan föräldrarna (samarbetsamtal) så ska utfallet av samarbetsamtalet redovisas. Några tydliga direktiv hur dessa återrapporteringar ska se ut har inte getts av tingsrätten eller av socialstyrelsen. JO (JO 1994/95 s 506) har uttalat att information om föräldrarnas ståndpunkter under samtalen inte bör lämnas till domstolen. I normalfallet redovisas om föräldrarna kommit överens eller inte utan någon form av bedömning från samtalsledarnas sida. Inför ett slutgiltigt beslut brukar tingsrätten begära in en vårdnads-, boende- och umgängesutredning enligt 6 kap. 19 § tredje stycket FB.

I det aktuella ärendet redovisades samtalets utfall till tingsrätten 2013-05-14. Vårdnadshavarna hade då inte nått en samförståndslösning kring var de två yngre barnen skulle gå i skola, tre månader innan skolstart. Handläggarna förmodade att tingsrätten skulle behöva fatta ett interimistiskt beslut i vårdnads- och boendefrågan för att skolfrågan därefter skulle kunna lösas. Det skulle inte enligt handläggarnas bedömning vara möjligt att genomföra en vårdnads-, boende-, umgängesutredning före skolstart. För att påskynda processen så att barnen så snart som möjligt skulle få veta vilken skola de skulle börja på efter sommarlovet valde handläggarna att redovisa utfallet av samarbetsamtalet på det sätt som gjordes. Syftet var att ge tingsrätten familjerättens uppfattning om vem av vårdnadshavarna som under samtalen tydligast förmått fokusera på barnens bästa.

Håkan M. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 25 mars 2015 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Enligt 6 kap. 18 § andra stycket föräldrabalken, FB, kan en domstol i ett mål om vårdnad, boende eller umgänge uppdra åt socialnämnden att i barnets intresse anordna samarbetsamtal i syfte att nå enighet mellan föräldrarna.

Socialnämnden ska enligt 5 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, sörja för att föräldrar kan erbjudas samarbetsamtal under sakkunnig ledning i syfte att nå enighet i frågor som rör deras barn när det gäller vårdnad, boende och umgänge.

En uppgift om en enskilds personliga förhållanden som har kommit fram under ett samarbetsamtal omfattas av sekretess om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men. Det framgår av 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. En uppgift som omfattas av sekretess får inte lämnas till en annan myndighet i andra fall än dem som anges i OSL, en annan lag eller i en förordning (8 kap. 1 § OSL). Enligt 12 kap. 2 § OSL kan den enskilde som huvudregel helt eller delvis häva den sekretess som gäller till skydd för honom eller henne (den enskilde kan alltså samtycka till att en uppgift lämnas ut).

Resultatet av sådana samarbetsamtal som en domstol har uppdragit åt nämnden att genomföra ska redovisas till domstolen. Det innebär att familje-

rätten ska informera om huruvida föräldrarna har ingått överenskommelser eller huruvida samtalen inte längre tjänar något syfte. Eftersom det som har kommit fram vid samtalen omfattas av sekretess ska man däremot inte redogöra för samtalsinnehåll. Information om parternas ståndpunkter bör inte heller lämnas till domstolen. Det är närmast parternas ansvar att i rättegången framföra sina ståndpunkter i tvistefrågorna. Det finns därför inte något behov av att familjerätten redovisar vad parterna i den delen har anfört vid samarbetsamtalen (JO 1994/95 s. 506, dnr 2522-1993 och Socialstyrelsen, "Vårdnad, boende och umgänge", s. 175).

I föräldrabalken finns regler (6 kap. 19 och 20 §§ FB) om hur tingsrätten kan inhämta uppgifter från socialtjänsten innan domstolen fattar beslut om vårdnad, boende eller umgänge. Ett yttrande till domstol som avges av socialnämnden eller av en tjänsteman efter nämndens delegation ska som huvudregel kommuniceras med föräldrarna innan det ges in till domstolen (jfr JO 2001/02 s. 282, dnr 556-2000, och JO 1996/97 s. 297, dnr 4414-1995).

I den skrivelse som i det här fallet lämnades till domstolen efter de genomförda samarbetsamtalen informerades domstolen bl.a. om respektive förälders inställning till barnens skolgång och om familjerättssekreterarnas bedömning av föräldrarnas förmåga att se till barnens bästa. Enligt remissvaret var det uttalade syftet att ge domstolen "familjerättens uppfattning om vem av vårdnadshavarna som under samtalen tydligast förmått fokusera på barnens bästa".

Handläggarnas redovisning och bedömning lämnades inte på begäran av tingsrätten utan på handläggarnas eget initiativ. JO har tidigare uttalat att bestämmelsen i 5 kap. 2 § socialtjänstförordningen (2001:937) ger stöd för att en socialnämnd som under en pågående tvist i domstol om vårdnad, boende och umgänge får kännedom om förhållanden som kan vara av betydelse för prövningen kan informera domstolen även om domstolen inte har begärt något yttrande (jfr JO:s beslut den 21 oktober 1997 i ärende dnr 3825-1996). Frågan om huruvida det finns skäl att lämna sådan information till domstolen ska prövas av nämnden som sådan eller av den eller de tjänstemän som nämnden har delegerat uppgiften till (jfr t.ex. JO 2001/02 s. 282, dnr 556-200). Ett sådant yttrande ska också enligt 11 kap. 8 § SoL kommuniceras med de som berörs innan det lämnas till domstolen.

Det kan ifrågasättas om uppgifterna i skrivelsen över huvud taget var av sådant slag att det fanns skäl att lämna dem till tingsrätten utan att domstolen hade begärt ett yttrande. Under alla förhållanden borde den frågan inte ha prövats av de berörda tjänstemännen utan av nämnden eller någon som fått den uppgiften av nämnden. Det verkar även som om uppgifterna lämnades utan att föräldrarna hade fått ta del av dem. Förvaltningen förtjänar kritik för handläggningen.

Det som Håkan M. har anfört i övrigt ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Kritik mot en socialnämnd för utformningen av ett brev i ett faderskapsärende

(Dnr 342-2013)

Beslutet i korthet: I ett ärende om faderskap fick en man, som enligt modern kunde vara far till barnet, ett brev som närmast gav intryck av att mannen kallades till familjerätten för att lämna ett DNA-prov. Brevet innehöll ingen information om att det var frivilligt att lämna provet. Brevet, som var mycket kortfattat, var i det avseendet direkt missvisande. Socialnämnden får kritik för utformningen av brevet.

Bakgrund

Den 26 oktober 2012 födde NN ett barn. Socialnämnden i Gävle kommun inledde därefter en s.k. faderskapsutredning. Vid ett samtal med NN uppgav hon att en man som hette Patric W. kunde vara far till barnet. Familjerätten skickade därefter ett brev till en Patric W i Gävle. I brevet anfördes följande:

Angående pågående faderskapsutredning, barn fött 26 oktober 2012.

Det har framkommit uppgifter om att du skulle kunna vara barnets fader. För att hitta barnets biologiska far, används DNA-analys, dvs munskrap på alla inblandade.

Du är välkommen till

Familjerätten, Socialtjänst Gävle, Norra Skeppargatan 15 A:

Onsdag 9 januari kl 13.15.

Ta med giltig legitimation.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Patric W. klagomål mot socialtjänsten i Gävle kommun. Patric W. anförde bl.a. att han inte hade något med faderskapet att göra och att förvaltningen sannolikt hade förväxlat honom med en annan man i Gävle med samma namn.

Utredning

JO begärde att Socialnämnden i Gävle kommun skulle yttra sig över det som hade framförts i anmälan.

I sitt remissvar anförde socialnämnden i huvudsak följande:

Allmänna regler och vägledning vid en faderskapsutredning

Att inhämta upplysningar:

Socialnämnden ska vid sin utredning inhämta upplysningar från modern och andra personer som kan lämna uppgifter av betydelse (2 kap. 4 § FB). Det är moderns upplysningar som ska vara utgångspunkten i en faderskapsutredning.

Socialnämnden är dock inte bunden av moderns ståndpunkt. Socialnämndens utredningsskyldighet i faderskapsärenden går så långt att utredaren har rätt att begära uppgifter från utomstående även utan moderns medgivande.

Om upplysningar kommer från annat håll än från modern ska hon givetvis få reda på vilka uppgifter som tillförts ärendet (16 § FL).

Uppgifter från utomstående:

Om utredaren får uppgifter från någon annan än modern om att en viss man kan vara far till barnet, bör modern få bemöta uppgifterna innan utredaren bedömer om mannen ska kontaktas.

Personsökning:

Det finns olika register att använda sig av när man med knapphändiga uppgifter söker en person som är tänkbar far till ett barn.

Takt och gott omdöme:

Även om socialnämndens utredningsskyldighet är långtgående ska den givetvis bedrivas med takt och gott omdöme. Patric W. anser att familjerätten handlagt ärendet felaktigt då han upplever sig ha blivit utpekad som far till ett barn fött ett visst datum. Han säger sig ha blivit förväxlad med en annan man med samma namn. Han känner sig upprörd och anklagad.

Aktuell faderskapsutredning inleddes 2012-11-01 efter att en underrättelse om att barnet fötts inkommit från skattemyndigheten. Handläggaren tog emot modern på ett första besök 2012-12-21 då tre MF-protokoll upprättades. Ett protokoll för varje man som kunde vara tänkbar far till aktuellt barn. Uppgifterna om den aktuella mannen var knapphändiga men det framkom att de hade träffats på en fest vid ett bestämt tillfälle. Datum, namn, ungefärlig ålder, tidpunkt och att han bodde i Gävle framkom. Uppgifter om adress fanns på övriga män men inte på den aktuella mannen. En sökning i befolkningsregistret gjordes och där framkom att det endast fanns en man med det namnet i Gävle. Uppgifterna om ålder gjorde att mannen kunde vara den uppgivne. Handläggaren bedömde att vi behövde få kontakt med mannen för att kunna fortsätta utredningen och att en kallelse, vilket är normalrutin, skulle skickas ut till Patric W. I kallelsen finns uppgifter om barnets födelsedatum, handläggare, kontaktuppgifter och uppgift om att han skulle kunna vara barnets fader. Patric W. säger sig ha försökt nå handläggaren men familjerätten säger att de inte fått någon sådan signal och tillgängligheten är hög hos familjerätten genom telefon, telefonsvarare, reception och öppettider.

Barnets rätt att få reda på sitt ursprung och få faderskapet fastställt har starkt stöd i svensk lagstiftning eftersom det kan ha en stor social betydelse, ekonomisk betydelse och även ibland en medicinsk betydelse för barnet. Därför har socialnämnden stöd i lagstiftningen för att efterforska vem som kan vara far till ett bestämt barn. Socialnämnden anser att Patric W:s intressen får stå tillbaka för socialnämndens rätt att ta kontakt med honom utifrån barnets rätt att få faderskapet fastställt. På grund av Patric W:s reaktion har dock familjerätten tänkt ändra sina rutiner på så sätt att de framöver kommer att lämna en mer pedagogisk information när de tillskriver de män som kan bli aktuella i en faderskapsutredning.

Utifrån ovanstående bedömer nämnden att det varit rätt att ta kontakt med den klagande utifrån den aktuella utredningen.

Patric W. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 15 september 2014 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Om modern vid ett barns födelse är gift med en man, ska den mannen enligt 1 kap. 1 § föräldrabalken (FB) anses vara barnets far. Om en man inte ska anses vara far är socialnämnden enligt 2 kap. 1 § FB skyldig att försöka utreda vem som är far till barnet och se till att faderskapet fastställs. Enligt 2 kap. 4 § FB ska socialnämnden vid sin utredning hämta in upplysningar från modern och andra personer som kan lämna uppgifter av betydelse för utredningen. Enligt 2 kap. 6 § FB bör socialnämnden verka för att en blodundersökning görs på modern, barnet och den som kan vara far till barnet, om den presumptive fadern begär det eller om det finns anledning att anta att modern haft samlag med fler än en man under den tid då barnet kan vara avlat.

Modern uppgav att det fanns tre män som kunde vara far till barnet. En av de tre männen hette Patric W. Några närmare uppgifter om honom, t.ex. var han bodde, kunde hon inte lämna. I ett sådant fall kan förvaltningen söka i olika register för att få fram uppgifter (jfr Socialstyrelsens publikation Att fastställa faderskap, 2005, s. 40 f.). Förvaltningen gjorde en kontroll i befolkningsregistret och fann den nu aktuella Patric W. Utifrån de knapphändiga uppgifter som förvaltningen hade och de utredningsåtgärder som varit möjliga finner jag inte skäl att ha några synpunkter på att förvaltningen tog kontakt med Patric W. Detta innebär emellertid inte att förvaltningens agerande är fritt från invändningar.

Som nämnts ovan bör nämnden verka för att det görs en blodundersökning när flera män kan vara tänkbara som far till ett barn. En socialnämnd kan emellertid inte tvinga någon att genomgå en sådan undersökning. Om någon part vägrar att medverka till att faderskapet utreds kan frågan hänskjutas till domstol för prövning (se Socialstyrelsens publikation Att fastställa faderskap, 2005, s. 62 f.).

Det brev som förvaltningen skickade till Patric W. var, som jag uppfattar det, en ”standardskrivelse” som används i den här typen av ärenden. Brevet gav närmast intryck av att Patrick W. kallades till förvaltningen för att lämna ett DNA-prov. Det framgick inte att det var frivilligt för honom att lämna provet och i det avseendet var brevet således direkt missvisande.

När det gäller utformningen av brevet i övrigt konstaterar jag att det var mycket kortfattat och måste, inte minst hos en helt oförberedd mottagare, rimligen väcka ett antal frågor. Vidare kan det knappast bedömas om det finns skäl att över huvud taget be en man, i det här fallet Patric W., att lämna ett DNA-prov innan mannen har fått tillfälle att yttra sig över de uppgifter som lett till att förvaltningen kontaktat honom. Sådana aspekter borde enligt min mening ha beaktats redan när ”standardskrivelsen” utformades. Jag har förståelse för att Patric W. blev upprörd när han fick brevet från förvaltningen, men har inte grund för att hävda att han borde ha kontaktas på annat sätt än genom ett brev.

Socialnämnden har i sitt remissvar uppgett att man i fortsättningen kommer att lämna en mer pedagogisk information i brev till män som kan bli aktuella i en faderskapsutredning. Mot den bakgrunden anser jag mig kunna lämna saken med den kritik mot utformningen av brevet i fråga som ligger i det ovan anförda.

Stöd och service till vissa funktionshindrade

Fråga om en kommun kunde avvakta med att pröva en ansökan om personlig assistans därför att Försäkringskassan ännu inte hade tagit ställning till en framställning om assistansersättning

(Dnr 3956-2013)

Beslutet i korthet: En kvinna ansökte i februari 2013 om personlig assistans enligt LSS hos socialnämnden och Försäkringskassan. Nämnden vidtog vissa utredningsåtgärder i anslutning till att ansökan kom in till myndigheten. Efter ett hembesök i april 2013 blev ärendet liggande fram till i slutet av augusti samma år utan att några aktiva utredningsåtgärder vidtogs eftersom nämnden avvaktade Försäkringskassans beslut. Nämnden fattade sitt beslut i början av december 2013.

JO uttalar att kommunen har det yttersta ansvaret för att alla som omfattas av LSS också får behovet tillgodosett. Att kvinnan även hade ansökt om personlig assistans hos Försäkringskassan innebar inte att nämnden kunde avvakta med att handlägga hennes ansökan.

Nämnden får kritik för den långa handläggningstiden.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO i juli 2013 framförde Stina J. klagomål mot biståndsenheten i Jokkmokks kommun. Hon anförde bl.a. följande. I februari 2013 ansökte hon om personlig assistans enligt LSS för sin son A., född 2007, hos kommunen och Försäkringskassan. Hon kontaktade kommunen ett flertal gånger och frågade efter ett beslut. Myndigheten uppgav att den avvaktade Försäkringskassans utredning för att se vad den skulle visa. Hon ifrågasatte om det var korrekt handlagt från kommunens sida.

Utredning

Inledningsvis hämtade JO in vissa handlingar från förvaltningen.

Därefter begärde JO att Socialnämnden i Jokkmokks kommun skulle yttra sig över vad som hade framförts i anmälan.

I remissvaret anförde socialnämnden följande.

Bakgrund

Aktualisering av ärendet har skett med anledning av den skriftliga ansökan som inkom 2013-02-21. Ansökan hade även skickats till Försäkringskassan. Undertecknad handläggare kontaktar A:s mamma Stina J. angående medicinskt underlag 2013-03-12, läkarintyget inkommer 2013-03-26.

Gemensamt besök med Försäkringskassans handläggare Britt-Marie Parffa hos Stina J., A. och hans mormor Lena. Kompletteringar av läkarintyg inkommer 2013-05-06 och 2013-05-08.

2013-07-25 undertecknad ringer upp Stina J. för att få information angående Försäkringskassans beslut av A:s ansökan. Stinas mamma Lena J. svarar i Stinas telefon och berättar att de har tänkt kontakta Jokkmokks kommun eftersom A. har fått avslag på sin ansökan angående assistansersättning av Försäkringskassans handläggare 2013-06-16.

Undertecknad har inte inlett utredningen i avvaktan på Försäkringskassans beslut. 2013-07-26 Stina J. skickar via e-post Försäkringskassans utredning/beslut, även hennes överklagan av beslutet 2013-08-28 undertecknad svarar på Stinas e-post att jag har semester från och med måndag 29/7 och tre veckor för att sedan vara tjänstledig efter det är det en ny handläggare som tar beslut ang. ansökan.

Stina J. fick tillfälle att yttra sig över remissvaret och anförde bl.a. följande. När hon kontaktade kommunen och Försäkringskassan förklarade hon att A. var i akut behov av stöd från kommunen i avvaktan på Försäkringskassans beslut. Trots det valde kommunen att avvakta utredningen från Försäkringskassan. Vid tidpunkten för hennes yttrande till JO, i oktober 2013, hade kommunen inte fattat något beslut i fråga om A:s ansökan.

JO:s kansli tog in nämndens beslut när det gäller ansökan om assistans, meddelat den 2 december 2013, från biståndsenheten i Jokkmokks kommun.

I ett beslut den 25 september 2014 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223), FL, ska varje ärende där en enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Det går givetvis inte att ange en bestämd tid inom vilken en utredning ska vara klar eftersom utredningens omfattning är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet.

I LSS finns bestämmelser om insatser för särskilt stöd och service åt vissa personer med funktionsnedsättning. Den som omfattas av lagens s.k. personkrets har rätt till insatser enligt lagen om han eller hon behöver sådan hjälp i sin livsföring och behovet inte tillgodoses på något annat sätt. En av insatserna enligt LSS är biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans, till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken, SFB, (9 § 2 LSS).

Den som omfattas av personkretsen enligt LSS kan under vissa förutsättningar få assistansersättning från Försäkringskassan för kostnader för sådan personlig assistans som avses i 9 a § LSS (51 kap. 2 § första stycket SFB). För rätt till assistansersättning krävs att den enskilde behöver personlig assistans i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan för sådana grundläggande behov som avses i 9 a § LSS (51 kap. 3 § SFB). Det statliga stödet syftar till att ge kommunerna avlastning för höga kostnader som kan uppstå när behovet av personlig assistans är omfattande. Ansökan om assistansersättning prövas av Försäkringskassan.

I 15 § 8 LSS anges att kommunen ska anmäla till Försäkringskassan när någon som har ansökt om personlig assistans kan antas ha rätt till assistansersättning enligt SFB. I 51 kap. 21–23 §§ SFB finns bestämmelser om Försäkringskassans samverkan med kommunen. Kommunen ska som regel höras i

Försäkringskassans ärende om assistansersättning, och kassans beslut ska skickas till kommunen.

Ansvaret för personlig assistans är således delat mellan kommunerna och staten. Kommunerna ansvarar för och beslutar om personlig assistans för de personer som har mindre behov (upp till 20 timmar per vecka). Staten, här genom Försäkringskassan, fattar beslut om rätten till personlig assistans vid mer omfattande behov (mer än 20 timmar per vecka) och betalar ut ersättning för assistansen. I LSS-kommitténs slutbetänkande *Möjlighet att leva som andra – Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning* (SOU 2008:77) lyfts frågan om det delade huvudmannskapet fram. I betänkandet konstateras att det främst är det dubbla huvudmannskapet för personlig assistans som leder till mer omfattande organisatoriska problem eftersom både kommunerna och staten i regel utreder och beslutar i fråga om samma behov när en person ansöker om assistansersättning (s. 369).

Fram till dess att Försäkringskassan har fattat beslut och börjat betala ut statlig assistansersättning har kommunen ansvar för att finansiera och tillgodose behovet av assistans. Att ett ärende om assistansersättning har aktualiserats hos Försäkringskassan befriar alltså inte kommunen från skyldigheten att pröva en begäran om en insats i form av personlig assistans.

I detta fall framgår det att Stina J:s ansökan om personlig assistans kom in till nämnden i februari 2013. Inledningsvis begärde förvaltningen att Stina J. skulle komma in med ett läkarintyg. Förvaltningen fick intyget under mars månad. Kompletterande intyg kom in i maj månad. Den 10 april gjordes ett hembesök, vid vilket även en handläggare från Försäkringskassan deltog. Därefter vidtog nämnden inga aktiva utredningsåtgärder eftersom man väntade på att Försäkringskassans utredning skulle bli klar och att beslut skulle fattas av kassan. Det framgår inte av utredningen exakt vilket datum Försäkringskassan beslutade att avslå Stina J:s ansökan om assistansersättning. Eftersom Stina J. fick möjlighet att yttra sig över kassans förslag till beslut senast den 26 juli 2013 bör dock beslutet ha fattats någon gång kring månadskiftet juli/augusti. Nämnden återupptog sin utredning i slutet av augusti då ett nytt hembesök gjordes. Den 2 december 2013, nästan 10 månader efter att Stina J. lämnade in sin ansökan om personlig assistans, beslutade nämnden att avslå hennes ansökan.

Jag kan konstatera att nämnden vidtog vissa utredningsåtgärder i anslutning till att Stina J. kom in med sin ansökan. Efter hembesöket i april 2013 blev emellertid ärendet liggande fram till i slutet av augusti samma år utan att handläggaren i ärendet vidtog några aktiva utredningsåtgärder. Som en förklaring till det inträffade har nämnden i sitt remissvar uppgett att man avvaktade Försäkringskassans beslut. Kommunen har det yttersta ansvaret för att alla som omfattas av LSS också får behovet tillgodosett. Att Stina J. hade ansökt om personlig assistans hos Försäkringskassan innebar inte att nämnden kunde avvakta med att handlägga hennes ansökan enligt LSS. Ett beslut borde ha kunnat fattas betydligt tidigare än vad som nu blev fallet. Nämnden förtjänar kritik för handläggningen.

Kritik mot en socialnämnd för att utan rättsligt stöd ha frånsagt sig sitt ansvar som assistansanordnare

(Dnr 785-2014)

Beslutet i korthet: En kvinna i Emmaboda kommun var beviljad assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken. Socialnämnden i Emmaboda kommun hade åtagit sig att vara hennes assistansanordnare. Efter en tid sa nämnden upp avtalet med kvinnan. Fråga i ärendet är om socialnämnden haft rättsliga förutsättningar för att på detta sätt frånsäga sig sitt ansvar som assistansanordnare.

I beslutet konstateras att om den enskilde inte själv önskar ordna sin personliga assistans är kommunen skyldig att i samråd med den enskilde anordna assistans i egen regi eller genom uppdrag av annan, i förekommande fall mot avgifter motsvarande vad den enskilde kan erhålla i assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken.

JO uttalar vidare att rätten för den enskilde att kunna be kommunen att anordna personlig assistans grundar sig på bestämmelser i LSS som en kommun inte har möjlighet att avtala om på samma sätt som en enskild aktör. Det yttersta ansvaret enligt LSS innebär att kommunen är skyldig att anordna personlig assistans för enskilda som beviljats sådana insatser. En kommun kan inte frånsäga sig denna skyldighet. Följaktligen saknade Socialnämnden i Emmaboda kommun stöd för att frånsäga sig sitt ansvar att tillhandahålla personlig assistans för den aktuella kvinnan och kritiseras därför.

Bakgrund

JO uppmärksammade under sommaren 2013 ett beslut som Förvaltningsrätten i Växjö hade meddelat den 13 mars 2012 i mål nr 3163-11. I beslutet framkom vissa uppgifter om skyldigheten för Socialnämnden i Emmaboda kommun att tillhandahålla personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, till en person (Y.L.) boende i kommunen. Med anledning av dessa uppgifter beslutade JO Lilian Wiklund att ta upp saken till utredning i ett särskilt ärende (dnr 4473-2013).

JO hämtade in vissa handlingar från socialförvaltningen i Emmaboda kommun. I samband med det framkom att socialnämndens hantering av ärendet redan var föremål för granskning hos Inspektionen för vård och omsorg, IVO. Handlingar hämtades därför in från IVO. Eftersom ärendet var under handläggning hos IVO beslutade JO Lilian Wiklund att inte fortsätta utredningen. Hon önskade dock ta del av IVO:s beslut i ärendet (se JO:s beslut den 26 november 2013).

IVO meddelade beslut den 8 november 2013 (dnr 9.1-40296/2011). Av beslutet framgår att nämnden sa upp det civilrättsliga avtalet med Y.L. och att eftersom hon bodde i särskilt boende fanns det goda möjligheter att bistå henne med insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453). Skälet till att nämnden sa upp

avtalet var enligt nämndens yttrande till IVO personalens mycket otillfredsställande arbetsmiljö. IVO ansåg att nämnden hade ansträngt sig för att hitta lösningar och även erbjudit annan insats och gjorde bedömningen att nämnden därmed tagit sitt yttersta ansvar i ärendet.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 30 december 2013, framförde T.L. klagomål mot Socialnämnden i Emmaboda kommun för att den hade överlämnat skyldigheten att anordna personlig assistans för Y.L.

Utredning

Socialnämnden i Emmaboda kommun uppmanades att yttra sig över vad som framfördes i T.L:s anmälan till JO. Yttrandet skulle begränsas till frågan om kommunen haft rättsliga förutsättningar att i augusti 2011 frånsäga sig sitt ansvar att fungera som assistansanordnare.

I sitt remissvar den 16 april 2014 anförde nämnden bl.a. följande:

Bakgrund

Den kvinna anmälan gäller var berättigad till assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken, SFB. Socialnämnden hade genom muntligt avtal åtagit sig att vara hennes assistansanordnare och därmed arbetsgivare för de personliga assistenterna. Hon betalade för kommunens utförande av den personliga assistansen genom att låta Försäkringskassan utbetala hennes assistansersättning till kommunen.

Socialnämnden sade i augusti 2011 genom enhetschef Therese Axelsson upp avtalet med kvinnan. Därvid klargjordes att uppsägningen gällde ett civilrättsligt avtal mellan henne som uppdragsgivare och Socialnämnden som uppdragstagare.

När Socialnämnden hade sagt upp avtalet, ingick kvinnan avtal med enskild verksamhet som assistansanordnare.

Förutsättningarna för uppsägning av avtal

Den personliga assistans kvinnan hade rätt till var inte en insats enligt lag om stöd service till vissa funktionshindrade, LSS, och hade inte beviljats av Socialnämnden. Hon hade av Försäkringskassan beviljats assistansersättning enligt lag om assistansersättning, LASS, senare 51 kap. socialförsäkringsbalken, SFB.

Socialnämndens utförande av hennes personliga assistans var inte verkställighet av nämndens beslut utan utförande av uppdrag enligt civilrättsligt avtal.

När uppsägningen av avtalet skulle ske, handlades inte något ärende om kvinnans rätt till personlig assistans. Hennes fortsatta rätt till sådan insats kunde inte ifrågasättas eller prövas av Socialnämnden. Däremot ansåg Socialnämnden sig vara förhindrad att fortsätta att vara hennes assistansanordnare.

Ansvarig enhetschef samrådde med socialchefen, som i sin tur hade samråd med Socialnämndens ordförande om skillnaderna mellan tillämpning av lag och ingående/ uppsägning av avtal samt om uppsägningen av avtalet.

Socialnämnden var väl medveten om sitt ansvar för kvinnan enligt både socialtjänstlagen, SoL, och LSS och hade beredskap att ge henne hjälp i

annan form om hon inte skulle ha ordnat sin fortsatta personliga assistans genom att ingå avtal med annan assistansanordnare när avtalet med nämnden upphörde att gälla. Nämndens (yttersta) ansvar för henne gällde att tillgodose hennes behov, men omfattade inte skyldighet att fortsätta att enligt avtal vara hennes uppdragstagare och assistansanordnare.

Beslutet att säga upp avtalet kunde inte anses vara överklagbart genom förvaltningsbesvär och besvärshänvisning lämnades därför inte enligt 21 § förvaltningslagen, FL. Det gällde inte myndighetsutövning mot enskild, varför det inte motiverades enligt 20 § FL.

Kvinnan överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Växjö. Rätten beslutade 2012-03-13 att avvisa överklagandet som förvaltningsbesvär, men tog upp det till laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen, KL. Kammarrätten beviljade inte prövningstillstånd. Förvaltningsrätten avvisade senare även överklagandet som laglighetsprövning enligt KL.

Det är inte reglerat i lag eller annan författning att en kommunal myndighet har skyldighet att ingå civilrättsligt avtal med enskild person för att bli dennas assistansanordnare eller att den skulle vara förhindrad att säga upp sådant avtal.

Socialnämnden vidhåller sin uppfattning att den har samma avtalsfrihet som enskilda verksamheter i fråga om åtagande som assistansanordnare. Nämnden hade inte någon skyldighet att ingå avtal med eller att fortsätta att ha avtal med kvinnan. Avtalet kunde sägas upp av kvinnan eller nämnden. Avtalsrättslig tvist avgörs i allmän domstol.

Enligt Socialnämndens uppfattning förelåg inte något rättsligt hinder för uppsägning av avtalet med kvinnan.

T.L. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 24 april 2015 anförde *chefsJO Fura* följande:

Bedömning

Fråga i ärendet är om Socialnämnden i Emmaboda kommun haft rättsliga förutsättningar för att i augusti 2011 fränsäga sig sitt ansvar att fungera som assistansanordnare för Y.L.

Bakgrund

Av utredningen framgår att Y.L. beviljats assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken (SFB). Socialnämnden var genom ett muntligt avtal Y.L:s assistansanordnare och därmed arbetsgivare för de personliga assistenterna. Försäkringskassan betalade Y.L:s assistansersättning till kommunen. Nämnden sa upp avtalet i augusti 2011. När nämnden hade sagt upp avtalet ingick Y.L. ett avtal med enskild verksamhet som assistansanordnare.

Mina överväganden

I 6 § LSS anges bl.a. att verksamheten enligt lagen ska vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmande och integritet och att den enskilde i största möjliga utsträckning ska ges inflytande och medbestämmande över de insatser som ges. Som ett exempel på den enskildes självbestämmande anges i förarbetena rätten att själv välja sin personliga assistent (prop. 1992/93:159 s. 44).

En assistansberättigad har möjlighet att välja anordnare av den assistans som Försäkringskassan beslutat om. Kommunen har emellertid ett särskilt ansvar enligt LSS. Av 2 § och 9 § 2 LSS framgår att kommunen ska svara för insatsen

biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans, till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt 51 kap. SFB.

Kommunens ansvar beskrivs i förarbetena som basansvar som bl.a. innebär att kommunen alltid ska stå beredd att ombesörja tillhandahållande av personlig assistans och att kommunen är skyldig att anordna sådan assistans även i de fall den enskilde erhållit assistansersättning från Försäkringskassan. I förarbetena beskrivs ansvaret även som ett yttersta och grundläggande ansvar (a. prop. s. 73, 177 och 195).

De exempel som ges i förarbetena på kommunens yttersta ansvar innefattar krav på att ha en beredskap att tillhandahålla personlig assistans och att anordna sådan assistans även i de fall den enskilde erhållit assistansersättning från Försäkringskassan. Detta innebär att kommunen har ett ansvar för att alla som omfattas av lagens personkrets och som behöver personlig assistans får sådan assistans. Genom detta yttersta ansvar säkerställs att ingen enskild ska stå utan en personlig assistans som han eller hon har behov av (se RÅ 2009 ref. 61 och HFD 2012 ref. 75). Detta torde innebära att det knappast finns något utrymme för kommunen att under åberopande av arbetsmiljöskalet vägra att tillhandahålla insatsen även om det är Försäkringskassan som fattat beslut om insatsen (se JO 2003/04 s. 317).

Om den enskilde inte själv önskar ordna sin personliga assistans är kommunen skyldig att i samråd med den enskilde anordna assistans i egen regi eller genom uppdrag till annan, i förekommande fall mot avgifter motsvarande vad den enskilde kan erhålla i assistansersättning enligt 51 kap. SFB (a. prop. s. 175). Även om kommunen ger någon annan i uppdrag att utföra tjänsten ligger ansvaret för verksamheten kvar på kommunen. Avtalet avser endast själva utförandet av stödet eller servicen. Den enskilde ska veta att han eller hon alltid kan vända sig till kommunens handläggare med klagomål eller med en begäran om ändring av insatsen (se Lundgren m.fl., Nya sociallagarna med kommentarer den 1 januari 2015, Zeteo, kommentar till 17 § LSS).

Av utredningen framgår att kommunen sa upp avtalet att fungera som assistansanordnare för Y.L. och i stället hade en beredskap för hjälp i annan form om Y.L. själv inte skulle ordnat en enskild anordnare. Kommunen överlämnade således ansvaret för att ordna insatsen personlig assistans till Y.L. Rätten för en enskild att kunna be kommunen att anordna personlig assistans grundar sig emellertid på bestämmelser i LSS som en kommun inte har möjlighet att avtala om på samma sätt som en enskild aktör. Det yttersta ansvaret enligt LSS innebär att kommunen är skyldig att anordna personlig assistans för enskilda som beviljats sådana insatser. En kommun kan inte frånsäga sig denna skyldighet. Följaktligen saknade socialnämnden rättsligt stöd för att frånsäga sig sitt ansvar att tillhandahålla personlig assistans för Y.L. Socialnämnden i Emmaboda kommun förtjänar kritik för det inträffade.

Ärendet avslutas.

Hälso- och sjukvård

Initiativärende. Allvarlig kritik mot en psykiatrisk klinik för att en patient som vårdats enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård, LPT, getts ECT-behandling utanför landstingets vårdinrättning

(Dnr 3953-2013)

Beslutet i korthet: Vård enligt LPT ska ges på en sjukvårdsinrättning som drivs av ett landsting (15 § LPT). En patient som vårdades med stöd av LPT vid Norra Stockholms psykiatri, S:t Görans sjukhus, gavs som ett led i tvångsvården elektrokonvulsiv behandling (ECT) på Capio S:t Görans sjukhus. JO uttalar allvarlig kritik mot att ECT-behandlingarna, i strid med bestämmelserna i LPT, utfördes på en vårdinrättning som inte drivs av landstinget.

Initiativet

JO:s NPM-enhet (numera Opcat-enheten) genomförde den 20–21 mars 2013 en inspektion av avdelning 5 vid S:t Görans sjukhus, Norra Stockholms psykiatri, Stockholms läns sjukvårdsområde (SLSO), Stockholms läns landsting (JO:s ärende dnr 1491-2013).

I protokollet från inspektionen antecknades under rubriken ”Tvångsåtgärder” bl.a. att elektrokonvulsiv behandling (ECT) ges på Capio S:t Görans sjukhus, operationsavdelningens ”uppvak”. Med anledning av vad som hade antecknats om tillvägagångssättet vid beslut om tvångsåtgärder beslutade JO att utreda frågan inom ramen för ett särskilt ärende (dnr 3953-2013).

Utredning

Journalanteckningar om H., född 1993, hämtades in. Av dessa framgick bl.a. följande:

H. vårdades vid avdelningen enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, fr.o.m. den 13 november t.o.m. den 10 december 2012. Under LPT-vården ”ordinerades” H. ECT-behandling, vilket utfördes vid tio tillfällen. Vid fyra av dessa tillfällen beslutade överläkaren Sabina Bonde om fastspänning av H. för att ECT-behandlingen skulle kunna genomföras.

Chefsöverläkaren Sören Akselson uppgav vid telefonsamtal med en föredragande hos JO att det finns ett muntligt avtal mellan landstinget och Capio S:t Görans sjukhus som reglerar de ekonomiska aspekterna vid ECT-behandling.

JO begärde att styrelsen för SLSO skulle yttra sig. Yttrandet skulle innefatta en redogörelse för den ECT-behandling som verkade ha utförts på H. utanför landstingets vårdinrättning, på Capio S:t Görans sjukhus, vilka tvångsåtgärder

som förekommit i det sammanhanget och styrelsens rättsliga överväganden i dessa delar.

Styrelsen beslutade att som sitt remissvar ge in ett yttrande som hade under-tecknats av Sören Akselson. I yttrandet anfördes bl.a. följande:

I regeringens proposition 1990/91:58 om psykiatrisk tvångsvård m.m. s 128 och 129 föreslår beredningen att psykiatrisk tvångsvård i första hand bör ges på sjukhus där den psykiatriska vården är samlokaliserad med somatisk vård. En av anledningarna var ”att man lättare kan utesluta somatiska sjukdomar som orsakar till psykiska störningar”. Det kan tilläggas att i dagens verklighet behövs relativt ofta akuta somatiska insatser, ibland av livräddande karaktär. Både patienter som enbart vårdas enligt Hälso- och sjukvårdslagen och de som vårdas enligt LPT (och HSL) får tillgång till eventuell somatisk vård enligt lagberedningens närhetsprincip. I detta kan hänvisas till HSL 2 §: ”Målet för hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. Vården skall ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet. Den som har det största behovet av hälso- och sjukvård skall ges företräde till vården.”

Vi gör ingen skillnad på frivilligt respektive tvångsvårdade patienter när det gäller att ge snabba och effektiva somatiska insatser på ett intilliggande sjukhus, vi anser att alla har rätt till den.

Det kan i vissa fall krävas tvångsåtgärder för patienter som vårdas enligt LPT även när de befinner sig på ett somatiskt sjukhus. Alternativet vore till exempel att avbryta en akut somatisk behandling och transportera patienten tillbaka till psykiatrisk avdelning med de uppenbara medicinska risker det skulle innebära. De eventuella tvångsåtgärder som kan krävas för att vårda en patient på ett somatiskt sjukhus beslutas av chefsöverläkare och genomförs av psykiatrisk personal.

I regeringens proposition 1990/91:58 sid 255, tredje stycket, tydliggörs detta. ”Det finns naturligtvis inget hinder mot att psykiatrisk tvångsvård ges på en annan sjukvårdsenhet än en psykiatrisk. En patient med t.ex. akut hjärtinfarkt och psykos eller svår kroppsskada i kombinationen med en allvarlig psykisk störning kan inledningsvis vara i behov av vård på en medicinsk eller kirurgisk avdelning och samtidigt i behov av psykiatrisk tvångsvård. En för psykiatrisk vård ansvarig läkare kan i sådant fall besluta att patienten kan intas och tillfälligt vårdas på en somatisk enhet. Denne läkare har självfallet ansvar för den psykiatriska vården medan läkare på den somatiska enheten har ansvar för den somatiska vården.”

Det fall som JO granskar rör en ung man med lindrig utvecklingsstörning som befann sig i ett fulminant maniskt tillstånd. Uppgifterna nedan kommer från patientjournal och från överläkaren Sabina Bonde som var ansvarig för vården hösten 2012 samt från journalhandlingar. Patienten var uppvarvad, helt splittrad och osammanhängande i tal och tanke. Han var fysiskt aggressiv mot personal och inredning och bedömdes därför som påtagligt farlig. Den mediciner som givits saknade väsentligen effekt och patienten åt och drack mycket dåligt. Det var mycket svårt att föra ett samtal med honom. ECT som ansågs vara den bästa och kanske enda möjliga behandlingsform i denna dramatiska situation. Patienten informerades om behandlingen men det var oklart om han i det tillstånd han befann sig kunde ta emot den informationen. I enlighet med HSL 2b § informerades därför modern om behandlingen vid ett tolksamtal dagen innan första behandlingen. Detta finns dokumenterat i journalanteckning den 20 nov 2012 (Sabina Bonde).

Det gavs initialt tre behandlingar enligt tvångslagstiftning. Vid den fjärde behandlingen, den 26 november hade tillståndet förbättrats så pass mycket att patienten accepterade ECT. Vid den femte behandlingen den 28 november krävdes ånyo fastspänning vid ECT. Patientens tillstånd förbättrades därefter påtagligt och resterande sex behandlingar gavs frivilligt. Tvånget bestod

av fastspänning som nödvändiggjordes till följd av patientens farlighet. Behandlingen var mycket framgångsrik. Under den i sammanhanget korta slutenvårdsperioden mellan 14 november och 10 december blev patienten återställd och kunde skrivas ut till hemmet. Vid ECT i Sverige är man alltid kortvarigt nedsövd. Då psykiatrin inte har anställda narkosläkare eller narkossjuksköterskor eller för den delen lokaler lämpliga för nedsövning används det somatiska sjukhusets resurser för detta. Själva den elektrokonvulsiva behandlingen genomförs av läkare inom psykiatrin.

Sammanfattningsvis har adekvat framgångsrik behandling givits till en ung man med synnerligen allvarlig sjukdom. För att möjliggöra behandlingen har det krävts upprepade tvångsåtgärder. Patienten accepterade inte elektrokonvulsiv terapi och initialt omöjliggjordes den dessutom av en uttalad farlighet. Därför tvingades man att vid fyra behandlingstillfällen tillgripa tvång i form av fastspänning som genomfördes på den psykiatriska avdelning han vårdades på. Detta är väl dokumenterat i patientjournalen.

Patientens tillstånd var potentiellt letalt och utan nämnda behandling hade även omgivningens säkerhet riskerats. Den psykiatriska vården utfördes under ledning av psykiater och nedsövningen under ledning av narkosläkare. Tvångsbehandling genomfördes av psykiatrisk personal.

JO begärde att Socialstyrelsen skulle yttra sig. Yttrandet skulle avse frågan om det är förenligt med regelverket om vård enligt LPT att en patient som vårdas enligt den lagen ges – frivilligt eller med tvång – ECT-behandling utanför landstingets vårdinrättning.

I sitt yttrande anförde Socialstyrelsen bl.a. följande (fotnoter har utelämnats):

Yttrande

Socialstyrelsen bedömer att det inte är förenligt med LPT att ge en patient som vårdas enligt nämnda lag ECT-behandling utanför en sjukvårdsinrättning som drivs av ett landsting eller av en kommun som inte ingår i ett landsting. Detta gäller oavsett om behandlingen har getts frivilligt eller med tvång. Undantag gäller dock om regeringen har fattat beslut om att vården får ges på en viss annan vårdinrättning.

Tillämpliga bestämmelser m.m.

Lagstiftning

I 15 § LPT anges följande. Vård enligt denna lag ges på en sjukvårdsinrättning som drivs av ett landsting (första stycket). Om det finns synnerliga skäl får regeringen bestämma att vård får ges även på någon annan vårdinrättning. På en sådan inrättning ska tillämpas det som i denna lag sägs om sjukvårdsinrättning som drivs av ett landsting (andra stycket).

Av 1 § tredje stycket LPT följer att tvångsvård även får ges på en sjukvårdsinrättning som drivs av en kommun som inte ingår i ett landsting.

Förarbeten

I förarbetena till LPT framförde regeringen att det måste ställas särskilda krav på vårdens kvalitet när en patient vårdas med tvång. Regeringen menade att tvångsvård i första hand borde ges på ett sjukhus där den psykiatriska vården är samlokaliserad med somatisk vård. En fördel med att förlägga psykiatrisk vård tillsammans med somatisk vård var, enligt regeringen, att man lättare kunde utesluta somatiska sjukdomar som orsaker till psykiska störningar.

Regeringen menade emellertid att det inte var lämpligt att införa närmare bestämmelser i lagstiftning om vilka vårdenheter som får ta emot patienter för tvångsvård. Intagning för psykiatrisk vård med tvång skulle dock, enligt regeringen, inte få ske på en enskild institution. Det skulle inte heller gå att föra över en patient till en enskild institution sedan intagning skett.

Regeringen framförde vidare att det inte fanns något hinder mot att psykiatrisk tvångsvård gavs på en annan sjukvårdsenhet än en psykiatrisk. En patient med t.ex. akut hjärtinfarkt och psykos eller svår kroppsskada i kombination med en allvarlig psykisk störning inledningsvis kan vara i behov av vård på en medicinsk eller kirurgisk avdelning och samtidigt i behov av psykiatrisk tvångsvård. En för psykiatrisk vård ansvarig läkare kunde i sådant fall besluta att patienten skulle intas och tillfälligt vårdas på en somatisk enhet.

Bestämmelsen, i 15 § andra stycket LPT, om att regeringen vid synnerliga skäl kan besluta att psykiatrisk tvångsvård får ges på en annan vårdinrättning än sådan som drivs av ett landsting tillkom efter förslag från Socialutskottet. Socialutskottet underströk att det var viktigt att tvångsvård bara kommer till stånd på sjukvårdsinrättningar och i former som kan erbjuda en bra vård. Utskottet hänvisade till att det år 1983, i den då gällande lagen om psykiatrisk tvångsvård i vissa fall (LSPV), hade införts en möjlighet att efter dispens av regeringen bedriva vård även på andra vårdinstitutioner än sådana som drivs av ett landsting. Dispensregeln hade införts dels för att psykiatrisk tvångsvård skulle kunna ges på mindre vårdenheter och därigenom öka patientens kontakt med anhöriga och den egna miljön, dels för att särskilt vårdkrävande personer skulle kunna ges vård på enskilt vårdhem.

Socialutskottet menade att möjligheten att, efter dispens av regeringen, placera en patient på en annan vårdinrättning än sådan som har ett landsting som huvudman borde finnas kvar, även om sådana fall bedömdes vara ytterst sällsynta. Dispens borde dock, enligt utskottet, kunna ges endast om synnerliga skäl förelåg.

Socialstyrelsens bedömning

I det aktuella ärendet har en patient getts psykiatrisk tvångsvård vid Norra Stockholms psykiatri, S:t Görans sjukhus, som drivs av landstinget. Patienten har fått ECT-behandlingar på Capio S:t Görans sjukhus, som drivs av en enskild vårdgivare.

Av regelverket för psykiatrisk tvångsvård och förarbeten framgår att psykiatrisk tvångsvård endast får ges på en sjukvårdsinrättning som drivs av någon annan än ett landsting, eller av en kommun som inte ingår i ett landsting, om regeringen har fattat beslut om dispens för den aktuella vårdinrättningen. Enligt vad som framgår av det underlag Socialstyrelsen har tagit del av saknas ett sådant beslut för Capio S:t Görans sjukhus.

Landstinget har i sitt yttrande till JO bl.a. hänvisat till att det i förarbetena till LPT anges att det inte finns något hinder mot att psykiatrisk tvångsvård ges på en annan sjukvårdsenhet än en psykiatrisk. Enligt Socialstyrelsens bedömning beskriver förarbetena i denna del att en patient får ges psykiatrisk tvångsvård när han eller hon vårdas för en somatisk sjukdom på en enhet vid en sjukvårdsinrättning som drivs av ett landsting. Uttalandet ger enligt Socialstyrelsen således inte stöd för att psykiatrisk tvångsvård skulle kunna ges på en annan vårdinrättning inom den enskilda hälso- och sjukvården.

Enligt Socialstyrelsens bedömning är ECT-behandlingar ett led i den psykiatriska vården och ska därmed, om en patient vårdas enligt LPT, ges på en sjukvårdsinrättning som drivs av ett landsting eller av en kommun som inte ingår i ett landsting. LPT gör här ingen åtskillnad mellan behandlingar som ges frivilligt eller med tvång. För att ECT-behandlingar ska kunna ges vid en annan sjukvårdsinrättning än en som drivs av ett landsting, eller av en kommun som inte ingår i ett landsting, krävs beslut av regeringen.

Styrelsen för SLSO fick tillfälle att kommentera Socialstyrelsens yttrande. Styrelsen gav in ett yttrande som hade undertecknats av sjukvårdsdirektören Mikael Ohrling. I yttrandet anfördes bl.a. följande:

Enligt Socialstyrelsens bedömning är ECT-behandlingen ett led i den psykiatriska vården och strider därför mot 15 § LPT som förbjuder vård vid enskild sjukvårdsinrättning.

Sjukvårdsområdet gör följande bedömning:

Vården enligt LPT bedrivs hos landstingets enhet Norra Stockholms psykiatri och är inte överlämnad till enskild vårdinrättning. Patienterna har således aldrig varit intagna och placerade på en enskild vårdinrättning enligt 15 § LPT. Enligt förarbetena till lagen skall bestämmelsen ses mot bakgrund av 3 § LPT. Syftet med 15 § LPT avser helt andra situationer än det förevarande. Vård vid ett enskilt vårdhem är inte för handen. Vården hos S:t Görans Capio är offentligt finansierad och är att jämföras med landstingsdriven verksamhet. För att beskriva detta bifogas avtal mellan Stockholms läns landsting och Capio S:t Görans. Ansvaret och genomförandet av ECT-behandlingen genomförs dessutom inte av en enskild juridisk person. Var patienten rent fysiskt befinner sig saknar enligt landstingets bedömning betydelse. Begreppet vårdinrättning bör tolkas som begreppen vårdgivare eller sjukvårdshuvudman som tar sikte på den juridiska person som bedriver vården. Norra Stockholms psykiatri och Capio är för övrigt lokaliserade i samma fastighet som ägs av Stockholms läns landsting. Själva ECT-behandlingen genomförs av personal från Norra Stockholms psykiatri. Capios personal biträder endast med anestesi i samband med behandlingen.

Skulle JO finna att förfarandet strider mot bestämmelserna i LPT kommer landstinget att ansöka om dispens hos regeringen. Vidare kommer SLSO att tillskriva regeringen om det föreligger ett behov av lagändring.

JO begärde att Socialstyrelsen skulle yttra sig över SLSO:s yttrande. I sitt yttrande anförde Socialstyrelsen bl.a. följande:

Yttrande

Socialstyrelsen vidhåller vad myndigheten anført i yttrandet från den 4 september 2014.

Socialstyrelsens bedömning

Genom regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. påtvingade kroppsliga ingrepp och frihetsberövanden. Av 2 kap. 20 § första stycket regeringsformen framgår att begränsningar av dessa grundläggande fri- och rättigheter endast får ske genom lag. Enligt Socialstyrelsen följer av den nämnda ordningen också att bestämmelser i lag som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna ska ges en restriktiv tolkning.

Genom LPT inskränks bl.a. den personliga friheten och skyddet mot kroppsligt ingrepp för personer som ges psykiatrisk tvångsvård. I enlighet med vad som anförts ovan anser Socialstyrelsen att uttrycket *sjukvårdsinrättning som drivs av ett landsting* i 15 § LPT, inte får tolkas på ett sätt som vidgar möjligheterna bedriva tvångsvård vid andra än landstingets vårdinrättningar. Socialstyrelsen anser därför att begreppet sjukvårdsinrättning inte kan ges den vida tolkning som har redovisats i SLSO:s remissvar.

Enligt Socialstyrelsens bedömning gäller kravet i 15 § LPT under hela den tid tvångsvården ges, och inte endast vid själva intagningen.

Capio S:t Görans sjukhus bedriver, enligt vad som framgår av handlingarna i ärendet, hälso- och sjukvård i form av ett aktiebolag och utifrån ett avtal med Stockholms läns landsting (SLL). I avtalet anges att SLL, som beställare, uppdrar åt vårdgivaren Capio S:t Görans sjukhus att tillhandahålla viss somatisk sjukvård. Den vård som utförs hos bolaget kan, enligt Socialstyrelsen, inte anses vara driven av ett landsting på ett sådant sätt som avses i 15 § LPT.

Socialstyrelsen bedömer, som framgått av myndighetens tidigare yttrande i ärendet, att ECT-behandlingarna har varit ett led i den psykiatriska vården. Enligt Socialstyrelsen måste vidare anestesi och själva ECT-behandlingen ses som en helhet, där nedsövningen sker för att behandlingen ska kunna genomföras.

Sammanfattningsvis finner Socialstyrelsen inte skäl att ändra den bedömning myndigheten gjort i det tidigare yttrandet.

I ett beslut den 30 april 2015 anförde *JO Wiklund* följande:

Bedömning

Ärendet gäller frågan om det har varit förenligt med bestämmelserna i LPT att ge H. ECT-behandling vid Capio S:t Görans sjukhus (Capio). Av utredningen framgår bl.a. följande.

H. vårdades enligt LPT vid landstingets enhet Norra Stockholms psykiatri, S:t Görans sjukhus (Sjukhuset). Under LPT-vården fick han ECT-behandling vid ett flertal tillfällen. Vid fyra av de tillfällena var det nödvändigt att spärra fast H. med bälte för att behandlingarna skulle kunna genomföras. Fastspänningen genomfördes på den psykiatriska avdelning där han vårdades. De övriga ECT-behandlingarna genomfördes med H:s samtycke. Alla ECT-behandlingar ägde rum på Capios operationsavdelning. De utfördes av Sjukhusets personal. Vid samtliga tillfällen var H. nedsövd. Capios personal biträdde med anestesi (narkosen) i samband med behandlingarna.

Socialstyrelsen har i sitt yttrande redovisat den aktuella rättsliga regleringen. Som framgått där ska vård enligt LPT ges på en sjukvårdsinrättning som drivs av ett landsting eller av en kommun som inte hör till ett landsting. Vården får endast ges på någon annan sjukvårdsinrättning om det finns synnerliga skäl som motiverar det och regeringen har bestämt att vården får ges där (15 § LPT). Regeringen har inte fattat något beslut om att tillåta landstinget att ge H. vård enligt LPT vid Capio.

Landstingsstyrelsen har hänvisat till ett uttalande i förarbetena till LPT, av vilket det bl.a. framgår att vård enligt LPT får "ges på annan sjukvårdsenhet än en psykiatrisk" (prop. 1990/91:58 s. 255). Det åberopade uttalandet är hämtat från författningskommentaren till regeringens förslag till 15 § LPT. Enligt den föreslagna ordalydelsen av 15 § skulle vård enligt LPT ges på en sjukvårdsinrättning som drivs av ett landsting. Något undantag från den bestämmelsen föreslogs inte av regeringen. Jag instämmer i Socialstyrelsens bedömning att uttalandet inte ger stöd för att psykiatrisk tvångsvård skulle kunna ges vid en vårdinrättning inom den enskilda hälso- och sjukvården.

Landstingsstyrelsen har också anfört att vården hos Capio är att jämställa med landstingsdriven verksamhet, bl.a. för att den utfördes av landstingets personal och för att patienten under vårdtiden inte var intagen vid någon annan sjukvårdsinrättning.

Av 2 kap. 6 och 8 §§ regeringsformen framgår att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot bl.a. frihetsberövanden och påtvingade kroppsliga ingrepp. Dessa grundläggande fri- och rättigheter får endast begränsas genom lag och bara under vissa förutsättningar som anges särskilt i regeringsformen (se 20 och 21 §§). Som Socialstyrelsen har anfört följer det av den ordningen att bestämmelser i lag som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna ska tolkas restriktivt.

Genom LPT inskränks bl.a. den personliga friheten och skyddet mot kroppsliga ingrepp för de personer som ges psykiatrisk tvångsvård. Det är en självklar utgångspunkt att uttrycket *sjukvårdsinrättning som drivs av ett landsting* i 15 § LPT inte får tolkas på ett sätt som vidgar möjligheterna att bedriva tvångsvård vid andra än landstingets vårdinrättningar.

Capio utgör en annan sjukvårdsinrättning än Sjukhuset. De ECT-behandlingar som utfördes på Capio var ett led i den psykiatriska vården av H. Som Socialstyrelsen har anfört måste anestesi och ECT-behandlingarna ses som en helhet, eftersom nedsövningen var nödvändig för att behandlingarna skulle kunna genomföras. Att det var Sjukhusets personal som utförde själva ECT-behandlingarna medför inte att behandlingarna kan anses ha utförts vid Sjukhuset. De ECT-behandlingar som H. fick under tiden som han vårdades enligt LPT har alltså utförts på en vårdinrättning som inte drivs av landstinget. Att ECT-behandlingarna utfördes på Capio trots att det stod i strid med bestämmelserna i LPT förtjänar allvarlig kritik.

Ärendet avslutas.

Initiativärende. Kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för att man fattat beslut om att bältesläggning och avskiljande ”ska gälla i max 72 timmar”

(Dnr 6615-2012)

Beslutet i korthet: Under en inspektion av Rättspsykiatriska regionkliniken i Sundsvall uppmärksammade JO att kliniken hade fattat beslut om att fastspänning respektive avskiljande av patienter ”ska gälla i max 72 timmar”.

Tvångsåtgärder ska utövas så skonsamt som möjligt och med största möjliga hänsynstagande till patienten så att han eller hon inte utsätts för en onödig kränkning av sin integritet. Under den tid som tvångsåtgärderna anses nödvändiga ska de utökas eller lindras allteftersom behovet förändras i det enskilda fallet. Det är alltså inte avsett att en maximitid ska anges redan när en tvångsåtgärd inleds. Sammanfattningsvis gör JO bedömningen att beslut om fastspänning respektive avskiljande inte ska utformas på det sätt som har skett. Kliniken kritiserar för utformningen av besluten.

Initiativet

Vid JO:s inspektion av Rättspsykiatriska regionkliniken i Sundsvall den 1–4 oktober 2012 uppmärksammades att det vid kliniken förekommer att det fattas

beslut om att avskiljningar respektive bältesläggningar ska gälla i ”max 72 timmar” (JO:s inspektionsprotokoll i ärende med dnr 5321-2012 s. 7–10).

JO ansåg att det kunde ifrågasättas om det finns rättsliga förutsättningar för att när en avskiljning respektive bältesläggning påbörjas besluta att den ska ”gälla i max 72 timmar” och beslutade därför att ta upp saken till utredning i ett särskilt ärende (JO:s dnr 6615-2012).

Utredning

Efter remiss anförde Landstingsstyrelsen, Landstinget Västernorrland följande:

Juridiska aspekter

De juridiska förutsättningarna för avskiljning och fastspänning efter beslut om psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård regleras främst i 19 och 20 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) och 8 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV). Dessa lagar är otydliga och tidvis svårbegripliga, vilket konstaterats även från politiskt håll. I kommittédirektivet 2008:93, som utgör startskottet för en framtida lagstiftning på området, konstateras på sidan 12 just att ”de nuvarande två tvångsvårdslagarna är komplexa och svåröverskådliga”. Komplexa och svåröverskådliga är också de paragrafer som reglerar avskiljning och fastspänning, vilket visas nedan.

I 19 § 2 st LPT beskrivs att det om synnerliga skäl föreligger får beslutas att en patient ska hållas fastspänd under en tid som överstiger en kortvarig tid. I 20 § 2 st LPT beskrivs att det om synnerliga skäl föreligger får beslutas att en patient ska hållas avskiljd under en bestämd tid som överskrider åtta timmar.

Det framkommer inte ur lagtexten att dessa beslut inte skulle få fattas inledningsvis. Inte heller framgår hur länge besluten är giltiga innan nya beslut måste fattas. Enligt 4 kap. 7 § 1 st Socialstyrelsens författningssamling (SOSFS) 2008:18 ska blanketten SoSB 44515 användas för att fullgöra underrättelseskyldigheten enligt 19 § 3 st och 20 § 3 st LPT. Av denna blankett framgår att underrättelsen och därmed även beslutet måste förnyas åtminstone var sjuttioandra timme.

Uttrycket ”högst 72 timmar” är förvisso oprecist, särskilt vad gäller längre avskiljningar, där ju beslutet enligt lagens formulering ska avse en *bestämd tid* som överskrider åtta timmar. Samtidigt uttrycks övre tidsgränser på just detta sätt på flera ställen i LPT och LRV, såsom i 9, 13 och 22 b §§ LPT.

Ur ett juridiskt perspektiv kan sålunda konstateras att det i tillämpliga författningar inte ges några tydliga påbud gällande när beslut om längre fastspänningar och avskiljningar får fattas, och hur länge dessa beslut är giltiga. I 6 kap. 1 § patientsäkerhetslagen slås dock fast att sjukvårdspersonal ska utföra sitt arbete i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet, alltså måste även dessa två aspekter tas i beaktande.

Vetenskapliga aspekter

Vid Rättspsykiatriska regionkliniken i Sundsvall kommer sig såväl fastspänningar som avskiljningar i de allra flesta fall av en utåtriktad aggressivitet hos patienten, och så var fallet även gällande patienterna AO och MT. För att kunna ta ställning till under hur lång tid en tvångsåtgärd i dessa fall ska pågå, måste man alltså bedöma hur länge det finns en risk för aggressivt beteende hos patienten. De vetenskapliga beläggen för att en sådan bedömning ska kunna göras med någon större tidsprecision är svaga. Detta innebär att beslut rörande dessa tvångsåtgärders utsträckning i tid i huvudsak måste grunda sig på kliniska aspekter i form av beprövad erfarenhet.

Kliniska aspekter

Att Rättspsykiatriska regionkliniken i Sundsvall är en regionklinik innebär att den tar emot patienter från hela landet som av olika anledningar inte kan vårdas på sina hemkliniker. Den vanligaste anledningen är att patienterna uppvisar en svårhanterlig aggressivitet. De flesta patienterna vårdas med stöd av LRV, och av dem som efter beslut av domstol ges rättspsykiatrisk vård är flertalet dömda för våldsbrott. Medan omfattningen av fastspänningar på kliniken sammantaget är liten, förekommer avskiljningar i större utsträckning. Detta bör emellertid ses mot bakgrund av det nyss anförda. Man bör också ha i åtanke att många patienter på sina hemkliniker varit föremål för såväl fastspänningar som avskiljningar i betydligt större utsträckning än hos oss. Såväl läkare som omvårdnadspersonal vid Rättspsykiatriska regionkliniken har nämligen stor erfarenhet av att hantera aggressivt beteende genom mindre ingripande åtgärder än fastspänning och avskiljning. På samma sätt finns en stor erfarenhet av att kunna bedöma när längre tvångsåtgärder måste tillgripas, och när dessa kan upphöra. I sammanhanget måste betonas att inledande beslut om längre fastspänningar och avskiljningar är mycket ovanliga vid kliniken. JO förefaller ha identifierat de enda fall som förekommit under den tvåårsperiod som inspektionen gällde.

Slutsats

För att uttala sig om ifall det finns rättsliga förutsättningar för att redan inledningsvis kunna besluta om längre avskiljningar och fastspänningar måste man således beakta juridiska, vetenskapliga och kliniska aspekter. I tillämpliga författningar finns inget som säger att sådana beslut inte kan fattas inledningsvis, och det finns inga tydliga bestämmelser om hur länge dessa beslut är giltiga innan nya beslut måste fattas. Det finns heller inget tydligt vetenskapligt stöd för att det med någon större noggrannhet går att i förväg avgöra hur länge en patient måste vara fastspänd eller avskiljd. Med dagens kunskapsläge måste detta avgörande därför till stor del grundas på klinisk erfarenhet. Såväl läkare som omvårdnadspersonal vid Rättspsykiatriska regionkliniken i Sundsvall har en stor sådan erfarenhet.

I de två specifika fall som JO tar upp var patienterna redan föremål för tvångsåtgärder då besluten om längre åtgärder fattades, och inga ytterliga sådana fall förefaller ha förelegat under den tvåårsperiod som JO:s inspektion avsåg. Ingen av de två patienterna var sedan föremål för tvångsåtgärder som varade i 72 timmar.

Hälso- och sjukvårdsnämndens sammanvägda bedömning är att Rättspsykiatriska regionkliniken i Sundsvall förfarit i enlighet med rättsliga förutsättningar.

JO beslutade därefter att begära ett yttrande från Socialstyrelsen. Yttrandet skulle avse frågan om det finns rättsliga förutsättningar för att vid påbörjande av avskiljningar respektive bältesläggningar besluta att de ska pågå under ”max 72 timmar”.

Socialstyrelsen anförde i ett remissvar bl.a. följande:

Varken lagtext eller förarbeten ger ett tydligt svar på den remitterade frågan.

Vad gäller tvångsåtgärder inom vården gäller generellt att tvång ska avvägas i förhållande till proportionalitet och utövas med största möjliga hänsyn till patienten. Tvång får inte användas i större omfattning än vad som kan anses nödvändigt för att förmå patienten att medverka i frivillig vård.

I normalfallet bör därför en tvångsåtgärd avseende en lång tidsrymd ha föregåtts av försök att uppnå det åsyftade resultatet med mindre ingripande

åtgärder och därefter med kortare fastspänning eller avskiljande understigande åtta timmar. Sådana åtgärder bör alltså ha genomförts först och sedan utvärderats innan beslut om tvångsåtgärder under längre tid beslutas. Detta gäller i synnerhet om det rör sig om en ny patient där vården saknar klinisk erfarenhet av sjukdomsbilden.

I 20 § andra stycket lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, anges att ett beslut om avskiljande överstigande åtta timmar ska avse en bestämd tid. Den tidsangivelse om ”max 72 timmar” som det remitterade ärendet gäller uttrycker en längsta möjliga tid för hur länge tvångsåtgärden kan pågå. Det är inte förutsatt att en maximitid ska anges redan när en tvångsåtgärd inleds.

Huruvida en sådan anteckning ligger inom regelverkets ramar är i stället beroende av hur den uppfattas och i vilken avsikt den är gjord. Om den skulle kunna uppfattas som ett beslut om att en inledd tvångsåtgärd ska pågå i högst 72 timmar, dvs. oavsett patientens tillstånd under denna tid, skulle ett sådant beslut inte ha stöd i regelverket. Tvärtom förutsätts där att tvångsåtgärder vidtas först sedan andra mindre ingripande åtgärder uttömts eller bedömts utsiktslösa i förhållande till syftet med vården och att inleda tvångsåtgärder kontinuerligt övervakas och bedöms, så att det går att uppnå följsamhet mellan adekvat tvångsåtgärd och behovet av sådan vid varje enskilt tillfälle.

Tillämpliga bestämmelser m.m.

Lagar och förarbeten

Om tvångsåtgärder

I 8 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV, anges att vid slutet rättspsykiatrisk vård enligt lagen gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i 18-24 §§ LPT.

I 19 § första stycket LPT anges att om det finns en omedelbar fara för att en patient allvarligt skadar sig själv eller någon annan, får patienten kortvarigt spännas fast med bälte eller liknande anordning. Vårdpersonal ska vara närvarande under den tid som patienten hålls fastspänd.

I författningskommentaren anges följande.

Bestämmelsen tar sikte på hastigt uppkomna faresituationer som inte kan bemästras på annat sätt än genom att patienten spänns fast med bälte. Det ska vara fråga om risk för en allvarlig fysisk skada. Fastspänning får självfallet aldrig tillgripas i bestraffningssyfte. Att spänna fast en patient med bälte ska i princip alltid vara en kortvarig åtgärd, som snarast bör ersättas med andra insatser. Otillräckliga personalresurser får t.ex. inte medföra att patienten hålls fastspänd en längre tid än som är absolut nödvändigt med hänsyn till faresituationen. Bälte bör inte användas längre än någon eller högst några timmar. Det är viktigt att patienten inte lämnas ensam medan han är fastspänd. (Prop. 1990/91:58, Psykiatrisk tvångsvård m.m., s. 260).

I 19 § andra stycket LPT anges att om det finns synnerliga skäl, får beslutas att patienten ska hållas fastspänd längre än vad som anges i första stycket.

I författningskommentaren anges följande.

Bestämmelsen i andra stycket innebär att en patient i vissa extrema undantagssituationer får spännas fast med bälte mer än några timmar. Förutsättningarna för fastspänning i första stycket ska givetvis vara uppfyllda för att få spänna fast en patient annat än kortvarigt. Dessutom tillkommer krav på synnerliga skäl. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas endast i fall där risken för allvarlig skada är överhängande någon tid. (Prop. 1990/91:58 s.260).

I 19 § tredje stycket LPT föreskrivs att chefsöverläkaren beslutar om fastspänning. Inspektionen för vård och omsorg ska utan dröjsmål underrättas om beslut enligt andra stycket.

Enligt 20 § första stycket LPT får patient hållas avskild från andra patienter endast om det är nödvändigt på grund av att patienten genom aggressivt eller störande beteende allvarligt försvårar vården av de andra patienterna. Ett beslut om avskiljande gäller högst åtta timmar. Tiden för avskiljande får genom ett nytt beslut förlängas med högst åtta timmar.

I författningskommentaren anges följande.

I första stycket första meningen anges att en patient får hållas avskild från andra patienter endast om det är nödvändigt på grund av att patienten genom aggressivt eller störande beteende allvarligt försvårar vården av de andra patienterna. En patient kan hållas avskild från andra patienter på ett rum, antingen på det egna rummet eller i ett särskilt isoleringsrum. Avsikten är att avskiljande ska komma till användning endast i rena undantagssituationer och då främst i skyddssyfte. Det är således inte tillåtet med rutinmässig isolering, t.ex. under natten. Avskiljande får naturligtvis heller aldrig tillgripas i bestraffningssyfte. Som har framhållits i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.5.2) bör man alltid noga pröva möjligheterna att med personalinsatser uppnå det syfte som en isoleringsåtgärd avser. Eftersom avskiljande av en patient från andra patienter är en starkt integritetskränkande åtgärd, bör den avslutas så snart det är möjligt. Det bör därför fortlöpande prövas om ett beslut om avskiljande kan hävas. Den längsta tiden för en sådan åtgärd har enligt första stycket andra meningen bestämts till åtta timmar. Anses det nödvändigt att åtgärden består därutöver krävs ett nytt beslut. En föreskrift om detta har tagits in i första stycket tredje meningen. Ett beslut om förlängning får fattas flera gånger. (Prop. 1990/91:58 s.261).

Enligt 20 § andra stycket får om det finns synnerliga skäl ett beslut om avskiljande enligt första stycket avse en bestämd tid som överstiger åtta timmar.

I författningskommentaren anges följande.

Ett beslut om avskiljande får enligt andra stycket avse en bestämd tid som överstiger åtta timmar. Hänvisningen till första stycket innebär att förutsättningarna för avskiljande enligt detta stycke ska vara uppfyllda för att få besluta om avskiljande enligt andra stycket. Dessutom tillkommer krav på synnerliga skäl. Bestämmelsen tar sikte på vissa extrema fall då patientens situation är så svår att ett avskiljande måste ske för en längre tid än några dagar. Detta torde behövas endast i särpräglade undantagsfall. (Prop. 1990/91:58 s. 261).

Av 20 § tredje stycket följer att chefsöverläkaren beslutar om avskiljande. Om en patient hålls avskild mer än åtta timmar i följd, ska Inspektionen för vård och omsorg utan dröjsmål underrättas om detta. En patient ska under den tid han eller hon hålls avskild stå under fortlöpande uppsikt av vårdpersonal.

Enligt 2 a § LPT och 2 a § LRV får tvångsåtgärder vid vård enligt lagen användas endast om de står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Är mindre ingripande åtgärder tillräckliga, ska de användas. Tvång ska utövas så skonsamt som möjligt och med största möjliga hänsyn till patienten.

Av författningskommentarerna till 2 a § LPT och 2 a § LRV framgår att paragraferna innebär att det ska göras en rimlig avvägning mellan den nytta som tvångsåtgärderna kan ha för patienten i förhållande till det ingrepp i patientens självbestämmande och integritet som det innebär att patienten mot sin vilja får genomgå en viss behandling. Det framgår vidare att tvånget måste utövas skonsamt och med största möjliga hänsyn till patienten. Vid användning av tvångsåtgärder ska således en avvägning alltid göras i de avseenden som anges i denna paragraf. Bestämmelserna är tillämpliga vid all tvångsanvändning enligt lagen såsom t.ex. fastspänning, avskiljning från övriga patienter, samt kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning. (Prop.

1999/2000:44 Psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård, s. 113 och 121).

Enligt 2 b § LPT och 2 b § LRV får tvångsåtgärder i syfte att genomföra vården användas endast om patienten inte genom en individuellt anpassad information kan förmås frivilligt medverka till vård. De får inte användas i större omfattning än vad som är nödvändigt för att förmå patienten till detta.

Av författningskommentarerna till 2 b § LPT och 2 b LRV framgår att syftet med paragraferna är att betona att tvångsåtgärder får användas endast om patienten inte kan förmås att frivilligt medverka till vård och behandling. Det kan visserligen finnas situationer då patientens tillstånd är sådant att tvångsåtgärder snabbt kan behöva tillgripas, med i de flesta fall bör sådana åtgärder anstå till dess att patienten har fått sådan information som han kan ta till sig och fått tillfälle att själv ha synpunkter på den behandling som behövs. Detta förutsätter att patienten ges en individuellt anpassad information i frågan. Vid användning av tvångsåtgärder ska således en avvägning alltid göras i de avseenden som anges i denna paragraf. (Prop. 1999/2000:44 s. 113 och 121).

Om journalföring och dokumentation m.m.

Vård med stöd av LPT och LRV

Av 23 § 6 och 7 LRV framgår att chefsöverläkaren får uppdra åt en erfaren läkare, med specialistkompetens inom någon av de psykiatriska specialiteterna, vid sjukvårdsinrättningen eller den enhet för rättspsykiatrisk undersökning där patienten vårdas att utföra uppgifter som chefsöverläkaren har enligt LRV. Om det finns särskilda skäl, får chefsöverläkaren lämna ett sådant uppdrag åt en annan läkare vid inrättningen eller enheten, dock inte när det gäller beslut om fastspänning enligt 8 § LRV jämförd med 19 § andra stycket LPT respektive beslut om avskiljande enligt 8 § denna lag jämförd med 20 § andra stycket LPT.

I 2 § 9 förordningen (1991:1492) om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård anges att chefsöverläkaren ska svara för att en särskild förteckning förs över de patienter som avses i LPT och LRV. Chefsöverläkaren ska också se till att journalen för en sådan patient, utöver vad som följer av patientdatalagen (2008:355), PdL, och föreskrifter meddelade med stöd av den lagen innehåller uppgift om tvångsåtgärd enligt 18-20 §§ eller 23 § LPT eller enligt 8 § LRV jämförd med nämnda bestämmelser, jämte skälen för åtgärden samt om underrättelse till Inspektionen för vård och omsorg enligt 19 § eller 20 § LPT.

Patientdatalagen

Enligt 3 kap. 6 § PdL ska en patientjournal innehålla de uppgifter som behövs för en god och säker vård av patienten.

Om uppgifterna finns tillgängliga, ska en patientjournal alltid innehålla

1. Uppgift om patientens identitet,
2. Väsentliga uppgifter om bakgrunden till vården,
3. Uppgift om ställd diagnos och anledning till mera betydande åtgärder,
4. Väsentliga uppgifter om vidtagna och planerade åtgärder, och
5. Uppgift om den information som lämnats i fråga om val av behandlingsalternativ och om möjligheten till en förnyad medicinsk bedömning.

Patientjournalen ska vidare innehålla uppgift om vem som har gjort en viss anteckning i journalen och när anteckningen gjordes.

Socialstyrelsens föreskrifter m.m.

I 3 kap. 2 § första stycket Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2008:18) om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård anges att innan ett beslut fattas om fastspänning med bälte eller liknande anordning, enligt 19 § andra stycket LPT och 8 § LRV, under längre tid än fyra timmar ska den beslutande läkaren själv undersöka patienten.

Enligt samma paragraf gäller att innan ett beslut fattas om avskiljning under längre tid än åtta timmar, enligt 20 § första och andra stycket LPT och 8 § LRV, ska den beslutande läkaren själv undersöka patienten.

I 4 kap. 7 § första stycket Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2013:8) om ändring i föreskrifterna och allmänna råd (SOSFS 2008:18) om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård anges att chefsöverläkaren ska på blanketten ”Underrättelse om beslut om fastspänning med bälte eller avskiljande” fullgöra underrättelseskyldigheten enligt 19 § tredje stycket LPT eller 8 § första stycket LRV i de fall då en patient ska hållas fastspänd med bälte eller en liknande anordning under en längre tid än fyra timmar.

I 4 kap. 7 § andra stycket anges att chefsöverläkaren ska på nämnda blankett fullgöra underrättelseskyldigheten enligt 20 § tredje stycket LPT eller 8 § första stycket LRV.

Av Psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård – Handbok med information och vägledning för tillämpningen av SOSFS 2008:18 framgår bl.a. följande. I 3 kap. 2 § första stycket SOSFS 2008:18 anges vad som gäller vid beslut om fastspänning med bälte eller liknande anordning respektive avskiljning för viss tid längre än fyra respektive åtta timmar. För en rättssäker bedömning inför beslut om förlängning av tvångsåtgärderna fastspänning i bälte eller avskiljning krävs att beslutande läkare undersöker patienten. Bestämmelsen ska ses som ett lägsta krav och utgångspunkten måste alltid vara att beslutande läkare genomför en personlig undersökning av patienten även inför, eller så snart som möjligt efter, det inledande beslutet om fastspänning/avskiljning kortare tid än fyra respektive åtta timmar (s. 50).

Socialstyrelsens bedömning

Frågan som Socialstyrelsen har fått yttra sig över är om det finns rättsliga förutsättningar för att vid påbörjande av avskiljningar respektive bältesläggningar besluta att de ska kunna pågå under ”max 72 timmar”.

Det framgår av redogörelsen för de regler som kringgärdar tvångsanvändning i vården att tvång ska användas proportionerligt och så skonsamt som möjligt. En ytterligare gemensam faktor vid tvångsanvändning är att tvång ska användas under så kort tid som är möjligt och befogat vid varje enskilt tillfälle. I den utsträckning det är möjligt ska också patientens egen vilja och möjlighet att ta ställning utnyttjas. Det ligger också i reglernas uppbyggnad och struktur att tvångsanvändning ska inledas på en så lite ingripande nivå som är möjligt och kliniskt befogat med utgångspunkt i vad omständigheterna i varje enskilt ärende tillåter, för att sedan byggas på med successivt ökande tvång och frihetsberövande allteftersom den kliniska bedömningen kan ge anledning till detta. På motsvarande sätt ska en tvångsåtgärd också lindras så snart den kliniska bedömningen ger anledning till det.

Vidare är det en faktor av betydelse att användningen av tvång förutsätter att patienten på ett eller annat sätt är under kontinuerlig tillsyn av vårdpersonal.

Det nu sagda innebär alltså att reglerna förutsätter att utövandet av tvång används på ett försiktigt sätt och utökas eller lindras allteftersom behovet av tvångsåtgärder manifesteras i det enskilda ärendet.

Av det nu sagda följer att det inte kan anses vara förutsatt att en maximtid ska anges redan när en tvångsåtgärd inleds.

Huruvida en sådan anteckning ligger inom regelverkets ramar är i stället beroende av hur den uppfattas och i vilken avsikt den är gjord. Om den skulle kunna uppfattas som ett beslut om att en inledd tvångsåtgärd ska pågå i högst 72 timmar, dvs. oavsett patientens tillstånd under denna tid, skulle ett sådant beslut inte ha stöd i regelverket. Tvärtom, förutsätts där, som ovan redovisats, att tvångsåtgärder vidtas först sedan andra mindre ingripande åtgärder uttömts eller bedömts utsiktslösa i förhållande till syftet med vården och att inledda tvångsåtgärder kontinuerligt övervakas och bedöms, så att det går att uppnå följsamhet mellan adekvat tvångsvård och behovet av sådan vid varje enskilt tillfälle.

Såvitt framgår av landstingets yttrande till JO i ärendet har det varit fråga om beslut av ett slag som det inte finns något formellt hinder för.

Det är däremot en annan sak att chefsöverläkaren enligt 4 kap. 7 § SOSFS 2013:8 på blanketten "Underrättelse om beslut om fastspänning" ska fullgöra underrättelseskyldigheten i de fall då en patient ska hållas fastspänd med bälte eller liknande anordning under en längre tid än fyra timmar respektive är avskild längre än åtta timmar. Om patienten är fastspänd eller avskild längre tid än 72 timmar ska, vilket framgår av blanketten, en ny blankett med kompletterande uppgifter skickas till Inspektionen för vård och omsorg. Tidsaspekten rörande 72 timmar rör endast skyldigheten att skicka in en ny blankett med kompletterande uppgifter, således inte själva beslutsfattandet kring vården.

Landstingsstyrelsen fick del av Socialstyrelsens yttrande.

I ett beslut den 6 maj 2015 anförde *JO Wiklund* följande:

Bedömning

Socialstyrelsen har i sitt remissvar redogjort för den lagstiftning och de föreskrifter m.m. som är aktuella i sammanhanget. Jag hänvisar till den redogörelsen.

Det kan inledningsvis vara av intresse att redovisa vissa av de förslag som har lagts fram i departementspromemorian *Delaktighet och rättssäkerhet vid psykiatrisk tvångsvård* (Ds 2014:28). I promemorian föreslås att 19 § LPT ska förtydligas vad avser hur lång tid fastspänning får ske. Förslaget innebär bl.a. att det uttryckligen ska framgå att patienten får spännas fast kortvarigt med bälte och att fastspänningen får pågå högst fyra timmar respektive, om patienten är under 18 år, högst två timmar. Om det finns synnerliga skäl får patienten hållas fastspänd med bälte under längre tid. Genom ett nytt beslut får tiden förlängas med högst fyra timmar vid varje tillfälle respektive med högst två timmar om patienten är under 18 år.

Vad gäller avskiljande föreslås att det i 20 § LPT ska förtydligas att avskiljande är en åtgärd som ska användas under en begränsad period. Ett inledande avskiljningsbeslut gäller enligt nuvarande bestämmelser i högst åtta timmar. Någon förändring i det avseendet föreslås inte i promemorian. Ett beslut som avser en patient som är under 18 år föreslås gälla i högst fyra timmar. Om det krävs en förlängning ska det fattas ett nytt beslut som gäller i högst åtta timmar respektive, om patienten är under 18 år, högst fyra timmar. Det föreslås ingen begränsning när det gäller antalet möjliga förlängningar utan sägs att det måste avgöras utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. Avsikten är emellertid inte att en avskiljning enligt 20 § andra stycket LPT ska kunna pågå flera dygn.

I departementspromemorian föreslås även att det i en ny bestämmelse ska införas en möjlighet att långtidsavskilja en patient, högst fyra veckor i taget, om det är ”oundgängligen nödvändigt på grund av att patienten genom ett långvarigt och synnerligen aggressivt eller störande beteende utgör en allvarlig fara för annan”. Långtidsavskiljningar ska enligt förslaget omgärdas med särskilda kontrollåtgärder. Exempelvis ska Inspektionen för vård och omsorg (IVO) utan dröjsmål underrättas om beslutet, och IVO ska genom tillsyn kontrollera tillämpningen av bestämmelsen om långtidsavskiljning. Patienten föreslås också få rätt att överklaga ett beslut om långtidsavskiljning till förvaltningsrätten.

I mitt remissyttrande den 2 december 2014 (JO:s ärende med dnr R 69-2014) tillstyrkte jag förslagen om förtydligande av de tidsgränser som ska gälla för fastspänning respektive avskiljande. Vidare ställde jag mig i huvudsak positiv till förslaget om långtidsavskiljning. Jag efterlyste dock ett utvecklat resonemang kring frågan om när en ”vanlig” avskiljning ska övergå i en långtidsavskiljning för att i möjligaste mån undvika framtida tillämpningsproblem. Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Under inspektionen konstaterade jag att kliniken hade fattat beslut om att fastspänning respektive avskiljande av patienter ”ska gälla i max 72 timmar”. De beslutade åtgärderna verkade rent faktiskt inte ha varat under så lång tid som 72 timmar. I sammanhanget kan det dock noteras att jag i inspektionsprotokollet uttalade att dokumentationen av tvångsåtgärder i flera fall var ytterst bristfällig och gjord på ett inkonsekvent sätt. Det var därför svårt att följa händelseförloppet (JO:s ärende med dnr 5321-2012 s. 10 i protokollet).

Det är en mycket ingripande åtgärd för patienten att bli lagd i bälte eller att hållas avskild från övriga patienter. De formella krav som finns när det gäller förfarandet har införts bl.a. för att säkerställa den enskildes rättssäkerhet (se t.ex. prop. 1990/91:58 s. 151), och det är en självklarhet att beslut om tvångsåtgärder ska vara tydliga. Det får inte finnas någon tvekan om innebörden av ett beslut, utan det ska vid en kontroll i efterhand vara helt klart vad som har beslutats.

Enligt 20 § första stycket LPT får en patient hållas avskild från andra patienter endast om det är nödvändigt på grund av att patienten genom aggressivt eller störande beteende allvarligt försvårar vården av de andra patienterna. Ett beslut om avskiljande gäller högst åtta timmar. Tiden för avskiljande får genom ett nytt beslut förlängas med högst åtta timmar. Av andra stycket framgår att ett beslut om avskiljande enligt första stycket, om det finns synnerliga skäl, får avse en bestämd tid som överstiger åtta timmar. Med undantag för den bestämmelsen innehåller författningarna inte någon regel om tidsbegränsning av beslut om fastspänning eller avskiljande. Som Socialstyrelsen har anfört ska tvångsåtgärder utövas så skonsamt som möjligt och med största möjliga hänsynstagande till patienten så att han eller hon inte utsätts för en onödig kränkning av sin integritet. Under den tid som tvångsåtgärderna anses nödvändiga ska de utökas eller lindras allteftersom behovet förändras i det enskilda fallet. Det är alltså inte avsett att en maximitid ska anges redan när en tvångsåtgärd inleds. Vad gäller bestämmelsen i 20 § andra stycket LPT bör det noteras att

sådana beslut ska avse ”en bestämd tid”. Det uttryckssätt som kliniken har använt, ”max 72 timmar”, avser inte en bestämd tid utan är i sig oprecist.

När det gäller den valda avgränsningen ”max 72 timmar” vill jag tillägga följande.

Som framgått ovan ska chefsöverläkaren underrätta IVO när en patient som vårdas enligt LPT eller LRV hålls fastspänd med bälte under längre tid än fyra timmar eller avskild under längre tid än åtta timmar. På en särskild blankett ska det fyllas i bl.a. uppgift om vid vilken tidpunkt åtgärden inleddes respektive avslutades och uppgift om när undersökning genomförts av beslutande läkare. Om patienten är fastspänd eller avskild längre än 72 timmar ska en ny blankett med kompletterande uppgifter skickas till IVO (4 kap. 7 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård [SOSFS 2008:18]).

Landstingsstyrelsen har i sitt remissvar tagit upp skyldigheten att underrätta IVO och anfört att ”underrättelsen och därmed även beslutet måste förnyas åtminstone var sjuttioandra timme”. Det finns alltså en koppling mellan den maximitid som kliniken har angett i besluten och det förhållandet att en förnyad underrättelse ska skickas till IVO när en patient hålls fastspänd eller avskild längre än 72 timmar. Som Socialstyrelsen har konstaterat i sitt yttrande rör dock tidsaspekten i detta fall endast skyldigheten att skicka en blankett med kompletterande uppgifter till IVO och inte själva beslutsfattandet. Den omständigheten att en underrättelse ska skickas till IVO efter 72 timmar kan således inte motivera att ett fastspännings- eller avskiljningsbeslut utformas på det sätt som skett i de aktuella fallen.

I remissvaret har landstingsstyrelsen även hänvisat till att ”övre tidsgränser” uttrycks på motsvarande sätt på flera ställen i LPT och LRV. Som exempel har landstinget angett 9, 13 och 22 b §§ LPT. Jag har svårt att förstå den jämförelsen. Att rätten enligt 9 § LPT får lämna medgivande med ”högst sex månader” åt gången till fortsatt psykiatrisk tvångsvård, att tvångsvården enligt 13 § LPT får pågå under ”högst fyra månader” räknat från viss en dag och att det i 22 b § LPT föreskrivs att ett beslut enligt 20 a § (inskränkning av rätten att använda elektroniska kommunikationstjänster) eller 22 a § (övervakning av försändelser från en patient) gäller i ”högst två månader” saknar betydelse för hur ett beslut om fastspänning och avskiljande ska utformas.

Jag vill också poängtera att ett beslut om fastspänning över huvud taget inte kan beslutas för viss tid utan endast för den tid som rekvisiten i 19 § LPT är uppfyllda. Med hänsyn till att en fastspänning ska vara kortvarig och normalt endast användas under någon eller några timmar måste patientens tillstånd fortlöpande kontrolleras under den tid som fastspänningen pågår. Jag har tidigare uttalat att det inte är tillräckligt att denna kontroll verkställs av den omvårdnadspersonal som vakar över patienten. Ansvarig läkare måste göra återkommande bedömningar av patienten. Den ansvariga läkaren ska personligen undersöka patienten inför varje beslut om omprovning, och omprovningsbesluten får fattas med högst fyra timmars intervaller (JO:s inspektionsprotokoll i ärende med dnr 2100-2011 s. 10 och JO 2014/15 s. 461, dnr 4471-2011).

Som beslutet hade utformats i detta fall framstår det som om fastspänningen skulle kunna pågå under så lång tid som 72 timmar i sträck utan att det behövde

fattas något nytt beslut. Därmed skulle beslutet också kunna tolkas som om det under den tiden inte behövde kontrolleras om åtgärden fortfarande krävdes. Formuleringen är alltså direkt missvisande.

Vad beträffar avskiljande kan i princip samma resonemang föras som när det gäller fastspänning. Som framgått tidigare får dock, om det finns synnerliga skäl, ett beslut fattat med stöd av 20 § andra stycket LPT avse en bestämd tid som överstiger åtta timmar.

Sammanfattningsvis gör jag alltså bedömningen att beslut om fastspänning respektive avskiljande inte ska utformas på det sätt som har skett.

Ärendet avslutas med den kritik mot utformningen av besluten som framgår ovan.

Initiativärende. Kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för generella ordningsregler om dator- och tv-spel

(Dnr 1170-2012)

Beslutet i korthet: Vid en inspektion av Rättspsykiatriska kliniken i Örebro kom det fram att kliniken hade beslutat om generella ordningsregler som innebär att patienterna inte får inneha vissa typer av dator- och tv-spel. JO beslutade att utreda om det finns rättsligt stöd för sådana regler.

Chefsöverläkaren kan besluta om generella ordningsregler i lokala rutiner. Reglerna får dock inte inskränka patienternas fri- och rättigheter på ett sätt som strider mot lag. Enligt JO omfattas spel som kan spelas via en dator eller en tv av den informationsfrihet som stadgas i 2 kap. 1 § regeringsformen, RF. Det krävs stöd i lag för att begränsa denna frihet. Det finns dock inte något lagstöd för att generellt inskränka patienternas rätt att inneha sådan egendom som det har varit fråga om här, och kliniken får kritik för ordningsreglerna.

JO anser vidare att det inte är självklart att ett dator- eller tv-spel med angivet innehåll kan – efter en bedömning i det enskilda fallet – omhändertas med stöd av 21 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT. Det kan finnas anledning att se över lagstiftningen, varför en kopia av beslutet skickas till Socialdepartementet för kännedom.

Initiativet

Vid JO:s inspektion av Rättspsykiatriska kliniken i Örebro den 14–17 november 2011 kom det fram att kliniken hade utfärdat generella ordningsregler för dator- och tv-spel. I ordningsreglerna angavs att patienterna på kliniken inte får inneha spel med bl.a. ”realistiska våldsinslag” och ”avancerade och utmanande sexscener” (JO:s inspektionsprotokoll i ärende dnr 5734-2011 s. 9).

Då JO ansåg att det kunde ifrågasättas om klinikkens ordningsregler har rättsligt stöd beslutade hon att ta upp saken till utredning i ett särskilt ärende (JO:s dnr 1170-2012).

Utredning

Efter remiss anförde Landstingsstyrelsen, Örebro läns landsting, följande.

Enligt lag (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård § 2 gäller föreskrifterna i Hälso- och sjukvårdslag (1982:763) om skyldighet för landsting att erbjuda hälso- och sjukvård även rättspsykiatrisk vård vilket innebär att den rättspsykiatriska vården ska bedrivas på ett sådant sätt att den uppfyller kraven på en god och säker vård.

Rättspsykiatriska kliniken har många patienter som lider av bland annat ångest, oro och aggressioner. Att patienterna spelar data- och TV-spel med realistiska sex- eller våldsinslag kan bidra till att dessa problem tilltar och allvarligt försvåra för patienterna att tillgodogöra sig vård och behandling som syftar till att dämpa dessa problem. Inslag av våld och sex på rättspsykiatriska avdelningar kan också upplevas som hotfullt och kränkande och ha en skadlig inverkan på ordning och säkerhet. Aktuell ordningsregel är framtagen och avsedd för vårdpersonal som stöd i sin omvårdnad och sitt bemötande av patienterna i syfte att patienterna på bästa sätt ska kunna tillgodogöra sig vård och behandling samt känna sig trygga i sin vardagliga miljö på avdelningarna.

Landstinget anser sig ha rättsligt stöd för ordningsregeln i Lag (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård § 21 där det klart framgår att en patient inte får inneha egendom som kan skada honom själv eller någon annan eller vara till men för vården eller ordningen på vårdinrättningen (punkt 5).

Örebro läns landsting anser, i och med ovanstående, att landstinget har stöd i lag för den lokala ordningsregeln inom rättspsykiatriska kliniken avseende data- och TV-spel med realistiska sex- eller våldsinslag.

I ett beslut den 19 november 2014 anförde *JO Wiklund* följande:

Bedömning

Enligt 2 kap. 1 § första stycket RF är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. dels frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor (yttrandefrihet), dels frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden (informationsfrihet).

Av 2 kap. 20 § RF framgår att yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas genom lag eller i viss utsträckning efter bemyndigande i lag genom annan författning. En sådan begränsning får göras endast för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 § RF). De ändamål som får läggas till grund för inskränkningar i yttrande- och informationsfriheten anges i 2 kap. 23 § RF. Bland dem nämns allmän ordning och säkerhet samt förebyggande och beivrande av brott. Utöver de särskilt angivna ändamålen får begränsningar av informationsfriheten endast göras om det finns särskilt viktiga skäl för det.

I 21 § första stycket LPT ges bestämmelser om förbud att inneha viss egendom, däribland narkotika, alkoholhaltiga drycker eller andra berusningsmedel.

Enligt paragrafens femte punkt får en patient inte heller inneha annan egendom som kan skada honom själv eller någon annan eller vara till men för vården eller ordningen på vårdinrättningen. Om sådan egendom som avses i första stycket påträffas ska den omhändertas. (Före den 1 oktober 2014 var bestämmelsen fakultativt utformad, dvs. egendom ”fick” omhändertas.) Dessa bestämmelser gäller även vid vård enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV (se 8 § LRV). Ett omhändertagande av egendom enligt 21 § LPT ska föregås av en bedömning i det enskilda fallet.

I förarbetena till lagstiftningen (prop. 1990/91:58 s. 262) uttalades att ”annan egendom” som kan vara till skada för patienten eller till men för vården kan vara t.ex. gamla läkemedel samt vapen och tillhyggen som kan innebära risker för såväl patienten som andra patienter och vårdpersonal. JO har i tidigare ärenden (JO 1996/97 s. 301, dnr 723-1995 och JO 2000/01 s. 343, dnr 2563-1999) gjort bedömningen att begreppet ”annan egendom” kan anses innefatta pengar eller bankkort (”minutenkort”).

En vårdgivare ska enligt 2 kap. 2 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård (SOSFS 2008:18) ge skriftliga direktiv och säkerställa att ledningssystemet för kvalitet och patientsäkerhet innehåller rutiner som säkerställer att psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård ges i överensstämmelse med LPT och LRV. Av 2 kap. 4 § i föreskrifterna framgår att verksamhetschefen ska ansvara för att det finns rutiner som säkerställer att inskränkningar i en patients rätt att bl.a. inneha viss egendom endast görs med stöd av lag.

Av det anförda följer att chefsöverläkaren kan besluta om generella ordningsregler i lokala rutiner. Områden där ordningsregler kan behövas är t.ex. besökstider, användande av mobiltelefoner i gemensamma utrymmen och vilken egendom patienterna får ha på sina patientrum. Ordningsreglerna får dock inte inskränka patienternas fri- och rättigheter på ett sätt som strider mot den gällande lagstiftningen.

I detta fall har kliniken med hänvisning till 21 § LPT utfärdat generella ordningsregler som innebär förbud för patienterna att inneha vissa typer av dator- och tv-spel. Spel som kan spelas via en dator eller en tv omfattas av den informationsfrihet som stadgas i 2 kap. 1 § RF (jfr prop. 1997/98:43 s. 109 f. och 151). För att en begränsning av denna grundlagsskyddade frihet ska kunna göras krävs, som jag har redovisat ovan, stöd i lag.

Det finns inte något lagstöd för att generellt inskränka patienters rätt att inneha sådan egendom som det här har varit frågan om. Klinikens ordningsregler för dator- och tv-spel saknar alltså rättsligt stöd. Jag förutsätter att ordningsreglerna justeras i det aktuella avseendet, om detta inte redan har gjorts.

Den fråga som då väcks är om ett dator- eller tv-spel med ”realistiska våldsinslag” eller ”avancerande och utmanande sexscener” – efter en bedömning i det enskilda fallet – kan omhändertas med stöd av 21 § LPT.

Landstingsstyrelsen har i remissvaret uppgett att vissa spel allvarligt kan försvåra patienternas möjlighet att tillgodogöra sig vård och behandling och att de även kan ha en skadlig inverkan på ordning och säkerhet. Jag har förståelse för att det när det gäller vissa patienter finns behov av att begränsa innehavet

av vissa dator- och tv-spel. Det är emellertid problematiskt att ge en bestämmelse om tvångsbefogenheter ett alltför vidsträckt tillämpningsområde. I detta fall tillkommer även den viktiga omständigheten att den grundlagsskyddade informationsfriheten måste beaktas (jfr JO 2000/01 s. 310, dnr 1138-1999, och 2009/10 s. 316, dnr 3489-2007).

Enligt min mening är det inte självklart att 21 § LPT, som den är utformad, innefattar en sådan i lag tillåten begränsning av den grundlagsskyddade informationsfriheten som avses i 2 kap. 20 § RF. Det bör i sammanhanget noteras att bestämmelsen numera, efter den skärpning av bestämmelsen som trädde i kraft den 1 oktober 2014, innefattar en skyldighet att omhänderta egendom som kan vara till men för vården eller ordningen på vårdinrättningen. Det är inte minst mot den bakgrunden otillfredsställande att det finns utrymme för olika uppfattningar i frågan om huruvida bestämmelsen över huvud taget kan tillämpas i det aktuella hänseendet.

Det kan också konstateras att beslut enligt 21 § LPT inte kan överklagas. Bestämmelsen är dock inte helt okomplicerad att tillämpa. Även i andra fall än det aktuella kan det vara svårt att bestämma vad som ingår i begreppet ”annan egendom”. En överklagandemöjlighet skulle kunna bidra till att, genom utveckling av praxis, skapa en enhetlig rättstillämpning och vara till stöd för de bedömningar som görs vid sjukvårdsinrättningarna såvitt nu är i fråga. Det skulle även bidra till en ökad rättssäkerhet för dem som vårdas vid klinikerna.

Sammantaget leder det nu sagda till slutsatsen att det kan finnas anledning att se över lagstiftningen i dessa avseenden. Jag skickar därför en kopia av detta beslut till Socialdepartementet för kännedom.

Ärendet avslutas med den kritik mot de generella ordningsreglerna som framgår ovan.

Allvarlig kritik mot en landstingskommunal nämnd för att ett beslut att lägga ned en barnmorskemottagning har fattats i strid med nämndens delegationsordning

(Dnr 2123-2013)

Beslutet i korthet: Styrelsen för beställd primärvård i Västra Götalandsregionen är en nämnd i kommunallagens (1991:900), KL, mening. Enligt styrelsens egen delegationsordning är det styrelsen som sådan som ska besluta om nedläggning av ”utbudspunkter”. Trots detta lades en utbudspunkt (barnmorskemottagningen i Ljungskile) ned efter ett formlost beslut på tjänstemannanivå. En konsekvens av detta blev att det vid tiden för nedläggningen inte fanns ett beslut som en kommunmedlem kunde överklaga enligt reglerna om laglighetsprövning i KL. JO uttalar allvarlig kritik mot handläggningen.

Anmälan

I en anmälan till JO den 11 april 2013 framförde Håkan L. klagomål mot Västra Götalandsregionen som bl.a. rörde att barnmorskemottagningen i Ljungskile hade lagts ned utan ett politiskt beslut i saken. Han anförde i huvudsak följande:

Under november 2012 fick han reda på att barnmorskemottagningen skulle läggas ned. Tillsammans med andra engagerade han sig för att bevara mottagningen. Han sökte information i frågan hos politiker och tjänstemän. Ordföranden i Hälso- och sjukvårdsnämnd 3 hänvisade honom till Styrelsen för beställd primärvård, medan ordföranden i den styrelsen uppgav att det var ett tjänstemannabeslut. Primärvårdschefen Kerstin Torgeby har sagt att det krävdes ett politiskt beslut för nedläggningen och att hon fått ett godkännande att stänga mottagningen. Regionen har på begäran inte kunnat lämna ut ett beslutsprotokoll i frågan utan bara ett protokoll från en MBL-förhandling. Mottagningen stängde den 1 april 2013. Det var fel att genomföra stängningen utan ett politiskt beslut.

Utredning m.m.

Muntliga upplysningar hämtades in från Kerstin Torgeby som anförde bl.a. följande. Frågan om nedläggning av mottagningen har varit föremål för flera samråd. Dessa har inte dokumenterats, men det har införts en rutin som innebär att formella minnesanteckningar ska föras vid samråd.

JO begärde att den vederbörande nämnden i Västra Götalandsregionen skulle yttra sig över det som Håkan L. hade anfört.

Enligt protokollet från Styrelsen för beställd primärvårds sammanträde den 27 maj 2013 hade styrelsen beslutat att som sitt remissvar till JO översända ett yttrande som hade skrivits av kanslichefen Hans Lilja och biträdande primärvårdsdirektören Ann-Christine Jenvén. Styrelsen beslutade även att ”uppdra till Primärvårdsdirektören att förtydliga beslutsordningen avseende beslut som fattas som en konsekvens av ändringar i överenskommelser med beställarorganisationen ...”

I yttrandet anfördes bl.a. följande:

2 Västra Götalandsregionens beställar- och utförarmodell

Inom Västra Götalandsregionen har de politiska uppdragen som ägare, beställare och utförare av hälso- och sjukvård separerats. Politikerna har stöd av tjänstemän som utreder, gör analyser och beräkningar, utformar planer och förslag som underlag för de politiska besluten. Också tjänstemannastödet har delats upp utifrån de olika rollerna.

Nämnderna (beställarna) kartlägger och analyserar behoven av bland annat primärvård och träffar överenskommelser med Styrelserna (utförarna) om det utbud och de insatser som behövs.

Hälso- och sjukvårdsnämnd i Trestad (HSN3) är en av regionens tolv beställarnämnder och har stöd av tjänstemän på Hälso- och sjukvårdskansliet i Uddevalla (HSNK). Ljungskile ingår i området för HSN3.

Styrelsen för beställd primärvård är utförarstyrelse för den offentliga primärvården i Västra Götalandsregionen och har stöd av tjänstemän av förvaltningsorganisationen för den offentliga primärvården Närhälsan.

3 Reglemente för styrelsen

I reglemente för styrelsen framgår att beslut om ändring av utbudspunkter inom ramen för vårdöverenskommelse ska ske i samråd med nämnden. Formerna för samråd inför en vårdöverenskommelse avgörs av respektive styrelse/nämnd och kan ske genom presidierna.

I arbetsordning för styrelsen framkommer inte på vilket sätt samråd med HSN ska ske. Inför det årliga överenskommelsearbetet genomförs presidie-möten på initiativ från båda presidier för att diskutera den politiska inriktningen av beställningen. Samråd sker enligt tradition genom respektive politisk församlings presidier.

4 Beslutsordning inom Närhälsan

Styrelsen för beställd primärvård tog den 13 januari 2012 beslut om delegeringsordning 2012. Av denna framgår att styrelsen fattar beslut om förändringar avseende etablering, nedläggning eller flyttning av utbudspunkter. Detta har i samband med revidering 2013 inarbetats i förvaltningens beslutsordning "Riktlinjer för beslutsfattande 2013-01-14, avsnitt 2.1"

Verkställighetsbeslut är till skillnad från delegeringsbeslut av rutinmässig art som regelmässigt fattas av de anställda i kraft av deras tjänsteställning. Dessa kännetecknas av att utrymme saknas för alternativa lösningar eller självständiga bedömningar och grundar sig på tillämpning av tidigare beslut, policy och riktlinjer, lagstiftning, regel i avtal och arbetsbeskrivningar.

Ett beslut som fattas med stöd av delegering kan laglighetsprövas i allmän förvaltningsdomstol på samma sätt som styrelsens beslut. Verkställighetsbeslut kan inte överklagas i allmän förvaltningsdomstol enligt kommunallagens bestämmelser.

5 Handläggning av överenskommelsen

- 20 augusti lämnas besked från tjänstemän på HSNK till tjänstemän på Närhälsan om minskad beställning för Mödrahälsovården inom område 1-3.
- 12 samt 27 september sker förhandlingar med tjänstemän på Närhälsan samt HSNK Uddevalla. Förslag togs fram om nedläggning av Barnmorskemottagningen i Ljungskile som en del av flera åtgärder för att klara den minskade beställningen.
- Tjänstemän från HSNK i Uddevalla förankrade resultatet av förhandlingarna med politiker i HSN3.
- 19 september Styrelsen för beställd primärvård får information om pågående överenskommelsearbete och att nedläggning av Ljungskiles barnmorskemottagning föreslås i den konsekvensanalys som varit utgångspunkt i förhandlingar i tjänstemannagruppen.
- 5 oktober Tjänstemän från Närhälsan informerar om det slutliga resultat av förhandlingar med styrelsens presidium och att nedläggningen av barnmorskemottagningen i Ljungskile ingår som en del i att klara den minskade beställningen.
- 8 oktober MBL-förhandlingar genomförs med Primärvården och fackliga företrädare. Information om nedläggning av MHV i Ljungskile ges. Protokoll från förhandlingar översänds till HSN3 efter justering.
- 8 oktober Förhandlingar med tjänstemän från Närhälsan samt HSNK Uddevalla klara.
- 18 oktober Styrelsen för beställd primärvård godkänner för sin del överenskommelsen. I samband med beslutet ges information om nedläggning av MHV i Ljungskile.
- 25 oktober HSN3 godkänner överenskommelse för 2013.

Av överenskommelsen 2013 med HSN3 framgår att Närhälsan har ett förstahandsansvar och områdesansvar för befolkningens hälso- och sjukvård avseende barnmorskeverksamhet. Mödrahälsovårdens övergripande uppdrag är en god sexuell hälsa för hela befolkningen. Barnmorskeverksamheten ska ha utbudspunkter i varje kommun.

6 Styrelsens bedömning

Beslut om ändring av utbudspunkt har inte delegerats av styrelsen till tjänsteman och kan heller inte betraktas som verkställighet då det finns alternativa lösningar och att vissa överväganden och bedömningar måste göras innan beslut fattas. I det aktuella fallet var flyttningen av barnmorskemottagningen i Ljungskile en konsekvens av en minskad beställning men i överenskommelsen anges inte hur denna minskning ska genomföras av utföraren med undantag för att barnmorskemottagningar ska finnas inom varje kommun.

Samråd med nämnden samt förhandling med fackliga organisationer avseende flyttningen har skett.

I den konsekvensbeskrivning som använts i överenskommelsearbetet på tjänstemannanivå och i den information som lämnats vid flera tillfällen till politiker i både styrelse och nämnd framkommer att nedläggningen av Barnmorskemottagningen Ljungskile är en konsekvens av den minskade beställningen.

Av styrelsens delegeringsordning framkommer dock att beslut om ändringar av utbudspunkt fattas av styrelsen. Beslut om att genomföra nedläggningen som en konsekvens av överenskommelsen 2013 har således inte fattats i enlighet med gällande delegeringsordning.

Styrelsen kommer att förtydliga Närhälsans beslutsordning avseende beslut som fattas som en konsekvens av ändringar i överenskommelse med beställarorganisationen. Styrelsens uppdrag även till primärvårdsdirektör att inarbeta detta i den pågående översynen av rutinerna för överenskommelsearbetet inom förvaltningen samt i samrådsförfarande med Närhälsans styrelse och nämnderna.

Håkan L. kommenterade remissvaret. Under handläggningen hos JO kom Håkan L. in med ytterligare kommentarer samt vissa handlingar.

Föredraganden hos JO hämtade per telefon in kompletterande upplysningar från Hans Lilja som anförde bl.a. följande. Beslutet att lägga ned mottagningen fattades som ett verkställighetsbeslut. Det fattades muntligen och har inte dokumenterats.

Hans Lilja lämnade in vissa handlingar.

Under utredningen hos JO kom det fram att regionens beslut att stänga mottagningen hade överklagats av Håkan L. enligt reglerna för laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen (1991:900), KL. Förvaltningsrätten i Göteborg beslutade den 24 juli 2013 (mål nr 4966-13) att återförvisa överklagandet och ålägga Västra Götalandsregionen att utforma det överklagade beslutet i skrift. Under rubriken Bakgrund antecknade domstolen bl.a. följande:

Regionen har i yttrande till förvaltningsrätten uppgett att beslutet har fattats av en tjänsteman inom förvaltningen och att det inte fattats i enlighet med gällande delegationsordning. Något skriftligt beslut har inte upprättats.

Som skäl för sitt beslut anförde domstolen följande:

Av handlingarna i målet framgår att regionen enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) har beslutat att stänga barnmorskemottagningen i Ljungskile. Ett sådant beslut kan överklagas till förvaltningsrätten enligt 10

kap. kommunallagen. Förvaltningsrätten konstaterar att beslutet inte är fattat enligt delegation och inte finns i skriftlig form. Förvaltningsrätten återförvisar därför överklagandet till regionen och ålägger denna att utforma beslutet i skrift.

JO:s expedition hämtade in bl.a. ett protokollsutdrag från Styrelsen för beställd primärvårds sammanträde den 19 september 2013. Vid sammanträdet beslutade styrelsen att "... godkänna den genomförda åtgärden att lägga ned Barnmorskemottagningen i Ljungskile och flytta verksamheten till Barnmorskemottagningen i Uddevalla".

I ett beslut den 26 november 2014 anförde *JO Wiklund* följande:

Rättslig reglering

Styrelsen för beställd primärvård är en nämnd i KL:s mening. I 6 kap. 33–38 §§ KL finns regler om hur en nämnd får delegera sitt beslutsfattande.

Enligt 6 kap. 33 § första stycket KL får en nämnd uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden, med undantag för vissa fall som anges i 34 § och som inte är aktuella här. Vid införandet av den nu gällande kommunallagen anfördes i specialmotiveringen till dessa två bestämmelser (prop. 1990/91:117 s. 204) bl.a. följande:

Med beslut i delegeringsbestämmelserna avses endast beslut i kommunalagens mening. Kännetecknande för ett beslut är bl.a. att det föreligger alternativa lösningar och att beslutsfattaren måste göra vissa överväganden eller bedömningar.

I den kommunala förvaltningen vidtas dock också en mängd åtgärder som inte kan anses som beslut i lagens mening. Man talar om rent förberedande åtgärder eller rent verkställande åtgärder. Några klassiska exempel på rent verkställande åtgärder är avgiftsdebitering enligt en fastställd taxa och tilldelning av daghemsplats enligt en klar turordningsprincip. Det får alltså inte finnas utrymme för självständiga bedömningar. Sådan verksamhet ankommer normalt på de anställda. Rätten för de anställda att vidta sådana åtgärder grundas inte på delegering. Den följer i stället av den arbetsfördelning mellan de förtroendevalda och de anställda som måste finnas för att den kommunala verksamheten skall kunna fungera.

Praktiskt sett kan en mycket stor del av den kommunala verksamheten antas höra till området ren verkställighet. Ibland kan gränsen mellan vad som hör till beslut i lagens mening och ren verkställighet vara svår att dra. Den förändring som den kommunala verksamheten genomgår genom ökad målstyrning och decentralisering kan leda till att gränsen förskjuts. Fler åtgärder än tidigare kan därigenom komma att hänföras till ren verkställighet.

Finns det klara målsättningar för verksamheten är det mycket som talar för att många vardagliga åtgärder inom förvaltningen som i dag rättsligt sett är att anse som beslut kan hänföras till ren verkställighet även om de innefattar ett visst mått av självständigt ställningstagande och inte bara är ett rent mekaniskt verkställande av beslut. Det kan t.ex. gälla interna frågor om inköp, fastighetsförvaltning och personaladministration där intresset av att överklaga genom kommunalbesvär normalt inte kan vara särskilt stort.

Beslut som har fattats med stöd av ett uppdrag enligt 6 kap. 33 § KL ska, enligt 35 § i samma kapitel, anmälas till nämnderna, som bestämmer i vilken ordning detta ska ske.

Enligt 10 kap. 1 § första stycket KL har varje medlem av en kommun rätt att få lagligheten av kommunens beslut prövad genom att överklaga dem hos förvaltningsrätten för laglighetsprövning. De beslut som kan överklagas är bl.a. beslut av en nämnd om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art (10 kap. 2 § KL). Ett överklagande ska enligt 10 kap. 6 § KL ha kommit in till förvaltningsrätten inom tre veckor från den dag då det tillkännages på kommunens anslagstavla att protokollet över beslutet har justerats. När ett beslut har fattats efter delegation, och när det inte har förts ett särskilt protokoll över beslutet som har justerats och anslagits, räknas tiden för överklagande från den dag då det anslås att protokollet från det sammanträde där delegationsbeslutet anmälts hos nämnden har justerats.

Bedömning

Av remissvaret framgår att det i styrelsens delegationsordning föreskrivs att ett beslut att lägga ned en ”utbudspunkt” ska fattas av styrelsen som sådan. I det här fallet lades emellertid en utbudspunkt (barnmorskemottagningen) ned utan att styrelsen hade fattat beslut om det. I stället avgjordes frågan (felaktigt) på tjänstemannanivå. Nedläggningen föregicks av bl.a. flera samråd mellan tjänstemän vid de två förvaltningarna under respektive berörd nämnd/styrelse. Varken dessa samråd eller ”beslutet” om nedläggning av barnmorskemottagningen dokumenterades.

Myndighetens hantering innebar att mottagningen lades ned utan att det fanns ett beslut i saken som en kommunmedlem kunde överklaga enligt reglerna om laglighetsprövning. När styrelsen efter förvaltningsrättens beslut om återförvisning tog upp frågan hade mottagningen varit stängd i flera månader. Styrelsen utformade sitt beslut som ett godkännande av den redan genomförda åtgärden att lägga ned mottagningen.

Styrelsen har uppenbarligen inte haft tillräcklig kontroll över förloppet eftersom mottagningen kunde läggas ned efter ett formlöst beslut på tjänstemannanivå. Handläggningen förtjänar allvarlig kritik.

Styrelsen har i sitt remissvar gett uttryck för att hanteringen av nedläggningen har varit bristfällig. Av utredningen framgår att styrelsen har vidtagit åtgärder för att förtydliga sin beslutsordning och att samråd mellan nämnder/styrelser numera ska dokumenteras. Mot denna bakgrund finner jag inte skäl att uppehålla mig ytterligare vid bristerna i myndighetens handläggning.

Vad som i övrigt har kommit fram leder inte till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den allvarliga kritik som har uttalats.

Allvarlig kritik mot Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för bl.a. bristfälliga motiveringar av två beslut i ett tillsynsärende

(Dnr 5211-2013)

Beslutet i korthet: I en anmälan till IVO klagade en patient på den vård och det bemötande som hon hade fått av en tandläkare. IVO inledde en utredning och riktade i två beslut kritik mot tandläkaren. Tandläkaren anmälde IVO till JO och framförde klagomål mot IVO:s handläggning och beslut i tillsynsärendet.

IVO medgav i ett yttrande till JO att det finns brister i besluten, att de inte ger en korrekt bild av ärendet och att de inte heller återspeglar den avsedda innebörden.

Beslut i tillsynsärenden måste vara väl genomarbetade och sakliga. Språket ska vara värdat, enkelt och begripligt. Det får för en läsare inte råda någon osäkerhet om vilka omständigheter som bedömningen grundar sig på, och det måste framgå hur IVO har resonerat – oavsett om ett beslut utmynnar i kritik eller inte. I det aktuella ärendet har besluten ett flertal brister i dessa avseenden. För detta får IVO allvarlig kritik.

Bakgrund

I en anmälan till IVO klagade en patient på den vård och det bemötande som hon hade fått av en tandläkare, Carina C. Patienten hade kontaktat Carina C. på grund av tandvärk och hade fått en tid den 7 januari 2013. Vid det besöket påbörjades en rensning av en av patientens tänder. Rensningen kunde dock inte slutföras vid det tillfället varför en ny tid bokades in två dagar senare, den 9 januari. Vid det besöket fortsatte dock inte Carina C. rensningen av patientens tand som planerat. I patientjournalen finns bl.a. följande anteckning:

inkommer för fortsatt rensn. det är bättre i tanden men känns en del fortfarande. mycket smärtkänslig begär salva för bedövn och reagerar starkt vid anläggning av bomullsrulle buccalt [...] lägger en ampull mandibularanestesi med möda och räknar med att komplettera med anestesi buccalt vid tanden. pat skriker högt vid försök till injektion. avbryter och beslutar att ej behandla pat. pat ombedd att söka ny tid snarast. pat upprörd och ifrågasätter beslutet – blir informerad om att kliniken har rätt att välja att avstå att behandla.

Med anledning av patientens klagomål mot Carina C. inledde IVO en utredning (ärende med dnr 8.2-8042/2013). IVO hämtade bl.a. in journalhandlingar samt yttranden från Carina C. och tandsköterskan. Den 4 juli 2013 meddelade IVO ett beslut i ärendet. Under rubriken Händelseförlopp anförde IVO följande:

I anmälan beskrivs att vid akutbesöket den 7 januari 2013 konstaterades efter undersökning och röntgendokumentation att den värkande tanden krävde rotbehandling och att detta påbörjades. Av journalen framgår att tanden (tand 46) var gravt karierad och att den behövde rotfyllas. Att den rensades efter att fyra ampuller bedövningsvätska injicerats. I journalen står också att ”allt är ont och besvärligt” Vid nästa behandlingstillfälle två dagar

senare (9 januari) beskrivs i anmälan att patienten efterfrågat bedövningssalva före sprutbedövningen, eftersom bedövningssprutorna upplevdes som smärtsamma 7 januari. Tandläkaren hade då sagt att det inte skulle hjälpa, men stoppade en ”tuss” med bedövningssalva mellan kinden och tandraden. Detta upplevdes göra ont och patienten ryckte till. Tandläkaren hade då enligt anmälan ”fräst” irriterat: ”Nu tycker jag att du överdriver”. Två sprutor gavs. Patienten upplevde att det gjorde väldigt ont och hade stönat till och sagt ”aj”! Då sköt plötsligt tandläkaren undan instrumentbryggan och sa ”Det är ingen idé att fortsätta, du får gå till en annan tandläkare”. Patienten försökte enligt anmälan prata med tandläkaren och bad henne fortsätta behandlingen, då hon kände sig orolig för hur hon skulle hitta en ny tandläkare snabbt. Tandläkaren svarade ”att det var jobbigt redan i måndags” och att patienten ”fick henne att känna sig som en bödel”. Patienten skriver att hon kände sig gråtfärdig och försökte säga att det inte var tandläkarens fel men att hon inte kunde hjälpa att sprutorna gjort ont. Tandläkaren hade då svarat att ”det inte var hennes fel att patienten hade en så dålig tand” och att ”hon inte haft en sådan patient som henne på flera år”. Därefter hade hon lämnat patienten och gått ut ur behandlingsrummet. I journalen beskrivs andra besöket med ett statusutlåtande över tand 46:s tillstånd. Beskrivs att ”patienten reagerar starkt vid anläggning av bomullsrulle buckalt vid 46”, att en ampull mandibularanestesi läggs med möda och att det var tänkt att den skulle kompletteras buckalt vid tanden. Det står vidare ”patienten skriker högt vid försök till injektion” varvid tandläkaren avbryter och beslutar att inte behandla patienten. I journalen står också att ”patienten ombeds att söka ny tandläkare snarast. Patienten upprörd och ifrågasätter beslutet-blir informerad om att kliniken har rätt att välja att avstå att behandla”.

IVO kritiserade Carina C. med följande motivering:

Enligt tandvårdslagen ska tandvård bedrivas så att ”den uppfyller kraven på god tandvård”. I 3 § andra, fjärde och femte stycket står hur lagstiftaren ställer krav på att god tandvård ska tillgodose patientens behov av trygghet i vården och behandlingen. Att den ska bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet och att den ska främja god kontakt mellan patienten och tandvårdspersonalen. I patientsäkerhetslagen är detta förtydligat genom att vårdgivaren ska planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att kravet på ”god tandvård” upprätthålls.

I aktuellt klagomål kan man konstatera att lagtextens krav inte uppfyllts vid vårdtillfälle 2. Att så lättvindigt avvisa en patient som gett uttryck för upplevd smärta, historisk från besök 1 och under besök 2 är inte god vård. Tandläkare C. har inte enligt Tandvårdslagens krav tillgodosett patientens behov av trygghet i vården och behandlingen. Tandläkaren ska kritiseras för detta.

Sammanfattningsvis finner inte IVO att det finns skäl att vidta några ytterligare åtgärder i ärendet.

Carina C. begärde att IVO skulle ompröva sitt beslut. I ett beslut den 15 augusti 2013 anförde IVO följande:

Enligt tandvårdslagen ska tandvård bedrivas så att ”den uppfyller kravet på god tandvård”. I 3 § andra, fjärde och femte stycket står hur lagstiftaren ställer krav på att god tandvård ska tillgodose patientens behov av trygghet i vården och behandlingen. Att den ska bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet och att den ska främja god kontakt mellan patienten och tandvårdspersonalen.

Detta betyder att god vård handlar inte bara om de eventuella ingrepp som görs inom vården utan om hela vårdssituationen som patienten är försatt i. En orolig, tandvårdsrädd eller smärtekänslig person måste få det bemötande och den trygghet som situationen kräver för att kunna kallas ”god

vård” i lagens mening. Inspektionens bedömning är att patienten i de två situationer som klagomålet avser har en upplevelse där hon upplevt smärta och vid besök två ber hon om smärtlindring i form av bedövningssalva före sprutan. Tandläkaren avvisar nästan hennes begäran med att det ”inte hjälper” i detta fall. Detta må vara den professionella synpunkten, men det är också professionellt att veta att det finns en bevisad placeboeffekt av en omsorgsfullt placerad bedövningssalva. Inspektionen har förståelse för att patienten säkert inte har uppträtt på ett vuxet sätt, men professionen måste alltid agera med respekt inför patientens rädsla och tillkortakommanden.

I patientsäkerhetslagen är detta förtydligt genom att vårdgivaren ska planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att kravet på ”god vård” upprätthålls. I detta fall är vårdgivaren tillika behandlare och har extra höga krav på sig att även ikläda sig vårdgivarens roll att se till att vården lever upp till tandvårdslagens krav.

Sammanfattningsvis finner inte IVO att det finns skäl att vidta några ytterligare åtgärder i ärendet.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Carina C. klagomål mot handläggningen och besluten i IVO:s ärende. Hon uppgav i huvudsak följande:

IVO handlade ärendet felaktigt och kom dessutom till fel slutsats när man valde att rikta kritik mot henne i hennes yrkesutövning. Hon känner sig lurad av IVO då den ansvariga handläggaren per telefon informerade henne om att IVO inte skulle pröva frågan om bemötande utan att patienten skulle hänvisas till förtroendenämnden i den delen. Dessa upplysningar medförde att hon och tandsköterskan i sina första yttranden till IVO inte försvarade sig mot anmälarens påståenden när det gällde bemötande. Vidare tog IVO parti för patienten i sina beslut, och Carina C:s egna ord för att beskriva händelsen användes på ett sådant sätt att värdeladdade ord sattes in i fel sammanhang. IVO har dessutom olika argument i sina två beslut i ärendet.

Carina C. bifogade bl.a. utdrag ur patientjournalen, sitt och tandsköterskans yttranden till IVO och de aktuella besluten, som Carina C. hade skrivit vissa kommentarer på.

Utredning

JO begärde att IVO skulle yttra sig över vad Carina C. hade anfört i sin anmälan. Samtliga bilagor till anmälan bifogades remissen. I remissen angavs att IVO:s yttrande skulle innefatta svar på bl.a. följande frågor:

- Vad är grund för kritiken mot tandläkaren?
- Har tandläkaren medgett de faktiska omständigheter som ledde till kritiken?
- Om inte – vad grundar sig kritiken på?
- Anser inspektionen att besluten uppfyller de krav på tydlighet och språkliga uttrycksätt som bör ställas på beslut i ett tillsynsärende?

I sitt remissvar anförde IVO i huvudsak följande:

Tillämpliga bestämmelser

Tillämpliga bestämmelser i ärendet är 7 kap. 10–18 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659), PSL. Av bestämmelserna framgår följande.

IVO ska efter anmälan pröva klagomål mot hälso- och sjukvården och dess personal. IVO ska göra den utredning som behövs för att kunna pröva klagomålet. Myndigheten får utreda och pröva även omständigheter som inte har åberopats i anmälan. IVO får avstå från att utreda ett klagomål om det är uppenbart att klagomålet är obefogat eller klagomålet saknar direkt betydelse för patientsäkerheten och det saknas skäl att överväga åtalsanmälan. IVO ska inte heller utreda händelser som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om det inte finns särskilda skäl (7 kap. 10-12 §§ PSL).

Om ett klagomål avser brister i kontakten mellan en patient och hälso- och sjukvårdspersonalen eller något annat liknande förhållande inom sådan verksamhet som avses i 1 § lagen (1998:1656) om patientnämndsverksamhet m.m. får IVO överlämna klagomålet till berörd patientnämnd för åtgärd. Det gäller dock endast om förutsättningarna för att inte själv utreda klagomålet är uppfyllda (7 kap. 13 § PSL). Om IVO inte avstår från att utreda klagomålet ska myndigheten snarast överlämna anmälan och de handlingar som bifogats anmälan till den vårdgivare eller hälso- och sjukvårdspersonal som klagomålet riktas mot eller kan anses vara riktat mot. Den som klagomålet avser, patienten och, om patienten inte själv har kunnat anmäla saken, en närstående till honom eller henne, har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet och ska, innan ärendet avgörs, ges möjlighet att ta del av och lämna synpunkter på det som har tillförts ärendet. Om klagomålet avser hälso- och sjukvårdspersonal ska berörd vårdgivare höras i ärendet, om det inte är uppenbart obehövligt. IVO ska, när man översänder handlingar för yttrande, ange inom vilken tid yttrandet ska komma in till myndigheten. Den som ges tillfälle att yttra sig ska upplysas om att ärendet kan komma att avgöras även om inget yttrande kommer in inom föreskriven tid. IVO:s handläggning är skriftlig. Om det framstår som lämpligt från utredningssynpunkt, får myndigheten dock inhämta uppgifter muntligt i ett ärende (7 kap. 15-17 §§ PSL).

IVO ska avgöra klagomål genom beslut. IVO får i beslutet uttala sig om huruvida en åtgärd eller underlåtenhet av vårdgivare eller hälso- och sjukvårdspersonal strider mot lag eller annan föreskrift eller är olämplig med hänsyn till patientsäkerheten. Ett sådant beslut får inte fattas utan att anmälaren och den som klagomålet avser har beretts tillfälle att yttra sig över ett förslag till beslut i ärendet. IVO:s beslut ska vara skriftligt samt innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet. Beslutet ska sändas till anmälaren, den som klagomålet avser samt berörd vårdgivare (7 kap. 18 § PSL).

Det aktuella beslutet grundar sig på reglerna i 3 § 2, 4 och 5 p tandvårdslagen (1985:125) och 3 kap 1 §, 6 kap. 1 § och 7 kap 10 - 11 §§ i patientsäkerhetslagen (2010:659).

Med anledning av JO:s remiss, har IVO inhämtat underlag från handläggaren, beslutsfattaren och den tillsynsenhet, Avdelning Mitt som har ansvar för ärendet.

Redogörelse för handläggningen av ärendet

Ärendet har handlagts i enlighet med ovan redovisade regler vilket bland annat innebär att såväl underlaget för beslutet, enligt 7 kap. 16 § PSL, som förslag till beslut, enligt 7 kap. 18 § PSL, har kommunicerats med Carina C. och hon har haft möjlighet att inkomma med synpunkter.

Carina C. har i sitt klagomål till JO framfört att handläggaren, någon gång innan beslutet togs, har ringt upp henne och meddelat att ärendet inte skulle handläggas av IVO utan att det skulle överlämnas till förtroendekommittén.

IVO vill med anledning av detta framföra följande. Myndighetens handläggning av klagomål är i huvudsak skriftlig. Det finns ingen anledning för

en handläggare att på eget initiativ ringa upp den som är anmäld om det inte handlar om att begära in kompletterande handlingar eller uppgifter. I ärendet har handlingar begärts in skriftligt och det finns ingen dokumentation om att handlingar eller uppgifter begärts in genom telefonsamtal. Lång tid har förflutit sedan samtalet eventuellt skulle ha ägt rum och handläggaren, som hanterar många ärenden, kan inte minnas att något samtal förevarit innan förslag till beslut kommunicerades. Det kan dock inte helt uteslutas vare sig att ett samtal har ägt rum eller att det var handläggaren som ringde. Det är inte ovanligt att klagande, anmälda och allmänheten kontaktar eller söker olika handläggare på IVO och att handläggarna, när de får besked om att någon sökt dem, ringer upp eller på annat sätt kontaktar vederbörande.

Vad är grunden för kritiken mot tandläkaren?

Enligt 3 § tandvårdslagen ska tandvård bedrivas så att den uppfyller kravet på en god tandvård, vilket bland annat innebär att tandvården ska tillgodose patientens behov av trygghet i vården och behandlingen, bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet och främja goda kontakter mellan patienten och tandvårdspersonalen. Vården och behandlingen ska därutöver så långt det är möjligt utformas och genomföras i samråd med patienten.

IVO har bedömt att Carina C. inte uppfyllde lagstiftningens krav på en god tandvård genom det sätt på vilket hon hanterade den uppkomna situationen. Carina C. lämnade rummet och överlät ansvaret på tandsköterskan att ta hand om patienten och hänvisa henne till en annan tandläkare. Av journalen framgår inte om Carina C. gjorde någon bedömning av vilka eventuella risker, i form av t.ex. infektion eller annat, det skulle kunna medföra för patienten att inte få behandlingen utförd den dagen utan i stället vänta tills en annan tandläkare kunde ta emot henne. Det sistnämnda framgår dock inte tydligt av IVO:s bedömning vilket är en brist i beslutet.

Efter IVO:s beslut 2013-07-04 har Carina C. sänt in en skrivelse där hon önskade att IVO skulle ompröva beslutet. Med anledning av begäran omprövade IVO beslutet och förtydligade grunden för kritiken, beslutets innehåll och lagstiftningens krav i IVO:s beslut 2013-08-15. I detta beslut framhåller IVO särskilt att ”Detta betyder att god vård handlar inte bara om de eventuella ingrepp som görs i vården utan om hela vårdssituationen som patienten är försatt i. En orolig och tandvårdsrädd eller smärtekänslig person måste få det bemötande och den trygghet som situationen kräver för att kallas ”god vård” i lagens mening”. Dock framgår inte heller av omprövningsbeslutet på ett tydligt sätt att det finns brister i omhändertagandet som kan innebära patientsäkerhetsrisker, vilket är en brist i omprövningsbeslutet.

Har tandläkaren medgett de faktiska omständigheterna som ledde till kritiken?

Carina C. har inte medgett samtliga omständigheter. Hon har t.ex. förnekat att hon avvisat patientens begäran om bedövningssalva samt att hon sagt att det ändå inte skulle hjälpa. Dessa omständigheter borde därför inte ha lagts till grund för bedömningen.

Tandläkaren och patienten är däremot överens om att behandlingen avbrutits oförutsett och att tandläkaren framfört att hon beslutat att överlåta patienten till någon annan tandläkare. Anmälaren har framfört att hon ifrågasatte detta beslut.

Om inte – vad grundar sig kritiken på?

Kritiken grundar sig på Carina C:s hela hantering av situationen, som beskrivits ovan, och som kunde ha lett till risker för patienten. Detta framgår dock inte tydligt i beslutet.

Anser inspektionen att besluten uppfyller de krav på tydlighet och språkliga uttryckssätt som bör ställas på beslut i ett tillsynsärende?

I första beslutet återfinns under rubrikerna Bakgrund/Händelseförlopp uppgifter från såväl anmälan som journalen. I vissa fall är det tydligt varifrån uppgifterna har hämtats men inte alltid vilket sammantaget gör redogörelsen otydlig och försvårar läsförståelsen. Under rubriken Redovisning av tillsyn har faktauppgifter blandats med IVO:s bedömningar. Där ska endast återfinnas en kortare redogörelse för vad som framkommit i tillsynen och som har betydelse för bedömningen. Så har inte skett i beslutet. Bedömningen har inte knutits ihop med tillämpliga bestämmelser på ett bra sätt och innehåller inte heller hela den bedömning som IVO har gjort. Samtliga CC:s frågor har inte besvarats eller bemötts i beslutet. Språket är inte helt tydligt, bl.a. innehåller det många citat som tynger beslutet och också några mindre lämpliga uttryck och formuleringar. Inte heller i omprövningsbeslutet har CC:s frågor besvarats.

Av 7 kap. 18 § PSL framgår att IVO:s beslut ska vara skriftligt samt innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet. Med hänsyn härtill gör IVO bedömningen att besluten uppvisar brister och därmed inte ger en korrekt bild av ärendet och beslutens avsedda innebörd. Besluten uppfyller således, enligt IVO:s mening, inte de krav på tydlighet och språkliga uttryckssätt som bör ställas på beslut i ett tillsynsärende.

Åtgärder för att besluten ska bli tydligare i framtiden

Som framgår av ovanstående redovisning har IVO i sin granskning av besluten funnit brister.

På IVO:s avdelning Mitt genomförs regelbundet utbildningar i beslutsskrivning där både beslutsfattare och handläggare deltar. Under dessa går man igenom hur beslut ska vara uppställda, såsom vilka uppgifter som ska redovisas under vilka rubriker och att IVO:s bedömningar endast ska redovisas under rubriken Bedömning och inte blandas med de faktauppgifter som redovisas under tidigare rubriker i beslutet. I utbildningen ingår också ett moment som avser beslutsmotivering och vikten av att ge tydliga besked och använda så klara motiveringar som det är möjligt att åstadkomma i det enskilda fallet betonas. Utbildningen innehåller därutöver också en rent språklig del som omfattar en genomgång av skrivregler. Utbildningar kommer att planeras in som återkommande inslag i den fortsatta verksamheten.

Carina C. yttrade sig över remissvaret. Hon uppgav i huvudsak följande:

IVO har kommit med nya argument i remissvaret, bl.a. om att patientsäkerheten var hotad. Hennes åtgärd att avbryta bedövningsförsöken när patienten gallskrek och reste sig upp ur stolen var det mest patientsäkra hon kunde göra. Tandem hade bedömts vara på bättringsvägen varför patientens tillstånd inte längre var av akut karaktär. IVO:s uppgifter i remissvaret stämmer inte överens med verkligheten. I sitt yttrande till IVO den 15 maj 2013 uppgav hon t.ex. att det var hon själv som föreslog för patienten att hon skulle söka vård hos en annan tandläkare. IVO har i remissvaret uppgett att det var tandsköterskan som gjorde det.

Carina C. bifogade en skrivelse från tandsköterskan.

I ett beslut den 2 juni 2015 anförde *JO Wiklund* följande:

Rättsliga utgångspunkter

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

I 11 § språklagen (2009:600) anges att språket i myndighetsbeslut ska vara vårdat, enkelt och begripligt.

IVO:s handläggning av tillsyns- och klagomålsärenden utgör inte myndighetsutövning mot någon enskild, och förfarandereglerna i förvaltningslagen (1986:223), FL, är därför inte tillämpliga på IVO:s handläggning. Vid patientsäkerhetslagens (2010:659), PSL, tillkomst ansåg dock lagstiftaren att det – utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv – fanns ett behov av att införa förfaranderegler liknande dem i FL, bl.a. en bestämmelse om motiveringsplikt (se prop. 2009/10:210 s. 133).

Enligt 7 kap. 18 § PSL får IVO i sina beslut uttala sig om huruvida en åtgärd eller underlåtenhet av en vårdgivare strider mot någon lag eller annan föreskrift eller är olämplig med hänsyn till patientsäkerheten. Ett sådant beslut får inte fattas utan att anmälaren och den som klagomålet avser har fått tillfälle att yttra sig över ett förslag till beslut i ärendet. Vidare ska IVO:s beslut vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet. I förarbetena till bestämmelsen (a. prop. s. 222 f.) uttalas bl.a. följande:

Socialstyrelsens [IVO övertog Socialstyrelsens tillsynsuppgift när det gäller hälso- och sjukvården och dess personal den 1 juni 2013, JO:s anm.] handläggning av klagomålsärenden innefattar inte myndighetsutövning mot någon enskild. Den nämnda bestämmelsen i förvaltningslagen är således inte tillämplig. Det finns dock flera skäl till varför Socialstyrelsens beslut i klagomålsärenden alltid ska vara motiverade. Tillsynen och klagomålshandlingen syftar till att göra hälso- och sjukvården säkrare och besluten ska därför vara utformade på ett sådant sätt att de kan utgöra underlag för ett lärande. Det är vidare närmast en anständighetsfråga att den som är föremål för synpunkter vet vad dessa grundar sig på och vilka överväganden som myndigheten har gjort. Även anmälaren har ett berättigat intresse av att beslutet motiveras, särskilt om beslutet innebär att det saknas grund för kritik. Det är då viktigt – inte minst för allmänhetens förtroende för hälso- och sjukvården och tillsynsmyndigheten – att myndigheten noga vinnlägger sig om att förklara varför en händelse som kanske har påverkat en patient negativt inte resulterar i kritik mot en viss person.

Bedömning

Vissa frågor om rubriker, tydlighet m.m.

Beslutet den 4 juli 2013 inleds med avsnittet Bakgrund, som har underrubrikerna Händelseförlopp och Underlag. Därefter följer avsnittet Redovisning av tillsyn där IVO redogör för granskningen av journalhandlingar, yttranden från anmälaren, tandläkaren och tandsköterskan, tandläkarens synpunkter på beslutsförslaget och anmälarens synpunkter på tandläkarens skrivelse om beslutsförslaget. Sist finns avsnittet Skälen för beslutet som har underrubrikerna Tillämpliga bestämmelser och IVO:s bedömning.

Jag vill först kommentera de avsnitt som har rubrikerna Händelseförlopp (finns citerat ovan, s. 2) respektive Redovisning av tillsyn.

Det måste givetvis vara helt klart vilka uppgifter som en tillsynsmyndighet redovisar under olika rubriker i ett beslut. Rubriken Händelseförlopp ger intryck av att avsnittet innehåller uppgifter om sådana omständigheter som är utredda, dvs. sådant som alla berörda är överens om har inträffat. Under rubriken Händelseförlopp finns dock i detta fall vad som verkar vara patientens beskrivning av händelserna i anmälan till IVO, blandat med citat från journalen.

IVO har i remissvaret anfört att det på vissa ställen i avsnittet Händelseförlopp är oklart varifrån uppgifterna är hämtade och att detta gör redogörelsen otydlig och försvårar läsförståelsen. Jag delar den uppfattningen. De uppgifter som patienten hade lämnat i sin anmälan – och som på ett flertal punkter tillbakavisades av tandläkaren – borde ha redovisats under en annan rubrik, t.ex. Klagomål eller Anmälan.

Vidare borde journaluppgifterna ha separerats från patientens uppgifter på ett tydligt sätt. Det hade varit mest naturligt att redovisa journaluppgifterna senare i beslutet, i avsnittet Redovisning av tillsyn, där underrubriken Granskning av journalhandlingarna finns. Under den rubriken har IVO i stället anfört att ”innehåll av betydelse för ärendet är återgivet under Händelseförlopp”.

När det gäller avsnittet Redovisning av tillsyn har IVO i remissvaret uppgett att det ska innehålla endast en kortare redogörelse för vad som har kommit fram i tillsynen och som har betydelse för bedömningen. Som IVO har tillstått har dock myndigheten i detta avsnitt blandat faktauppgifter med IVO:s egna bedömningar. Detta är självfallet inte lämpligt.

I sammanhanget vill jag uppehålla mig vid följande. Jag har i min tillsynsverksamhet tagit del av ett flertal tillsynsbeslut som IVO har meddelat. Jag har noterat att patientens klagomål brukar redovisas under rubriken Bakgrund. Den rubriken leder dock tanken till att myndigheten där redogör för utredda omständigheter. IVO verkar använda ordet Bakgrund i bemärkelsen ”bakgrund till tillsynen”. Enligt min uppfattning finns det anledning för IVO att se över rubriksättningen i tillsynsbesluten.

Motiveringarna i besluten m.m.

JO har i ett beslut (JO 2011/2012 s. 401, dnr 4622-2009) som gällde en länsstyrelsens handläggning av ett tillsynsärende uttalat bl.a. följande:

För att ett tillsynsärende ska kunna utmynna i kritik måste det faktiska händelseförlopp som bildar underlag för beslutet vara klarlagt på ett betryggande sätt. [...] Avslutas ärendet med kritik måste skälen för beslutet redovisas på ett så klart och tydligt sätt att den granskade myndigheten ges besked om hur de påtalade bristerna ska kunna avhjälpas och hur en upprepning ska kunna förhindras – vilket ytterst ju är själva meningen med tillsynsverksamheten.

Innan en tillsynsmyndighet gör sin bedömning när det gäller en åtgärd eller underlåtenhet måste myndigheten ha rätt ut vad som rent faktiskt har hänt. I den mån anmälares och den anmälda tjänstemannens uppgifter inte överensstämmer är det alltså viktigt att IVO klargör vilka uppgifter som har lagts till grund för myndighetens bedömning. Det kan konstateras att det inte framgår av beslutet den 4 juli 2013 vad IVO ansåg var utrett i ärendet.

IVO har tillstått att Carina C. inte hade medgett samtliga faktiska omständigheter som låg till grund för kritiken. Myndigheten hade alltså att ta ställning till en ord-mot-ord-situation där Carina C:s uppgifter borde ha lagts till grund för bedömningen, om det inte fanns något särskilt skäl att utgå från patientens redogörelse, t.ex. att den fick stöd av annat utredningsmaterial. Sådana skäl måste självfallet redovisas i ett beslut.

I beslutet den 4 juli 2013 kritiserade IVO Carina C. för att hon vid besöket den 9 januari 2013 inte hade tillgodosett patientens behov av trygghet i vården och behandlingen. IVO anförde bl.a. följande:

I aktuellt klagomål kan man konstatera att lagtextens krav inte uppfyllts vid vårdtillfälle 2. Att så lättvindigt avvisa en patient som gett uttryck för upplevd smärta, historisk från besök 1 och under besök 2 är inte god vård.

IVO har i remissvaret anført att grunden för kritiken mot Carina C. var att hon inte uppfyllde lagstiftningens krav på en god tandvård genom det sätt som hon hanterade den uppkomna situationen på. IVO har utvecklat resonemanget enligt följande:

Carina C. lämnade rummet och överlät ansvaret på tandsköterskan att ta hand om patienten och hänvisa henne till en annan tandläkare. Av journalen framgår inte om Carina C. gjorde någon bedömning av vilka eventuella risker, i form av t.ex. infektion eller annat, det skulle kunna medföra för patienten att inte få behandlingen utförd den dagen utan i stället vänta tills en annan tandläkare kunde ta emot henne.

IVO har uppgett att det är en brist att det sistnämnda inte tydligt framgår av bedömningen i beslutet. IVO har även medgett att bedömningen inte har knutits ihop med tillämpliga bestämmelser på ett bra sätt.

Jag instämmer i IVO:s bedömning att det finns brister i motiveringen av beslutet den 4 juli. I ett tillsynsärende som avslutas med kritik är det inte godtagbart att endast kortfattat uttala att Carina C. "lätvindigt avvisade" patienten utan att ange vad det lätvindiga agerandet bestod i och utan att redovisa vilka överväganden som IVO gjorde i det här avseendet. Eftersom patientens och Carina C:s redogörelser för situationen skilde sig åt i ett flertal avseenden var detta särskilt angeläget. Det borde även ha framgått av beslutet hur IVO ansåg att Carina C. skulle ha hanterat den uppkomna situationen den 9 januari 2013. Som har uttalats i förarbetena till bestämmelsen i 7 kap. 18 § PSL (se ovan under Rättsliga utgångspunkter) ska beslut i tillsynsärenden vara utformade på ett sådant sätt att de kan utgöra underlag för ett lärande. Detta är viktigt, inte minst ur ett preventivt perspektiv.

IVO har i remissvaret uppgett att grunden för kritiken, beslutets innehåll och lagstiftningens krav förtydligades i omprövningsbeslutet den 15 augusti 2013, men att det inte heller av det beslutet på ett tydligt sätt framgick att det fanns brister i omhändertagandet som kunde ha inneburit patientsäkerhetsrisker. IVO har medgett att detta var en brist i omprövningsbeslutet. Inte heller i omprövningsbeslutet besvarade IVO någon av de frågor som Carina C. hade ställt i sina yttranden till IVO, t.ex. hur hon i stället skulle ha hanterat situationen och när man som tandläkare har rätt att avvisa en patient i en liknande situation. Som jag uppfattar saken har IVO inte berört patientsäkerheten över huvud taget

i något av de aktuella besluten. Det är anmärkningsvärt att IVO först i remissvaret har fört ett resonemang kring Carina C:s agerande utifrån ett patientsäkerhetsperspektiv.

Även om ett kritikbeslut i ett tillsynsärende inte medför någon rättsverkan kan sådana beslut givetvis ändå få konsekvenser för den granskade individen. Att IVO:s beslut är välmotiverade är därför av största betydelse. Otydligheter när det gäller grunden för beslutet påverkar såväl vårdens som allmänhetens förtroende för IVO:s tillsyn negativt. Ytterst är det även en rättssäkerhetsfråga. (Jfr Statskontorets rapport *Patientklagomål och patientsäkerhet. Utvärdering av hanteringen av enskilda klagomål mot hälso- och sjukvården* [2014:23] s. 49 f.).

Sammanfattningsvis är jag mycket kritisk till hur IVO motiverade sina beslut i tillsynsärendet. Eftersom IVO, utan att ange skälen till det, grundade sin bedömning på patientens uppgifter i delar där Carina C. hade gett en annan version av händelseförloppet har jag förståelse för att Carina C. uppfattade att myndigheten var partisk till patientens förmån.

Språket i besluten m.m.

Det är angeläget att IVO säkerställer att besluten håller hög kvalitet i alla avseenden, också vad gäller den språkliga utformningen.

IVO har tillstått att språket i de aktuella besluten inte har varit tydligt och att det innehåller vissa mindre lämpliga uttryck och formuleringar. Jag delar den uppfattningen. Språket håller en oacceptabelt låg nivå med bl.a. ofullständiga meningar och felaktig meningsbyggnad. I omprövningsbeslutet används dessutom formuleringar om patienten som inte hör hemma i ett myndighetsbeslut, t.ex. ”att patienten säkert inte har uppträtt på ett vuxet sätt”. De brister som jag nu har tagit upp är självfallet allvarliga i sig. Dessutom påverkar de intrycket av kvaliteten på IVO:s tillsyn. IVO förtjänar kritik även för att besluten den 4 juli och den 15 augusti 2013 inte uppfyller de krav på språket som måste ställas på beslut i ett tillsynsärende.

IVO:s bedömning i sak

Carina C. har gjort gällande att IVO agerade felaktigt när myndigheten riktade kritik mot henne i hennes yrkesutövning.

JO:s huvuduppgift är att granska att myndigheter och andra som står under JO:s tillsyn följer lagar och andra författningar i sin verksamhet. Syftet med denna granskning är i första hand att undersöka om myndigheterna har handlat enligt de regler för förfarandet som gäller för dem, dvs. om myndigheterna har agerat korrekt i formellt hänseende. JO brukar alltså som regel inte ha synpunkter på de bedömningar som en tillsynsmyndighet har gjort i ett visst ärende. Det som har kommit fram i det här fallet ger mig dock anledning att anföra följande.

Motiveringskravet i patientsäkerhetslagen har till syfte att garantera att ärenden prövas omsorgsfullt, sakligt och enhetligt. En bra motivering gör det även enklare att förstå besluten. Är motiveringen bristfällig är det lätt att beslutets riktighet, dvs. bedömningen i sak, ifrågasätts. Som redovisats ovan anser jag

att det inte framgår av besluten att IVO har klarlagt det faktiska händelseförloppet. Besluten är dessutom så bristfälligt motiverade att det inte går att förstå hur IVO har resonerat. Det leder till att det är mer eller mindre omöjligt att ta ställning till om besluten är riktiga eller inte.

Uppgift från handläggare om omfattningen av IVO:s prövning

Vad gäller Carina C:s uppgift om att handläggaren per telefon har informerat henne om att myndigheten inte skulle pröva bemötandefrågan har IVO uppgett att handläggaren inte minns något telefonsamtal, även om det inte kan uteslutas att ett sådant har ägt rum. Jag saknar därmed underlag för att ha några synpunkter på IVO:s handläggning i den här delen. Eftersom det inte är sannolikt att ytterligare åtgärder skulle skapa klarhet i saken lämnar jag den frågan.

Sammanfattande synpunkter

Det är av största vikt att den myndighet som ska ta emot och utreda patientklagomål har såväl de enskildas som hälso- och sjukvårdens förtroende. Detta ställer höga krav på IVO vad beträffar både utredningsförfarandet och beslutens utformning. Beslut i tillsynsärenden måste vara väl genomarbetade och sakliga. Språket ska vara vårdat, enkelt och begripligt. Vidare får det för en läsare inte råda någon osäkerhet om vilka omständigheter som bedömningen grundar sig på, och det måste tydligt framgå hur IVO har resonerat – oavsett om ett beslut utmynnar i kritik eller inte. I det aktuella ärendet har besluten ett flertal brister i dessa avseenden. IVO förtjänar sammantaget allvarlig kritik för handläggningen.

IVO har medgett att det finns brister i besluten, att de inte ger en korrekt bild av ärendet och att de inte heller återspeglar den avsedda innebörden. Av remissvaret framgår att det regelbundet genomförs utbildningar i beslutsskrivning på IVO, avdelning Mitt. Jag ser naturligtvis positivt på detta och utgår från att de frågor som har berörts i det här ärendet kommer att behandlas vid kommande utbildningstillfällen.

Övrigt

Avslutningsvis vill jag nämna att regeringen den 12 juni 2014 beslutade att tillsätta en särskild utredare med uppgift att se över den nuvarande hanteringen av klagomål mot hälso- och sjukvården och föreslå hur hanteringen kan bli enklare, mer ändamålsenlig och effektivare. I mars 2015 överlämnades delbetänkandet Sedd, hörd och respekterad – Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården (SOU 2015:14) till Socialdepartementet. I delbetänkandet, som för närvarande är föremål för remissbehandling, berörs flera av de frågor som har aktualiserats i det här ärendet. Ett slutbetänkande ska redovisas senast den 31 december 2015.

Ärendet avslutas.

Viss kritik mot ett landsting för handläggningen av ansökningar om flytt av verksamhet från sjukgymnaster med samverkansavtal enligt (numera) lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi

(Dnr 681-2013)

Beslutet i korthet: En privat vårdgivare kan få offentlig finansiering av sin verksamhet genom att teckna ett samverkansavtal med landstinget enligt bestämmelserna i de s.k. ersättningslagarna, dvs. lagen (1993:1651) om läkarsvårdsersättning och lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi. Ett samverkansavtal är rättsligt sett ett avtal som sluts mellan landstinget och vårdgivaren och är inte att se som ett offentligt beslut. Om frågan om verksamhetens lokalisering har reglerats i samverkansavtalet blir ett önskemål från vårdgivarens sida om att flytta verksamheten närmast en sedvanlig avtalsrättslig förhandlingsfråga mellan parterna.

Hälso- och sjukvårdsförvaltningen har handlagt ansökningar om flytt av verksamhet som omfattas av samverkansavtal på ett sätt som gett intryck av att myndigheten tar ställning till en sådan ansökan genom att fatta ett offentligt beslut. JO är kritisk till landstingets handläggning av ansökningarna.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Andreas Hagen, som ombud för Legitimerade Sjukgymnasters Riksförbund (LSR), klagomål mot hälso- och sjukvårdsförvaltningen, Stockholms läns landsting. Han anförde bl.a. följande:

Det har i flera fall förekommit att sjukgymnaster (medlemmar i LSR) med samverkansavtal enligt lagen (1993:1652) om ersättning för sjukgymnastik, LOS, (numera lagen [1993:1652] om ersättning för fysioterapi) har ansökt hos landstinget om att få rätt att flytta sin mottagning och sjukvårdspraktik från en adress till en annan inom Stockholms län. Medlemmarna A.P., I.B. och N.A. ansökte om detta.

En tjänsteman vid hälso- och sjukvårdsförvaltningen avslag ansökningarna. Medlemmarna överklagade avslagsbesluten för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900), KL, till Förvaltningsrätten i Stockholm som avvisade överklagandena. Som skäl angav förvaltningsrätten i samtliga fall att de aktuella besluten inte hade fattats med stöd av någon beslutanderättsdelegation från hälso- och sjukvårdsnämnden och att besluten därför var sådana tjänstemannabeslut som inte kunde vara föremål för laglighetsprövning.

N.A. begärde genom LSR att landstinget skulle ompröva beslutet om hennes ansökan och fatta beslut i en sådan ordning att det kunde överklagas enligt kommunallagen. Den 11 juni 2012 beslutade landstinget att inte ändra sitt tidigare beslut. I beslutet anfördes också följande:

Vidare meddelas att med anledning av Er begäran avser förvaltningen att i särskild ordning utreda frågan om möjligheterna att ändra formerna för beslut vid ansökan om flytt av verksamhet.

Landstinget meddelade därefter LSR följande:

Upplysningsvis kan meddelas att förvaltningen har behandlat frågan internt och har inte funnit skäl att ändra beslutsgången avseende beslut om flytt av verksamhet. Förvaltningens uppfattning i frågan fortsätter i linje med tidigare fastställda beslut från förvaltningsdomstolen.

Rätten för en sjukgymnast att få flytta sin verksamhet avser en fråga som rör den enskilda sjukgymnastens civila rättigheter att bl.a. få verka i fri konkurrens och att få etablera sig på annan plats inom landstingets geografiska ansvarsområde. Landstingets beslut att avslå flytt är ingripande och inskränker den enskilde sjukgymnastens rättigheter.

Besluten strider även mot lag. Landstinget har i sina avslagsbeslut uttalat att förvaltningen har ett planeringsansvar att skapa vård för länets invånare och därmed verka för en jämn fördelning över länet. Enligt hälso- och sjukvårdslagen ligger det inte i landstingets planeringsansvar att styra över de privata aktörernas verksamheter. Det är upp till den enskilde vårdgivaren att bestämma var den vill vara verksam.

Genom att landstinget upprätthåller en beslutsordning där frågan om sjukgymnasters rätt att flytta sin verksamhet avgörs genom tjänstemannabeslut inskränks sjukgymnasternas grundläggande rättighet att få sin sak prövad i domstol.

Till anmälan fogades A.P:s och N.A:s ansökningar till hälso- och sjukvårdsförvaltningen om flytt av verksamhet, ovan nämnda beslut från hälso- och sjukvårdsförvaltningen och Förvaltningsrätten i Stockholm, N.A:s begäran om en omprövning samt e-postkonversation mellan LSR:s företrädare och förvaltningen om förvaltningens ställningstagande i fråga om beslutsordningen vid framställningar om flytt av verksamhet.

Utredning

JO begärde att Hälso- och sjukvårdsnämnden, Stockholms läns landsting, skulle yttra sig över vad som hade framförts i anmälan.

Hälso- och sjukvårdsnämnden anförde bl.a. följande:

LSR har i sin skrivelse till JO anfört att Stockholms läns landsting (SLL), genom en beslutsordning där berörda sjukgymnasters rätt att flytta sin verksamhet avgörs genom tjänstemannabeslut, inskränker sjukgymnasternas grundläggande rättighet att få sin sak prövad i domstol.

SLL har uppfattat att anmälan avser enbart vårdgivare som har samverkansavtal med SLL.

Hälso- och sjukvårdsnämnden har sedan tidigare beslutat om långsiktiga politiska mål. Av dessa mål framgår att förvaltningen ska arbeta för att förbättra tillgängligheten till hälso- och sjukvården för hela länets invånare.

Utbudet av läkare med olika specialiteter och sjukgymnaster är idag ojämn inom Stockholms län. Det stora vårdutbudet är koncentrerat inom Stockholms kommun, medan det finns kommuner inom länet som har liten eller inget utbud av specialistläkare och sjukgymnaster. För att göra det befintliga vårdutbudet tillgängligt för länets alla medborgare beslutar förvaltningen huruvida en ansluten vårdgivares verksamhet får flyttas. Handläggningen av ansökningar sker av tjänstemän på förvaltningen.

En läkare eller sjukgymnast som ingått ett samverkansavtal med landstinget ska bedriva sin verksamhet inom det område som framgår av avtalet.

Som regel beviljas inte flytt av verksamhet. I undantagsfall kan flytt av verksamhet beviljas genom ett särskilt tilläggsavtal om det sker till ett område där den befintliga vårdverksamheten inom aktuell specialitet saknas eller är mycket begränsad.

Det finns ingen lagbestämmelse som reglerar den aktuella frågan om flytt av verksamhet. Vid ett ingånget samverkansavtal har vårdgivaren däremot accepterat att bedriva verksamheten inom ett visst område. Enligt SLL:s uppfattning är frågan om flytt av verksamheten en avtalsrättslig fråga som inte kan vara föremål för en laglighetsprövning enligt kommunallagen.

Som exempel bifogas ett samverkansavtal vari anges under 2 § Avtalsförutsättningar att verksamheten ska bedrivas inom Stockholms kommuns stadsdel, Östermalm, Vidare anges att flytt av verksamhet från stadsdelen Östermalm till annan ort ej får ske utan SLL:s godkännande.

Till remissvaret fogades landstingets samverkansavtal med N.A.

LSR kommenterade yttrandet och tillade bl.a. följande:

Sammantaget kan konstateras att ett samverkansavtal är helt och hållet ett utflöde av offentligrättslig reglering [...]. Samverkansavtalets innehåll regleras av ersättningslagarna och det finns inget utrymme för parterna att avtala om andra villkor. Samverkansavtalet har således ingen självständig ställning som ett kontrakt mellan två parter. Samverkansavtalet får, namnet till trots, ses som ett beslut av landstinget att ansluta en enskild sjukgymnast till det system för offentlig finansiering som regleras i LOS och FOS och inte som ett civilrättsligt avtal om köp av tjänster från sjukgymnasten.

I lagstiftningen finns ingen begränsning i rätten att etablera sig på viss ort.

De beslut som fattas av ett landsting rörande enskild sjukgymnast med samverkansavtal är av offentligrättslig karaktär. När sjukgymnaster med samverkansavtal har ansökt hos SLL om att få rätt att flytta sin mottagning och sjukvårdspraktik från en adress till en annan adress inom Stockholms län har SLL även själv behandlat saken som en fråga av offentligrättslig karaktär. SLL har tagit fram en blankett där det är möjligt att ansöka om att få flytta verksamheten och SLL kan själv kryssa i om ansökan bifalles eller avslås. När beslut har tagits av SLL har även detta motiverats såsom ett beslut av förvaltningsrättslig karaktär.

Besluten ifråga är inte en åtgärd eller ett beslut av ren verkställande art. Tvärtom är besluten av sådan vikt och innefattar ett sådant inslag av självständig bedömning att det är fråga om ett beslut enligt kommunallagens mening. Följaktligen ska kommunallagens bestämmelser om delegation och överklagande äga tillämpning i sådana fall. Med tanke på att det är fråga om ett beslut i kommunal-lagens mening krävs det att rätten att fatta beslutet ska vara delegerad. Utan delegation äger tjänstemannen inte rätt att fatta beslut på SLL:s vägnar.

Landstinget fick del av LSR:s kompletterande yttrande och anförde att det av förarbetena till ersättningslagarna framgår att lokaliseringen av en verksamhet är en fråga som kan regleras i samverkansavtalet.

I ett beslut den 13 april 2015 anförde *JO Wiklund* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Enligt 3 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, ska varje landsting erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta, kvarskrivna eller stadigvarande vistas inom landstinget. Ett landsting får sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som landstinget ansvarar för enligt HSL. Landstinget ska då ange de särskilda villkor som gäller för överlämnandet.

En privat vårdgivare kan få offentlig finansiering av sin verksamhet genom att teckna ett vårdavtal eller ett samverkansavtal med landstinget. Regler om detta finns i de s.k. ersättningslagarna, dvs. lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning, LOL, och lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi, LOF (tidigare lagen [1993:1652] om ersättning för sjukgymnastik, LOS).

Rubriken till LOF samt vissa bestämmelser i lagen ändrades den 1 januari 2014. Flertalet ändringar var en följd av att begreppet fysioterapeut blev en ny skyddad yrkestitel enligt patientsäkerhetslagen (2010:659). Därutöver gjordes vissa språkliga och redaktionella ändringar (se prop. 2012/13:175 s. 93). Några ändringar i sak gjordes inte.

En fysioterapeut i privat verksamhet som ger fysioterapi enligt ett ”vårdavtal” med landstinget får ta emot ersättning från landstinget på de villkor och enligt de grunder som landstinget och fysioterapeuten kommit överens om. I de fallen gäller vårdavtalet i stället för bestämmelserna i LOF (5 § tredje stycket LOF).

Fysioterapiersättning enligt LOF lämnas endast till en fysioterapeut som har ett ”samverkansavtal” med landstinget (5 § första stycket LOF).

När landstinget ingår ett vårdavtal eller ett samverkansavtal ska landstinget tillämpa lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, eller lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV. Vid tillämpning av LOU ska ingående av ett samverkansavtal likställas med offentlig upphandling av s.k. B-tjänster (5 § fjärde stycket LOF).

I LOF regleras bl.a. vilka krav som ställs på en verksamhet för att den ska kunna bli föremål för ett samverkansavtal (7–9 §§). Av lagen framgår också vissa skyldigheter och rättigheter som en fysioterapeut som får fysioterapiersättning har, t.ex. att samverka med andra inom vård- och rehabiliteringsområdet (10, 14 och 25 §§). Vidare innehåller lagen bestämmelser om fysioterapiersättning och patientavgifter (15–24 a §§).

Ersättningen enligt LOF följer nationella taxor som framgår av förordningen (1994:1120) om ersättning för fysioterapi.

Motsvarande bestämmelser för läkare finns i LOL respektive förordningen (1994:1121) om läkarvårdsersättning.

Enligt 10 kap. 1 § första stycket kommunallagen (1991:900), KL, har varje medlem av en kommun rätt att få lagligheten av kommunens beslut prövad genom att överklaga dem hos förvaltningsrätten för laglighetsprövning. De beslut som kan överklagas är bl.a. beslut av fullmäktige och beslut av en nämnd om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art (10 kap. 2 § KL). I 6 kap. 33–38 §§ KL finns regler om hur en nämnd får delegera sitt beslutsfattande.

Bedömning

Som redovisats ovan kan en privat vårdgivare få offentlig finansiering genom att teckna ett ”fristående” vårdavtal med landstinget, alternativt ett samverkansavtal enligt ersättningslagarna. Jag begränsar mina uttalanden till att gälla fysioterapeuter som har ett samverkansavtal med landstinget enligt LOS/LOF. Vad som sägs är dock tillämpligt även på läkare med samverkansavtal enligt LOL.

Bakgrund och frågeställningar i ärendet

A.P., I.B. och N.A. (medlemmar i LSR) har samverkansavtal enligt LOS. De ansökte hos landstinget om att få rätt att flytta sina mottagningar och sjukvårdspraktiker inom Stockholms län.

En tjänsteman vid hälso- och sjukvårdsförvaltningen avlog ansökningarna. Avslagsbesluten överklagades till Förvaltningsrätten i Stockholm för laglighetsprövning enligt 10 kap. KL. Förvaltningsrätten avvisade överklagandena med motiveringen att besluten inte hade fattats med stöd av någon beslutande rättsdelegation från hälso- och sjukvårdsnämnden och att de därför var sådana tjänstemannabeslut som inte kunde vara föremål för laglighetsprövning.

LSR har i sin anmälan till JO anført bl.a. att samverkansavtalet helt och hållet är att betrakta som ett utflöde av offentligrättslig reglering, att avtalet saknar självständig ställning som ett kontrakt mellan två parter och att ett beslut som fattas av ett landsting när det gäller flytt av den verksamhet som samverkansavtalet avser är av sådan vikt och innefattar ett sådant inslag av självständig bedömning att det är fråga om ett beslut i kommunallagens mening.

Landstinget å andra sidan har framfört att frågan om flytt av verksamheten är en avtalsrättslig fråga som inte kan vara föremål för en laglighetsprövning enligt kommunallagen.

Huvudfrågan i ärendet är alltså om man bör se det som att landstinget fattar ett offentligrättsligt beslut när myndigheten ingår ett samverkansavtal med en fysioterapeut respektive tar ställning till en ansökan om flytt av en sådan verksamhet som ett samverkansavtal avser. Inför den bedömningen finns det anledning att kort redogöra för bakgrunden till och syftet med bestämmelserna om samverkansavtal i LOL och LOS. Jag kommer även att ta upp frågan om huruvida lokaliseringen av verksamheten är ett förhållande som kan tas upp i samverkansavtalet.

Syftet med lagstiftningen om samverkansavtal

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1995 infördes bestämmelser i LOL och LOS som innebar att den som ville etablera sig som privatpraktiserande specialistläkare i öppen vård eller som sjukgymnast fick tillgång till offentlig finansiering enligt ersättningslagarna endast under förutsättning att ett samverkansavtal träffades med sjukvårdshuvudmannen (prop. 1994/95:109 s. 1).

Innan regleringen om samverkansavtal infördes hade sjukvårdshuvudmännen, som enligt HSL har ansvaret för att planera hälso- och sjukvården, i princip inga möjligheter att lokalisera privatpraktiserande läkares och sjukgymnasters mottagningar till de områden inom landstinget där behoven var störst. Man

hade inte heller några möjligheter att förhindra sådana etableringar i områden där tillgången till berörda yrkesgruppers tjänster redan var mycket god (prop. 1994/95:109 s. 14).

Syftet med lagändringen var främst att hejda den okontrollerbara fria etableringen av speciallistläkare och sjukgymnaster med rätt till offentlig ersättning. Som skäl angavs bl.a. att bestämmelserna behövdes för att ge sjukvårdshuvudmännen såväl möjlighet till kostnadskontroll som grundläggande förutsättningar att planera hälso- och sjukvården inom sina respektive områden efter de lokala behov och förutsättningar som finns där. I sammanhanget påpekades att de aktuella yrkesgrupperna alltid har rätt och möjlighet att etablera sig och utöva sin verksamhet och att det som lagstiftningen avsåg var rätten att vara verksam som privatpraktiker med offentlig finansiering (jfr prop. 1994/95:109 s. 14–15 och 20).

Vad kan regleras i samverkansavtalet?

Det finns inte någon bestämmelse i LOS/LOF som uttryckligen anger vilka förhållanden som ska regleras i samverkansavtalet. Däremot sägs det i förarbetena bl.a. att man i ett samverkansavtal bör ta upp sådana frågor som verksamhetens lokalisering och omfattning samt vårdgivarens uppgifter och samverkan med andra. Det bör också klarläggas för vilken tid avtalet gäller. Om samverkansavtalet ska gälla tills vidare bör det regleras hur omförhandlingar ska kunna ske. Det sägs också att ett samverkansavtal varken ersätter lagens bestämmelser om ersättning eller dess övriga bestämmelser (prop. 1994/95:109 s. 17 och 19).

Den 1 april 2009 infördes regler om s.k. ersättningsetablering i LOL och LOS. I förarbetena till den lagändringen angavs det att, om landstinget och den överlåtande vårdgivaren är överens, det är möjligt för landstinget att ställa andra villkor i det nya samverkansavtalet än vad som gällt gentemot den tidigare vårdgivaren. I det sammanhanget underströks att ett samverkansavtal aldrig får avvika från vad som anges i LOL och LOS. Då blir det inte längre att anse som ett samverkansavtal utan som ett vårdavtal. Det är dock möjligt att i ett samverkansavtal ha kompletterande villkor som inte avviker från lagstiftningen, t.ex. om tillgänglighet eller särskild inriktning (prop. 2008/09:64 s. 74).

Jag anser att det, mot bakgrund av de uttalanden som gjordes i förarbetena till bestämmelserna om samverkansavtal och ersättningsetablering, står klart att frågan om verksamhetens lokalisering både kan och bör regleras i ett samverkansavtal mellan landstinget och vårdgivaren.

Hur bör ett samverkansavtal betraktas i rättsligt hänseende?

I april 2009 infördes ändringar i ersättningslagarna som innebär att lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, och lagen (2008:962) om valfrittssystem, LOV, ska tillämpas vid ingående av samverkansavtal om inte annat följer av reglerna om ersättningsetablering (5 § LOF och LOL). I förarbetena (prop. 2008/09:64 s. 35 f.) redogjorde regeringen utförligt för bl.a. tidigare förarbetsuttalanden, dåvarande Regeringsrättens avgörande, RÅ 2006 ref. 26, och Europeiska kommissionens syn på avtalen.

Regeringen gjorde därefter följande samlade bedömning. Den situation som föreligger när en enskild läkare eller sjukgymnast tilldelas ett samverkansavtal och utför arbete i enlighet med detta avtal, utifrån vad som anges i de aktuella lagarna, präglas i hög grad av vad som normalt är att anse som ett uppdragsförhållande. När ett samverkansavtal ingås är det därför fråga om ”ett offentligt kontrakt med ekonomiska villkor” som sluts mellan den enskilde yrkesutövaren och landstinget (a. prop. s. 41).

Regeringen bedömde vidare att ett samverkansavtal är att betrakta som en s.k. tjänstekoncession (a. prop. s. 41 f.). Därutöver konstaterade regeringen att ett ”vårdavtal” utgör ett avtal om köp av hälso- och sjukvårdstjänster som därmed ska upphandlas enligt LOU alternativt LOV. Vad gällde frågan om det fanns anledning att göra en annan bedömning av ett ”samverkansavtal” anfördes följande (a. prop. s. 44 f.):

Enligt regeringens mening går det inte att göra en åtskillnad mellan de två avtalsformerna på det sätt som utredningen [*SOU 1999:149; JO:s anm.*] har gjort. [– – –] När det gäller tilldelning av samverkansavtal är det just konkurrensen om att få sluta själva avtalet och därmed få tillgång till den offentliga finansieringen som är avgörande. Frågan är på vilken grund landstinget avgör vem som ska få ett samverkansavtal. Möjliga tilldelningskriterier skulle kunna vara t.ex. tjänsternas kvalitet och tjänsteleverantörens tillgänglighet.

Enligt regeringens uppfattning utgör inte den omständigheten att avtalsvillkoren i högre grad är angivna i lag och förordning tillräckliga skäl för att särskilja samverkansavtalen från vårdavtalen vid bedömningen av om de ska upphandlas eller inte. Tvärtom anser regeringen att det finns ett värde i sig i att behandla dessa två avtalstyper på samma sätt från lagstiftarens sida. Enligt regeringens mening är det viktigt att även tilldelning av nya samverkansavtal sker med den öppenhet som kännetecknar ett upphandlingsförfarande.

Mot denna bakgrund anser regeringen att såväl vårdavtal som samverkansavtal bör tilldelas på ett transparent sätt med beaktande av bl.a. likabehandlings- och icke-diskrimineringsprinciperna. Den befintliga lagstiftningen avseende tilldelning av offentliga kontrakt finns främst i LOU. [...] Enligt regeringens mening är det, när det gäller frågan om ingående av såväl nya vårdavtal som nya samverkansavtal, enklast att hänvisa till den befintliga lagstiftning som finns på området, dvs. LOU.

Jag har för egen del inte anledning att göra någon annan bedömning av samverkansavtalens rättsliga ställning än den som regeringen har gjort. Ett samverkansavtal är således ett avtal som sluts mellan landstinget och vårdgivaren och är inte, som LSR hävdar, att se som ett offentlighetsrättsligt beslut.

Flytt av den verksamhet som ett samverkansavtal avser

Om frågan om verksamhetens lokalisering har reglerats i samverkansavtalet får ett önskemål från vårdgivarens sida om att flytta verksamheten ses som den ena avtalspartens begäran om en ändring av avtalet. Huruvida den andra avtalsparten är villig att acceptera ändringen blir alltså närmast en sedvanlig avtalsrättslig förhandlingsfråga. Det är därmed enligt min mening inte fråga om att landstinget fattar ett offentlighetsrättsligt beslut när myndigheten i det enskilda fallet tar ställning i saken.

LSR har anfört att det är en civil rättighet att få verka i fri konkurrens och fritt etablera sig på annan plats. Jag vill här endast hänvisa till vad som anfördes i förarbetena när bestämmelserna om samverkansavtal infördes, nämligen att de aktuella yrkesgrupperna av privata vårdgivare alltid har rätt och möjlighet att etablera sig och utöva sin verksamhet. Det som regleringen om samverkansavtal avser är rätten att vara verksam som privatpraktiker mot offentlig finansiering (jfr prop. 1994/95:109 s. 14).

Landstingets handläggning av ansökningar om flytt av verksamhet

Av utredningen framgår att landstinget har handlagt ansökningar om flytt av den verksamhet som ett samverkansavtal avser på följande sätt. Vårdgivaren har fyllt i en ansökan om flytt på en blankett som landstinget har tillhandahållit. Därefter har en tjänsteman vid förvaltningen fattat ett beslut på samma blankett och bifogat ett meddelande som innehållit motiveringen till landstingets ställningstagande. På blanketten har de förtryckta alternativen ”ansökan beviljas” och ”ansökan avslås” angetts. Landstinget har i sitt remissvar uppgett att flytt av verksamhet som regel inte beviljas. I de fall flytt godkänns sker detta genom ett särskilt tilläggsavtal. Jag noterar i sammanhanget att det av det samverkansavtal som landstinget har gett in till JO (beträffande N.A:s verksamhet) framgår var verksamheten ska bedrivas samt att flytt av verksamheten inte får ske utan landstingets godkännande.

Av utredningen framgår även följande. Efter att förvaltningsrätten hade avisat N.A:s överklagande av förvaltningens avslagsbeslut vände sig LSR till landstinget med en begäran om en omprövning av N.A:s ansökan om flytt av verksamhet. LSR begärde också att landstinget skulle fatta beslut i en sådan ordning att det kunde överklagas för laglighetsprövning enligt kommunallagen. I samband med att landstinget meddelade att man inte avsåg att ändra sitt tidigare beslut uppgav myndigheten att frågan om formerna för att besluta om flytt av verksamhet skulle utredas. Därefter meddelade landstinget LSR att man ”inte funnit skäl att ändra beslutsgången avseende beslut om flytt av verksamhet”.

Mot bakgrund av hur landstinget har handlagt de aktuella ansökningarna och de besked om ”beslutsgången avseende beslut om flytt av verksamhet” som landstinget har lämnat till LSR har jag förståelse för att LSR har uppfattat att landstinget tar ställning till en ansökan om flytt av verksamhet genom att fatta ett offentlighetsrättsligt beslut. Det är givetvis inte tillfredsställande att det inte har framgått tydligt för vårdgivarna att frågan om en ändring av verksamhetens lokalisering är en avtalsfråga och inte en fråga som avgörs genom ett offentlighetsrättsligt beslut. Såvitt framkommit är det först i remissvaret till JO som landstinget har klargjort detta. Jag är alltså kritisk till landstingets handläggning av vårdgivarnas ansökningar om flytt av de verksamheter som samverkansavtalen avsett.

Jag har fått kännedom om att hälso- och sjukvårdsförvaltningen planerar att ta fram en policy vad gäller frågan om flytt av sådan verksamhet som samverkansavtalen avser. Jag utgår från att landstinget i det arbetet beaktar mina synpunkter i detta ärende.

Ärendet avslutas med de delvis kritiska uttalanden som jag har gjort.

Fråga om bl.a. kontakter på Facebook har medfört att en handläggare vid Inspektionen för vård och omsorg (IVO) varit jävig vid handläggningen av ett tillsynsärende

(Dnr 2772-2014)

Beslutet i korthet: I en anmälan till JO gjorde klaganden gällande att en inspektör vid IVO varit jävig vid handläggningen av ett tillsynsärende som gällde hälso- och sjukvården.

Myndigheter ska i sin verksamhet iaktta saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen). Den som ska handlägga ett ärende är jävig bl.a. om det finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för hans eller hennes opartiskhet i ärendet.

JO anser att det förhållandet att inspektören under 1990-talet och början av 2000-talet var chef över en av de anmälda personerna och att de därefter har haft sporadisk arbetsrelaterad kontakt samt en begränsad kontakt på Facebook inte har medfört att inspektören var jävig vid handläggningen av tillsynsärendet.

JO tillägger: Det är en utgångspunkt att kraven på oberoende och opartiskhet ska uppfyllas med viss marginal. Inte minst när det gäller sådan verksamhet som tillsyn kan det därför vara lämpligt, om det är praktiskt möjligt, att en tjänsteman som upptäcker att det finns någon omständighet som kan påverka förtroendet för hans eller hennes opartiskhet i ärendet lämnar över ärendet till en kollega, även om omständigheten inte är av så kvalificerat slag att det är fråga om jäv.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde P.H. klagomål mot IVO och Mats Holmgren, som är inspektör vid IVO. P.H. anförde bl.a. följande:

Mats Holmgren var jävig vid handläggningen av en anmälan till IVO som gällde fel i vården inom psykiatri i Region Skåne. Anmälan riktades dels mot vårdgivaren Region Skåne, dels mot viss hälso- och sjukvårdspersonal. En av de personer som anmäldes var områdeschefen Anne B., verksamhetsområde Malmö inom Psykiatri Skåne. När anmälaren fick del av IVO:s utredning saknades en eller flera sidor i den bilaga som innehöll yttrandet från Anne B. Anmälaren påpekade vid flera tillfällen detta för Mats Holmgren, som dock vägrade att skicka det som saknades. Det föranledde anmälaren och P.H. att göra efterforskningar. I samband med det uppmärksammade de att Anne B. och Mats Holmgren var vänner på Facebook. Mats Holmgren och Anne B. har en nära vänskapsrelation, vilket medförde att Mats Holmgren var jävig vid handläggningen av ärendet hos IVO.

Till anmälan fogades bl.a. ett utdrag från Facebook med kommentarer till ett inlägg som verkar ha gjorts av Anne B. Innehållet i det ursprungliga inlägget framgick inte av anmälan. Kommentarer till inlägget hade följande lydelse:

Mats Holmgren: Vad gör du där?

Anne B: Skall på konsert i Oslo! Sök Sievert Hoyem på Spotify och njut!!!

Anne B: Förresten åker till Bp första maj, är ni där då?

Mats Holmgren: Nä, vi åker dit i slutet av månaden (man måste ha en områdeschefslön för att ha råd att åka dit första maj ;))

Anne B: Är ni där mellan 1-5/5? Lönen är många gråa hår och svarta påsar som mer liknar säckar runt ögonen!

Mats Holmgren: Nä vi åker dit den 26 maj, tror jag. Vi stannar i 17 dagar.

[---]

Mats Holmgren: Förresten kan väl du inte ha gråa hår och svarta påsar, du som är evigt ung

Utredning

IVO uppmanades att yttra sig över anmälan till JO. I sitt yttrande anförde IVO huvudsakligen följande:

IVO:s utredning

Tillämpliga bestämmelser m.m.

7 kap. 10-18 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659), PSL

11 och 12 §§ förvaltningslagen (1986:223), FL

Av 11 § 5 FL framgår att den som ska handlägga ett ärende är jävig om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet. I förarbetena till den tidigare gällande förvaltningslagen (prop. 1971:30 s. 343 och 356) nämns som exempel på fall som bör bedömas enligt generalklausulen att någon är uppenbar vän eller ovän med den som är part eller intressent i ärendet. Den som är jävig får inte handlägga ärendet (12 § FL).

Internremiss

Med anledning av JO:s remiss har underlag inhämtats från den tillsynsenhet, Avdelning syd, som handlagt ärendet. Berörd befattningshavare har givits tillfälle att lämna synpunkter.

Handläggningen hos IVO

Den aktuella anmälan om fel i vården inkom till IVO den 3 april 2013. Av anmälan framgick bland annat att patienten utsatts för livsfara genom bristande vård och behandling, att samordning av vården saknades, att patienten inte fick vara delaktig i sin vård och att det fanns brister i medicinering, vårdplan och uppföljning.

Under ärendets handläggning har det förekommit 3-5 telefonsamtal mellan handläggaren Mats Holmgren och anmälaren (ej densamme som [P.H.]). Mats Holmgren har vid flera tillfällen informerat om IVO:s handläggning. Samtliga handlingar i ärendet och förslag till beslut har kommunicerats med anmälaren, som framfört synpunkter.

Av IVO:s beslut av den 7 april 2014 framgår att kontinuiteten i patientens vård och informationen till patienten varit bristfällig. IVO fann även att patienten inte fått individuellt anpassad information angående innehåll och mål med behandlingen, och att vårdplan saknades. Verksamheten fick även kritik för att planerade undersökningar tog oacceptabelt lång tid att genomföra.

IVO:s bedömning

Under handläggningen av ärendet har alla handlingar kommunicerats med anmälaren, som framfört synpunkter. Det har före anmälan till JO inte framförts att det skulle ha saknats en sida i yttrandet från Anne B., varför Mats Holmgren saknat kännedom om detta.

[P.H.] har gjort gällande att jäv föreligger genom att Mats Holmgren och den berörda områdeschefen i klagomålsärendet, Anne B., har en nära vänskapsrelation.

Mats Holmgren har under 1990-talet och början av 2000-talet arbetat som bland annat verksamhetschef inom psykiatri i Malmö och då under cirka tio år tjänstgjort som chef över Anne B. Mats Holmgren och Anne B. umgås inte privat. Det har dock i mitten av 2000-talet vid enstaka tillfällen förekommit att de i sällskap med andra kollegor träffats på en "after work". Då båda arbetar med psykiatrifrågor, händer det att de ibland träffas på saksamfundskonferenser och liknande. Att de träffas beror enbart på arbetsrelaterade omständigheter, och deras kontakt är och har varit som kollegor och inte som vänner. Sedan Mats Holmgren år 2008 började arbeta vid Socialstyrelsen har de med undantag av enstaka arbetsrelaterade tillfällen endast haft kontakt via Facebook.

Att vara "vän" på Facebook innebär inte nödvändigtvis detsamma som att vara vänner i traditionell mening. Mats Holmgrens och Anne B:s Facebook-relation inskränker sig till utbyte av kommentarer av den art och omfattning som bifogats anmälan till JO. Några djupare konversationer eller samtal förekommer inte. Då Mats Holmgren och Anne B. inte heller i övrigt har någon form av privat umgänge, finner IVO att den kontakt som föreligger mellan Mats Holmgren och Anne B. inte utgör jäv.

Mot bakgrund av vad som ovan framförts finner IVO att ärendet handlagts på ett korrekt sätt.

P.H. fick tillfälle att yttra sig över IVO:s yttrande. Han anförde bl.a. följande:

Den person som gjorde anmälan till IVO blev inte informerad om att Mats Holmgren tidigare hade varit chef över Anne B. Mats Holmgren hade kunnat informera anmälaren om det i samband med att han inledningsvis tog telefonkontakt med anmälaren. Mats Holmgren borde också ha erbjudit anmälaren möjlighet att byta handläggare. Anmälaren, som är journalist, har frågat runt i den arbetsgrupp som både Anne B. och Mats Holmgren tillhörde när den sistnämnde var verksamhetschef. Dessa tidigare arbetskamrater har berättat om såväl gemensamma semestrar som middagar där både Anne B. och Mats Holmgren deltagit.

I ett beslut den 24 juni 2015 anförde *JO Wiklund* följande:

Bedömning

Frågan om jäv

Genom utredningen har bl.a. följande kommit fram. Inspektören Mats Holmgren var föredragande i ett ärende vid IVO där Anne B. och flera andra tjänstemän hade anmälts för fel i vården av en patient. Mats Holmgren var under 1990-talet och början av 2000-talet verksamhetschef inom psykiatri i Malmö och var då under cirka tio års tid chef över Anne B. P.H. har gjort gällande att Mats Holmgren och Anne B. är nära vänner. IVO har angett att de har och har haft kontakt som kollegor och inte som vänner. Enligt IVO har det sedan mitten på 2000-talet främst varit fråga om att de har träffats vid enstaka arbetsrelaterade tillfällen, t.ex. konferenser. Därutöver har de, enligt IVO, bara haft begränsad kontakt via Facebook och i det sammanhanget endast utbytt kommentarer av den art och omfattning som framgår av skärmdumpen från Facebook.

Det grundläggande kravet på att myndigheter i sin verksamhet ska iakttä saktlighet och opartiskhet framgår av 1 kap. 9 § regeringsformen. Vid IVO:s ärendehandläggning tillämpas jävsreglerna i 11 § förvaltningslagen (1986:223). Punkterna 1–4 innehåller en uppräknning av faktiska omständigheter, bl.a. släktskap, som medför att en handläggare är jävig i ett ärende. Punkt 5 innehåller en allmänt hållen bestämmelse som anger att den som ska handlägga ett ärende är jävig om det *i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet* (s.k. delikatesjäv). Det är den sistnämnda regeln som nu är aktuell.

Det krävs inte att handläggaren rent faktiskt har brustit i kraven på opartiskhet och objektivitet för att det ska vara fråga om jäv. Det är tillräckligt att det med ett objektivet betraktelsesätt finns någon omständighet som rubbar förtroendet för handläggaren.

Den som är jävig får inte handlägga ärendet. Han eller hon får dock vidta åtgärder som inte någon annan kan vidta utan olägligt uppskov. Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom eller henne ska självmant ge det till känna (12 § förvaltningslagen). Bestämmelsen innebär att tjänstemannen ska anmäla omständigheten till myndigheten (se bl.a. Hellners & Malmqvist, Förvaltningslagen [17 mars 2015, Zeteo], kommentaren till 12 §).

Som framgått gäller jävsreglerna *den som ska handlägga ett ärende*. Med det avses inte bara beslutsfattare utan alla som ska ta sådan befattning med ärendet att han eller hon kan tänkas inverka på utgången (se bl.a. den ovan nämnda kommentaren till 11 § förvaltningslagen). Mats Holmgren beredde ärendet och föredrog det för beslutsfattaren inför avgörandet. Hans befattning med ärendet var sådan att han kan tänkas ha inverkat på utgången. Han ingick därmed i den personkrets som omfattas av jävsreglerna.

Det ska därför prövas om det fanns någon särskild omständighet som var ägnad att rubba förtroendet till Mats Holmgrens opartiskhet i ärendet. Uttrycket *särskild* markerar att det krävs något mera påtagligt för att omständigheten ska vara av sådant slag. Som ett typiskt exempel kan nämnas att en tjänsteman är nära vän eller har en djup konflikt med en part i ett ärende. Andra fall där det

kan vara fråga om jäv är när en tjänsteman står i ett påtagligt beroendeförhållande till en part, t.ex. för att parten är hans överordnade. Däremot är det inte nödvändigtvis fråga om jäv i de fall där parten är underställd handläggaren. Det är inte möjligt att uttömmande ange alla de situationer där delikatessjäv kan förekomma. En samlad bedömning av alla omständigheter måste göras i varje enskilt fall. (Se bl.a. den ovannämnda kommentaren till 11 § förvaltningslagen, prop. 1971:30 s. 343 och JO 2002/03 s. 252, dnr 3159-1999.)

Det är inte utrett att Mats Holmgren och Anne B. är närmare bekanta än vad IVO har angett. Att Mats Holmgren under 1990-talet och början av 2000-talet var chef över Anne B. och att de därefter har haft sporadisk arbetsrelaterad kontakt samt en begränsad kontakt via Facebook utgör enligt min mening inte sådana särskilda omständigheter som enligt 11 § förvaltningslagen är ägnade att rubba förtroendet för Mats Holmgrens opartiskhet i ärendet. Mats Holmgren var därför inte jävig vid handläggningen av anmälan till IVO.

Jag vill dock tillägga följande. Jävsreglernas syfte är att förhindra misstankar om bristande opartiskhet och ovidkommande hänsyn. Det är en utgångspunkt att kraven på oberoende och opartiskhet ska uppfyllas med viss marginal (jfr NJA 2014 s. 482 om domarjäv). Inte minst när det gäller en sådan verksamhet som tillsyn kan det därför vara lämpligt, om det är praktiskt möjligt, att en tjänsteman som upptäcker att det finns någon omständighet som kan påverka förtroendet för hans eller hennes opartiskhet lämnar över ett ärende till en kollega, även om omständigheten inte är av så kvalificerat slag att det är fråga om jäv.

Övrigt

P.H. har uppgett att anmälaren i IVO-ärendet vid flera tillfällen påpekade för Mats Holmgren att det saknades en eller flera sidor i den bilaga som innehöll Anne B:s yttrande, men att Mats Holmgren vägrade att skicka det som saknades. Enligt IVO har det före JO-anmälan inte framförts att det skulle ha saknats en sida i yttrandet från Anne B. Ord står alltså mot ord. Jag bedömer det inte som sannolikt att ytterligare utredningsåtgärder skulle bringa klarhet i vad som har hänt. Inte heller i denna del har jag därför underlag för att kritisera IVO:s handläggning.

Ärendet avslutas.

Socialförsäkring

Försäkringskassan har haft stöd för sin åtgärd att begära in visst utredningsmaterial i ett ärende om assistansersättning men kritiseras för att utredningen har dragit ut på tiden

(Dnr 5162-2013)

Beslutet i korthet: I beslutet konstateras att det är Försäkringskassan som leder utredningen och bestämmer vilket utredningsunderlag som behövs för att ta ställning i ett ärende hos kassan. I förevarande fall hade Försäkringskassan hämtat in en större mängd journalanteckningar, bl.a. från en barn- och ungdomspsykiatrisk mottagning. En sådan åtgärd omfattas av de utredningsbefogenheter som myndigheten har enligt 110 kap. 14 § socialförsäkringsbalken. När det gäller anmälarens invändning att det inhämtade materialet innehöll känsliga uppgifter och att hon inte hade samtyckt till inhämtandet av dessa, upplyste JO om följande. Det är den myndighet som har en begärd uppgift, i det här fallet hälso- och sjukvården, som vid en begäran från en annan myndighet måste ta ställning till om uppgifterna i fråga omfattas av sekretess och om de i så fall ändå ska lämnas ut, t.ex. därför att den enskilde har lämnat sitt samtycke. JO uttalade vidare att det inte är givet vem som ska hämta in ett eventuellt samtycke men att utgångspunkten bör vara att hälso- och sjukvården prövar förutsättningarna för ett utlämnande i alla led och därmed även sköter uppgiften att hämta in samtycke. Försäkringskassan kritiserades således inte för att ha vidtagit de aktuella utredningsåtgärderna men för att utredningen har dragit ut på tiden.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 18 september 2013 klagade K.N. på Försäkringskassans sätt att bedriva utredningen i ett ärende om assistansersättning avseende hennes dotter. Hon anförde bl.a. att myndigheten i onödan och utan hennes medgivande hade hämtat in en mängd journaler som innehöll känsliga uppgifter om hennes och dotterns privatliv. De onödiga utredningsåtgärderna förlängde dessutom handläggningstiden betydligt. K.N. anförde vidare att hon inte hade fått ta del av vad som kom fram vid handläggarens möte med den försäkringsmedicinska rådgivaren.

Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som uppmanades att yttra sig över det som K.N. anförde.

I ett remissvar den 13 december 2013 anförde Försäkringskassan följande:

Utredning

Ansökan om assistansersättning kom in den 22 maj 2013 avseende K.N:s dotter. Den 5 juni föreslog Försäkringskassans handläggare två tider, den

17 juni respektive den 1 juli 2013 för utredningssamtal. Det var svårt att hitta en dag som passade alla. Den 1 juli träffades K.N. hennes ombud och den personliga handläggaren C.L. hemma hos K.N. I samband med detta möte gjordes en överenskommelse med ombudet om att K.N:s dotter inte skulle medverka på mötet utan att handläggaren skulle träffa henne i skolan.

Den 11 juli kontaktade socialsekreterare J.R. Försäkringskassan och meddelade att kommunen fått en ansökan om assistansersättning. Hon informerade om att K.N:s dotter är beviljad korttidsvistelse och korttidstillsyn från kommunen. Kommunen skulle sända sin utredning och beslutet angående grundläggande behov till Försäkringskassan.

Den 16 juli ringde ombudet och undrade över när ärendet blir klart och om det fanns möjlighet att påskynda handläggningen av ärendet under sommaren. Hon fick då information om Försäkringskassans handläggningstider, att målsättningen är att fatta beslut inom 120 dagar från det att ansökan kom in. Vidare informerades hon om att det för närvarande inte gick att föra över handläggningen av ärendet på annan handläggare eftersom ordinarie handläggare, som för tillfället var på semester, redan hade påbörjat handläggningen.

Den 15 augusti informerades ombudet per telefon om att kontakt skulle tas med skolan. Samma dag ringde ombudet och meddelade att ett intyg är på väg från kommunen till Försäkringskassan rörande beviljade insatser.

Kommunen kontaktade Försäkringskassan per telefon den 16 augusti och meddelade att de kommer att sända in en översikt av de insatser som kommunen beviljat.

Kontakt togs per telefon med skolan den 16 och den 20 augusti. Läraren var lite tveksam till ett besök av Försäkringskassan då K.N:s dotter hade börjat samma dag och hon hade börjat i ny klass. Detta möte blev den 23 augusti och handläggaren träffade då K.N:s dotter i skolan.

Den 28 augusti konsulterades den försäkringsmedicinska rådgivaren. Vid denna konsultation bedömdes att det medicinska underlaget behöver kompletteras och journalkopior från Barn- och ungdomspsykiatrisk mottagning (BUP) och Barn- och Neuropsykiatrisk klinik (BNK) begäras in från 2006 och framåt. Ombudet informerades via mail om detta den 2 september. Ombudet ringde den 2 september och berättade att K.N:s dotter träffat överläkare S.A. på BUP och att Försäkringskassan kunde få information av henne. Den 28 augusti skickades den första begäran om medicinskt underlag.

Den 3 september inkom ett läkarutlåtande utfärdat av läkare vid Bläckhornet psykiatrikonsult AB i Växjö.

K.N. ringde den 12 september. Hon informerades då om att Försäkringskassan behöver ha närmare underlag om diagnoserna. Hon hänvisade till att detta är gjort på BUP och BNK samt den senaste utredningen på korttidsvårdsavdelning på BUP (Slottis).

Den 12 september kontaktades BUP angående medicinskt underlag angående utredning om diagnoserna.

Den 17 september inkom den handling rörande de insatser som kommunen beviljat K.N:s dotter som kommunen lovat att sända vid telefonsamtalet den 16 augusti.

Samma dag ringde ombudet och meddelade att BNK inte fått någon begäran om kompletterande underlag. Ny begäran skickades då till BNK, BUP och Slottis. Försäkringskassan påminde samtidigt om handlingarna och begärde det senaste angående utredningarna.

Senare samma dag inkom journal från BUP, Frölunda. En ytterligare kontakt per telefon från ombudet inkom också under dagen. Hon ifrågasatte varför Försäkringskassan begärt in journaler för att kunna göra en bedömning. Hon informerades på nytt om att detta har bedömts nödvändigt för att kunna göra en korrekt bedömning i ärendet.

Den 30 september 2013 ringde K.N. och undrade när ärendet är klart. Hon informerades om att Försäkringskassan väntar på kompletterande underlag och att sådan endast kommit in från BUP, Frölunda.

Ny påminnelse gjordes både skriftligt och per telefon samma dag till BNK och Slottis.

Den 2 oktober inkom journalkopior från BNK.

Därefter gjordes en försäkringsmedicinsk bedömning av ärendet.

Den 15 november kommunicerades K.N. inhämtade handlingar i ärendet och fick samtidigt information om det beslut som Försäkringskassan överväger att fatta.

Försäkringskassans slutsatser

Försäkringskassan ska enligt 110 kap. 13 § socialförsäkringsbalken se till att ärendena blir utredda i den omfattning som deras beskaffenhet kräver. Det innebär bland annat att ta ställning till frågan om och i så fall vilket kompletterande beslutsunderlag som i förekommande fall är nödvändigt att hämta in för att kunna göra en korrekt bedömning av rätten till ersättning i det enskilda fallet.

Detta kan många gånger vara en grannlaga bedömning, särskilt som man också måste ta hänsyn till kravet i 7 § förvaltningslagen (1986:223) på snabb och enkel handläggning. Inriktningen måste givetvis vara, som framgår av bestämmelsen i socialförsäkringsbalken, att inte hämta in mer kompletterande material än som är tillräckligt för att kunna göra en korrekt försäkringsmässig bedömning. Rätten att som i detta fall ta in nödvändig komplettering grundar sig på 110 kap. 14 § socialförsäkringsbalken.

Sett i efterhand kan man säga att det hade varit bra om Försäkringskassan kunnat begära in de begärda handlingarna i ett tidigare skede i handläggningen vilket hade kunnat påverka handläggningstiden. Det är alltid viktigt att så tidigt som möjligt ta ställning till behovet av komplettering. Försäkringskassan, som beklagar detta dröjsmål, har även varit i personlig kontakt med K.N. och bett om ursäkt för det inträffade.

K.N. kommenterade remissvaret och anförde bl.a. att hon hade förväntat sig att Försäkringskassan skulle kommentera det hon hade anfört om det kränkande och olagliga i att hämta in överflödigt material utan hennes medgivande.

Försäkringskassans handlingar i ärendet hämtades därefter in och granskades. Av handlingarna framgick det bl.a. att beslut i ärendet fattades den 10 december 2013 och att K.N. dessförinnan hade fått del av det som kom fram vid den försäkringsmedicinska gruppkonsultationen den 28 augusti 2013 samt av den försäkringsmedicinska rådgivarens bedömning den 28 oktober 2013.

I ett beslut den 11 november 2014 anförde *chefsJO Fura* följande:

Bedömning

Av 110 kap. 13 § första stycket socialförsäkringsbalken (SFB) framgår det att Försäkringskassan ska se till att ärendena blir utredda i den omfattning som deras beskaffenhet kräver. Det innebär bl.a. att det är Försäkringskassan som leder utredningen och som bestämmer vilket underlag som behövs för att ta ställning i ärendet.

De befogenheter som Försäkringskassan har för att kunna uppfylla sin utredningsplikt regleras i 110 kap. 14 § SFB där det bl.a. anges att myndigheten, när det behövs för bedömningen av ersättningen eller i övrigt för tillämpningen

av SFB, får göra förfrågningar hos den försäkrades arbetsgivare, läkare eller någon annan som antas kunna lämna behövliga uppgifter.

Försäkringskassan har alltså haft lagstöd för de vidtagna utredningsåtgärderna.

Att det kan finnas situationer där den försäkrade upplever åtgärderna i 110 kap.14 § SFB som integritetskränkande är förståeligt och ett problem som diskuteras i förarbetena till lagrummet. Regeringen fann emellertid att förslaget innefattade en rimlig avvägning mellan den enskildes krav på integritet och Försäkringskassans behov av utredningsbefogenheter (prop. 2008/09:200 s. 558 f.). Vidare skyddas den försäkrades integritet av reglerna om sekretess. Med anledning av vad K.N. har anfört om att de handlingar som Försäkringskassan hämtade in från hälso- och sjukvården innehöll känsliga uppgifter vill jag tillägga följande.

Sekretess till skydd för enskild i verksamhet som avser hälso- och sjukvård regleras i 25 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Av 1 § framgår bl.a. att sekretess gäller för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider mer.

Om det skulle visa sig att en uppgift omfattas av sekretess enligt 25 kap. 1 § OSL kan den i vissa situationer ändå lämnas ut. Det finns flera bestämmelser både i OSL och andra författningar som bryter sekretessen. En sådan bestämmelse är den i 10 kap. 1 § OSL som anger att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas ut om den enskilde samtycker till det.

Som huvudregel gäller sekretess också mellan myndigheter, vilket innebär att den som har den begärda uppgiften, i det här fallet hälso- och sjukvården, vid en begäran från en annan myndighet måste ta ställning till om de begärda uppgifterna omfattas av sekretess och om de i så fall ändå ska lämnas ut, t.ex. därför att den enskilde har lämnat sitt samtycke. I det här fallet har det alltså inte varit Försäkringskassans utan hälso- och sjukvårdens uppgift att göra en sekretessprövning.

En annan fråga är vem som bör hämta in ett eventuellt samtycke när Försäkringskassan begär uppgifter från hälso- och sjukvården. Svaret är inte givet, men saken har varit föremål för diskussion mellan dåvarande Riksförsäkringsverket och Landstingsförbundet. Överläggningarna resulterade i en promemoria den 20 maj 1981 där det uttalas att det i allmänhet bör vara sjukvården som i alla led prövar förutsättningarna för att en begärd uppgift lämnas ut och att frågan om samtycke därmed bör ställas av sjukvårdspersonalen (se Norström, Sekretess inom allmän försäkring, 2 uppl. s. 149 f.). Utgångspunkten får därmed vara att denna uppgift normalt sköts av hälso- och sjukvården.

Sammanfattningsvis kan jag konstatera att det inte finns någon anledning att kritisera Försäkringskassan för att ha vidtagit de aktuella utredningsåtgärderna. Som myndigheten anför borde dock det kompletterande utredningsmaterialet ha begärts in i ett tidigare skede. I den uppkomna situationen borde myndigheten dessutom ha varit mer aktiv i sina försök att få in de begärda handlingarna. Ansökan om assistansersättning kom in till Försäkringskassan den 22 maj 2013, och beslut i ärendet fattades den 10 december 2013. Handläggningstiden

uppgick därmed till mer än sex månader, vilket är en för lång tid. Försäkringskassan kan inte undgå kritik för sitt dröjsmål.

Vad K.N. har anfört i övrigt ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

Försäkringskassans handläggningstider i ärenden med utlandsanknytning

(Dnr 5502-2013)

Beslutet i korthet: Försäkringskassans handläggningstider i ärenden med utlandsanknytning blir ofta orimligt långa. Det beror till stor del på myndighetens svårigheter att få in nödvändigt material från berörda utländska myndigheter. För att fästa uppmärksamhet vid dessa problem och väcka tankar runt möjliga lösningar inledde JO detta initiativärende. Efter en beskrivning av gällande bestämmelser och vidtagna åtgärder konstateras i beslutet att det finns en stor medvetenhet hos Försäkringskassan om de aktuella problemen. Myndigheten har både sett över sina interna rutiner och lyft större frågor till regeringen. Även om Försäkringskassans möjligheter att påverka situationen ytterligare är begränsade anser JO att det är möjligt att, i väntan på ett utbyggt it-system, åstadkomma fler förbättringar med relativt små medel som t.ex. fortsatt översyn av påminnelsetidpunkter och bevakningssystem.

Initiativet

I samband med min tillsynsverksamhet har jag lagt märke till att Försäkringskassan i sina utlandsanknutna ärenden har svårt att inom rimlig tid få in information från berörda utländska myndigheter, vilket leder till att handläggningstiderna i dessa ärenden ofta blir orimligt långa. Med anledning av detta beslutade jag att utreda saken inom ramen för ett initiativärende.

Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som uppmanades att redogöra för de svårigheter som myndigheten har med att få nödvändig information från utländska myndigheter. Försäkringskassan ombads även att redogöra för de riktlinjer och rutiner som gäller på området samt att redovisa i vilken utsträckning möjligheten att fatta interimistiska beslut används för att minska de problem som kan drabba den enskilde till följd av en lång handläggningstid. I ett remissvar den 26 februari 2014 anförde Försäkringskassan följande.

Utredning

Försäkringskassan kan behöva uppgifter från andra länder, framförallt EU- och EES-länder vid handläggning av följande socialförsäkringsförmåner som omfattas av och hanteras utifrån Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen

samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen: internationell vård, förmåner vid sjukdom och moderskap och likvärdiga faderskapsförmåner, sjuk- och aktivitetsersättning samt familjeförmåner. Aktivitetsstöd och underhållsstöd faller inte under tillämpningsområdet för EU:s samordningsbestämmelser även om det ibland behövs information från utländska myndigheter. Även när en persons försäkringstillhörighet utreds, det vill säga när tillämplig lagstiftning fastställs, kan uppgifter från andra länder behövas. Försäkringskassan begär i dessa ärenden uppgifter från berörd myndighet eller instans i det aktuella landet. För begäran och svar mellan olika EU- och EES-länder har EU tagit fram gemensamma blanketter som är likadana för alla medlemsstater. Dessa underlättar arbetet med att tolka både begäran om uppgifter och lämnade svar. Institutionerna i de olika medlemsstaterna har en skyldighet enligt artikel 2 i förordning 987/2009 att utan dröjsmål tillhandahålla eller utbyta alla uppgifter som är nödvändiga för att kunna fastställa rättigheter och skyldigheter för de personer som omfattas av grundförordningen.

Det kan ta lång tid att få svar från flera länder och Försäkringskassan behöver ofta skicka en påminnelse. Sedan svar kommit kan Försäkringskassan även behöva begära kompletteringar av aktuella handlingar och uppgifter eftersom de inskickade blanketterna kan vara felaktigt ifyllda eller handlingarna svårtolkade. Det förekommer även att Försäkringskassan får handskrivna svar, vilka kan vara svåra att läsa och tolka. Det händer även att Försäkringskassan får svar i brevform och inte på den för ändamålet avsedda blanketten, vilket kan innebära att handlingen behöver översättas.

Rutiner för påminnelsetidpunkter

Utbytet av information ska ske på ett sådant effektivt och snabbt sätt som föreskrivs i artikel 76 i förordning 883/2004 och artikel 2 i förordning 987/2009. Dessa artiklar tillämpas inte på aktivitetsstöd och underhållsstöd. De flesta förmåner har påminnelsetidpunkter som beskrivs i den process som används vid handläggning. En kort redogörelse för vilka dessa är följer nedan.

Inom EU-familjeförmåner och internationell vård skickas första påminnelsen tre månader efter att förfrågan har skickats om svar inte har inkommit inom den tiden.

Inom internationell vård skickas ytterligare en påminnelse efter sex månader om svar på en förfrågan om upplysningar om vård inte har kommit in. Om något svar inte inkommer inom ett år tas ärendet upp med det andra landet av Sveriges ledamöter i Revisionskommittén. Ibland tas direkt kontakt med det aktuella lokalkontoret för att försöka få ett snabbare svar.

Inom försäkringstillhörighet skickas första påminnelsen två månader efter att förfrågan har skickats. Tidpunkten för påminnelse har valts eftersom den genomsnittliga svarstiden är två månader. Att skicka påminnelse efter två månader istället för efter tre månader har visat sig förkorta handläggningstiden. Försäkringskassans erfarenhet är att påminnelser många gånger är nödvändiga, eftersom det ofta inte kommer in något svar alls om inte påminnelse har skickats.

Vad gäller aktivitetsstöd och underhållsstöd används olika påminnelsetidpunkter och bevakningstider för de olika länderna. Även erfarenhet av tidigare svarsfrekvens från de olika utländska organen har betydelse vid avvägningen av behovet av påminnelser.

Möjlighet att fatta provisoriska och interimistiska beslut

För att den enskilde inte ska behöva vänta på att få sitt ärende avgjort finns i samordningsbestämmelserna skyldigheter för institutionerna att i vissa fall fastställa lagval provisoriskt och att utbetala förmån provisoriskt.

Av artikel 6 i förordning 987/2009 följer att om två eller flera medlemsstaters institutioner eller myndigheter har olika åsikter om fastställandet av vilken lagstiftning som ska tillämpas när en person som har ansökt om en förmån ska personen provisoriskt omfattas av lagstiftningen i någon av medlemsstaterna om inget annat föreskrivs i tillämpningsförordningen.

Inom EU-familjeförmåner är det möjligt att fatta interimistiskt beslut när det finns en rätt till förmåner enligt socialförsäkringsbalken, det vill säga när barnet bor i Sverige. När det kommer in en impuls om att förordning 883/2004 kan vara tillämplig och att Sverige troligtvis inte har prioritet, men en förmån tidigare beviljats enligt nationell lagstiftning, fortsätter Försäkringskassan att betala ut ersättningen i avvaktan på att EU-familjeförmånsutredningen ska bli klar.

När kunden skickar in en begäran om en förmån under tiden utredning om förordningens tillämplighet pågår kan Försäkringskassan fatta ett interimistiskt beslut om att bevilja förmånen, även om kunden inte tidigare har beviljats den aktuella förmånen.

Inom sjuk- och aktivitetsersättning fattas alltid ett interimistiskt beslut enligt socialförsäkringsbalken om tillräckliga uppgifter finns för att utbetalning ska kunna göras. Beslut om utbetalning av ersättning ska enligt artikel 50 i förordning 987/2009 betraktas som provisoriskt om det beviljade beloppet skulle kunna påverkas av utgången av handläggningen av ansökan. Ersättningen ska utbetalas utan dröjsmål.

Detta sker främst när det saknas kompletta uppgifter om försäkringsperioder från ett eller flera länder. Alla utländska perioder används då vid beräkning vilket innebär att minsta möjliga belopp utbetalas och när begärd handling kommer in, fattas definitivt beslut efter omräkning och en retroaktiv tilläggsutbetalning görs till kund eller myndighet. Om det skulle ha betalats ut för mycket ersättning till en kund kan det endast bli fråga om en återkravssituation om kunden har bidragit till den felaktiga utbetalningen, vilket oftast inte bedöms vara fallet.

Försäkringskassans slutsatser

Av utredningen som föregått detta yttrande framgår det att det tar lång tid att få svar av de flesta länderna och att det ofta behövs påminnelser för att överhuvudtaget få svar. För att påskynda handläggningen och för att uppfylla kraven enligt artikel 76 i förordning 883/2004 och artikel 2 i förordning 987/2009 tillämpas påminnelsetidpunkter vid handläggning. Försäkringskassan kommer att se över rutinerna, framför allt när det gäller hur lång tid handläggaren ska avvakta svar innan han eller hon kan skicka en påminnelse om begäran.

En annan viktig åtgärd för att motverka att den enskilde får vänta på besked är att tillämpa förordningarnas bestämmelser om provisoriska beslut, fastställande och utbetalningar av förmåner. Även de nationella bestämmelserna om interimistiska beslut bör beaktas när samordningsbestämmelserna inte tillämpas. Detta görs i regel alltid när det finns tillräckliga uppgifter för att utbetalning ska kunna göras.

Försäkringskassan verkar i rollen som förbindelseorgan för att vara en god och utvecklande kraft i EU-samarbetet i socialförsäkringsfrågor. IT-systemet EESSI, som är under uppbyggnad, ska hjälpa socialförsäkringsorgan i hela EU att snabbare och säkrare utbyta information i enlighet med EU-reglerna om samordning av de sociala trygghetssystemen. EESSI beräknas vara i drift 2018. Samarbetsfrågorna inom EU/EES behöver fortfa-

rande utvecklas och det är viktigt med bilaterala kontakter. Försäkringskassan deltar även aktivt i seminarier och andra aktiviteter som ordnas av Europeiska kommissionen på detta område. Informationsutbytet genom EESSI kommer att effektivisera informationsutbytet länderna emellan.

Trots att det alltså finns ett flertal möjligheter för Försäkringskassan att bidra till att hanteringen av dessa ärenden snabbas på måste i detta sammanhang beaktas att en del av problemen ligger utanför Försäkringskassans kontroll. Försäkringskassan saknar möjligheter att tvinga fram bättre organisatoriska strukturer och processer hos de utländska myndigheter som vi samarbetar med i dessa ärenden.

I ett beslut den 21 november 2014 anförde *chefsJO Fura* följande:

Bedömning

I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen finns bl.a. lagvalsbestämmelser och allmänna bestämmelser om tillämpningen av förordningen samt om samarbetet mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter. Vidare innehåller förordningen särskilda bestämmelser om de förmåner som omfattas. Rätten till en förmån i enlighet med förordningen är emellertid inte tillräcklig. Det är den nationella lagstiftningen som avgör om det finns en faktisk rätt till en viss förmån, detta under förutsättning att den nationella lagstiftningen inte är diskriminerande ur ett EU-rättsligt perspektiv (jfr Försäkringskassans Vägledning 2004:8, version 8, s. 31).

När det gäller samarbete medlemsstaterna emellan uttalas i artikel 76.4 i förordning (EG) nr 883/2004 att de institutioner och personer som omfattas av förordningen ska vara skyldiga att informera varandra och att samarbeta för att säkerställa en korrekt tillämpning. Vidare sägs att institutionerna, enligt principen om god förvaltning, ska svara på alla förfrågningar inom rimlig tid.

Av artikel 2.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 om tillämpning av förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen framgår att all information som behövs för att fastställa och bestämma rättigheter och skyldigheter för personer som omfattas av förordningen ska utbytas mellan medlemsländerna, antingen direkt mellan institutionerna eller indirekt via förbindelseorganen. Informationsutbytet ska ske utan dröjsmål.

Förbindelseorgan är det nationella organ som utsetts att representera ett system för social trygghet i ett medlemsland gentemot andra medlemsländer. I Sverige är Försäkringskassan förbindelseorgan för de flesta förmåner. För arbetslöshetsförmåner är Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) förbindelseorgan, och för pensionsförmåner är Pensionsmyndigheten förbindelseorgan. Försäkringskassan är dock förbindelseorgan för sjukersättning och aktivitetsersättning. I länder som har flera skilda system för social trygghet kan det finnas flera förbindelseorgan (Försäkringskassans Vägledning 2004:11, version 4, s. 47).

De nationella reglerna i förvaltningslagen (1986:223), FL, gäller självfallet även ärenden med utlandsanknytning. Till de allmänna kraven på myndigheters ärendehandläggning, som regleras i 7 § FL, hör bl.a. att varje ärende där någon

enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Vid handläggningen ska myndigheten beakta möjligheten att själv hämta in upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs.

I sitt remissvar redogör Försäkringskassan för de aktuella EU-förordningarnas regler om provisoriska beslut⁸². Om det inte går att fatta ett provisoriskt beslut med stöd av dem kan det i stället vara möjligt att fatta ett interimistiskt beslut med stöd av socialförsäkringsbalken, SFB. Enligt 112 kap. 2 § SFB får Försäkringskassan fatta ett interimistiskt beslut om det inte utan betydande dröjsmål kan avgöras om rätt till ersättning föreligger, det är sannolikt att sådan rätt föreligger och det är av väsentlig betydelse för den som begär ersättningen. Ett interimistiskt beslut får meddelas även när det står klart att rätt till ersättning föreligger men ersättningens belopp inte kan bestämmas utan betydande dröjsmål.

Sett till Försäkringskassans totala volym utgör de utlandsanknutna ärendena en liten del. De är dock betydande till antalet, och det är rimligt att anta att de kommer att bli fler i takt med den ökande rörligheten inom EU. De många gånger orimligt långa handläggningstiderna i dessa ärenden drabbar självfallet främst enskilda försäkrade som väntar på besked om ersättning. Svårigheterna att få in nödvändigt utredningsmaterial medför emellertid också resurskrävande administration hos Försäkringskassan och leder till frustration hos myndighetens personal. Mitt syfte med att inleda detta initiativ var i första hand att fästa uppmärksamhet vid dessa problem och att väcka tankar runt möjliga sätt att underlätta för Försäkringskassan att efterleva kraven på en rimlig handläggningstid.

Av remissvaret framgår att Försäkringskassan med gott resultat redan har ändrat vissa rutiner i fråga om när påminnelser ska skickas. Jag har vid min tillsyn noterat att det också förekommer brister i bevakningen av begärda kompletteringar (se bl.a. dnr 1574-2013). Det finns sannolikt ytterligare åtgärder att vidta i fråga om sådant som påminnelser och bevakningar. När det gäller möjligheten att fatta interimistiska beslut vill jag framhålla att såväl den enskilde som Försäkringskassan kan ta initiativ till att ett sådant beslut fattas. Myndigheten bör enligt min uppfattning utnyttja denna möjlighet så långt det går för att minska skadeverkningarna vid långa handläggningstider. I den mån det inte redan finns bör Försäkringskassan överväga att införa rutiner för i vilket skede en prövning av förutsättningarna för att fatta interimistiska beslut ska ske. Jag välkomnar således den fortsatta rutinöversyn som Försäkringskassan aviserar.

Den 25 april 2013 gav regeringen Försäkringskassan i uppdrag att bl.a. redovisa hur det egna arbetet med internationella ärenden förhåller sig till myndighetens uppgift att samarbeta med berörda myndigheter i Sverige och andra länder både i generella frågor och i individuella ärenden (S2011/4671/SF, S2013/3286/SF). Jag har tagit del av den rapport som Försäkringskassan den

⁸² Bestämmelser om tillfälliga beslut som fattas i avvaktan på slutliga beslut finns i såväl förordning 883/2004 och dess tillämpningsförförordning som i SFB. I förordningarna kallas sådana beslut provisoriska, och i SFB benämns de interimistiska beslut.

13 december 2013 lämnade som svar på uppdraget. I rapporten framhåller Försäkringskassan att det behövs ett effektivare samarbete med myndigheter i andra länder för att minska handläggningstiderna i enskilda ärenden. En förutsättning för att så ska ske är, enligt myndigheten, ett förbättrat it-stöd för de internationella ärendena både internt och externt mellan myndigheter i Sverige och andra länder. Som framgår av remissvaret är it-systemet EESSI under uppbyggnad och beräknas vara i drift 2018. Försäkringskassan lyfter även fram de särskilda problemen med långa svarstider när förfrågningar ställts till institutionerna i andra EU-länder. Myndigheten redogör i detta sammanhang för hur man har försökt påverka institutionerna i andra medlemsländer bl.a. genom att i enskilda ärenden kontakta förbindelseorganet i det andra landet. I några fall har ärenden lämnats över till representanter i Administrativa kommissionen (AK)⁸³. Försäkringskassan poängterar att problemet med långa svarstider kvarstår och uttalar att Sverige bör stödja initiativ till fortsatta diskussioner om detta inom AK (se Försäkringskassans rapport med dnr 023734-2013, s. 26 och 38). Jag ställer mig bakom de synpunkter som Försäkringskassan framför i dessa delar.

Sammanfattningsvis kan jag konstatera att det finns en stor medvetenhet hos Försäkringskassan om problemen med långa handläggningstider i ärenden med utlandsanknytning. Myndigheten har både sett över sina interna rutiner och lyft större frågor till regeringen. Även om Försäkringskassans möjligheter att påverka situationen ytterligare är begränsade tror jag att det är möjligt att, i väntan på ett utbyggt it-system, åstadkomma fler förbättringar med relativt små medel som t.ex. fortsatt översyn av påminnelsetidpunkter och bevakningssystem.

Ärendet avslutas.

⁸³ AK är knuten till EU-kommissionen och består av regeringsföreträdare från medlemsländerna. AK ska bl.a. främja och utveckla samarbetet mellan medlemsstaterna och deras institutioner i frågor som rör social trygghet (artikel 71 och 72 i förordning 883/2004).

Försäkringskassan kritiseras för att ha nekat ett ombud att få ut uppgifter ur sin huvudmans ärende med motiveringen att huvudmannen hade god man

(Dnr 6231-2013)

Beslutet i korthet: En advokat hade i egenskap av ombud begärt information om sin huvudmans ärende hos Försäkringskassan men nekats det trots att han visade fullmakt. Försäkringskassan hade uppfattningen att eftersom huvudmannen, den försäkrade, hade god man måste den gode mannens samtycke till att lämna ut uppgifterna hämtas in. I beslutet konstaterar JO att den som har god man behåller sin fulla rättshandlingsförmåga och har möjlighet att själv vidta rättshandlingar som t.ex. att ingå avtal eller upprätta fullmakter även inom de områden som förordnandet om god man avser. Att A.M. hade god man saknade därmed betydelse, och Försäkringskassan skulle därför ha hanterat ombudets begäran på samma sätt som om den försäkrade själv hade framfört den. Försäkringskassan kritiseras för sin felaktiga och långsamma hantering av ombudets begäran.

Anmälan m.m.

I en anmälan till JO anförde advokaten K.S. att han i egenskap av ombud för A.M. hade begärt information om A.M:s ärende hos Försäkringskassan men nekats det trots att han visade upp en fullmakt. Myndigheten motiverade sin vägran med att A.M. hade god man och att den gode mannen måste godkänna ombudet. K.S. anförde vidare att han hade vänt sig till Överförmyndarnämndens kansli i Södertälje där han hade fått samma information som hos Försäkringskassan.

Den del av klagomålen som rör Överförmyndarnämnden hanterades i ett beslut den 20 januari 2014 (dnr 6681-2013).

Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som i ett remissvar den 10 januari 2014 anförde följande:

Utredning

Bakgrund

A.M. beviljades assistansersättning från och med den 1 mars 2007. A.M. anlät tidigare assistansordnaren Elma som utförare av sin assistans. Det företaget upphörde i november 2012. Därefter tog Södertälje kommun över som utförare av personlig assistans. Södertälje kommun har initierat att en god man har utsetts. Enligt Södertälje kommun och den gode mannen har ingen assistans utförts efter den 16 september 2013.

Dokumentationen i ärendet visar följande

Den 9 augusti 2013 inkom ett telefonsamtal från LSS-handläggare M.E., Södertälje kommun, om att A.M. hade beviljats särskilt boende enligt lagen

(1993:387) om service till vissa funktionshindrade (LSS) och daglig verksamhet, och att flytten skulle ske omgående.

Den 9 september 2013 ringde A.M:s gode man och meddelade att sista dag för utförd assistans kommer att vara den 15 september 2013 och att A.M. därefter kommer att vistas på särskilt boende.

Den 24 oktober 2013 ringde LSS-handläggaren M.E. och meddelade att A.M. fått ett beslut om särskilt boende som skulle ha verkställts innan den 14 oktober. M.E. meddelade vidare att platsen nu inte fanns kvar och att utredning pågick med god man och jurist om hur omvårdnaden skulle se ut i fortsättningen.

Samma dag hade handläggaren på Lokalt försäkringscenter (LFC), Nyköping, kontakt per telefon med chefen för utföraren av assistans som informerade om att assistansen upphörde från och med den 16 september 2013 och att ingen assistans hade utförts efter den dagen.

LFC-handläggaren hade även samma dag kontakt per telefon med den gode mannen som meddelade att det inte var aktuellt med assistansersättning då alla assistenter var uppsagda och A.M. inte hade fått någon assistans sedan den 16 september 2013. Den gode mannen informerade också om att han hade talat med kommunchefen i Södertälje kommun angående den fortsatta omvårdnaden av A.M.

Den 28 oktober 2013 skickade LFC-handläggaren ett kommuniceringsbrev till den gode mannen om att Försäkringskassan övervägde att dra in assistansersättningen.

Den 7 november 2013 ringde K.S. på advokatfirman Sigma som ville veta om Försäkringskassan hade fått meddelande om att A.M. hade tackat nej till särskilt boende. Han ville även veta om assistansersättning fortfarande betalades ut. LFC-handläggaren hänvisade honom till den gode mannen. K.S. uppgav då att han hade fullmakt och att han skulle maila över den till Försäkringskassan.

Senare samma dag inkom fullmakt som A.M. skrivit under. LFC-handläggaren meddelade då K.S. per telefon att hon ville rådgöra med den gode mannen innan hon kunde lämna ut uppgifterna. K.S. informerade under samtalet om att det fanns en konflikt mellan K.S. och den gode mannen. Handläggaren gjorde bedömningen att hon behövde kontakta överförmyndaren innan hon kunde lämna ut de efterfrågade uppgifterna. Detta meddelades K.S. under samtalet och de kom överens om att hon skulle kontakta överförmyndaren.

Samma dag ringde LFC-handläggaren till Överförmyndarnämnden i Södertälje kommun som upplyste om följande. Överförmyndaren har ett medicinskt underlag som styrker att den försäkrade inte själv kan sörja för sin person och därmed har en god man utsedd samt att det är på gång med prövning av förvaltarskap. Överförmyndarens bedömning var att all kontakt ska ske med god man då det är han som är behörig att stötta A.M.

Samma dag ringde LFC-handläggaren till K.S. och hänvisade honom till den gode mannen för att få de efterfrågade uppgifterna.

Den 11 november 2013 ringde K.S. och meddelade att han har rätt att få ut uppgifter med hjälp av fullmakten. Han menade att A.M. har rätt att skriva under en fullmakt trots att han har en god man. Han ville veta om A.M. har assistansersättning och om vi känner till att A.M. har tackat nej till särskilt boende. LFC-handläggaren svarade att hon ville diskutera ärendet med specialist. Hon meddelade även att K.S. kommer att få ett skriftligt beslut om hon vidhåller sitt ställningstagande om att inte lämna ut uppgifterna.

Samma dag kom mail från K.S. i ärendet. Han meddelade att A.M. inte har flyttat in i något boende den 15 september 2013. Han ville få bekräftelse på att A.M. fortfarande har assistansersättning. K.S. anförde att A.M. kan underteckna fullmakter då han har talförmåga och är lindrigt förståndshandikappad.

Den 12 november 2013 ringde LFC-handläggaren till den gode mannen och informerade honom om att det hade kommit in en fullmakt från K.S. med begäran om att få uppgift om assistansersättning samt om Försäkringskassan känner till att A.M. har tackat nej till boende. Handläggaren fick samtycke från den gode mannen och informerade honom om att hon kommer att lämna ut uppgifterna till K.S.

Den 14 november 2013 ringde handläggaren K.S. ett flertal gånger men fick ingen kontakt och det gick inte att lämna något meddelande.

Den 15 november 2013 kom ett mail från K.S. där han frågade när han kunde få besked om de begärda uppgifterna.

Den 18 november 2013 ringde handläggaren åter K.S. utan att få kontakt. Handläggaren skickade då ett mail och meddelade att Försäkringskassan känner till att A.M. har tackat nej till boende och att han fortfarande har assistansersättning.

Den 21 november 2013 skickades tidigare kommuniseringsbrev även till ombudet K.S. för kännedom.

Försäkringskassans slutsatser

I avsnitt 3.6 i vägledningen (2004:7) Försäkringskassan och förvaltningslagen sägs bland annat att om en försäkrad har en god man, är det normalt den gode mannen som företräder honom eller henne i kontakterna med Försäkringskassan och för hennes eller hans talan. En god man har möjlighet att ge annan person fullmakt att företräda och föra den försäkrades talan inför Försäkringskassan. Den som har god man förordnad för sig har alltså kvar sin rättshandlingsförmåga.

I samma avsnitt i vägledningen sägs vidare att JO har konstaterat att en försäkrad som har förvaltare har rätt att ge fullmakt åt en annan person att begära ut handlingar i ett ärende (JO:s beslut, dnr 3078-2010). Även om förordnandet ger en förvaltare rätt att begära och få ut handlingar som rör den försäkrade gör förordnandet alltså inte den försäkrade obehörig att själv vidta samma åtgärd. I avsnittet sägs också att det kan vara lämpligt att förvaltaren samtidigt informeras om utlämnandet, så att man undviker missförstånd mellan förvaltaren och den enskilde.

Mot bakgrund av detta anser Försäkringskassan att oavsett om A.M. har god man eller förvaltare har han rätt att själv begära ut uppgifter eller handlingar i sitt eget ärende eller att ge fullmakt till någon annan att göra en sådan begäran.

De av ombudet begärda uppgifterna lämnades till honom via mail efter sammanlagt elva dagar. Sett i efterhand borde handläggaren ha skickat de efterfrågade uppgifterna till ombudet samma dag som Försäkringskassan fick del av ombudets fullmakt. Försäkringskassan beklagar dröjsmålet.

Reglerna kring utlämnande av allmän handling, sekretessprövning, partsinsyn, fullmakt och godmansförordnande kommer snarast att gås igenom med alla handläggare på LFC Nyköping-Södertälje.

K.S. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 22 december 2014 anförde *chefsJO Fura* följande:

Bedömning

Av 16 § förvaltningslagen (1986:223), FL, följer att den som är part i ett ärende har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

En begäran om att ta del av uppgifter i ett ärende ska handläggas i enlighet med de allmänna regler som enligt 4 och 7 §§ FL gäller för myndigheternas serviceskyldighet och ärendehantering. Det innebär bl.a. att en begäran om att ta del av uppgifter ska hanteras så skyndsamt som möjligt.

Av utredningen i ärendet framgår att A.M. hade lämnat fullmakt åt advokaten K.S. att företräda honom hos bl.a. Försäkringskassan. A.M. hade god man när fullmakten upprättades. Den 7 november 2013 vände sig K.S. till Försäkringskassan och frågade om uppgifter som rörde A.M:s assistansersättning. Han fick till svar att myndigheten, trots fullmakten, inte kunde lämna ut de efterfrågade uppgifterna utan den gode mannens samtycke. Efter att ha hämtat in den gode mannens samtycke skickade Försäkringskassan de begärda uppgifterna till K.S. med e-post den 18 november 2013.

Som Försäkringskassan tar upp i sitt remissvar har JO i ett tidigare beslut konstaterat att en person som har förvaltare har rätt att själv begära att få del av handlingar. I beslutet konstaterades vidare att den som har förvaltare är oförhindrad att utfärda en fullmakt som ger en annan person behörighet att vidta de åtgärder som huvudmannen själv, förvaltarskapet till trots, är behörig att vidta (se JO 2012/13 s. 350).

I det här fallet var det fråga om godmanskap. Den som har god man behåller sin fulla rättshandlingsförmåga och har möjlighet att själv vidta rättshandlingar som t.ex. att ingå avtal eller upprätta fullmakter även inom de områden som förordnandet om god man avser. Att A.M. hade god man saknade därmed betydelse, och Försäkringskassan skulle därför ha hanterat K.S:s begäran på samma sätt som om A.M. själv framfört den. Försäkringskassan förtjänar kritik för den felaktiga och långsamma hanteringen av K.S:s begäran.

Ärendet avslutas.

Kritik mot Pensionsmyndigheten för hanteringen av en begäran om omprövning

(Dnr 3491-2014)

Beslutet i korthet: I en anmälan till JO framfördes klagomål mot Pensionsmyndigheten med anledning av myndighetens hantering av en begäran om omprövning av ett beslut i ett ärende om bostadstillägg.

Vid granskningen av det aktuella ärendet framkom bl.a. att Pensionsmyndigheten inte hade tillämpat ändringsreglerna i 113 kap. 3 § socialförsäkringsbalken. Med anledning av detta uttalar JO i beslutet att Pensionsmyndigheten på eget initiativ bör ta ställning till om det finns förutsättningar för att ändra ett beslut med stöd av 113 kap. 3 § socialförsäkringsbalken inför en omprövning och att en sådan ändringsprövning bör göras regelmässigt i de fall den tvåmånadersfrist som gäller för omprövning har löpt ut innan avvisning sker. Det ska också framgå av journalanteckningarna att en ändringsprövning har gjorts.

Pensionsmyndigheten kritiseras för att omprövningsbegäran hanterats bristfälligt.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 13 juni 2014, framförde H.E. klagomål mot Pensionsmyndigheten med anledning av myndighetens hantering av en begäran om omprövning av ett beslut i ett ärende om bostadstillägg. Hon uppgav att hon under 2012 begärde bostadstillägg från Pensionsmyndigheten men fick det avvisat med motiveringen att hon får pension från Tyskland. I ett brev den 20 maj 2013 skrev hon att den ersättning hon får egentligen är ett krigsskadestånd och att den inte ska räknas med som inkomst vid beräkningen av bostadstillägg. Pensionsmyndigheten har aldrig svarat på hennes klagomål.

Utredning

Inledningsvis begärde JO in handlingar från Pensionsmyndigheten och granskade dessa. Anmälan remitterades därefter till myndigheten för yttrande.

I sitt remissvar den 22 september 2014 anförde Pensionsmyndigheten följande:

Utredning

Försäkringskassan beviljade H.E. bostadstillägg från och med januari 2009 till och med april 2012. I ett beslut den 4 oktober 2011 drog Pensionsmyndigheten in H.E:s bostadstillägg från och med oktober 2011. Anledningen var att vi fått information från Tyskland om att H.E. hade beviljats retroaktiv pension. Hennes sammanlagda inkomst blev därför för hög för att hon skulle kunna få fortsatt bostadstillägg. Informationen kommunicerades inte med H.E. innan beslutet fattades.

Den 8 maj 2013 ringde H.E:s son till Pensionsmyndigheten med frågor kring H.E:s bostadstillägg. Det framgår inte av våra journalanteckningar vilka frågor sonen hade.

Den 20 maj 2013 ringde H.E. till Pensionsmyndigheten. Hon menade att ersättningen från Tyskland är ett krigsskadestånd som inte ska tas med i beräkningen av bostadstillägg. Samma dag skickade hon ett e-brev till Pensionsmyndigheten där hon återigen anförde att krigsskadeståndet inte ska ligga med vid beräkningen av bostadstillägg.

Den 24 maj 2013 avslutade Pensionsmyndigheten ärendet med det inkomna e-brevet med motiveringen att H.E. inte hade bostadstillägg.

Den 25 juni 2013 ringde H.E:s son till Pensionsmyndigheten. Han menade att e-brevet från den 20 maj ska ses som en begäran om omprövning av beslutet om att inte bevilja H.E. fortsatt bostadstillägg. Han fick då information om att begäran kommit in för sent.

Den 18 juni 2014 skickade H.E:s son ett e-brev till Pensionsmyndigheten. Han angav återigen att han skickat en begäran om omprövning men att inget hade hänt.

Den 26 juni 2014 avvisade Pensionsmyndighetens omprövningsenhet överklagandet eftersom det kommit in för sent. Omprövningsenheten menade dock att beslutet om att krigsskadeersättningen skulle ligga till grund vid beräkningen av bostadstillägg var felaktigt och överlämnade därför ärendet till våra bostadstilläggshandläggare för omräkning.

Den 26 juni 2014 beslutade Pensionsmyndigheten i enlighet med 113 kap. 3 § socialförsäkringsbalken att ändra H.E:s bostadstillägg. Eftersom bostadstillägg var beviljat till och med april 2012, avsåg rättelsebeslutet perioden oktober 2011 – april 2012. H.E. beviljades i beslutet bostadstillägg med 953 kronor per månad för perioden oktober 2011 – december 2011 och med 1 039 kronor per månad för perioden januari 2012 – april 2012. Vi har därefter inte fått in någon ny ansökan om bostadstillägg från H.E.

Pensionsmyndighetens inställning

Pensionsmyndigheten fick information om att H.E. beviljats retroaktiv pension från Tyskland. Det fanns inget i den information vi fick som indikerade att det inte skulle röra sig om en sådan pension som skulle ligga till grund vid en prövning av bostadstillägg. Vi gjorde därför inte fel när vi lade pensionen till grund för en omräkning av H.E:s bostadstillägg.

Enligt 103 kap. 3 § socialförsäkringsbalken hade vi ingen skyldighet att kommunicera uppgiften om pensionen med H.E. Vi kan därför inte se att vi handlat felaktigt i den delen heller.

När vi fick in e-brevet från H.E. den 20 maj 2013, borde vi hanterat det som en begäran om omprövning. Det betyder att e-brevet skulle ha skickats vidare internt till vår ärendemottagning. Ärendemottagaren skulle sedan ha lagt upp ett omprövningsärende. Det är alltid vår omprövningsenhet som prövar om en begäran kommit in i rätt tid, det är varken upp till våra ärendemottagare eller vår kundservice att göra en sådan prövning. Så har inte skett i det här fallet, vilket vi beklagar.

H.E. gavs möjlighet att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 12 januari 2015 anförde *chefsJO Fura* följande:

Bedömning

Av utredningen framgår att H.E. den 20 maj 2013 skickade ett e-brev till Pensionsmyndigheten i vilket hon uttryckligen angav att saken gällde omprövning av bostadstillägg. Jag instämmer i Pensionsmyndighetens bedömning att myndigheten, redan när e-brevet kom in, borde ha förstått och tolkat det som att det innehöll en begäran om omprövning av beslutet den 4 oktober 2011 om indragning av bostadstillägg samt följaktligen ha hanterat skrivelsen som en omprövningsbegäran.

Inför en omprövning bör Pensionsmyndigheten på eget initiativ ta ställning till om det finns förutsättningar för att ändra beslutet med stöd av 113 kap. 3 § socialförsäkringsbalken. Såvida inte beslutet kan ändras helt enligt den enskildes begäran genom en sådan ändring ska ärendet omgående lämnas vidare för en fullständig prövning i sak, dvs. läggas upp som ett omprövningsärende. Som en inledande åtgärd i handläggningen av ärendet ska då bl.a. göras en prövning av om omprövningsbegäran kommit in i rätt tid. Om den tvåmånadersfrist som gäller för omprövning har löpt ut bör därför Pensionsmyndigheten regelmässigt pröva om beslutet kan ändras med stöd av 113 kap. 3 § socialförsäkringsbalken innan avvísning sker. Det ska framgå av journalanteckningarna att en ändringsprövning har gjorts (se vidare JO:s inspektionsprotokoll den 18 december 2013, dnr 5996-2013 s. 1 och 8). Jag vill i detta sammanhang även påminna om att för det fall Pensionsmyndigheten finner att en begäran om omprövning har kommit in för sent, ska detta meddelas den enskilde skriftligt. Ett sådant avvísningsbeslut ska dessutom vara försett med fullföljdshänvisning (se 21 § förvaltningslagen [1986:223]).

I detta fall gjorde Pensionsmyndigheten inte någon ändringsprövning med anledning av den aktuella omprövningsbegäran. En sådan prövning kom till stånd först drygt ett år senare, efter initiativ av H.E:s son. Pensionsmyndigheten

fattade inte heller något formellt avvisningsbeslut. Jag ser allvarligt på det inträffade. Pensionsmyndigheten ska kritiseras för sin bristfälliga hantering av H.E:s omprövningsbegäran.

Det som i övrigt har framkommit i ärendet föranleder inte något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

Pensionsmyndigheten kritiseras bl.a. för brister i motiveringen av ett beslut om bostadstillägg

(Dnr 1900-2014)

Beslutet i korthet: Pensionsmyndigheten hade begärt in kompletterande uppgifter i ett ärende om bostadstillägg och därefter skickat en påminnelse om att uppgifter saknades. Sedan tidsfristen för kompletteringen hade löpt ut beslutade Pensionsmyndigheten att avslå ansökan. Följande beslutsmotivering angavs: ”Du har inte inom utsatt tid kommit in med de uppgifter Pensionsmyndigheten har begärt av dig. Din ansökan ska därför avslås.” Efter att ha begärt omprövning och fått besked om vilka uppgifter som saknades begärde den enskildes ombud anstånd till den 25 april 2014. Anstånd beviljades t.o.m. den 8 april 2014. JO har inga invändningar mot att Pensionsmyndigheten prövade ärendet i sak men påpekar att motiveringen inte var korrekt eftersom den egentliga grunden för avslaget var att det inte fanns något underlag som styrkte rätten till bostadstillägg. En motivering ska dessutom hänvisa till de föreskrifter som myndigheten har tillämpat. Någon sådan hänvisning fanns inte i det aktuella beslutet. JO uttalar kritik mot Pensionsmyndigheten för den bristande motiveringen. När det gäller omprövningsärendet anser JO att myndigheten hade kunnat vara mer generös i fråga om det begärda anståndet. När det gäller omprövningsärendet framkom vidare att det hade dröjt en månad innan Pensionsmyndigheten påbörjade handläggningen. JO är kritisk till den inledande passiviteten.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 28 mars 2014 anförde B.R. bl.a. följande: Pensionsmyndigheten hade fattat beslut i hans mors ärende om bostadstillägg utan att modern hade fått veta om att ärendet behövde kompletteras. Han begärde för sin mors räkning omprövning av beslutet. Den 25 mars 2014 ombads han att komplettera ärendet senast den 31 mars 2014. Han begärde då omgående anstånd till den 25 april 2014. Ett par dagar senare meddelade Pensionsmyndigheten att anstånd endast hade beviljats t.o.m. den 8 april 2014.

Utredning

Ärendet remitterades till Pensionsmyndigheten som uppmanades att yttra sig över det som B.R. anförde. I sitt remissvar den 13 juni 2014 anförde myndigheten följande:

Bakgrund

B.R. har anmält Pensionsmyndigheten till JO eftersom han menar att han i ett ärende om omprövning av sin mors ansökan om bostadstillägg fått för kort tid på sig att inkomma med kompletterande uppgifter.

Utredning

Den 18 september 2013 kom en ansökan om bostadstillägg in till Pensionsmyndigheten avseende M.R. Ansökan avsåg tiden från och med april 2013 och var en så kallad förstagångsansökan. M.R. hade fått hjälp med ansökan av sin son B.R.

Den 20 september 2013 skickade vi en begäran om komplettering till M.R:s folkbokföringsadress. Eftersom vi inte fått in några kompletteringar skickade vi en påminnelse till samma adress den 8 oktober 2013.

Den 31 oktober 2013 beslutade Pensionsmyndigheten att avslå M.R:s ansökan. Grunden för det var att hon inte kommit in med de uppgifter vi hade begärt, och som vi behövde för att kunna fatta ett beslut om bostadstillägg.

Den 18 februari 2014 kom en begäran om omprövning in från B.R. Som grund för sin begäran angav han att hans mor är gravt synskadad och att han inte har hittat breven om begärd komplettering. B.R. yrkade att Pensionsmyndigheten skulle återta beslutet om avslag samt sända en kopia av begäran om komplettering.

Ärendet fördelades på en omprövningshandläggare den 20 mars 2014. Begäran om omprövning kom in till Pensionsmyndigheten ungefär 3,5 månader efter beslutsdag men handläggaren ansåg den ändå ha kommit in i tid eftersom uppgift saknades om när den enskilde hade tagit del av beslutet. Samma dag skickade vi en begäran om komplettering till B.R. Begäran avsåg tidigare begärda handlingar samt en fullmakt för B.R. Kompletteringstiden sattes till tio dagar.

Den 26 mars 2014 begärde B.R. via e-post förlängd kompletteringstid. B.R. angav att han fått del av vår begäran först den 25 mars och begärde anstånd till den 25 april 2014. I stället för begärda 30 dagar, beviljades B.R. anstånd med att komma in med begärda komplettering med 14 dagar från den dag B.R. tagit del av vår begäran. Den 8 april 2014 kom samtliga begärda handlingar in.

Den 11 april 2014 beslutade Pensionsmyndigheten om bostadstillägg för perioden juni 2013 – maj 2015. Beslutet verkställdes genom en retroaktiv utbetalning den 14 april 2014.

Pensionsmyndighetens inställning

Till att börja med noterar vi att det tog en dryg månad för Pensionsmyndigheten att påbörja handläggningen av omprövningsärendet. Anledningen till det är att vi vid tillfället hade hög arbetsbelastning. Med tanke på att B.R. beviljats anstånd med att komma in med begärd komplettering menar vi dock att ärendet har slutbehandlats inom rimlig tid. I 110 kap. 4 § socialförsäkringsbalken finns angivet vilka uppgifter en ansökan om bostadstillägg ska innehålla. Till vår blankett för ansökan om bostadstillägg finns en instruktion som anger vilka bilagor som alltid ska bifogas ansökan. Den informationen finns även på vår webbplats samt tillgänglig hos vår kundservice.

Som handläggande myndighet har Pensionsmyndigheten en utredningsplikt. Enligt våra rutiner ska vi därför alltid skicka en begäran om komplettering till sökanden samt en påminnelse om begärd komplettering inte kommer in. Vi ger normalt en kompletteringstid på 14 dagar. Vi har dessutom en bevakningstid på 17 dagar. Därefter går ett påminnelsebrev ut. Sökanden

har dessutom alltid möjlighet att kontakta handläggaren för begäran om ytterligare tid.

Begäran om komplettering ska skickas till sökandens folkbokföringsadress. Om det av ansökan framgår att sökanden haft en behjälplig vid ansökan, ska vi kontakta även den personen. I journalen till grundärendet saknas uppgift om sådan kontakt gjordes i det här ärendet. En sådan kontakt borde dock ha tagits.

Även om inte B.R. har tagit del av våra kompletteringsbrev har han i vart fall tagit del av vårt avslagsbeslut. Han borde därför vid begäran av omprövning ha varit medveten om varför vi avslagit M.R:s begäran och därmed haft god tid på sig att ta fram begärda uppgifter.

Vi fattade grundbeslutet den 31 oktober 2013. M.R. och B.R. hade alltså haft över en månad på sig att ta fram de uppgifter som vi hade begärt. I omprövningsärendet fick B.R. dessutom ytterligare 19 dagar på sig att komma in med uppgifterna till Pensionsmyndigheten. Omprövningsärendet har handlagts enligt gällande rutiner. De uppgifter vi begärt in har dessutom normalt inte varit svåra att ta fram med några dagars varsel. En kompletteringstid på tio dagar borde därför vara tillräckligt. B.R. har dessutom beviljats ytterligare kompletteringstid.

B.R. kommenterade remissvaret.

Pensionsmyndighetens handlingar i ärendet hämtades därefter in och granskades.

I ett beslut den 22 december 2014 anförde *chefsJO Fura* följande:

Bedömning

Grundbeslutet

Av 110 kap. 4 § socialförsäkringsbalken, SFB, framgår att en ansökan ska innehålla de uppgifter som behövs i ärendet. Enligt Pensionsmyndighetens vägledning om Bostadstillägg och Äldreförsörjningsstöd innebär detta att en ansökan ska vara komplett och kontrollerad innan ett beslut kan fattas i ärendet. I vägledningen sägs också att uppgifterna i en förstagångsansökan om bostadstillägg alltid måste styrkas med handlingar från t.ex. Skatteverket, bank och hyresbolag (jfr Pensionsmyndighetens Vägledning 2010:5, version 4, s. 90).

Pensionsmyndighetens utredningsansvar regleras i 110 kap. 13 § SFB där det föreskrivs att myndigheten ska se till att ärendena blir utredda i den omfattning som deras beskaffenhet kräver. Det innebär att Pensionsmyndigheten ska leda utredningen i ärendet och se till att nödvändigt material kommer in (jfr prop. 2008/09:200 s. 554 f.). Det betyder inte att myndigheten alltid själv måste ombesörja utredningen. Vid en ansökan om en förmån är det t.ex. rimligt att sökanden har huvudansvaret för att visa att förutsättningarna för ett bifall är uppfyllda. Skulle utredningen i ansökningsärendet behöva kompletteras i något avseende, ingår det emellertid i myndigheternas allmänna serviceskyldighet att ge anvisningar om det.

Av 110 kap. 10 § SFB framgår att om en ansökan är så ofullständig att den inte kan läggas till grund för någon prövning i sak ska den handläggande myndigheten avvisa den. Skyldigheten att avvisa en ansökan är begränsad till fall där det – trots vägledning från handläggarens sida – inte går att få fram de uppgifter om de faktiska förhållandena som behövs för att en meningsfull prövning över huvud taget ska vara möjlig. Vilka brister som bör leda till avvisning

måste avgöras från fall till fall. Möjligheten att avvisa en ansökan ska alltså användas med försiktighet. Så snart det finns en möjlighet att göra en sakprövning ska ansökan i stället bifallas eller avslås. Det går t.ex. att sakpröva ett ärende om det står helt klart vad den enskilde begär men trots uppmaning inte kommer in med de handlingar eller kompletterande uppgifter som behövs för att styrka rätten till förmånen (jfr prop. 2008/09:200 s. 554 och Försäkringskassans Vägledning 2004:7, version 9, s. 67).

När en myndighet avgör ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild ska beslutet, enligt 20 § förvaltningslagen (1986:223), innehålla de skäl som har bestämt utgången. Det finns undantagssituationer när skälen kan utelämnas men någon sådan situation är inte aktuell i det här fallet.

Vilka krav som kan ställas på en motivering skiftar beroende på beslutets karaktär. Ett beslut som får stor betydelse för den enskildes liv och ekonomi kräver naturligtvis utförligare motiveringar än enkla rutinbeslut. Vissa grundläggande krav bör emellertid alltid vara uppfyllda. JO har tidigare uttalat att det är *den egentliga motiveringen* som ska anges och att den föreskrift som den grundar sig på ska återges (se JO 2000/01 s. 388). I ärendet i fråga hade Försäkringskassan i ett beslut om avslag på en ansökan om underhållstöd som enda motivering angett att sökanden inte hade kommit in med en komplettering. Den egentliga motiveringen – att föräldrarna ansågs sammanbo – hade däremot inte kommit till uttryck i beslutet. Försäkringskassan hade inte heller hänvisat till den bestämmelse som anger att rätt till underhållstöd förutsätter att föräldrarna inte bor tillsammans.

Av utredningen i ärendet framgår att M.R. har lämnat uppgifter om sina ekonomiska förhållanden men att hon trots Pensionsmyndighetens begäran inte styrkt uppgifterna med kopior av bl.a. hyresavtal och årsbesked från bank. I en sådan situation är sakprövning möjlig. Jag har alltså inte några invändningar mot att Pensionsmyndigheten har prövat ärendet i sak. Motiveringen i grundbeslutet lyder emellertid ”Du har inte inom utsatt tid kommit in med de uppgifter Pensionsmyndigheten har begärt av dig. Din ansökan ska därför avslås”. Det framgår inte av beslutet vilka föreskrifter Pensionsmyndigheten har tillämpat. Det framgår inte heller vilka uppgifter Pensionsmyndigheten saknade.

Det finns alltså ingenting i motiveringen som visar att myndigheten faktiskt har gjort en sakprövning. Även i sitt remissvar anför Pensionsmyndigheten att grunden för avslaget var att M.R. ”inte kommit in med de uppgifter vi hade begärt, och som vi behövde för att kunna fatta ett beslut om bostadstillägg”. Detta är dock inte korrekt. Den egentliga grunden var att det inte fanns underlag som styrkte M.R:s rätt till bostadstillägg. Det som Pensionsmyndigheten anför om grunden för beslutet ger snarast intryck av att myndigheten inte har varit klar över skillnaden mellan avslag och avvisning. Pensionsmyndigheten förtjänar kritik för sin bristande motivering av grundbeslutet den 31 oktober 2013.

Omprövningsbeslutet

Pensionsmyndigheten har en skyldighet att driva sina ärenden framåt och att se till att de avslutas inom rimlig tid. Det gäller inte minst i omprövningsärenden

eftersom en utdragen omprövningsprocess hos myndigheten fördröjer den enskildes rätt till domstolsprövning. Det är emellertid inte något självändamål att avgöra ett ärende snabbt. Myndigheten måste väga tidsaspekten mot betydelsen av att ärendet blir tillräckligt utrett.

Av utredningen framgår att Pensionsmyndigheten den 18 februari 2014 mottog B.R:s begäran om omprövning av Pensionsmyndighetens beslut att avslå hans mors ansökan om bostadstillägg. B.R. anförde att varken han eller modern hade tagit del av myndighetens begäran om komplettering och att han därför ville ha en kopia av kompletteringsbrevet. Den 20 mars 2014 skickade Pensionsmyndigheten ut ett nytt kompletteringsbrev och en begäran om fullmakt till B.R. Han ombads komma in med de efterfrågade uppgifterna senast den 31 mars 2014, dvs. inom tio dagar.

Den 26 mars 2014 kontaktade B.R. Pensionsmyndigheten via e-post och uppgav att han inte hade fått Pensionsmyndighetens brev förrän den 25 mars 2014 och att han önskade anstånd till den 25 april 2014. Ett par dagar senare fick B.R. ett skriftligt besked från Pensionsmyndigheten om att han hade medgivits anstånd t.o.m. den 8 april 2014.

Det finns ingenting som tyder på att B.R. har fått del av det kompletteringsbrev eller den påminnelse som Pensionsmyndigheten skickade ut till M.R. före avslagsbeslutet. Av avslagsbeslutet framgick visserligen att det saknades uppgifter i ärendet men det fanns ingen information om vilka uppgifter det gällde. B.R. var alltså inte hjälpt av att ha tagit del av det. Att det bl.a. av ansökningshandlingarna och myndighetens webbplats framgår vilka uppgifter och handlingar som Pensionsmyndigheten i allmänhet behöver vid en ansökan om bostadstillägg saknar enligt min uppfattning betydelse för bedömningen av begäran om anstånd i det enskilda fallet.

Det saknas anledning att betvivla att B.R. tog emot Pensionsmyndighetens brev den 20 mars 2014 först den 25 mars 2014. Han hade därmed i praktiken sju dagar, postgången oräknad, på sig att komma in med de begärda handlingarna. Med det beviljade anståndet t.o.m. den 8 april 2014 hade B.R. sammanlagt 14 dagar på sig att ge in kompletterande uppgifter. Myndigheten hade kunnat vara mer generös i fråga om det begärda anståndet.

Av utredningen framgår att Pensionsmyndigheten inte påbörjade handläggningen av omprövningsärendet förrän efter en dryg månad och att den sammanlagda handläggningstiden uppgick till drygt sju veckor. Jag har inga synpunkter på handläggningstiden i sig men är kritisk till den inledande passiviteten.

Ärendet avslutas.

Miljö- och hälsoskydd samt djurskydd

Kritik mot en miljönämnd för underlåtenhet att åtalsanmäla misstanke om brott enligt miljöbalken

(Dnr 1806-2014)

Beslutet i korthet: Enligt 26 kap. 2 § miljöbalken är en tillsynsmyndighet skyldig att anmäla överträdelser av bestämmelser i balken till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten om det finns en misstanke om brott. Miljönämnden kritiseras för att den underlåtit att anmäla att en musselodling under en tid bedrevs på strandskyddat område utan strandskyddsdispens.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 24 mars 2014 framförde Johan T. klagomål mot Miljönämnden i mellersta Bohuslän. Han hade synpunkter på att miljönämnden hade haft kännedom om att det bedrevs musselodling på strandskyddat område utan strandskyddsdispens men inte hade åtalsanmält detta.

Utredning

JO uppmanade miljönämnden att lämna upplysningar om det Johan T. hade anfört i sin anmälan samt redovisa sin bedömning av det som hade kommit fram.

Vid ett sammanträde den 29 april 2014 beslutade miljönämnden att anta förvaltningschefen Bo Hallgrens yttrande som sitt eget. Yttrandet hade följande innehåll:

Anmälan

Johan T. har anmält undertecknad till Riksdagens ombudsman (JO) där han enligt anmälan anser att miljö- och byggkontoret efter 31/12 2013 borde ha anmält till åklagare enligt MB 26:2 att musselodlingarna saknar strandskyddsdispens.

Administrativ bakgrund

Från och med 1 januari 2013 har Lysekil, Munkedal och Sotenäs kommuner en gemensam miljönämnd där Sotenäs kommun är värdkommun. Miljöenheten utgör i sin tur en del av miljö- och byggkontoret där undertecknad är förvaltningschef.

Mot denna bakgrund har undertecknad beslutat om att inte åtalsanmäla i ett ärende som har sitt ursprung i Lysekils kommun där länsstyrelsen 2008-11-04 utfärdat dispensen.

Kommunerna övertog 2009-07-01 den formella tillsynen över strandskyddet.

Aktuell juridik

För att odla fisk, kräftdjur och blötdjur krävs tillstånd enligt förordningen (SFS 1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskenäringen och enligt föreskrifter 2001:3) om odling, utplantering och flyttning av fisk.

Tillstånden är normalt tidsbegränsade enligt praxis till 5 år men kan ökas till 10 år. Förhållandet gäller inte skyddade områden där gäller 5 år. Länsstyrelsen är den myndighet som prövar tillåtligheten för odlingen och dess bestämmelser. Kopplat till tillståndet finns också bestämmelser/villkorat att innan den 1 mars varje år ska en anmälan göras till länsstyrelsen enligt SJVFS 1998:98 av odlaren om odling fortfarande bedrivs på platsen. Praxis är att ett tillstånd aldrig dras in utan samråd med verksamhetsutövaren trots utbliven anmälan 1 mars.

Att uppföra en musselodling kräver inte tillstånd för vattenverksamhet och betraktas inte heller som miljöfarlig verksamhet.

Dock kräver odlingen som sådan dispens från strandskyddet som beviljades av länsstyrelsen. Dispensen för strandskydd ska följa tidsperioden för tillståndet dvs. vanligtvis 5 år.

Aktuellt ärende

Aktuellt ärende beslutades av länsstyrelsen 2008-11-04 vilket sedan överklagades av Naturskyddsförening via juridiskt ombud till Miljödomstolen som fattade beslut i ärendet 2009-04-21 för att slutligen avgöras av Miljööverdomstolen 2010-08-24 MÖD 4240-09, dvs. nästan två års handläggnings/överklagandetid. Slutresultatet blev att tillstånd och strandskyddsdispens lämnades för odling 1 och 2 på kartan till 2013-12-31.

Prejudikat beslutade av överprövande myndigheter

Viktigt vid myndighetsutövning är att studera och dra lärdom av de prejudikat som fattas av överprövande myndigheter. Dessa domar ska sedan ligga till grund för kommande beslut som lokal myndigheter fattar. Ett sådant är Mark- och miljödomstolens dom från 2013-06-04 MÖD 2013:22. Där konstaterar domstolen att den långa handläggningstiden 2011-09-29 till 2013-06-04 (2 år) att det är skäligt att förlänga tillståndstiden från 2016 till 2018.

Vidare kan undertecknad utläsa från Miljööverdomstolens dom från 2007-06-25 MÖD 2007:10 att strandskyddsdispensen var rättsligen är avgjord då tillstånd enligt miljöbalken lämnades för aktuell musselodling.

Beslutsgrund

Miljö- och byggkontorets beslut att tills vidare inte åtalsanmäla bygger på följande:

1. Åtalsanmälan bygger på att miljö- och byggkontoret kan styrka det inträffade genom egen dokumentation som sedan utgör utredningsmaterial för åklagaren. Detta innebär i sak att vi måste ut på plats. Anmälan kan inte ske på hörsägen eller som i detta fall via Johan T. Miljö- och byggkontoret har bett kustbevakningen om hjälp med dokumentation men främst positionsbestämning.
2. Tillståndsbedömningen är det som enligt vår mening avgör eller styr om en odling ska finnas eller inte. Omfattningen regleras bl.a. av strandskyddsdispensen, se MÖD 4240-09. Således är den del som finns kvar inte hindrande för allmänheten eller stör friluftslivet. Slutsatsen blir att längre dispens skulle kunna ha lämnats men styrs av praxis 5 år.
3. Enligt tillstånd från länsstyrelsen ska anmälan lämnas in varje år 1 mars om odling fortfarande bedrivs på plats. Tillstånd dras aldrig in utan samråd från länsstyrelsen. Enligt våra noteringar har miljö- och byggkontoret inte erhållit någon sådan information från länsstyrelsen varken 2013 eller 2014 vilket avsevärt hade underlättat vår fortsatta handläggning.
4. Ansökan om förnyad dispens är inlämnad 2014-01-23, dvs. några veckor för sent. Handläggning av detta ärende pågår.

5. Av Mark- och miljööverdomstolens dom MÖD 2013:22 framgår klart att långa handläggningstider/prövning med automatik innebär en förlängning av tillståndstiden. Visserligen är det retroaktivt men ändå väglådande.

Slutsats

Sammanvägs ovanstående är det under tecknads mening att åtalsanmälan tills vidare inte ska genomföras. Miljönämnden i mellersta Bohuslän kommer att presenteras denna skrivelse och innehåll vid nästkommande möte 29 april 2014. Resultatet och kommande beslut på mötet får visa huruvida man politiskt delar mitt beslut eller inte.

Verksamhetsutövaren har lämnat in sin ansökan 3 veckor för sent omfattande odlingar vi känt till i 5 år. Överklaganden har dragit ut 2 år på tiden. Sammanfattar man innehållet i punkterna är det enligt min mening tveksamt om miljöbrott verkligen begåtts. Rättssäkerheten för den enskilde sökanden måste respekteras. Johan T. delar inte denna uppfattning därav JO-anmälan.

Miljöfrågorna är viktiga för allmänheten där miljöbrott ska beivras. Förståelsen för myndigheternas beslut är viktig och får inte urholkas av beslut som uppfattas byråkratiska och saknar förankring i verkligheten.

Johan T. kommenterade miljönämndens yttrande.

Inför JO:s beslut i ärendet kompletterades utredningen med Miljööverdomstolens dom den 24 augusti 2010 i mål M 4240-09 samt miljönämndens beslut den 29 april 2014 i ärende med dnr MimB 2014/3025. Av handlingarna framgick bl.a. att nämnden den 29 april 2014 beslutade om dispens från strandskyddet för musselodlingen samt att dispensen ska gälla t.o.m. den 31 december 2019.

I ett beslut den 25 mars 2015 anförde *JO Lindström* följande:

Rättslig reglering

Av 7 kap. 15 § miljöbalken, MB, framgår att det inom ett strandskyddsområde inte får utföras anläggningar eller anordningar om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt. Inte heller får det inom ett strandskyddsområde vidtas åtgärder som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter. Enligt 7 kap. 18 b § MB får kommunen, om det finns särskilda skäl, ge dispens från förbuden i 7 kap. 15 § MB.

Av 29 kap. 2 § första stycket 2 MB följer att den som med uppsåt eller av oaktsamhet vidtar en åtgärd som är förbjuden enligt 7 kap. 15 § MB döms för brott mot områdesskydd.

Enligt 2 kap. 9 § miljötillsynsförordningen (2011:13) har den kommunala nämnden ansvar för tillsynen i fråga om strandskyddet med ett visst undantag som inte är tillämpligt i detta fall. Enligt 26 kap. 2 § första stycket MB ska en tillsynsmyndighet anmäla överträdelser av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som har utfärdats med stöd av balken till Polis- eller Åklagarmyndigheten om det finns misstanke om brott. En tillsynsmyndighet ska inte själv göra någon bedömning av om överträdelserna kan ge anledning till fällande dom eller om det är ett ringa brott utan ska anmäla de faktiska förhållandena så snart en straffbar överträdelse kan konstateras. Bedömningen av gärningens allvar och

om det har förekommit vårdslöshet eller uppsåt samt liknande bedömningar ska göras i den efterföljande brottsutredningen (prop. 1997/98:45 del 2 s. 267). I Naturvårdsverkets allmänna råd om tillsyn betonas att anmälan ska göras i nära anslutning till överträdelsen för att klargöra att förhållandet inte godtas av myndigheten (NFS 2001:3).

Bedömning

Av utredningen framgår att den aktuella musselodlingen är sådan att den kräver strandskyddsdispens. Vidare framgår att musselodlingen under en period bedrevs utan strandskyddsdispens samt att miljönämnden – som har tillsyn i fråga om strandskyddet och därför måste ha känt till att musselodlingen saknade strandskyddsdispens – trots detta inte åtalsanmälde verksamheten.

Som angetts är miljönämnden i egenskap av tillsynsmyndighet skyldig att göra en åtalsanmälan om det finns misstanke om brott enligt MB. Genom utredningen är det klarlagt att dispens från strandskyddet för musselodlingen gällde t.o.m. den 31 december 2013, att ansökan om förnyad strandskyddsdispens kom in till miljönämnden i januari 2014 samt att miljönämnden i ett beslut den 29 april 2014 medgav förnyad strandskyddsdispens. Musselodlingen bedrevs således utan dispens mellan den 1 januari och den 29 april 2014. Det kan alltså misstänkas att ett brott mot områdesskydd enligt 29 kap. 2 § första stycket 2 MB har begåtts. Det innebär att nämnden enligt 26 kap. 2 § första stycket MB är skyldig att göra en anmälan till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten.

Nämnden har i sitt svar till JO skrivit att det är tveksamt om miljöbrott verkligen har begåtts men inte närmare förklarat vad tveksamheten består i. Som jag redovisat under rubriken Rättslig reglering får tveksamhet av detta slag inte hindra nämnden från att fullgöra sin skyldighet att göra en anmälan. Det är en uppgift för rättsväsendet att ta ställning till om den anmälda överträdelsen kan leda till ansvar för någon.

Av nämndens svar till JO framgår vidare att ett skäl för att inte anmäla överträdelsen skulle vara att ett sådant beslut skulle uppfattas som byråkratiskt och sakna förankring i verkligheten. Det är ett egendomligt argument. Riksdagen har i MB bestämt hur misstankar om brott ska hanteras av myndigheterna. Riksdagens tanke är naturligtvis inte att en enskild myndighet ska vara fri att avstå från att tillämpa reglerna om man anser att de leder till ett byråkratiskt resultat som saknar förankring i verkligheten. Lagen gäller för alla, även för Miljönämnden i mellersta Bohuslän.

Nämnden ska alltså kritiseras för att den underlåtit att anmäla till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten att musselodlingen under en tid bedrevs utan strandskyddsdispens.

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

Fråga om bl.a. beslutsordningen i ärenden om omedelbart omhändertagande av djur

(Dnr 1584-2014)

Beslutet i korthet: I ett ärende om omedelbart omhändertagande av djur enligt djurskyddslagen har länsstyrelsen tillämpat en ordning med preliminärt beslut som inte har stöd i lagen. Länsstyrelsen får kritik för detta, för att inte genast ha underrättat djurägaren om själva beslutet och för att inte ha gett honom upplysningar om hur han kunde överklaga beslutet.

Anmälan

Björn-Olof M. framförde i en anmälan klagomål mot Länsstyrelsen i Uppsala län med anledning av handläggningen av ett djurskyddsärende. Han uppgav bl.a. följande:

Länsstyrelsen inspekterade hans djurhållning den 4 juli 2012. I ett telefonsamtal dagen efter med en handläggare vid länsstyrelsen fick han veta att det var aktuellt att omhänderta hans djur. Han uppgav då att han överklagade beslutet om omhändertagande muntligt, vilket var rimligt eftersom han inte hade fått något skriftligt beslut från länsstyrelsen. Länsstyrelsen vidtog emellertid inte några åtgärder med anledning av hans överklagande. Den 6 juli 2012 omhändertog polisen djuren. Det beslut som låg till grund för omhändertagandet var inte adresserat till honom, utan till polisen. Beslutet, som var rubricerat ”delbeslut”, var dessutom bristfälligt utformat och saknade en överklagandehänvisning. Ytterligare ett beslut om att omhänderta djuren fattades den 19 juli 2012. I beslutet angav länsstyrelsen att det första beslutet skulle fortsätta att gälla. Länsstyrelsens handläggning saknade, enligt hans mening, lagstöd.

Utredning

JO begärde in och granskade kopior av handlingar i länsstyrelsens ärende. Där-efter begärde JO att länsstyrelsen skulle lämna upplysningar om och yttra sig över vad Björn-Olof M. hade framfört i sin anmälan om handläggningen av ärendet. Av yttrandet skulle det särskilt framgå när och hur Björn-Olof M. underrättades om beslutet den 4 juli 2012 om omedelbart omhändertagande samt hur handläggningen i den delen förhåller sig till reglerna i 20, 21 och 7 §§ förvaltningslagen (1986:223), FL. Länsstyrelsen uppmanades även att yttra sig om på vilken grund handlingar i ärendet om ett omedelbart omhändertagande enligt 32 § djurskyddslagen (1988:534) kommunicerades med Björn-Olof M. efter det att beslut i den frågan redan hade fattats.

Länsstyrelsen kom in med följande svar:

Normalt sker omhändertagande av djur enligt 31 § djurskyddslagen och då efter den vanliga gången när det gäller förvaltningsärenden. I akuta fall när djur är utsatta för lidande eller när det föreligger en överhängande risk att djur utsätts för lidande finns möjligheten att besluta om ett omedelbart omhändertagande enligt reglerna i 32 § djurskyddslagen. Detta senare förfarande tas alltså till när det av djurskyddsskäl inte går att avvakta ett ärendes normala gång inför ett slutligt beslut.

Det viktiga innan man fattar beslut om omedelbart omhändertagande är att noggrant kontrollera om djuret är utsatt för lidande. Om djuret inte är utsatt för lidande kan 32 § djurskyddslagen inte tillämpas. Ett djur som är övergivet eller i övrigt lämnats utan tillsyn anses vara utsatt för lidande även om det inte går att påvisa några synliga tecken på detta.

Länsstyrelsen i Uppsala län beslutar om ett omedelbart omhändertagande i två steg. Först fattas ett preliminärt (interimistiskt) delbeslut och sedan efter kommunikering ett slutligt beslut.

Det preliminära beslutet om omhändertagande tas för att komma till rätta med djurets akuta nödsituation. Detta preliminära beslut är omedelbart verkställbart och verkställigheten sker genom polismyndighetens försorg. Djurskyddshandläggaren får inte på egen hand ta med sig ett djur från en djurhållare. I detta skede är frågan om omhändertagande inte definitivt avgjord utan polismyndigheten tar endast hand om djuret och ser till att djuret får vederbörlig vård och omsorg. Grunden för att det preliminära beslutet tas utan föregående kommunikering är dels att ärendet inte avgörs slutligt genom beslutet, dels på grund av att situationen för det berörda djuret är sådan att avgörandet inte kan uppskjutas. Motiveringen till det preliminära beslutet blir oftast kortfattad eftersom detta beslut i de flesta fall fattas på plats, det vill säga där djuret påträffas. Detta torde dock sakna betydelse eftersom ärendet inte avgörs slutligt genom detta beslut utan endast interimistiskt.

Härefter sker en sedvanlig kommunikering (17 § förvaltningslagen) varvid djurägaren – om han eller hon är känd – får sig tillställt utredningens alla handlingar och uppgifter samt bereds möjlighet att yttra sig. Under kommunikeringstiden har polismyndigheten ansvaret för det omhändertagna djuret.

Först härefter sker det andra och slutliga steget i beslutsfattandet. Det preliminära beslutet kan beroende på omständigheterna fastställas eller upphävas. Om beslutet upphävs – till exempel när djurägaren kan visa att den akuta situationen beror på något han eller hon inte kunnat råda över, exempelvis akut inläggning på sjukhus – återlämnas djuret. Om det preliminära beslutet fastställs beslutar Länsstyrelsen samtidigt om vad som skall ske med det omhändertagna djuret; försäljning, överlåtelse på annat sätt eller avlivning (34 § djurskyddslagen). Detta slutliga beslut är utförligen motiverat (20 § förvaltningslagen). Om djurägaren är känd delges han eller hon beslutet inklusive upplysningar om hur beslutet kan överklagas och eventuella avvikande meningar (21 § förvaltningslagen).

Länsstyrelsen i Uppsala län tillämpar denna rutin för att säkerställa att reglerna i förvaltningslagen följs och detta tillvägagångssätt ger djurhållaren möjlighet att inkomma med synpunkter eller rättelser i ärendet innan slutligt beslut fattas. Rutinen har godtagits av berörda allmänna förvaltningsdomstolar i samband med prövning av överklaganden.

JO har begärt upplysningar om när Björn-Olof M. underrättades om beslutet den 4 juli 2012 och hur handläggningen i den delen förhåller sig till reglerna i 20-21 och

7 §§ förvaltningslagen (1986:223). Länsstyrelsen har även uppmanats att yttra sig över hur handlingarna i ärendet kommunicerades med Björn-Olof M. efter det att beslut i den frågan redan fattats. Björn-Olof M. underrättades om det interimistiska beslutet daterat den 4 juli 2012 i och med att samtliga handlingar i ärendet skickades ut för kommunikering den 10 juli 2012. Det slutliga beslutet fattades den 20 juli 2012.

Länsstyrelsen i Uppsala läns bedömning är att ärendet har handlagts enligt den rutin gällande beslut om omedelbart omhändertagande av djur enligt 32 § djurskyddslagen som berörda förvaltningsdomstolar godtagit. Ärendet är även handlagt i enlighet med förvaltningslagen.

Björn-Olof M. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 12 juni 2015 anförde *JO Lindström* följande:

Rättslig reglering m.m.

Beslutsordningen enligt djurskyddslagen

Länsstyrelsen ska besluta att ett djur som är utsatt för lidande omedelbart ska omhändertaras om det bedöms utsiktslöst att felet blir avhjälp, ägaren till djuret är okänd eller inte kan anträffas eller det i övrigt bedöms absolut nödvändigt från djurskyddssynpunkt (32 § djurskyddslagen).

När länsstyrelsen beslutar om omhändertagande av ett djur ska länsstyrelsen snarast fastställa om djuret ska säljas, överlätas på annat sätt eller avlivas. Om länsstyrelsen har beslutat att djuret ska säljas eller överlätas på annat sätt och om det visar sig att beslutet inte kan verkställas, får länsstyrelsen i stället besluta att djuret ska avlivas. Länsstyrelsens beslut verkställs genom Polismyndighetens försorg (34 § djurskyddslagen).

Beslut enligt 32 och 34 §§ djurskyddslagen gäller omedelbart om inte den beslutande myndigheten bestämmer något annat (74 § djurskyddsförordningen [1988:539]). Länsstyrelsens beslut enligt djurskyddslagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (38 § djurskyddslagen).

Enligt den upphävda 1944 års lag om djurskydd (1944:219) fick länsstyrelsen förordna att ett djur skulle omhändertaras i väntan på att länsstyrelsen skulle avgöra ärendet. Bestämmelsen om att djur på så sätt kunde omhändertaras tills vidare överfördes inte till den nuvarande djurskyddslagen (prop. 1987/88:93 s. 48 och 71).

Fram till 2009 var det vanligen kommunerna som beslutade om omedelbart omhändertagande av djur. Beslutet underställdes länsstyrelsen, som gjorde en utredning som kommunicerades med djurägaren. Om länsstyrelsen ansåg att beslutet skulle fortsätta att gälla fastställde länsstyrelsen omhändertagandet. Länsstyrelsen skulle, enligt djurskyddslagen i dess lydelse fram till den 1 januari 1993, i samma beslut även ta ställning till vad som skulle ske med det omhändertagna djuret. Efter en lagändring behövde länsstyrelsen inte längre förordna om den saken i omhändertagandebeslutet. Länsstyrelsen skulle i stället *snarast* fastställa vad som skulle ske med djuret. I förarbetena anfördes också att djurhållaren vanligen borde få del av samt tillfälle att yttra sig över utredningen innan beslut fattades om försäljning eller avlivning (prop. 1991/92:173 s. 22). När den offentliga kontrollen av djurskydd flyttades över från kommunerna till länsstyrelserna den 1 januari 2009 ändrades inte denna ordning (prop. 2007/08:63 s. 34).

Underrättelse om beslut

En part ska underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild och det inte är uppenbart obehövt. Om beslutet går parten emot och kan överklagas ska han underrättas om hur han kan överklaga det (21 § FL).

Bestämmelsen i 21 § FL anger inte när underrättelseskyldigheten ska fullgöras. Det följer emellertid av 7 § samma lag att parten ska underrättas så snart som möjligt. Om beslutet är verkställbart från den dag det fattas bör parterna genast underrättas om beslutet (se Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 3:e uppl., s. 260).

Bedömning

Länsstyrelsen beslutade den 4 juli 2012 att omedelbart omhänderta samtliga nötkreatur på Björn-Olof M:s fastighet. Beslutet ställdes till Polismyndigheten och skickades dit samma dag för verkställighet. Beslutet verkställdes den 6 juli 2012. Något skriftligt beslut skickades inte till Björn-Olof M. vid denna tidpunkt. I stället skickade länsstyrelsen samtliga handlingar i ärendet till honom den 10 juli 2012 och gav honom möjlighet att yttra sig inför slutligt beslut i ärendet. Han kom in med ett yttrande den 18 juli 2012. Den 19 juli 2012 beslutade länsstyrelsen dels att beslutet den 4 juli 2012 skulle fortsätta att gälla, dels att de omhändertagna nötkreaturen skulle säljas genom Polismyndighetens försorg. Beslutet gällde omedelbart.

Länsstyrelsens beslutsordning

I sitt remissvar har länsstyrelsen förklarat att beslutet den 4 juli att omedelbart omhänderta Björn-Olof M:s djur endast var ett preliminärt beslut och att det slutliga beslutet om att fastställa omhändertagandet fattades den 20 juli 2012.

Handläggningen av ärenden om omedelbart omhändertagande av djur är brådskande till sin natur. Men enligt bestämmelsernas utformning är det inte fråga om ett preliminärt beslut, dvs. ett omhändertagande tills vidare. Beslutet om ett omedelbart omhändertagande är ett slutligt beslut som gäller omedelbart om inte länsstyrelsen beslutar något annat, och det kan överklagas av djurägaren (se Kammarrätten i Sundsvalls dom den 18 februari 2014 i mål nr 830-13). Förvaltningslagens regler om kommunikation och beslutsmotivering gäller fullt ut.

När länsstyrelsen har fattat ett beslut om ett omedelbart omhändertagande är alltså den frågan avgjord. Den beslutsordning som länsstyrelsen har tillämpat genom att först fatta ett preliminärt beslut om ett omedelbart omhändertagande och sedan kommunicera utredningen inför ett fastställande av omhändertagandet stämmer alltså inte överens med den nuvarande utformningen av bestämmelserna i djurskyddslagen.

Av länsstyrelsens yttrande till JO framgår att ett skäl till att det första beslutet fattas utan föregående kommunikation med djurägaren är att ärendet, som länsstyrelsen uppfattat saken, inte avgörs slutligt genom detta beslut. Att en djurägare underrättas om den utredning som har tillförts ärendet och får tillfälle att yttra sig över den har stor betydelse för rättssäkerheten i djurskyddsärenden och följer också av huvudregeln om kommunikation i 17 § FL. Lagen ger dock utrymme för att i brådskande fall underlåta kommunikation inför ett beslut. Med hänsyn till bestämmelsernas utformning anser jag att det i detta fall hade legat närmare till hands att kommunicera med djurägaren inför beslutet om vad som skulle ske med de omhändertagna djuren.

Underrättelse om beslutet den 4 juli 2012

Beslutet den 4 juli 2012 var, som framgått, ett slutligt beslut som kunde överklagas. Det avsåg myndighetsutövning och var mycket ingripande för Björn-Olof M., inte minst med hänsyn till att det handlade om hans livsverk och försörjning. Beslutet gällde omedelbart och länsstyrelsen borde därför genast ha underrättat Björn-Olof M. om det. Länsstyrelsen borde också ha underrättat honom om hur han skulle göra om han ville överklaga beslutet. Så gjordes emellertid inte.

Länsstyrelsens förfarande innebar att Björn-Olof M. framtogs sin möjlighet att begära inhibition av verkställigheten, dvs. att få verkställigheten uppskjuten av högre instans. Jag anser att det är anmärkningsvärt att länsstyrelsen i sitt remissvar inte ens har berört skyldigheten att underrätta Björn-Olof M. om beslutet så att han fick tid på sig att överklaga det innan det verkställdes.

Sammanfattning

Länsstyrelsen har alltså brustit i sin handläggning av ärendet. Den beslutsordning som länsstyrelsen har tillämpat saknar stöd i regelverket. Dröjsmålet med att underrätta Björn-Olof M. om beslutet den 4 juli 2012 och hur han kunde överklaga det medförde att han framtogs sin möjlighet att överklaga beslutet och begära inhibition av verkställigheten. Länsstyrelsen förtjänar sammanfattningsvis kritik för sin handläggning.

Vad Björn-Olof M. har anfört och vad som har framkommit i övrigt ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Plan- och byggnadsväsendet

Tidsfristerna enligt 9 kap. 27 § plan- och bygglagen (2010:900) för handläggning av ansökningar om bl.a. bygglov får inte överskridas oavsett sökandens samtycke

(Dnr 5738-2013)

Beslutet i korthet: I 9 kap. 27 § plan- och bygglagen (2010:900) finns regler om tidsfrister för handläggningen av ärenden om bygglov och förhandsbesked. Dessa tidsfrister får inte överskridas, inte ens om sökanden samtycker till det.

Anmälan

Emmelie S. framförde i en anmälan klagomål mot Samhällsbyggarnämnden i Jokkmokks kommun över bl.a. handläggningstiden för hennes ansökan om bygglov. Anmälan kom in till JO den 15 oktober 2013. Av anmälan framgick att Emmelie S. i februari 2012 hade lämnat in ansökningar till nämnden om dels bygglov för att bygga en företagslokal inom strandskyddat område, dels dispens från strandskyddet. Vid tidpunkten för anmälan till JO hade nämnden ännu inte prövat ansökningarna.

Utredning

Handlingar i samhällsbyggarnämndens ärende dnr Kf/2012:146 begärdes in och granskades av JO. Muntliga upplysningar begärdes in från bygglovshandläggaren Karin Larsson. Av utredningen framkom bl.a. följande. När Emmelie S:s ansökningar kom in till nämnden ansåg nämnden att det inte var möjligt att bevilja dispens från strandskyddet och att det därför inte heller var möjligt att ge bygglov. Eftersom det emellertid pågick ett arbete inom kommunen med att ta fram ett tematiskt tillägg till översiktsplanen för området i syfte att peka ut s.k. LIS-områden, dvs. områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, beslutade nämnden den 21 mars 2012 att Emmelie S:s ansökningar skulle behandlas i kommunens arbete med planeringen för LIS-områden.

JO begärde sedan att nämnden skulle yttra sig över handläggningen av Emmelie S:s ansökningar om bygglov och strandskyddsdispens. Yttrandet skulle innehålla en redogörelse för handläggningen i ärendet och nämndens bedömning av denna.

Vid ett sammanträde den 11 december 2013 beslutade nämnden att överlämna följande yttrande som svar till JO.

Yttrande

Lagstiftningen kring strandskydd och LIS-planering är komplex och svårbegriplig även för de som arbetar med den och det är förvånande att en sökande inte förstått fulla innebörden oavsett dialog med samhällsbyggnadskontoret.

Vad gäller handläggningens överensstämmelse med PBL 9 kap. 27 §, anser samhällsbyggarnämnden att sökande fått en skyndsam hantering och ett beslut från nämnden inom 10 veckor från det att ansökan lämnats in.

Vad gäller handläggningens överensstämmelse med förvaltningslagen 7 § anser samhällsbyggarnämnden att ärendet hanterats så snabbt det varit möjligt.

Bakgrund och upplysningar

Emelie S. ansökte i februari 2012 om bygglov och strandskyddsdispens på fastigheten Kvikkjokk 6:1, Storholmen.

Samhällsbyggarnämnden beslutade 2012-03-21 att ärendet skulle tas upp i det pågående arbetet med planering för LIS-områden, landsbygdsutveckling i strandnära läge, eftersom det i dåvarande läge inte fanns något särskilt skäl att bevilja dispens, och då inte heller bygglov.

Om arbetet med LIS-planen skulle komma fram till att platsen för det sökta lovet uppfyllde förutsättningarna för att peka ut ett LIS-område skulle ett ytterligare skäl för dispens tillkomma. Att avvakta LIS-planens färdigställande och antagande var enda möjligheten för nämnden att eventuellt kunna bevilja strandskyddsdispens och bygglov.

Arbetet med LIS-planen, ett tematiskt tillägg till översiktsplanen, har varit omfattande och bland annat inneburit inventering av möjliga LIS-områden. Emelie S:s ansökan har hela tiden varit aktuell och planförfattarna gjorde särskilt för detta ärende ett platsbesök på Storholmen. Bedömningen gjordes att det var lämpligt att peka ut ett LIS-område men inte exakt på den sökta platsen. Planen har under våren 2013 varit ute på samråd och både Emelie S. och andra har lämnat synpunkter på LIS-området som pekades ut och justeringar är gjorda i det som blivit utställningshandling. Planen avses att antas efter årsskiftet 2014.

Nämnden bifogade en e-postväxling mellan Emmelie S. och bygglovshandläggaren från den 15 oktober 2013. Emmelie S. skrev följande:

Hej Karin!

Jag måste återigen höra hur det går? Sist vi hördes var i sommar tror jag och då skulle ni börja gå igenom yttranden på LIS-projektet. Finns det en tidsram för projektet och vad är en rimlig tid att vänta?

Vår ansökan om bygglov har legat hos er 1 år och 8 månader nu.

Med vänlig hälsning
Emmelie

Det framgick att handläggaren hade frågat Emmelie S. om hon ville att hennes ansökan om bygglov skulle tas upp på nästkommande nämndsammanträde. Emmelie S. svarade följande:

Hej!

Jag visste inte att det var ett alternativ. När vi just hade lämnat in vår ansökan så sa du att det enda skälet till att bevilja vår ansökan skulle då vara landsbygdsutvecklingen och att de andra skälen inte "räckte till". Men kan ni besluta själva inom nämnden om detta är en "landsbygdsutveckling" eller inte så är vi förstås glad för det!

Men inte om vår enda chans att komma med på landsbygdsutvecklingen-skälet är genom LIS (för då förstår jag av det du tidigare har sagt att vi bara kan vänta oss ett avslag) för då avvaktar vi väl...

Men jag är förvånad över hela utvecklingen då det pratas så fruktansvärt mycket om turism/uppstart av företag och främjande av att få fler till kommunen och så är det såhär otroligt svårt att få igenom något. För oss som vill flytta till Jokkmokk och göra något för kommunen.

Så sammanfattningsvis ja, om det finns en lika stor chans som genom LIS för oss så vill vi gärna det.

Med vänlig hälsning
Emmelie

Handläggaren skickade följande svar:

Hej

Som du förstår så är det inte något alternativ för samhällsbyggarnämnden, som är en myndighet, att ta hänsyn till turismutveckling och inflyttning utan nämnden och dess handläggare måste ta hänsyn till den lagstiftning som gäller för verksamheten. Det gäller också för hur handläggningen av LIS som jag tidigare skrev måste antas av fullmäktige, tidigast i februari 2014.

Om jag förstått dig rätt så vill du avvakta den eftersom alternativet är ett avslag.

Ha en bra kväll
Karin

Emmelie S. gavs tillfälle att yttra sig över nämndens yttrande men hördes inte av.

I ett beslut den 24 oktober 2014 anförde *JO Lindström* följande:

Rättslig reglering

För prövningen av ansökningar om bygglov och ansökningar om dispens från strandskyddet gäller olika regler. En ansökan om bygglov prövas enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och en ansökan om dispens från strandskyddet enligt miljöbalken. De båda lagarna gäller parallellt.

I 9 kap. PBL regleras vilka åtgärder som kräver bygglov, under vilka förutsättningar bygglov ska ges och vilka regler som gäller för handläggningen av ärenden om bygglov.

Av 9 kap. 27 § PBL framgår att byggnadsnämnden ska handlägga ärenden om bygglov och förhandsbesked skyndsamt och meddela sitt beslut om bygglov eller förhandsbesked inom tio veckor från det att den fullständiga ansökningen kom in till nämnden. Om det är nödvändigt på grund av utredningen i ärendet, får tiden förlängas en gång med högst tio veckor utöver de ursprungliga tio veckorna. Sökanden ska informeras om förlängningen och skälen för den innan den ursprungliga tidsfristen gått ut.

I den äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, fanns det inte någon bestämmelse motsvarande 9 kap. 27 § PBL. I stället reglerades handläggningstiden för ansökningar om bygglov av den grundläggande principen i 7 § förvaltningslagen (1986:223), FL. Enligt den bestämmelsen ska varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Byggprocessutredningen, som tillsattes i september 2007 för att se över vissa frågor i plan- och bygglagstiftningen, ansåg att den bestämmelsen inte hade fått genomslag när det gällde snabbhet i bygglovsprocessen och föreslog därför att beslut i ärenden om bygglov, om inte särskilda skäl talar emot det, skulle meddelas inom tio veckor från den dag då en fullständig ansökan kom in till nämnden (SOU 2008:68 s. 180).

Regeringen delade i allt väsentligt utredningens uppfattning att det var möjligt och lämpligt att införa en tidsfrist om tio veckor för byggnadsnämndernas handläggning av ärenden om bygglov. Regeringen ansåg dock att en bestämmelse om detta borde utformas som ett krav på att ärendena skulle vara avgjorda inom den tiden och att tiden kunde få förlängas en gång med högst tio veckor utöver de ursprungliga tio veckorna om det var nödvändigt på grund av utredningen i ärendet. Detta skulle enligt regeringen innebära en klar huvudregel försedd med ett undantag som byggnadsnämnderna skulle kunna tillämpa om det var nödvändigt (prop. 2009/10:170 del 1 s. 282). En regel om handläggningstid för ansökningar om bygglov infördes i 9 kap. 27 § PBL och fick den utformning som regeringen hade föreslagit.

I 7 kap. miljöbalken regleras skydd av områden, bl.a. strandskydd. Innebörden av strandskyddet är enligt 15 § bl.a. att byggnader inte får uppföras inom ett strandskyddsområde. I 13 och 14 §§ regleras var strandskydd gäller. Enligt 18 b § kan en kommun i enskilda fall ge dispens om det finns särskilda skäl. I 18 c § anges vad som får beaktas som särskilda skäl vid prövningen av en dispensfråga. I 18 d § anges vad som får beaktas som särskilda skäl vid prövningen av en dispensfråga inom ett ”område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen”. I 18 e § definieras vad som avses med ett s.k. LIS-område.

Bedömning

Nämndens yttrande till JO måste förstås så att nämnden bedömde att en dispens från strandskyddet var en förutsättning för att ett bygglov skulle kunna tas i anspråk. Nämnden bedömde också att en förutsättning för en sådan dispens var att fastigheten skulle komma att ingå i ett LIS-område. Därför beslutade nämnden den 21 mars 2012 att Emmelie S:s ansökningar om bygglov och dispens från strandskyddet skulle behandlas i kommunens LIS-arbete. Nämnden har i sitt yttrande till JO hänvisat till att det beslutet meddelades inom tio veckor från det att ansökan om bygglov kom in till nämnden. Bestämmelsen i 9 kap. 27 § PBL kräver emellertid att ett beslut i frågan om bygglov meddelas inom tio-veckorsfristen. En ansökan ska alltså prövas i sak eller avvisas inom den tiden. Beslutet den 21 mars 2012 var inte ett sådant beslut och innebar därför inte att lagens krav i fråga om handläggningstiden uppfylldes.

Utredningen ger stöd för att det har förekommit en dialog mellan Emmelie S. och nämnden om bl.a. tidsramen för kommunens arbete med LIS-områden och att det funnits ett visst samförstånd om att prövningen av bygglovsansökan skulle avvakta det arbetet. Frågan är då vilken betydelse sökandens samtycke till ett uppskov har. I ÄPBL fanns, som nämnts, ingen motsvarighet till 9 kap. 27 § PBL. I sådana ärenden har det i vissa fall ansetts möjligt att i samförstånd med sökanden avvakta med att pröva en ansökan om bygglov (se t.ex. JO:s uttalanden i inspektionsprotokollet av den 12 augusti 2002, avsnitt 3.13, JO:s ärende med dnr 1268-2002). Enligt PBL finns dock inte utrymme för att överskrida den lagstadgade tidsfristen även om sökanden samtycker till det.

Det har inte framkommit något som tyder på att Emmelie S:s bygglovsansökan inte var fullständig när den kom in till nämnden. Enligt 9 kap. 27 § PBL hade nämnden därför tio veckor på sig att handlägga Emmelie S:s ansökan från

det att den kom in, med möjlighet att förlänga med ytterligare tio veckor. Att Emmelie S. samtyckte till att avgörandet sköts upp innebar inte att nämnden kunde frångå den föreskrivna handläggningstiden. Nämndens handläggning har därmed inte varit förenlig med de krav som ställs upp i 9 kap. 27 § första stycket PBL. Även om nämnden avvaktade med avgörandet för att det ansågs fördelaktigt för sökanden, kan den långa handläggningstiden inte undgå kritik.

Vad Emmelie S. i övrigt har framfört föranleder inte någon ytterligare åtgärd.

Allvarlig kritik mot en byggnadsnämnd som upprepade gånger återremitterat ett ärende om bygglov för vindkraftverk till förvaltningen i stället för att slutligt avgöra ärendet

(Dnr 2212-2013)

Beslutet i korthet: Miljö- och byggnämnden har handlagt ett ärende om bygglov för vindkraftverk på ett sätt som inte kan uppfattas som annat än ren obstruktion. Nämnden får därför allvarlig kritik.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 16 april 2013 framförde Bengt R. klagomål mot Miljö- och byggnämnden i Ödeshögs kommun och tjänstemän där med anledning av handläggningen av ett ärende om bygglov för uppförande av vindkraftverk. Av anmälan med bilagor framgick följande. En ansökan om bygglov för tolv vindkraftverk gavs in till miljö- och byggnämnden den 6 februari 2009. Ansökan ändrades den 20 december 2010 till att avse sex vindkraftverk. Därefter beslutade miljö- och byggnämnden vid tre tillfällen att återremittera ärendet till förvaltningen. Miljö- och byggnämnden hade ännu inte avslutat ärendet. Vid anmälan till JO hade miljö- och byggnämnden ännu inte avslutat ärendet.

Utredning

Handlingar i nämndens ärende dnr BR 2010-0260 begärdes in och granskades.

Ärendet remitterades därefter till miljö- och byggnämnden som uppmanades att lämna upplysningar om och yttra sig över vad framfördes i anmälan samt redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

Vid ett sammanträde den 19 augusti 2013 beslutade miljö- och byggnämnden att lämna yttrande i enlighet med miljöchefens tjänsteskrivelse den 10 juli 2013 och ett kompletterande svar från tre ledamöter i miljö- och byggnämnden.

Av miljöchefens tjänsteskrivelse framgick följande:

Sammanfattning

Bengt R. har framfört klagomål till JO, Riksdagens ombudsmän, gällande miljö- och byggnämndens handläggning av bygglovs- och miljöskyddsärende avseende Järnstadprojektet.

Bengt R. menar att tre ledamöter i miljö- och byggnämnden samt undertecknad miljöchef förhalat ärendet med hänvisning till att översiktsplanen måste bli färdig och att kompletteringar behövs.

Bemötande

En vindkraftsetablering kräver två prövningar hos kommunen, dels bygglov enligt plan- och bygglagstiftningen och dels en anmälan enligt miljöbalken. Undertecknad miljöchef har i prövningsfrågan ansvar för att anmälan enligt miljöbalken bereds så noggrant som möjligt och att förslag till beslut redovisas till nämnden.

Undertecknad har alltså inte ansvar för handläggningen enligt plan- och bygglagstiftningen. Dock, eftersom miljö- och byggnämnden har att fatta beslut enligt båda lagstiftningarna är det självklart att handläggandet av prövningsärendena sker parallellt och att beslut i nämnden tas vid samma tillfälle.

Vad gäller anmälan enligt miljöbalken anhängiggjordes denna hos kommunen först den 20 december 2010. I meddelande till sökanden Eolus Vind AB daterat 17 januari 2011 gavs besked att nämnden kommer att avvakta med handläggning av prövningsärendena till dess att ansökningar om bygglov för tre fritidshus behandlats. Dessa ligger i närheten av den planerade vindkraftsanläggningen.

Härefter har efter granskning av handlingarna begärts in kompletteringar av anmälan genom skrivelse daterad den 18 januari 2012. Dessa kompletteringar inkom den 12 mars 2012. Underrättelse utgick den 16 april 2012 med möjlighet för berörda sak-ägare att yttra sig över ansökan senast den 2 maj 2012. Med anledning av vad berörda sakägare framfört begärdes ytterligare uppgifter in från sökanden den 5 juni 2012. Dessa inkom den 3 juli 2012. Härefter har förslag till beslut i båda ärenden upprättats genom tjänsteskrivelse daterad 30 augusti 2012. Förslaget till beslut behandlades i nämnden den 12 september 2012 där nämndens majoritet återförvisade ärendet till förvaltningen. Ärendet har härefter varit uppe till behandling ytterligare två gånger, dels den 10 december 2012 och dels 4 mars 2013 men har vid båda dessa tillfällen återförvisats till förvaltningen. Motiveringen vid senaste tillfället då ärendet var uppe till behandling lyder enligt följande.

Ärendet återremitteras till förvaltningen med motivering: Avvakta med beslut om bygglov och miljötillstånd för alla vindkraftverk i Ödeshögs kommun till dess att vindkraftprogrammet inarbetats i kommunens översiktsplan enligt kommunstyrelsens beslut 2013-01-30, § 5. Skälet är att undvika felaktiga beslut och feltolkning av kommunens planarbete.

Anledningen till detta beslut är att länsstyrelsen framfört synpunkter på den av kommunen antagna översiktsplanen beslutad i fullmäktige 2010-10-25. Länsstyrelsen menar att den del av översiktsplanen som behandlar vindkraftsfrågorna, redovisad som en bilaga kallad "Vindkraftsprogram", inte handlagts på korrekt sätt och därmed inte kan anses ha översiktsplanestatus. Just nu pågår ett omtag gällande denna del av översiktsplanen och man planerar ta beslut i fullmäktige i december 2013.

Undertecknad tillsammans med byggchefen har vid varje tillfälle som bygglovs- och miljöanmälan varit uppe till behandling i nämnden påtalat att pågående planeringsaktiviteter inte är skäl för att inte fatta beslut i prövningsärendena.

Bygglovsärendet

Som nämnts tidigare har inte undertecknad miljöchef ansvar för handläggningen av bygglovsfrågan. Eftersom nuvarande byggchef anställdes den 20 november 2012 kan han knappast ha något ansvar för det som inträffat före denna tidpunkt.

Bygglovsärendet påbörjades med en ansökan om förhandsbesked för att uppföra vindkraftverk i skogen söder om väg E4 vid Järnstad. Denna ansökan inkom till nämnden den 10 oktober 2008. Någon uppgift om hur många verk det skulle vara uppgavs inte. Det nämdes också att två projektörer var intresserade av att driva projektet.

Härefter inkom ansökan om bygglov för 12 stycken vindkraftverk den 6 februari 2009. Någon anmälan enligt miljöbalken gjordes inte vilket är något förvånande då sökanden Eolus Vind AB är väl förtrogen med det regelverk som omgärdar etablering av vindkraft.

Enligt arkiverade handlingar framgår inte att någon aktivitet i bygglovsärendet skett fram till februari 2010 då nämnden mottog en inbjudan till myndighetssamråd som skulle äga rum på länsstyrelsen i Linköping den 16 mars 2010. (Det är möjligt att dåvarande byggchefen samrått med Eolus Vind AB om deras planer på att söka tillstånd enligt miljöbalken och att man kommit överens om att frysa handläggningen av bygglovet på kommunen. Några anteckningar om att ett sådant samråd skett finns emellertid inte.) Samrådshandlingar stämplades in på länsstyrelsen den 24 februari 2010 och diariefördes med dnr. 551-954-10. Uppenbarligen hade alltså Eolus Vind AB för avsikt att söka tillstånd enligt miljöbalken för uppförande av 12 stycken vindkraftverk i Järnstadsområdet. Ett tillstånd enligt miljöbalken enligt de prövningsregler som trädde i kraft den 1 augusti 2009 medför att någon bygglovsprövning inte behövs. Fortsatt handläggning av bygglovsansökan hos kommunen kunde därmed avvaktas. Genom modifierad bygglovsansökan, nu ändrad från sex till tolv verk, inkommen till kommunen den 20 december 2010 påbörjades alltså ärendet på nytt. Nu tillkom också helt enligt reglerna en anmälan enligt miljöbalken.

Handläggningen av bygglovet har härefter skett enligt samma mönster som handläggningen av miljöanmälan.

Sammanfattande tankar

Ärendet om vindkraftsetablering i Järnstadsområdet är inte helt lätt att följa.

Ett försök att stolpa upp ärendet kan se ut så här

Ansökan om förhandsbesked för bygglov	oktober 2008
Ansökan om bygglov för 12 verk	februari 2009
Nya prövningsregler för vindkraft	augusti 2009
Samråd inför tillståndsprövning enligt miljöbalken för 12 verk	mars 2010
Ansökan om bygglov för 6 verk	december 2012
Anmälan enligt miljöbalken	december 2012

Undertecknad anser att den riktiga starten på ärendet är 20 december 2010. Då finns båda ingredienserna med, dels bygglovsansökan och dels anmälan enligt miljöbalken. Dessutom har även sökanden visat obeslutsamhet hur de önskar få vindkraftsetableringen prövad i och med att handlingar inför tillståndsprövning enligt miljöbalken registrerats hos länsstyrelsen.

Tiden för handläggning med beaktande av ovan redovisade förutsättningar blir då ca 20 månader. Ett tillståndsärende hos länsstyrelsen har de senaste åren tagit i genomsnitt ca 18-24 månader. Skillnaden mellan sex vindkraftverk och sju som är gränsen för tillstånd är härfin. Prövningen av

sex verk måste ske med samma noggrannhet och omsorg som prövning av sju verk.

Den fördröjning av ärendena som skett till följd av beslut i miljö- och byggnämnden har inte undertecknad tjänsteman någon rådighet över.

Av det kompletterande svaret från tre ledamöter i miljö- och byggnämnden framgick följande:

Undertecknade protesterar bestämt mot det osakliga och osanna påståendet att vårt motiv är att förhålla beslutet om vindkraftsetableringen i Järnstad och att vi därför skulle vara "maktfullkomliga" och handla i eget intresse.

Det är precis tvärtom: Vi skulle helst velat ta beslut så vi beklagar fördröjningen, men beslutet måste enligt vår uppfattning grundas på en folklig majoritet i fullmäktige genom en giltig översiktsplan. En översiktsplan för skogs- och övergångsbygden inklusive Järnstad har antagits av kommunfullmäktige, vilken varit en grund för våra tidigare vindkraftsbeslut. Först efter c:a 1,5 år yttrade sig emellertid Länsstyrelsen i Östergötland över planen. De menar att planen inte antagits korrekt så därför måste den *kompletteras/justeras*. Det handlar alltså inte om utarbetandet av en helt ny översiktsplan. Hösten 2012 sattes diskussioner och arbete i gång för att rätta till planen och våren 2013 beslöt kommunstyrelsen att gå vidare till kommunfullmäktige för att få en fungerande översiktsplan för vindkraftsetableringar i skogsövergångsbygden.

Tidigare nämnd har (efter påtryckningar från statsmakten) tagit beslut om uppförande av ett vindkraftverk utan översiktsplan (Krokek), vilket har orsakat stora problem för många parter, inte minst de närboende. För att inte skapa liknande problem så vill vi därför avvakta med samtliga beslut om vindkraftverk inklusive Järnstad tills kommunen har en gällande översiktsplan. Vårt politiska ställningstagande grundar sig alltså på att vi vill tillgodose alla medborgares demokratiska inflytande över beslut om samtliga vindkraftsetableringar genom en giltig plan från fullmäktige.

För oss är detta avgörande så att vi ska kunna stå till svars inför våra väljare och andra medborgare.

Bengt R. kommenterade remissvaret.

JO begärde in ytterligare handlingar i ärendet från nämnden och från Växjö tingsrätt, mark- och miljödomstolen.

I ett beslut den 3 december 2014 anförde *JO Lindström* följande:

Bedömning

Den 2 maj 2011 trädde nya plan- och bygglagen (2010:900), PBL, i kraft och den äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, upphörde att gälla. Enligt punkt 2 i övergångsbestämmelserna till PBL ska äldre föreskrifter fortfarande gälla för ärenden som har påbörjats före den 2 maj 2011. Det är därmed ÄPBL som är tillämplig i ärendet.

I ÄPBL finns inte någon motsvarighet till det uttryckliga kravet i 9 kap. 27 § PBL på att en byggnadsnämnd ska handlägga ärenden om bygglov och förhandsbesked skyndsamt och som huvudregel meddela beslut inom tio veckor från det att den fullständiga ansökningen kom in till nämnden. Det betyder dock inte att det inte gäller något krav på skyndsamhet i de bygglovsärenden som handläggs enligt ÄPBL. Enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223), FL, ska nämligen varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. När ett ärende har inletts hos

en myndighet är det myndigheten som svarar för att driva fram ärendet till ett avgörande.

Av utredningen i ärendet framgår att ansökan om bygglov för tolv vindkraftverk kom in till miljö- och byggnämnden den 6 februari 2009. Den 20 december 2010 ändrade sökandena sin ansökan till att gälla sex vindkraftverk. Den 17 januari 2011 meddelade nämnden att den skulle vänta med att handlägga ärendet till dess att den hade behandlat ansökningar om bygglov för vissa fritidshus. Därefter beslutade nämnden vid tre tillfällen att återremittera ärendet till förvaltningen. I ett beslut den 12 september 2012 återremitterade nämnden ärendet för samråd med länsstyrelsen om kommunens planprogram för vindkraftsutbyggnad. Den 10 december 2012 återremitterade nämnden ärendet på nytt, denna gång för att avvakta kommunstyrelsens eventuella beslut om en revidering av kommunens antagna vindkraftsprogram. Sedan Länsstyrelsen i Östergötlands län den 15 februari 2013 meddelat beslut med anledning av sökandenas överklagande återremitterade nämnden ärendet ännu en gång den 4 mars 2013, nu i avvaktan på att vindkraftsprogrammet skulle inarbetas i kommunens översiktsplan enligt kommunstyrelsens beslut den 30 januari 2013. Även detta beslut överklagades till länsstyrelsen, som den 5 september 2013 upphävde beslutet och återlämnade ärendet till nämnden för sakprövning av bygglovsärendet. Ödeshögs kommun och flera sakägare överklagade länsstyrelsens beslut till Växjö tingsrätt, mark- och miljödomstolen. I ett beslut den 23 oktober 2014 avvisade mark- och miljödomstolen överklagandena.

Efter den ändrade ansökan om bygglov den 20 december 2010 dröjde det drygt 20 månader innan miljö- och byggnämnden den 12 september 2012 fattade ett beslut. Som framgått var det dock inte något ställningstagande till ansökan om bygglov utan innebar att ärendet återremitterades till förvaltningen. Inte heller i besluten den 10 december 2012 och den 4 mars 2013 tog nämnden ställning till ansökan om bygglov. De två senare besluten är enligt min uppfattning närmast att jämställa med beslut om anstånd. Nämnden har inte utvecklat skälen för dessa beslut. Enligt 8 kap. 23 § ÄPBL får en byggnadsnämnd besluta om anstånd med att avgöra en ansökan om bygglov bl.a. för att invänta att ett arbete för att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan som berör byggnaden eller marken avslutas. I det bygglovsärende som är aktuellt här fanns det emellertid inget lagstöd för att besluta om anstånd. Besluten att återremittera ärendet till förvaltningen medförde att handläggningen försenades. Besluten har därför inneburit att handläggningen inte är förenlig med skyndsamhetskravet i 7 § FL.

Sedan sökandena hade överklagat nämndens beslut den 10 december 2012 konstaterade länsstyrelsen i sitt beslut den 15 februari 2013 att det inte kunde anses innebära något annat än förhållning och passivitet från nämnden att avvakta kommunstyrelsens eventuella beslut. Länsstyrelsen förutsatte att nämnden snarast skulle se till att handläggningen avslutades och att ett slutligt beslut meddelades. Trots länsstyrelsens uttalanden återremitterade nämnden ärendet på nytt till förvaltningen den 4 mars 2013.

I sitt beslut den 5 september 2013 med anledning av överklagandet av nämndens sistnämnda beslut redovisade länsstyrelsen samma inställning och noterade att nämnden på ett flagrant sätt åsidosatt sina uppgifter.

Nämndens hantering av ärendet var uppseendeväckande och kan enligt min mening inte uppfattas som annat än ren obstruktion. Nämnden förtjänar därför allvarlig kritik.

Jag förutsätter att nämnden snarast avgör ärendet genom ett formligt beslut och emotser en kopia av detta beslut.

Initiativärende. Allvarlig kritik mot en byggnadsnämnd som, i stället för att ta ställning till en begäran om ingripande enligt plan- och bygglagen, lämnade över ärendet till en medlare

(Dnr 6596-2013)

Beslutet i korthet: En fastighetsägare gjorde 2004 en anmälan enligt plan- och bygglagen. Först 2012, efter flera påstötningar, påbörjade nämnden den egentliga handläggningen av ärendet. I stället för att ta ställning till frågor om påföljd och ingripande lämnade nämnden över ärendet till en medlare och noterade därefter ärendet som avslutat. Nämnden får allvarlig kritik.

Initiativet

Den 17–19 september 2013 genomförde byråchefen Charlotte Håkansson på mitt uppdrag en inspektion av Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden i Nynäshamns kommun. Vid inspektionen uppmärksammades följande:

Ett tillsynsärende inleddes hos nämnden den 13 oktober 2004 genom en anmälan om olovlig åtgärd i form av markuppfyllnad på en grannfastighet. Under 2007 och 2010 kom det in ytterligare anmälningar i ärendet om andra åtgärder på samma fastighet. Under våren 2012 träffade en företrädare för nämnden anmälaren respektive ägaren till fastigheten i fråga och besiktigade fastigheten. Då kunde det konstateras att vissa olovliga åtgärder hade vidtagits.

Den 28 maj 2012 gjorde den dåvarande plan- och bygglovschefen en beställning av en medlartjänst i ärendet. I beställningen angavs bl.a. följande: ”Medlingen berör tvist mellan två fastighetsägare som är gränsgrannar. Tvisten berör inte myndighetsutövning och medlingen syftar till att klargöra och lösa frågor mellan berörda parter.” Av senare anteckningar i ärendet framgår att den 11 september 2012 träffade kommunens medlare bl.a. anmälaren och ägaren till den aktuella fastigheten. Den 13 november 2012 antecknades i ärendet att det kunde avskrivas efter medling/förhandlingar. Ärendet var dock, såvitt kunde utläsas, fortfarande inte formellt avslutat vid JO:s inspektion.

Utredning

JO begärde att miljö- och samhällsbyggnadsnämnden skulle lämna upplysningar om och yttra sig över handläggningen av ärendet. I yttrandet skulle nämnden även redogöra för eventuella riktlinjer för användning av medlingstjänster. Nämnden skulle vidare redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

Vid ett sammanträde den 4 mars 2014 beslutade nämnden att anta förvaltningens yttrande som sitt eget och överlämna det till JO. Av yttrandet framgick följande (bilagor här utelämnade):

Ärendet initierades 2004-10-13 genom en inkommen anmälan via telefon om att fastigheten Haren 31 genomfört en uppfyllning av sin tomt mot tomtgränsen till grannfastigheten Haren 30. Av akten framgår att en anonym anmälan inkommit tidigare under året. Anmälningarna föranledde ingen dokumenterad åtgärd från nämndens sida. Enligt uppgift har dock representanter från kommunens trafiknämnd varit ute på platsen i samband med detta. Därutöver har det parallellt pågått ett ärende beträffande dagvattenhanteringen i grannskapet. Fastighetsägaren till Haren 29 och 30 var vid det här tillfället i konflikt gällande en VA-ledning, vars kostnadsfördelning de inte kunde enas om.

Tre år senare inkommer ytterligare en anmälan från Haren 30 angående ett 2,5 meter högt plank (insynsskydd) mellan Haren 30 och Haren 31. Det går inte att fastställa huruvida nämnden vidtagit någon åtgärd eller inte.

I augusti 2010 inkommer en anmälan om samma plank/insynsskydd samt besvärande vegetation. Anmälaren kompletterar sin anmälan med bilder för att illustrera situationen. Byggnadsnämnden agerar genom att tillskriva fastighetsägaren för Haren 31. I skrivelsen framförs att en anmälan inkommit samt en förfrågan om vederbörande vill bemöta ärendet i sak. Fastighetsägaren till Haren 31 ska kort därefter ha varit i kontakt med nämnden och avgett sin version av situationen. Där uppgavs att det anmälda planket var mer än tio år gammalt. Ett drygt halvår därefter har bygglovhandläggaren besökt anmälaren samt tagit mått på de objekt som anförs som besvärande.

I december 2011, det vill säga nästan ett halvår efter platsbesöket, inkommer en förfrågan till byggnadsnämnden där fastighetsägaren till Haren 30 efterfrågar att kommunen ska agera "fysiskt" i ärendet. De uppger att deras infart är blockerad genom grannarnas byggnationer varav den ena fastighetsägaren uppger ha uppfört ett svartbygge. Det avser dels Haren 31 och dennes staket ovanpå stenmuren samt fastighetsägaren till Haren 29 som har byggt ett garage som påstås blockera infarten till Haren 30 (se bilaga 1 för grafisk illustration av platsen).

Två månader senare talar bygglovhandläggaren med anmälaren via telefon och handläggaren ska där ha förklarat att preskriptionstiden för planket har löpt ut och att nämnden därför inte ämnar vidta några ytterligare åtgärder. Fallet ska komma att avskrivas förklarar handläggaren.

Några dagar senare äger ytterligare ett telefonsamtal rum, där anmälaren uppger att byggnationen är mindre än tio år gammal och meddelar att bildbevis kommer att framföras. Dessa bilder lämnades också in en kort tid senare. Nämnden bedömde inte att bilderna förändrade sakförhållandet.

I februari 2012 byter ärendet handläggare. Anledningen är omprioriteringar av personalens ansvarsområden där den här typen av ärenden som är av mer komplex karaktär övergår till att hanteras av en senior handläggare.

Den nye handläggaren genomför ett möte med fastighetsägarna till Haren 30 2012-03-27. I mötets anteckningar fastslår bygglovhandläggaren att planket sannolikt tillkommit för mer än tio år sedan, varför preskription har inträtt. Den påbyggnad som utförts på den gamla stenmuren bedöms vara bygglovspliktig. Påbyggnaden på den äldre stenmuren, ca 40-50 cm hög, har uppförts för att ta upp den utfyllnad som gjorts på tomten Haren 31 närmast stenmuren. Fastighetsägaren till Haren 31 uppmanas därför att inkomma med en bygglovsansökan för själva påbyggnaden. Påbyggnaden har, konstaterar handläggaren, medfört olägenhet för fastighetsägaren till Haren 30. Utfyllnaden och staketets tyngd har gjort att den gamla stenmuren, på ett fåtal ställen, tryckts ut med ungefär 15 cm, vilket inneburit att infarten blivit smalare.

Några veckor senare samlas fastighetsägarna till Haren 31 och Haren 30 till ett möte med bygglovhandläggaren. Efter mötet framför handläggaren i en skrivelse daterad 2012-04-16, att nämnden avvaktar fastighetsägarnas gemensamma beslut avseende genomförande av en fastighetsbestämning. En fastighetsbestämning är central för att klargöra parternas ansvarsområden. Det råder nämligen oenighet om var fastighetsgränsen är i förhållande till stenmuren. En lösning som lyfts fram av handläggaren är att snedda hörnet till infarten för att öka framkomligheten. I övrigt diskuteras de frågor som berörts tidigare.

Någon fastighetsbestämning utfördes inte. På förslag från förvaltningschefen anlätades en av kommunens utsedda medlare (se bilaga 2 för riktlinjer för medlingsfunktionen) för att hantera ärendet.

Ett möte mellan fastighetsägarna, bygglovhandläggaren och medlaren genomförs i oktober 2012. Dokumentation från mötet visar att fastighetsägaren till Haren 31 ska inkomma med en bygglovsansökan för den påbyggnad av muren som uppförts. Det äldre planket däremot, anses preskriberat. Vidare ombeds Haren 31 att avlägsna en del av den störande vegetation som påtalats samt ”justera” stenmuren som förminskar infarten till Haren 30. De beskrivna åtgärderna skulle enligt överenskommelsen verkställas innan årets slut.

Fastighetsägarna till Haren 30 avböjde vid tillfället erbjudandet om att förbättra infarten genom att bredda den yttersta delen. Åtgärden skulle medföra en reducering av Haren 31:s tomt men Haren 30 ville inte bekosta åtgärden.

Medlaren uppfattade vid tillfället att en lösning nåtts och att konflikten torde vara löst.

Några månader efter mötet säljer fastighetsägarna till Haren 30 sin bostad och flyttar följaktligen därifrån. Ärendet förklarades därefter som avslutat.

Medlingsfunktionen

Kommunfullmäktige beslutade 2008-03-05, Kf 31/2008, att inrätta så kallade medlare inom miljö- och byggområdet. Avsikten var att avlasta nämndens ordinarie personal i tvister mellan parter. Värmdö kommun hade vid den här tiden infört en sådan funktion med positivt utfall. I samband med detta fastställdes ett reglemente (se bilaga 2).

Förvaltningens bedömning

I remissen påpekar JO att ärendet ”så vitt kunde utläsas” fortfarande inte var avslutat vid tiden för inspektionen i september 2013. Iakttagelsen är korrekt så till vida att inget formellt beslut fattats om avslutande av ärendet. Nämnden hade valt att endast notera avslutet i diariet efter den avslutade medlingen.

Förvaltningen konstaterar att ärendet har pågått under avsevärd tid. Den bristfälliga dokumentationen försvårar en kartläggning av vad som hänt under ärendets tidiga skede. JO har tidigare påpekat nämndens tillkortakommanden beträffande registrering av allmänna handlingar i protokollet som följde den inspektion som genomfördes i september 2013. Nämnden har sannolikt agerat tämligen passivt och inte vidtagit några nämnvärda åtgärder.

Det aktuella ärendet är en mycket infekterad historia med djupa konflikter mellan grannarna som pågått under många år.

Det är klarlagt att nämnden har konstaterat att en olovlig påbyggnad uppförts på stenmuren. I syfte att åtgärda det ovannämnda valde nämnden att avstå från att vidta några sanktionsåtgärder med stöd av plan och bygglagen. Istället valde nämnden en mjukare linje i syfte att nå en samför-

ståndslösning mellan grannarna samt att åtgärda de oegentligheter som påträffats. Av dokumentationen framgår det att bygglovhandläggaren uttryckligen uppmanat fastighetsägaren till Haren 31 att inkomma med en bygglovsansökan för den lovpliktiga påbyggnaden av stenvuren.

Den samlade bedömningen utifrån vad som kommit fram är att nämnden sökt uppträda pragmatiskt för att bäst hantera den svåra situation som varit fallet. Det kan fastställas att någon uppföljning inte ägt rum. Förvaltningen föreslår därför att ärendet återupptas för fortsatt handläggning.

I ett beslut den 15 april 2015 anförde *JO Lindström* följande:

Bedömning

Enligt 11 kap. 1 § första stycket 5 i den äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, som är tillämplig vid handläggningen av det aktuella ärendet, ska byggnadsnämnden övervaka efterlevnaden av lagen samt föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen. Denna skyldighet preciseras i 10 kap. 1 § samma lag. Där anges att byggnadsnämnden ska ta upp frågan om påföljd eller ingripande så snart det finns anledning att anta att en överträdelse har skett av bestämmelserna om byggande i lagen eller av någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser. När en åtgärd som kräver bygglov, rivningslov eller marklov har vidtagits utan lov, ska nämnden se till att det som har utförts blir undanröjt eller på annat sätt rättat, om inte lov till åtgärden ges i efterhand.

När en begäran om ingripande kommer in till en byggnadsnämnd är nämnden alltså skyldig att så snabbt som möjligt ta ställning till om någon åtgärd ska vidtas. Nämnden har dessutom vissa skyldigheter i förhållande till anmälaren. *JO* har i flera beslut uttalat att en person i egenskap av ägare till en grannfastighet har rätt att kräva prövning i sak av en begäran om ingripande mot en olovlig byggnadsåtgärd. I detta ligger en skyldighet för byggnadsnämnden att behandla begäran och att fatta ett beslut i saken. Om begäran lämnas utan åtgärd kan fastighetsägaren ha rätt att överklaga beslutet (se t.ex. *JO* 1980/81 s. 468, dnr 1915-1979, *JO* 1990/91 s. 337, dnr 3176-1989 och *JO* 1998/99 s. 440, dnr 3276-1996).

Av utredningen framgår att de dåvarande ägarna till fastigheten Haren 30 gjorde ett flertal anmälningar om olovligt byggande på grannfastigheten Haren 31 till nämnden mellan åren 2004 och 2010. Genom sina anmälningar inledde de ärenden hos nämnden med en begäran om att nämnden skulle ingripa enligt bestämmelserna i 10 kap. ÄPBL. Trots flera påstötningar från anmälarna drog nämnden ut på handläggningen under flera års tid. Det är självfallet inte godtagbart att ett ärende som enskilda personer har inlett handläggs under så lång tid. Nämndens passivitet fick sannolikt till följd att preskription inträdde för en av de anmälda åtgärderna.

Först 2012 påbörjades den egentliga handläggningen av ärendet. Det kunde då konstateras att olovliga åtgärder hade vidtagits på fastigheten Haren 31. I sitt remissvar har nämnden angett att man valde att anlita en medlare för att ”hantera ärendet” och nå en samförståndslösning mellan grannarna. Sedan medlaren underrättat nämnden om att konflikten torde vara löst markerades ärendet som avslutat i nämndens diarium. Nämnden bedömde uppenbarligen

att det inte återstod någon ytterligare handläggning i ärendet. Nämnden följde således inte upp huruvida en bygglovsansökan lämnades in och kom under prövning. Frågorna om preskription m.m. avgjordes inte i ett överklagbart beslut.

Jag är mycket kritisk till denna hantering. Nämnden synes vara av uppfattningen att ärendet har rört frågor som slutligt har kunnat lösas genom en överenskommelse. En byggnadsnämnd kan emellertid inte välja bort sina lagstadgade skyldigheter som tillsynsmyndighet och underlåta att handlägga ett ingripandeärende. Genom en sådan hantering fråntas en anmälare rätten att få sin begäran om ingripande prövad i sak av nämnden och möjligheten att överklaga. Nämnden förtjänar allvarlig kritik.

Frågor rörande tiden för överklagande m.m.

(Dnr 2675-2014)

Beslutet i korthet: I beslutet kritiseras byggnadsnämnden för att den inte lämnat information enligt 9 kap. 27 § plan- och bygglagen om att handläggningstiden av ett ärende om förhandsbesked hade förlängts. Nämnden får också kritik för att ha gett sökanden besked om att överklagandetiden förlängdes trots att ett sådant beslut inte är möjligt att fatta och för att även på annat sätt ha gett sökanden uppfattningen att han fått anstånd med att överklaga. Utöver detta innehåller beslutet uttalanden om hur byggnadsnämnderna bör tillämpa reglerna om mottagningsbevis i 9 kap. 27 § plan- och bygglagen.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 7 maj 2014 framförde Staffan B. klagomål mot Byggnadsnämnden i Munkedals kommun med anledning av bl.a. handläggningstiden av hans ansökan om förhandsbesked och hanteringen av hans överklagande av nämndens beslut. Han skrev bl.a. följande:

Han ansökte om förhandsbesked avseende avstyckning och bygglov för nybyggnation av enbostadshus på sin fastighet. Efter 17 veckor fick han del av nämndens beslut enligt vilket nämnden avsåg hans ansökan. Den 5 juli 2013 skrev han i ett e-postmeddelande till nämnden att han hade för avsikt att överklaga beslutet när han hade fått all information. Han skrev vidare att så länge det pågick en diskussion borde överklagandetiden förlängas. En tjänsteman beviljade förlängd överklagandetid t.o.m. den 19 juli 2013. Den 18 juli 2013 bjöds han till ett möte hos förvaltningen som skulle äga rum några veckor senare. Vid mötet skulle berörda tjänstemän vara närvarande, och han skulle få all information. Han förutsatte att tiden för överklagande förlängdes till efter mötet. När han direkt efter mötet ville överklaga nämndens beslut fick han beskedet att tiden för överklagande hade gått ut.

Utredning

Handlingar i nämndens ärende BR 2013-0028 begärdes in och granskades.

JO begärde därefter att byggnadsnämnden skulle lämna upplysningar om och yttra sig över handläggningstiden av Staffan B:s ansökan om förhandsbesked och hanteringen av hans överklagande. Av yttrandet skulle särskilt framgå hur handläggningen förhöll sig dels till bestämmelsen i 9 kap. 27 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, dels till bestämmelserna i 13 kap. 16 § samma lag och 23 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223), FL.

Byggnadsnämnden beslutade vid ett sammanträde den 8 oktober 2014 att lämna följande yttrande till JO:

Plan- och bygglagens 9 kap. 27 § reglerar hur länge Byggnadsnämnden får handlägga ett ärende innan beslut måste fattas. Den maximala handläggningstiden efter det att kompletta handlingar inlämnats är 10 veckor. Dock får handläggningstiden förlängas med ytterligare 10 veckor om det är nödvändigt för utredning i ärendet. Sökanden ska informeras när byggnadsnämnden avser tillämpa förlängd handläggningstid och skälen till denna förlängning.

Plan- och bygglagens 13 kap. 16 § reglerar vad som gäller för överklagandetid i PBL-ärenden.

Förvaltningslagens 23 § reglerar hur och när ett myndighetsbeslut kan överklagas. Ett beslut ska överklagas skriftligt till den myndighet som fattat beslutet och senast inom 3 veckor från det att sökanden fått del av beslutet.

I detta aktuella fall har förlängd handläggningstid enligt PBL 9 kap. 27 § tillämpats. Ärendet är komplext då det handlar om en tänkt byggnation av bostadshus på en tomtplats/fastighet med höjdvariation på ca 25 meter. Besök på den tänkta byggsplatsen samt omfattande kommunikering med den sökande ingick i beredningen av ärendet. Markens allmänna lämplighet för byggnation ska även bedömas. De rent byggtkniska förutsättningarna ska även innefatta tillgänglighetskraven i PBL. Sammantaget innebar detta den något förlängda handläggningstiden i detta ärende.

Efter att beslut fattats har detta tillsammans med överklagandebilaga delgetts sökanden den 24 juni 2013. Sökanden har därefter, på egen begäran, fått beslut om utsträckt överklagandetid till den 19 juli 2013.

JO har uppmanat att berörd befattningshavare även ska ges möjlighet att yttra sig i detta ärende. Tyvärr är detta inte möjligt då aktuell befattningshavare slutat sin anställning i Munkedals kommun.

Beslut

Byggnadsnämnden anser sig ha uppfyllt såväl PBL:s krav på ärendehanteringstid som upplysningsplikt till sökanden. Vidare anser nämnden att sökanden väl informerats om hur och när det fattade beslutet skulle kunna överklagas.

Byggnadsnämnden anser vidare att den överprövning som skett av länsstyrelsen i detta ärende påvisar på att ärende hanterats korrekt och enligt såväl PBL som förvaltningslagens bestämmelser.

I ett beslut den 12 maj 2015 anförde *JO Lindström* följande:

Bedömning

Information om förlängd handläggningstid

I 9 kap. 27 § första stycket PBL föreskrivs att byggnadsnämnden ska handlägga ärenden om lov och förhandsbesked skyndsamt och meddela sitt beslut om lov

eller förhandsbesked inom tio veckor från det att den fullständiga ansökningen kom in till nämnden. Om det är nödvändigt på grund av utredningen i ärendet, får tiden förlängas en gång med högst tio veckor utöver de ursprungliga tio veckorna. Sökanden ska informeras om förlängningen och skälen för den innan den ursprungliga tidsfristen gått ut.

Staffan B:s ansökan om förhandsbesked kom in till nämnden den 19 februari 2013, och byggnadsnämnden meddelade sitt beslut den 13 juni 2013, dvs. efter drygt 16 veckor. Det var uppenbarligen en fullständig ansökan eftersom nämnden inte begärde komplettering från Staffan B. Byggnadsnämnden har i sitt remissvar uppgett att förlängd handläggningstid enligt 9 kap. 27 § PBL tillämpades i det aktuella ärendet. Såvitt framgår av utredningen fick Staffan B. emellertid inte någon information om att nämnden beslutade att en förlängning av tioveckorsfristen var nödvändig. Nämnden kan inte undgå kritik för detta.

Mottagningsbevis

I 9 kap. 27 § andra stycket PBL finns en upplysning om att bestämmelser om att ett mottagningsbevis ska skickas till sökanden när en fullständig ansökan har kommit in och om innehållet i ett sådant bevis finns i 8 § lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden. I de handlingar som JO rekviderat från nämnden finns inga anteckningar om att Staffan B. har fått något mottagningsbevis. Jag har i tidigare beslut (se t.ex. JO 2013/14 s. 529, dnr 4086-2011) uttalat att det, även om nämndens skyldighet att skicka mottagningsbevis formellt sett bara gäller vissa av lovärendena, är lämpligt att nämnderna tillämpar regeln om mottagningsbevis i 9 kap. 27 § andra stycket PBL generellt. Det är en otymplig ordning att särbehandla vissa lovärenden. Och viktigare är att det är till fördel för alla enskilda att få klart besked om när ansökan bedömts som fullständig och när ett beslut således kan förväntas. Det finns emellertid inte skäl att i detta ärende kritisera nämnden för att den inte skickat ett mottagningsbevis till Staffan B.

Nämndens åtgärder sedan ärendet avgjorts

Enligt 13 kap. 16 § PBL finns bestämmelser om överklagande av byggnadsnämndens beslut om bl.a. förhandsbesked i 23–25 §§ FL. Av dessa paragrafer framgår följande:

En skrivelse med ett överklagande ska lämnas in till den myndighet som har meddelat det överklagade beslutet inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Beslutsmyndigheten prövar om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid och ska, om detta är fallet, överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som ska pröva överklagandet. Om skrivelsen har kommit in för sent, ska beslutsmyndigheten som regel avvisa den.

Av utredningen framgår bl.a. följande: Staffan B. fick del av byggnadsnämndens beslut om avslag på ansökan om förhandsbeskedet den 24 juni 2013. Därefter skickade Staffan B. flera skrivelser till nämnden och begärde i en av skrivelserna förlängd överklagandetid eftersom han ville ha svar på frågor. Den 9 juli 2013 meddelade bygglövschefen att överklagandetiden var förlängd till

den 19 juli 2013 på grund av uteblivet svar från byggenheten. Den 18 juli 2013 skrev en handläggare till Staffan B. att han kunde ordna ett möte vid vilket Staffan B:s frågor kunde redas ut. Den 19 augusti 2013 hölls ett möte mellan företrädare för nämnden och Staffan B. Den 12 september 2013 avvisade nämnden Staffan B:s överklagande som kom in till nämnden samma dag.

Som angetts ovan räknas tiden för överklagande från den dag då klaganden fick del av beslutet. I det aktuella fallet började överklagandetiden alltså löpa den 24 juni 2013. En myndighet har inte rätt att själv bestämma överklagandetiden eller hur den ska beräknas (se bl.a. JO 2000/01 s. 495, dnr 4150-1999). Bygglovschefens meddelande om att överklagandetiden förlängdes saknar alltså stöd i gällande bestämmelser. I stället borde Staffan B. ha informerats om att nämnden inte kunde förlänga överklagandetiden och att ett överklagande skulle lämnas in senast den 15 juli 2013.

Staffan B. har uppgett att han förutsatte att överklagandetiden förlängdes ytterligare när han bjöds in till ett möte vid vilket företrädare för nämnden skulle svara på frågor. Jag har viss förståelse för att ett sådant missförstånd kunde uppstå. Det finns givetvis ingenting att invända mot att nämnden kom överens med Staffan B. om ett möte. Bygglovschefens meddelande den 9 juli 2013 hade emellertid gett intryck av att nämnden kunde förlänga överklagandetiden i avvaktan på att den besvarar frågor. Det är därför förståeligt att nämndens handläggning kunde uppfattas på det sätt som Staffan B. gjorde. Enligt min mening borde nämnden ha informerats Staffan B. om att kraven på utformningen av ett överklagande inte är särskilt höga och frågat honom om skrivelsen den 15 juli 2013 skulle uppfattas som ett överklagande.

Sammanfattningsvis förtjänar byggnadsnämnden kritik även i denna del.

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

Kritik mot en byggnadsnämnd för utformningen av ett villkor i ett förhandsbesked enligt den äldre plan- och bygglagen

(Dnr 6167-2013)

Beslutet i korthet: Byggnadsnämnden kan ge ett förhandsbesked om bygglov. I förhandsbeskedet kan nämnden bestämma de villkor som behövs. En byggnadsnämnd hade i ett beslut om förhandsbesked angett att ”ett villkor för beslutet är att avtal träffas och följs om genomförande av kvartersgata för anordnande av tillfart till de fastigheter som framgår av avtalet”.

I JO:s beslut konstateras att innebörden av förhandsbeskedet blev oklar genom villkoret. I själva verket kan beskedet tolkas som att tillstånd vägrats under de förutsättningar som rådde när nämnden meddelade förhandsbeskedet. Under alla omständigheter innebar villkoret att innehållet i förhandsbeskedet tunnades ut till den grad att beskedet kan anses ha förlorat sin egenhet av tillstånd. Nämnden får därför kritik.

Anmälan

John J. framförde i en anmälan klagomål mot Bygg- och miljönämnden i Salems kommun med anledning av handläggningen av en ansökan om förhandsbesked m.m. enligt den äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL. Av anmälan med bilagor framgick bl.a. följande:

John J. och Ulla P. ansökte i augusti 2010 om förhandsbesked för nybyggnad av ett enbostadshus på fastigheten Uttringe 1:117 i Rönninge. Fastigheten ingick i Heliodalområdet där detaljplanearbete pågick. Planläggningen innebar bl.a. reglering av tillåten storlek på byggnader och i vilken mån avstyckningar kunde medges samt förbättringar av vägar och utbyggnad av kommunalt vatten och avlopp. I en tjänsteskrivelse den 22 november 2010 föreslog miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen att nämnden skulle besluta att som svar på deras ansökan om förhandsbesked meddela att bygglov inte kunde medges eftersom åtgärden skulle föregås av detaljplaneläggning. Den 15 november 2011 meddelade nämnden emellertid följande förhandsbesked:

Bygg- och miljönämndens beslut

Bygg- och miljönämnden beslutar att som svar på förhandsförfrågan meddela sökanden att bygglov för uppförande av ett (1) enbostadshus i normal storlek kan påräknas.

Ett villkor för beslutet är att avtal träffas och följs om genomförande av kvartersgata för anordnande av tillfart till de fastigheter som framgår av avtalet.

Ett avtal, benämnt ”Planeringsavtal”, hade tecknats mellan fastighetsägarna John J. och Ulla P. samt kommunen dagen före nämndens beslut, dvs. den 14 november 2011. I avtalet angavs att en avgörande förutsättning för att nämnden skulle kunna ge ett positivt förhandsbesked var att den planerade nybyggnaden inte påverkade det pågående planarbetet negativt. I avtalet angavs vidare att det i detaljplaneförslaget skisserades att den aktuella fastigheten kunde delas upp på flera fastigheter, varav en fastighet var den del som skulle komma att erhålla ett positivt förhandsbesked om bygglov. Detta förutsatte dock att avtalet godkändes av fastighetsägarna och kommunen innan bygg- och miljönämnden beslutade om förhandsbeskedet. Enligt planeringsavtalet förband sig fastighetsägarna att inte motverka att detaljplaneförslaget kunde antas samt att medverka till att en gemensamhetsanläggning för kvartersvägen bildades enligt planförslaget och att även en samfällighetsförening bildades för utförande och drift av gemensamhetsanläggningen. Överenskommelsen innebar vidare bl.a. att om fastigheten skulle säljas innan detaljplanen antogs skulle köparen godkännas av kommunen. Fastighetsägarna medgav även att vissa markområden kunde överföras till en lämplig kommunal fastighet genom fastighetsreglering och utan ersättning från kommunen. Avtalet var förenat med vite för fastighetsägarnas del.

Utredning

JO begärde in och granskade kopior av handlingar i bygg- och miljönämndens ärende gällande ansökan om förhandsbesked (dnr 2010/0370) och bygglov (dnr

2012/0036). Därefter begärde JO att nämnden skulle lämna upplysningar om och yttra sig över vilket stöd det uppställda villkoret i förhandsbeskedet hade i ÄPBL. Nämnden skulle vidare redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

Vid ett sammanträde den 26 augusti 2014 beslutade nämnden att överlämna miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningens tjänsteskrivelse samt bilagor som yttrande till JO (bilagorna här utelämnade). Av tjänsteskrivelsen framgick följande:

Bakgrund

a) Planförhållanden

Fastigheten omfattas inte av detaljplan. Rubricerad fastighet är inte ansluten till kommunalt vatten och avlopp.

Kommunstyrelsen uppdrog 2010-03-01, § 28, åt bygg- och miljönämnden att upprätta detaljplan för området Heliodal. Planläggningen innebär bl.a. reglering av tillåten storlek på byggnader och i vilken mån avstyckningar kan medges, förbättringar av vägar och utbyggnad av kommunalt vatten och avlopp. Detaljplanen godkändes 2014-06-17, § 63, av bygg- och miljönämnden och beräknas antas av Kommunfullmäktige den 2 oktober 2014.

b) Förhandsförfrågan om nybyggnad på Uttringe 1:117

Ansökan om förhandsbesked om nybyggnad av enbostadshus inlämnades 2010-08-24. En prövning av markens lämplighet för bebyggelse och reglering av bebyggelsemiljöns utformning ska, enligt 5 kap. 1 § ÄPBL, ske genom detaljplan. Mot bakgrund av att detaljplanearbete pågår för Heliodal ansåg bygg- och miljönheten i tjänsteskrivelse daterad 2010-11-22 att det inte fanns möjlighet att medge bygglov innan planarbetet avslutats. Plan- och exploateringsenheten avstyrkte likaså positivt förhandsbesked.

Ärendet redovisades i bygg- och miljönämnden 2010-12-14 där ärendet utgick. Nämndens ordförande motiverade detta med att förvaltningen skulle undersöka om det i planarbetet fanns någon möjlighet att tillmötesgå J:s ansökan om positivt förhandsbesked utan att detaljplaneprocessen påverkades. Under vanliga förhållanden lämnas varken positivt förhandsbesked eller bygglov under pågående detaljplaneläggning. Under vissa förhållanden kan byggnadsnämnden besluta om anstånd i två år till dess planarbetet har avslutats enligt 8 kap. 23 § ÄPBL. Har planarbetet inte avslutats ska ärendet avgöras utan dröjsmål.

c) Planeringsavtal

Planarbetet fortskred varvid det framlades en idé om att förvaltningen skulle ta fram ett planeringsavtal med J. Detta för att möjliggöra för J. att genomföra sitt projekt utan att försvåra den pågående planprocessen. Den stora fördelen med att göra ett undantag i detta speciella fall, var att J. var beredd att upplåta mark för en kvartersgata/gemensamhetsanläggning över fastigheten Uttringe 1:117.

Planeringsavtalet undertecknades av parterna 2011-11-14 vilket resulterar i att byggnation kan genomföras i strid mot rutiner om detaljplanekravet enligt 5 kap. 1 § ÄPBL om *"Prövning av markens lämplighet för bebyggelse och reglering av bebyggelsemiljöns utformning ska ske genom detaljplan för*

7. Ny sammanhållen bebyggelse,

8. *Ny enstaka byggnad vars användning får betydande inverkan på omgivningen eller som ska förläggas inom ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse, om tillkomsten av byggnaden inte kan prövas i samband med prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked, ...”*

Bygg- och miljöenhetens samt plan- och exploateringsenhetens yttrande i ärendet

1. Bygg- och miljönämnden beslöt 2011-11-15, § 101, att som svar på förhandsförfrågan meddela sökanden att bygglov för uppförande av ett (1) enbostadshus i normal storlek kan påräknas.

Beslutet är ett fristående beslut. Undertexten *”Ett villkor för beslutet...”* är endast en upplysning och information till nämnden, att avtal redan träffats med J. om genomförande av detaljplanen. Det förelåg således inget hinder för nämnden att fatta beslut i ärendet.

2. Berörda befattningshavare har granskat JO:s underlag och vidhåller riktigheten i kommunens handläggning av ärendet och i beslutsunderlaget.

John J. kommenterade remissvaret och gav in ytterligare handlingar till JO.

I ett beslut den 29 maj 2015 anförde *JO Lindström* följande:

Bedömning

Bygg- och miljönämnden i Salems kommun beslutade den 15 november 2011 att som svar på John J:s och Ulla P:s ansökan om förhandsbesked meddela att bygglov för uppförande av ett enbostadshus i normal storlek kunde påräknas. I beslutet angavs att ett villkor för beslutet var att ett avtal träffades och följdes om genomförande av kvartersgata för anordnande av tillfart till de fastigheter som framgick av avtalet. I sitt remissvar har nämnden angett att denna undertext endast var en upplysning och information om att ett avtal redan hade träffats med John J. Om texten hade varit avsedd som en upplysning borde emellertid inte ordet ”villkor” ha använts. Texten borde i sådana fall också ha rubricerats som ”Upplysningar” eller ”Information”. Som texten har formulerats och beslutet utformats kan den inte tolkas på något annat sätt än just som ett villkor för beslutet.

Min granskning har avsett om nämnden har haft stöd i den äldre plan- och bygglagen för att bestämma detta villkor. Det är också den frågan som har remitterats till nämnden. Eftersom frågor rörande tolkning och tillämpning av avtalsvillkor kan bli föremål för en domstols prövning har min granskning däremot inte avsett innehållet i själva det avtal som träffades mellan fastighetsägarna och kommunen.

På ansökan ska byggnadsnämnden ge förhandsbesked om huruvida en åtgärd som kräver bygglov kan tillåtas på den avsedda platsen (8 kap. 34 § första stycket ÄPBL). Vad som i första hand bör prövas i ett förhandsbesked är om en byggnadsåtgärd över huvud taget kan tillåtas på platsen, dvs. närmast en prövning av markens lämplighet för den avsedda åtgärden (prop. 1985/86:1 s.

285). Meddelas det sökta tillståndet får bestämmas de villkor som behövs. Tillståndet är bindande vid prövning av ansökan om bygglov som görs inom två år från dagen för beslutet (8 kap. 34 § andra stycket ÄPBL).

JO har tidigare uttalat att nämndens prövning av en ansökan om förhandsbesked ska avse de förhållanden som råder vid beslutstillfället (JO 1993/94 s. 406, dnr 1518-1993). Detta är viktigt inte minst med hänsyn till att det av ett förhandsbesked klart ska framgå vilka frågor som har avgjorts genom beslutet och vad sökanden har att rätta sig efter. Det kan också bli svårt för nämnden att vid en kommande prövning av en ansökan om bygglov bedöma om sökanden har uppfyllt ett villkor som är beroende av framtida förhållanden till skillnad från ett villkor som relativt enkelt kan kontrolleras genom t.ex. en besiktning.

Det villkor som bygg- och miljönämnden har bestämt föreskrev inte bara att ett avtal träffades mellan fastighetsägarna och kommunen, utan också att det följdes. En rimlig tolkning av villkoret är därför att tillståndet skulle föreligga först sedan sökandena medverkat till att det bildats en gemensamhetsanläggning för kvartersvägen och en samfällighetsförening för utförande och drift av denna. Nämndens beslut har alltså villkorats med förutsättningar som inte förelåg vid beslutstillfället. Genom utformningen av villkoret blev innebörden av förhandsbeskedet oklar. I själva verket kan nämndens förhandsbesked tolkas som att tillstånd vägrades under de förutsättningar som rådde när nämnden meddelade sitt besked. Under alla omständigheter har innehållet i förhandsbeskedet tunnats ut till den grad att det kan anses ha förlorat sin egenskap av tillstånd (jämför JO:s uttalanden i inspektionsprotokoll den 12 augusti 2002, dnr 1268-2002 samt Mark- och miljööverdomstolens dom den 30 april 2015 i mål P 10164-14).

Det aktuella villkoret kan således inte anses vara ett villkor i lagens mening. Bygg- och miljönämnden förtjänar därför kritik.

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

Utbildnings- och forskningssektorn

Kritik mot ordföranden i en utbildningsnämnd för hur en rättelse av ett beslut i ett justerat nämndprotokoll gjorts

(Dnr 581-2013)

Beslutet i korthet: Ett beslut av Barn- och utbildningsnämnden i Nordmalings kommun blev genom ett förbiseende ofullständigt antecknat i protokollet från nämndsammanträdet. Detta upptäcktes inte när protokollet justerades. Nämndens ordförande och sekreterare beslutade senare att med stöd av 26 § förvaltningslagen rätta (dvs. i det här fallet komplettera) beslutspunkten i protokollet så att lydelsen överensstämde med det som nämnden hade beslutat. Rättelsen gjordes genom att man lät en ”ny” sida ersätta den sida som innehöll det aktuella beslutet. Den nya sidan innehöll inte någon anteckning om rättelsen.

Enligt JO ska det av en handling (t.ex. ett protokoll) som innehåller ett rättat beslut framgå att en rättelse har gjorts och vad som har ändrats. Nämndens ordförande kritiserades för att det rättade protokollet saknade uppgift om att en rättelse hade gjorts och vilka uppgifter som hade lagts till.

Bakgrund

Barn- och utbildningsnämnden i Nordmalings kommun beslutade vid ett sammanträde den 28 november 2012 att bl.a. fastställa ”bidrag (grundbelopp) till fristående skolor och enskild barnomsorg per barn/elev inom respektive skolform för budgetår 2013”. Protokollet från sammanträdet justerades den 12 december 2012 av ordföranden och ytterligare en nämndledamot. I det justerade protokollet hade under § 116 antecknats bl.a. följande:

Pedagogisk omsorg	76 000 kronor per barn och år
Förskola exkl. lokaler	102 000 kr per barn och år

Den 17 december 2012 beslutade nämndens ordförande och nämndens sekreterare att rätta lydelsen av beslutet i protokollet genom att göra vissa tillägg. Efter att tilläggen (här kursiverade) hade gjorts löd beslutet enligt följande:

Pedagogisk omsorg	76 000 kronor per barn och år <i>halvt bidrag vid vistelsetid upp till 20 tim/vecka</i>
Förskola exkl. lokaler	102 000 kr per barn och år, <i>halvt bidrag vid vistelsetid upp till 20 tim/vecka</i>

Två fristående förskolor överklagade nämndens beslut den 28 november 2012 (§ 116) såväl genom s.k. förvaltningsbesvär som enligt reglerna om laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen (1991:900), KL. Båda överklagandena prövades av Förvaltningsrätten i Umeå den 21 januari 2014.

I ett beslut i mål nr 83-13 avvisade förvaltningsrätten det överklagande som innehöll en begäran om granskning av lagligheten av kommunens beslut (laglighetsprövning). Som skäl anförde domstolen bl.a. följande:

Barn- och utbildningsnämnden har vid sammanträdet den 28 november 2012 (§ 116) beslutat om bidrag (grundbelopp) till fristående skolor och enskild barnomsorg per barn/elev inom respektive skolform för budgetåret 2013. Detta är ett beslut som får överklagas enligt skollagens bestämmelser som förvaltningsbesvär, vilket innebär att beslutet inte kan överklagas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen. Förvaltningsrätten kan således inte pröva lagligheten av kommunens beslut enligt kommunallagens bestämmelser.

Förvaltningsrättens mål nr 233-13 gällde ett överklagande i sak från de fristående förskolorna (s.k. förvaltningsbesvär). Domstolen avslog i en dom överklagandet. Under rubriken Yrkanden hade förvaltningsrätten antecknat bl.a. följande:

Förskolorna [...] yrkar att förvaltningsrätten upphäver barn- och utbildningsnämndens beslut i den del som avser bidrag till fristående förskola, exklusive lokaler, med 102 000 kr per barn och år, halvt bidrag vid vistelseid upp till 20 tim/vecka, alternativt upphäver beslutet i den del som anger ”halvt bidrag vid vistelseid upp till 20 tim/vecka”, samt fastställer ersättningen för fristående förskolor till 118 376 kr per barn och år, inklusive lokalersättning, administrationstillägg och momskompensation.

Nordmalings kommun, barn- och utbildningsnämnden, vidhåller beslutet.

Under rubriken Skälen för avgörandet anförde domstolen bl.a. följande:

Barn- och utbildningsnämndens protokoll

Det beslut som fastställdes i barn- och utbildningsnämnden var ett upprättat förslag av barn- och utbildningsförvaltningen avseende bl.a. bidrag till fristående skolor och enskild barnomsorg. Av underlaget för beslutet framgår att förslaget till bidrag till förskola, exklusive lokaler, var 102 000 kronor per barn och år, halvt bidrag vid vistelseid upp till 20 timmar/vecka. Enligt vad som framgår kom den del av beslutstexten i förslaget som angav ”halvt bidrag vid vistelseid upp till 20 tim/vecka” inte med i det protokoll som justerades. Kommunen har senare rättat protokollet i den delen. En myndighet har möjlighet att rätta en uppenbar oriktighet till följd av myndighetens skrivfel eller liknande förbiseende (jfr 26 § förvaltningslagen). Mot bakgrund av förslagets utformning och handlingarna i övrigt måste rättelsen i efterhand kunna ses som en rättelse enligt den bestämmelsen.

Anmälan

Fria förskolors Samverkansorganisation (FSO) framförde i en anmälan klagomål mot barn- och utbildningsnämnden. Klagomålen gällde huvudsakligen att lydelsen av beslutet i nämndens protokoll (§ 116) felaktigt hade ändrats. Till anmälan hade vissa handlingar fogats. Under utredningen hos JO kompletterade FSO sin anmälan.

Utredning

JO begärde att barn- och utbildningsnämnden skulle yttra sig över det som FSO hade anförde i sin anmälan. Därefter kom det fram att förhållanden som rörde delar av FSO:s klagomål till JO utreddes inom ramen för en förundersökning vid Åklagarkammaren i Umeå. Nämnden informerades därför om att nämnden tills vidare inte skulle komma in med ett remissvar. Sedan förundersökningen

hade lagts ner i december 2013 begärde JO på nytt att nämnden skulle komma in med ett yttrande.

Barn- och utbildningsnämnden beslutade den 29 januari 2014 att som sitt remissvar ge in ett yttrande som hade undertecknats av barn- och utbildningschefen Erik Lenne. I yttrandet anfördes bl.a. följande:

Till det aktuella sammanträdet och aktuella ärendet skickades ett underlag i form av en tjänsteskrivelse från ekonomikontoret "Fastställande av interkommunala ersättningar till fristående skolor och enskild barnomsorg för 2013". Detta underlag utgjorde också underlag för protokollet. Underlaget visade sig emellertid ofullständigt och en ny tjänsteskrivelse delades ut vid sammanträdet.

Barn- och utbildningsnämnden beslutade "Fastställa upprättat förslag avseende interkommunal ersättning samt bidrag (grundbelopp) till fristående skolor och enskild barnomsorg per barn/elev inom respektive skolform för budgetår 2013. Fastställer även förslaget gällande lokalbidrag för Hörnsjö friskola".

Vid protokollsskrivningen förbisågs att tjänsteskrivelsen kompletterats med två meningar. Ordföranden och utsedd att justera protokollet uppmärksammade inte heller att två meningar från tjänsteskrivelsen saknades. Detta upptäcktes när ersättningar skulle betalas ut till fristående förskolor. Arbetsutskottet och sekreteraren beslutade att rätta protokollet med hänvisning till förvaltningslagen § 26 "Ett beslut som innehåller en uppenbar oriktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende, får rättas av den myndighet som har meddelat beslutet." Arbetsutskottet och sekreteraren beslutade också att skriva en ny sida istället för att handskriva den text som skulle kompletteras för att säkerställa lästydligheten. Den person som expedierade protokollet var inte insatt i att en sida rättats och förbisåg att tydligt markera detta.

Föredraganden hos JO hämtade per telefon in bl.a. följande kompletterande upplysningar från Erik Lenne. Vid arbetsutskottets sammanträde den 17 december 2012 uppmärksammades att det aktuella beslutet var ofullständigt återgivet i protokollet från nämndens sammanträde den 28 november 2012. I samband med det beslutade nämndens ordförande och nämndens sekreterare att rätta protokollet. Beslutet om rättelsen har inte dokumenterats. Den nämndledamot som tillsammans med ordföranden hade justerat det ursprungliga protokollet (från den 28 november 2012) kallades in, och de två justerade den rättade lydelsen.

JO:s expedition hämtade in de avgöranden från förvaltningsrätten som har redovisats ovan.

FSO kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 12 augusti 2014 anförde *JO Wiklund* följande:

Bedömning

Vid ett sammanträde i en kommunal nämnd ska ett protokoll föras på ordförandens ansvar (5 kap. 57 § och 6 kap. 30 § KL). Protokollet ska för varje ärende redovisa bl.a. vilka beslut som har fattats (5 kap. 59 § KL). Protokollet ska justeras senast 14 dagar efter sammanträdet (5 kap. 61 § KL). Justeringen innebär ett intygande av att protokollet korrekt visar vad som har hänt vid sammanträdet.

Barn- och utbildningsnämndens beslut den 28 november 2012 (§ 116) omfattade ersättning för bl.a. posterna ”Pedagogisk omsorg” och ”Förskola exkl. lokaler”. Av utredningen framgår att nämnden vid sammanträdet beslutade att ersättning skulle utgå med ”halvt bidrag för barn med vistelsetid upp till 20 tim/vecka” för dessa poster. I protokollet från sammanträdet antecknades dock genom ett förbiseende inte den reducerade ersättningen för barn med en vistelsetid upp till 20 timmar. Vid justeringen uppmärksammades inte att redovisningen i protokollet var ofullständig.

Den 17 december 2012 kompletterade nämndens ordförande och nämndens sekreterare det protokollförda beslutet genom att lägga till de aktuella skrivningarna om reducerad ersättning. Den rättade versionen av protokollet visade således det som nämnden hade beslutat vid sammanträdet. Rättelsen gjordes med stöd av den bestämmelse om rättelse som finns i 26 § förvaltningslagen (1986:223), FL. Vid rättelsen av protokollet ersattes den sida som innehöll beslutet, § 116, med en sida där beslutet var korrekt återgivet. Den ”nya” sidan innehöll inte någon anteckning om att en rättelse hade gjorts.

Det aktuella beslutet av en kommunal nämnd har alltså genom ett förbiseende blivit ofullständigt återgivet i ett protokoll som har justerats utan att bristen har upptäckts. Om ett beslut kan rättas med stöd av 26 § FL beror bl.a. på hur beslutet som sådant får överklagas. Av 31 § FL framgår att 26 § FL inte gäller i sådana ärenden hos myndigheter i kommuner och landsting där besluten kan överklagas enligt reglerna om laglighetsprövning i 10 kap. KL. Enligt 10 kap. 3 § KL ska inte reglerna om laglighetsprövning tillämpas om det i en lag eller i en annan författning finns särskilda föreskrifter om överklagande. Sådana föreskrifter finns, såvitt är aktuellt här, i 28 kap. skollagen (2010:800).

Ordföranden och sekreteraren har uppenbarligen gjort bedömningen att beslutet kunde överklagas enligt reglerna i skollagen genom s.k. förvaltningsbesvär och att beslutet i protokollet därför kunde rättas (dvs. i det här fallet kompletteras) med stöd av 26 § FL. Förvaltningsrätten har kommit till samma slutsats och har efter en sakprövning av beslutet avslagit förskolornas överklagande. Utan att göra en egen bedömning av överklagandefrågan utgår jag mot den bakgrunden i det följande från att bestämmelsen i 26 § FL om rättelse av beslut har varit tillämplig i det här fallet. Jag begränsar mig därför till följande uttalanden när det gäller myndighetens formella handläggning.

Enligt 26 § första stycket FL får ett beslut som innehåller en uppenbar oriktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende, rättas av den myndighet som har meddelat beslutet. Av andra stycket framgår att myndigheten innan en rättelse görs ska ge den som är part tillfälle att yttra sig, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild och åtgärden inte är obehövlig.

JO har i ett beslut (JO 2002/03 s. 397, dnr 3337-2001) som gällde vissa rättelser av beslut i ett protokoll från ett sammanträde i en byggnadsnämnd uttalat bl.a. följande:

Rättelse av förbiseendefel skall i princip ske i samma ordning som gäller för det ursprungliga beslutandet. Beroende på felets art får det dock anses möjligt att i en del fall lätta på kravet att en rättelse måste beslutas vid ett

kommande sammanträde – vad nu gäller kommunala myndigheters beslut i ärenden som inte delegerats.

I avsaknad av en närmare reglering i förvaltningslagen på denna punkt, är det på det område med kollektivt beslutsfattande som det här gäller naturligt att söka utgångspunkter i kommunallagens regler om förfarandet i nämnder vid protokollföring m.m.

— — —

Att justera ett protokoll innebär att kontrollera riktigheten av detta samt att, efter eventuella ändringar, intyga denna med sin namnteckning. Kontrollen avser vad som har förevarit under sammanträdet. Någon anledning att därvidlag undanta uppgifter om sakförhållandena i behandlade ärenden föreligger inte. En annan sak är att justerare kan vara beroende av handläggande tjänstemäns medverkan i sådana hänseenden. Detsamma gäller för övrigt sekreterare, vilka inte omfattas av den uttryckliga regleringen i kommunallagen och är att anse som biträden åt ordförande.

Som justerare anses ordföranden självskrivna (prop. 1990/91:117 s. 193), utöver den eller dem som särskilt utsetts för uppdraget.

Mot denna bakgrund bör det enligt min mening krävas att en rättelse av ett justerat protokoll bestyrks av justerarna, om nu inte beslut i den frågan fattas vid ett sammanträde (jfr Hilborn m.fl., Kommunallagen, upplaga år 2001, s. 266, ang. fullmäktiges protokoll), vilket kan anses nödvändigt för rättelser som avser själva innehållet i fattade beslut.

Denna hållning i fråga om formerna för rättelse vinner stöd av den närmare reglering som finns på domstolarnas område. Enligt 36 § förordningen (1979:575) om protokollföring m.m. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna gäller sålunda följande. Rättelse eller komplettering av en dom eller ett annat beslut enligt 32 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) skall antecknas av ordföranden på originalet till domen eller beslutet eller, när beslutet har tagits in i ett protokoll, i detta protokoll. I anteckningen skall dagen för rättelsen eller kompletteringen anges. En motsvarande anteckning skall göras på utskrifter av domen eller beslutet om detta kan ske. – Sådana åtgärder med berörda handlingar har förordats även beträffande förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden (Hellners och Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, 5 u. 1999, s. 292).

Uttalandena i det redovisade beslutet överensstämmer med min syn på hur en rättelse med stöd av 26 § FL ska göras när det gäller ett beslut av en kommunal nämnd som är intaget i ett justerat protokoll.

Det kan diskuteras om inte rättelsen i det här fallet borde ha beslutats av nämnden som sådan. I den frågan får det emellertid anses finnas utrymme för olika uppfattningar utan att någon av dem behöver vara direkt felaktig. Jag noterar i sammanhanget att ordföranden och den ledamot som justerade det ursprungliga protokollet även justerade den nya protokollssidan som innehöll det korrekta återgivna beslutet. Genom justeringen intygade de att beslutet, som det hade dokumenterats i protokollet, överensstämde med det som nämnden hade beslutat vid sitt sammanträde.

Av en handling (t.ex. ett protokoll) som innehåller ett rättat beslut ska det framgå att en rättelse har gjorts och vad som har ändrats. I det här fallet gjordes rättelsen genom att man lät en ”ny” sida ersätta den sida som innehöll det aktuella beslutet. Den nya sidan innehöll inte någon anteckning om rättelsen. Sättet som rättelsen gjordes på medförde således att bara en synnerligen uppmärksam läsare – och då vid en jämförelse med det (ofullständiga) protokoll som hade justerats – kunde upptäcka kompletteringen av § 116.

Jag utgår från att de berörda tjänstemännen övervägde, men fann det obehövt med, en sådan kommunikering som regleras i 26 § andra stycket FL.

Sammanfattningsvis kan jag konstatera att handläggningen har brutit genom att man inte i det rättade protokollet gjorde en anteckning om att en rättelse hade gjorts och vilka uppgifter som hade lagts till. Enligt min mening ligger ansvaret för denna brist i dokumentationen av rättelsen i första hand på nämndens ordförande. Han ska således kritiseras.

Vad som i övrigt har kommit fram leder inte till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

Kritik mot ordföranden och en annan ledamot i en utbildningsnämnd för att de justerat protokollet från ett nämndsammanträde trots att en beslutspunkt hade formulerats om

(Dnr 3339-2013)

Beslutet i korthet: Barn- och utbildningsnämnden i Ljungby kommun beslutade vid ett sammanträde att vårdnadsbidraget för barn under tre år skulle tas bort. Innan protokollet från sammanträdet hade justerats uppmärksammades att frågan om vårdnadsbidraget rätteligen skulle prövas av kommunfullmäktige. När protokollet justerades hade beslutspunkten formulerats om till ett förslag från nämnden till fullmäktige att ta bort vårdnadsbidraget.

Den som justerar ett protokoll från ett nämndsammanträde ska kontrollera riktigheten av protokollet, dvs. att det korrekt visar det som har beslutats av nämnden, och intyga detta med sin namnteckning. JO kritiserar ordföranden och en annan ledamot i nämnden för att de i det här fallet justerade protokollet trots att de visste att lydelsen av den aktuella beslutspunkten inte överensstämde med det som nämnden hade beslutat.

Anmälan

I en anmälan framförde Christer H. klagomål mot Barn- och utbildningsnämnden i Ljungby kommun som rörde justeringen av ett protokoll från nämndens sammanträde den 22 april 2013. Han anförde bl.a. följande.

Barn- och utbildningsnämnden beslutade vid sammanträdet att ta bort vårdnadsbidraget för barn under tre år. Vid kommunfullmäktiges sammanträde den 23 april ifrågasattes om nämnden kunde besluta i den frågan. När nämndens protokoll justerades ändrades beslutet från att vårdnadsbidraget skulle tas bort till ett förslag till fullmäktige om att ta bort bidraget. Frågan är om det vid justeringen av ett protokoll är möjligt att anpassa ett beslut till omständigheter som inte var föremål för prövning när nämnden fattade sitt beslut.

Till anmälan hade kopior av vissa tidningsartiklar fogats.

Utredning

JO begärde att barn- och utbildningsnämnden skulle yttra sig över det som Christer H. hade anfört. Nämnden beslutade att som sitt remissvar ge in ett yttrande som hade undertecknats av barn- och utbildningschefen Eva-Gun Berglund. I yttrandet anfördes bl.a. följande:

Vid barn- och utbildningsnämndens möte 2013-04-22 § 66 yrkade vice ordförande Magnus Carlsson (S) att vårdnadsbidraget ska tas bort från 2013-05-01. Ole Kongstad (V) yrkade bifall till förslaget. Susanna Tingbratt (KD) yrkade att vårdnadsbidraget ska vara kvar. Ordförande ställer proposition på yrkandena. Omröstning begärs och genomförs. Därefter fattas beslut att vårdnadsbidraget ska tas bort.

Det kan uppfattas som en otydlighet om barn- och utbildningsnämnden eller kommun- fullmäktige ska besluta att vårdnadsbidraget ska tas bort. Kommunfullmäktige beslutade 2008-06-17 § 87 om Budget 2009 och plan 2010-2013. I beslutsunderlaget för budgeten står följande ”Vårdnadsbidrag ska införas och nämnden kompenseras med 400 tkr. Eventuella kostnader för vårdnadsbidrag utöver detta belopp finansieras inom befintlig budget”.

Barn- och utbildningsnämnden beslutade 2008-10-20 § 133 att vårdnadsbidraget gäller från och med 2009-01-01. Vidare godkändes regelverk och formulär.

Vid protokollsjustering, efter samråd med juridisk kompetens, är beslutet ett förslag till kommunfullmäktige att ta bort vårdnadsbidraget från och med 2013-05-01.

Protokollet justerades 2013-04-25 av ordförande Bo Ederström (M) och ledamoten Susanna Tingbratt (KD). Vid justeringen deltog som tjänstemän administrativ chef och nämndens sekreterare. Barn- och utbildningschefen deltog inte vid justeringen.

Kommunfullmäktige beslutade 2013-06-18 § 76 att ta bort vårdnadsbidraget den 1 juli 2013.

I sakfrågan om vårdnadsbidraget ska vara kvar eller inte har majoriteten av ledamöterna i barn- och utbildningsnämnden och majoriteten av ledamöterna i kommunfullmäktige en gemensam uppfattning att vårdnadsbidraget ska tas bort.

JO:s expedition hämtade in en kopia av det justerade protokollet från kommunen.

Christer H. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 12 augusti 2014 anförde *JO Wiklund* följande:

Bedömning

Vid ett sammanträde i en kommunal nämnd ska ett protokoll föras på ordförandens ansvar. Det framgår av 5 kap. 57 § och 6 kap. 30 § kommunallagen (1991:900), KL. Enligt 5 kap. 59 § KL ska protokollet för varje ärende redovisa bl.a. vilka beslut som har fattats. Protokollet ska justeras senast 14 dagar efter sammanträdet (5 kap. 61 § KL).

Av utredningen framgår bl.a. följande. Barn- och utbildningsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 22 april 2013 att vårdnadsbidraget för barn under tre år skulle tas bort från den 1 maj 2013. I tiden mellan nämndens sammanträde och justeringen av protokollet uppmärksammades att frågan om vårdnadsbidraget rätteligen skulle prövas av kommunfullmäktige. När nämndens

protokoll justerades var beslutspunkten formulerad som ett förslag från nämnden till fullmäktige att ta bort vårdnadsbidraget.

Jag vill i sammanhanget rent allmänt nämna att en kommunal nämnd som har fattat ett beslut som kan överklagas enligt reglerna om laglighetsprövning i 10 kap. KL normalt sett kan ta upp samma fråga igen och återkalla eller ändra beslutet. Från denna huvudregel finns det dock vissa undantag (se t.ex. Bohlin, Kommunalrättens grunder, 5:e uppl., 2006, s. 216 f.). Jag uppehåller mig inte ytterligare vid dessa regler eftersom det här ärendet gäller frågan om de ledamöter som justerade nämndens protokoll agerade korrekt.

Den som justerar ett protokoll från ett nämndsammanträde ska kontrollera riktigheten av protokollet, dvs. att det korrekt visar bl.a. det som har beslutats av nämnden, och intyga detta med sin namnteckning. Den som justerar protokollet får självfallet inte ändra lydelsen av ett beslut som är korrekt redovisat i protokollet eller sätta sig i nämndens ställe och anteckna ett annat beslut än det som har fattats av nämnden.

Efter den ändring som gjordes i samband med justeringen visade protokollet inte det som nämnden hade beslutat i fråga om vårdnadsbidraget. I stället gav protokollet intrycket att nämnden hade fattat ett beslut med en helt annan innebörd än vad som faktiskt var fallet.

Det är minst sagt anmärkningsvärt att Bo Ederström och Susanna Tingbratt intygade att protokollet var riktigt trots att de visste att lydelsen av det aktuella beslutet inte överensstämde med det beslut som nämnden hade fattat vid sammanträdet. Att ändringen av beslutets lydelse föregicks av ett ”samråd med juridisk kompetens” förändrar inte bilden av justerarnas ansvar. Bo Ederström och Susanna Tingbratt förtjänar därför kritik för att de justerade protokollet.

Vad som i övrigt har kommit fram leder inte till någon kommentar från min sida.

Ärendet avslutas.

Kritik mot en tidigare rektor vid en lågstadieskola för att skolan upprättat en överenskommelse om bl.a. en pappas umgänge med sitt barn i skolan

(Dnr 1734-2013)

Beslutet i korthet: Skolans främsta uppdrag är att främja lärande. Skolpersonal ska så långt det är möjligt hålla sig utanför en tvist mellan föräldrar. Det är inte en uppgift för skolan att agera i frågor som rör ett barns umgänge med en förälder eller någon annan närstående, och utgångspunkten måste vara att ett sådant umgänge ska äga rum utanför skolan.

Vid ett möte mellan en mamma som var ensam vårdnadshavare om ett barn och skolan, då bl.a. rektorn var närvarande, upprättade skolan en skriftlig överenskommelse om hur bl.a. pappans besök i skolan skulle gå till. Mamman undertecknade överenskommelsen och pappan samtyckte senare muntligt till den. Syftet med pappans besök var att träffa barnet, och överenskommelsen var inriktad på frågan om hur umgänget skulle gå till. Överenskommelsen innehöll flera formuleringar som gav intryck av att skolan tog på sig att agera på ett visst sätt i samband med umgängestillfällena. Överenskommelsen medförde att skolan drogs in i föräldrarnas konflikt om umgänge. Den dåvarande rektorn kritiserades därför för att överenskommelsen upprättades.

Anmälan

B.S. framförde i en anmälan, som kom in till JO i mars 2013, klagomål mot Kullens lågstadieskola i Piteå kommun och uppgav bl.a. följande. Sedan november 2011 har hon ensam vårdnad om sin son A., född 2005. A:s pappa hade inte begärt något umgänge med sonen. Under våren 2012 började pappan att hälsa på sonen i skolan. B.S. kontaktade skolledningen och meddelade att det inte kändes rätt att sonen och pappan skulle ha umgänge i skolan. Hon fick då besked om att skolledningen ansåg att det var bäst för A. att få träffa sin pappa i skolan. Hon informerades även om att skolan var en offentlig plats och att skolan inte kunde neka pappan att komma dit och träffa A. Rektor kallade henne till ett möte. Vid mötet kände hon sig tvingad att skriva på ett avtal om umgänge mellan A:s pappa och A. i skolan.

Utredning

JO begärde att Barn- och utbildningsnämnden i Piteå kommun skulle yttra sig över vad som hade framförts i B.S:s anmälan.

Barn- och utbildningsnämnden anförde bl.a. följande:

Rektor och skolan har en skyldighet enligt läroplanen att samarbeta med föräldrarna och lämna viss information till elevernas föräldrar gällande elevens skolsituation och kunskapsutveckling, även om denne inte är vårdnadshavare.

Barn- och utbildningsnämnden bedömer att dåvarande rektor vid Kullensskolan, Kristina Sjöström, har haft ambitionen att se till barnets bästa och ge förälder, som ej är vårdnadshavare, möjlighet att ta del av sonens vardag i skolan. Nämnden bedömer dock att rektor överskridit sina befogenheter och skyldigheter. Överenskommelsen är mer inriktad på umgänge mellan barnet och barnets far, samt barnets umgänge med farföräldrarna än en överenskommelse om förälders rätt till information och delaktighet till barnets skolgång. Rektor har inte säkerställt att modern, som har annat modersmål än svenska, har förstått vilken överenskommelse hon undertecknat.

När förvaltningsledningen fick kännedom om ärendet har man genomfört information till samtliga rektorer och förskolechefer om vikten av att särskilja tydligt på förälders rätt till umgänge och förälders rätt till deltagande i barns lärande, samt att man bör säkerställa att motpart förstår innebörden av eventuella överenskommelser oavsett språk.

Till nämndens yttrande hade fogats yttranden från Lena Engström, chef för för- och grundskola vid barn- och utbildningsförvaltningen, Kristina Sjöström, före detta rektor vid Kullens lågstadieskola samt Margot Kaatari, nuvarande rektor vid Kullens lågstadieskola.

Lena Engström anförde bl.a. följande:

Förvaltningens agerande

För- och grundskolechef fick i mitten av juni 2012 information från socialtjänsten att skolan gjort en överenskommelse med en vårdnadshavare gällande en förälders besök vid skolan och att vårdnadshavaren i efterhand ändrat sig och inte längre vill att detta samtycke ska gälla. Vårdnadshavaren och socialtjänsten hade även uppfattat överenskommelsen som ett umgängesavtal.

För- och grundskolechef kallade berörda rektorer, specialpedagog, kurator, chef för elevhälsan och Socialtjänstens verksamhetschef till ett möte i mitten av augusti för att få information gällande det inträffade. För att undvika feltolkningar och missförstånd gällande socialtjänstens verksamhet och befogenheter beslutades att socialtjänstens verksamhetschef skulle informera kommunens rektorer om gällande socialtjänstlagstiftning. Denna information delgavs kommunens rektorer och förskolechefer vid en konferens med rektorer 2013-01-17.

Kristina Sjöström anförde bl.a. följande:

Under våren 2012 hade T. (pappa) vid tre tillfällen besökt förskoleklassen.

Vid ett möte med specialpedagog och förskollärare (20120404) berättade B.S. om sin oro över att pappan besökt skolan. Personalen berättade att A., vid pappans besök i skolan blivit mycket glad och på olika sätt velat visa pappa T. sitt skolarbete och lekar ute på skolgården. Vid besökstillfällena fanns alltid personal med. B.S. uttryckte vid mötet en önskan om att föräldrarna skulle kunna göra upp om umgänget. Hon visste att umgängesrätt gällde men att den inte var reglerad, eftersom pappan inte velat ha kontakt med socialtjänsten. Med B.S. medgivande tog specialpedagogen kontakt med utredningsenheten (Ulla Markstedt), för att få veta vad som beslutats vad gällde kontakten mellan pojken och pappan. Utredningsenheten sökte uppgifter om detta men kunde inte ge något besked i frågan.

Pedagogerna kontaktade mig för att få klarhet i vad som gällde angående besök av pappan i skolan, eftersom det från mamman framkommit att föräldrarna befann sig i tvist.

Jag tog kontakt med kommunens sakkunnige, (Carina Hammarsten) för att rådgöra om hur skolan i det här fallet skulle förhålla sig om och när pappan kom på besök i skolan. I detta samtal framkom att skolbyggnaden inte är någon

allmän plats och att rektor har rätten att avvisa besökare. Jag fick rekommendationen att göra en överenskommelse med mamman om hur pappans besök på skolan skulle se ut. Vi samtalade också om att skolan har skyldigheten att informera och hålla pappan delaktig i pojkens skolgång så länge ingen dom säger något annat.

Skolan bjöd in mamma B.S. till ett nytt möte (20120423). I mötet deltog specialpedagog, kurator, förskollärare och rektor. Syftet med mötet var att i samförstånd med B.S. hitta former för hur hon ville att pappans förmodade besök i skolan skulle ordnas. Vi ville att A., B.S. och personalen skulle känna en trygghet och veta vad som gällde vid eventuella besök av pappan i skolan. Vi skrev ner det vi pratat om med anledning av att vi ville att B.S. skulle veta hur vi i skolan skulle möta pappan, samt farmor och farfar, som också vid några tillfällen träffat A. på skolan.

Vi ville också på detta sätt ge pedagogerna klara riktlinjer och en handlingsplan för hur eventuella besök skulle ordnas. B.S. samtyckte och skrev under handlingsplanen. (Se bil.) Pedagogerna i förskoleklassen, samt fritidspersonalen på Kullenskolan fick ta del av den nedskrivna handlingsplanen för pappans och farföräldrarnas eventuella besök i skolan.

Jag ringde pappan och meddelade honom vad vi kommit överens med mamman om vad som skulle gälla vid hans och hans föräldrars besök i skolan. Han samtyckte. Pappan hälsade på i skolan en gång innan terminsslutet. Han följde de anvisningar vi kommit överens om.

I mitten av juni 2012, efter skolavslutningen, blev jag uppringd av socialtjänsten (Carin Boström). Jag fick då, av henne, kännedom om att mamman återkallat samtycket. I detta telefonsamtal ifrågasatte socialtjänsten (Carin Boström) med tydlighet vår handlingsplan för pappans besök i skolan samt att jag hade förstört för familjerätten deras möjlighet att få till ett umgängesbeslut för pappans räkning.

Jag har svårt att förstå hur vår handlingsplan kan ha förstört socialtjänstens intentioner och arbete med föräldrarna eftersom vi i skolan inte på något sätt har haft för avsikt att blanda oss in i tvisten mellan föräldrarna. Skolans uppdrag är att skapa trygghet i skolsituationen vilket i förlängningen ger möjlighet till utveckling och lärande för eleverna, i detta fall för A.

Efter samtalet med socialtjänsten (Carin Boström), ringde jag T. (pappa) och uppmanade honom att ta kontakt med familjerätten och på så vis ordna umgänge med sin pojke A. För att han skulle kunna besöka skolan, måste umgänget ordnas genom socialtjänsten. Mamma B.S. samtycker inte längre till det vi kommit överens om tidigare. (Se bil.) T. (pappa) får nu inte längre besöka A. i skolan.

Innan skolstart i början av augusti överförde jag information till tillträdande rektor (Margot Kaatari) att pappan inte längre fick besöka A. i skolan.

Vid skolstart ht12 blev jag kallad upp till Barn- och utbildning. I detta möte deltog även min chef (Lena Engström), Elevhälsans verksamhetschef (Elice Öquist) Socialtjänstens verksamhetschef (Carin Boström), specialpedagog (Elsebritt Edin), kurator (Christina Norberg) och tillträdande rektor (Margot Kaatari). Jag redogjorde i detta möte för hur jag hade agerat i ärendet.

Mina intentioner har hela tiden varit A:s perspektiv, att han i skolan ska känna trygghet och att på detta sätt skapa förutsättningar för A:s utveckling och lärande. Min strävan har också varit att samverka och hålla en god kontakt med föräldrarna.

Till nämndens yttrande hade också fogats en handling med rubriken Träff – förälder skola måndag den 23 april 2012. Av skrivelsen framgår att B.S., Kristina Sjöström och tre andra i skolans personal var närvarande vid mötet. Skrivelsen är undertecknad av B.S. och har i huvudsak följande lydelse:

Mamma (B.S.) har egen vårdnad. Pappa (T.) får träffa A. på mammans (B.S.) villkor.

Mamman (B.S.) godkänner att pappan (T.) träffar A. under förutsättning att:

- Bråket mellan föräldrarna har inte skolan något att göra med. Tvisten mellan föräldrarna ska inte beröras under pappans (T.) eller farmor och farfars besök i skolan.
- Pappan (T.), farmor och farfar ringer skolan [...] innan besök i skolan.
- Pappan (T.), farmor eller farfar ska inte vara ensam med pojken under skolbesöket.
- Viktigt är att pappan (T.) kan få ta del av A:s kunskapsutveckling, hur det går i skolan för A.
- Skolan tar kontakt med pappa (T.) för att tydliggöra vad som gäller vid besök i skolan.

B.S. har, via den e-postadress som hon har uppgett, fått tillfälle att yttra sig över nämndens remissvar.

I ett beslut den 28 november 2014 anförde *JO Wiklund* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Av bestämmelserna i föräldrabalken (FB) framgår att ett barns vårdnadshavare har det huvudsakliga ansvaret för barnet. Det är vårdnadshavaren som ansvarar för barnets personliga förhållanden och som ska se till att barnets behov blir tillgodosedda. Vidare ansvarar vårdnadshavaren för att barnet får den tillsyn som behövs med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter samt att barnet får tillfredsställande försörjning och utbildning (6 kap. 2 § FB).

Vårdnadshavaren har både en rättighet och en skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter (6 kap. 11 § FB). Har barnet två vårdnadshavare ska de utöva bestämmanderätten tillsammans (6 kap. 13 § FB).

I 6 kap. FB finns även bestämmelser om föräldrars rätt att väcka talan i domstol i frågor som rör vårdnad, boende och umgänge.

Av läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011 (Lgr 11) framgår att skolans huvudsakliga uppdrag är att främja lärande. I detta uppdrag ligger att verka för ett gott samarbete med hemmen.

Skolan har, på samma sätt som andra myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdomar, en lagstadgad skyldighet enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, att genast anmäla till socialnämnden om skolan får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa.

En kommun, genom socialtjänsten, ska enligt 5 kap. 3 § SoL sörja för att föräldrar kan erbjudas s.k. samarbetsamtal i syfte att nå enighet i frågor som gäller bl.a. umgänge. Av 5 kap. 1 § SoL följer även att socialnämnden i sin omsorg om barn och ungdom ska tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan ett mål eller ärende om bl.a. vårdnad, boende eller umgänge har avgjorts.

Bedömning

Jag begränsar mina uttalanden till att avse skolans agerande under vårterminen 2012.

B.S. var ensam vårdnadshavare för A. Såvitt framkommit hade A:s pappa inte något reglerat umgänge med A. Av utredningen framgår att det pågick någon form av tvist mellan föräldrarna och att de var oeniga i frågan om umgänge. Under vårterminen 2012 besökte A:s pappa A. i skolan vid några tillfällen. B.S. ansåg att pappans besök i skolan var ett problem och meddelade skolledningen detta. Rektorn bjöd in B.S. till ett möte för att i samförstånd med henne ”hitta former för hur hon ville att pappans förmodade besök i skolan skulle ordnas”. Vid mötet skrev B.S. under det dokument som har redovisats ovan. Pappan samtyckte senare muntligt till det som stod i dokumentet om hans och farföräldrarnas besök i skolan.

JO har i tidigare beslut uttalat att personalen vid förskolor och skolor ska förhålla sig neutral vid tvister om vårdnad och umgänge m.m. Det är viktigt att en förälder inte upplever att myndigheten tar ställning för den ena parten i en pågående tvist. För berörda barn är det självfallet också av stor betydelse att personalen inte dras in i föräldrarnas konflikt utan att skolan, i så stor utsträckning som möjligt, får vara en fredad plats (se bl.a. JO 2007/08 s. 473, dnr 3028-2006). Jag vill i sammanhanget framhålla att skolan inte är en allmän plats.

Som har framgått är utgångspunkten att det är vårdnadshavaren som har mandat att fatta alla beslut som rör barnet. Det är alltså vårdnadshavaren som – om inte en domstol har beslutat något annat – bestämmer i vilken utsträckning den förälder som är utan del i vårdnaden ska få träffa barnet (se bl.a. JO:s beslut den 9 februari 1983, dnr 3079-1982, och den 12 februari 1998, dnr 20-1997). Vårdnadshavaren bestämmer även t.ex. vem som får lämna och hämta ett barn i skolan (se JO 2013/14 s. 550, dnr 6396-2011). Skolan har inte befogenhet att sätta sig över vårdnadshavarens beslut.

B.S., som var ensam vårdnadshavare, informerade skolan om att hon ansåg att det var ett problem att pappan besökte pojken i skolan. Det var naturligt att skolan i det läget förde en diskussion med B.S. om hur man skulle hantera situationen. Skolan nöjde sig dock inte med detta. Vid ett möte upprättade skolans personal en skriftlig överenskommelse om hur pappans och även farföräldrarnas besök i skolan skulle gå till.

Som jag har konstaterat är skolans främsta uppdrag att främja lärande. I detta uppdrag ligger att verka för ett gott samarbete med föräldrar. Att en förälder närvarar i skolan eller fritidshemmet ibland, för att få insyn i skolarbetet och barnets vardag, eller deltar i en aktivitet där föräldrar är inbjudna är således ett naturligt inslag och ett led i den samverkan mellan skola och föräldrar som följer av läroplanen. Detta gäller även en förälder som inte har vårdnaden om barnet så länge vårdnadshavaren inte har något emot det (jfr JO:s beslut den 12 februari 1998, dnr 20-1997).

Det är däremot inte en uppgift för skolan att agera i frågor som rör ett barns umgänge med en förälder eller en annan närstående. Föräldrar kan få stöd och hjälp av socialtjänsten för att nå samförstånd i bl.a. umgängesfrågor. Om föräldrarna inte är eniga kan frågan prövas av domstol. Mot denna bakgrund och

med beaktande av vad som har anförts om att skolan ska vara en fredad plats och att skolpersonal så långt som möjligt ska hålla sig utanför en tvist mellan föräldrar, måste utgångspunkten vara att ett barns umgänge med en förälder eller en annan närstående person ska äga rum utanför skolan.

Såvitt framkommit var syftet med pappans och farföräldrarnas besök i skolan att träffa A. Jag delar nämndens uppfattning att den skriftliga överenskommelsen har varit inriktad på frågan om hur ett umgänge mellan A. och hans pappa och farföräldrar i skolan skulle gå till. Överenskommelsen innehåller flera formuleringar som ger intryck av att skolan tog på sig att agera på ett visst sätt vid pappans och farföräldrarnas besök i skolan. Det verkar t.ex. som om skolan garanterade att det skulle finnas någon tjänsteman från skolan närvarande vid besöken och att skolan åtog sig att kontrollera att pappan och farföräldrarna hade ringt och föränmält sina besök. Enligt min bedömning medförde överenskommelsen att skolan drogs in i föräldrarnas konflikt om umgänge.

Även om jag inte ifrågasätter att avsikten var att värna A:s bästa är jag alltså kritisk mot den dåvarande rektorn för att överenskommelsen upprättades. Det kan i sammanhanget noteras att om skolan hade ansett att situationen var så allvarlig att skolan misstänkte att barnet för illa skulle skolan genast ha gjort en anmälan till socialnämnden. Några uppgifter om att förhållandena var av sådan karaktär har dock inte kommit fram.

Jag vill också uppehålla mig vid följande. Nämnden har anført att rektorn inte hade säkerställt att B.S., som har ett annat modersmål än svenska, hade förstått vad det var för överenskommelse som hon undertecknade.

När det gäller kontakter mellan skolan och hemmet är det givetvis viktigt att man från skolans sida i största möjliga mån försäkrar sig om att vårdnadshavaren/föräldern förstår vad som sägs och förstår innehållet i olika handlingar. Även när det inte är fråga om ärendehandläggning (jfr 8 § förvaltningslagen [1986:223]) kan det uppkomma situationer där det finns anledning för en myndighet att anlita en tolk.

Vad B.S. i övrigt har anført ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Med de kritiska uttalanden som jag har gjort avslutas ärendet.

Överförmyndarnämnder och överförmyndare

Kritik mot Överförmyndarnämnden i Lunds kommun för
bristande motivering av ett beslut om entledigande av en god
man och för ett svårbegripligt föreläggande till den gode
mannen

(Dnr 4561-2014)

Beslutet i korthet: Överförmyndarnämnden får kritik för

1. att ett beslut om att entlediga en god man inte var motiverat på det sätt som lagen föreskriver, och
2. att ett föreläggande till den gode mannen var svårbegripligt.

Bakgrund

Den 19 juni 2013 förordnades Lena N. som god man för sin far, A.O.N. Den 10 december 2013 fattade Överförmyndarnämnden i Lunds kommun (överförmyndarnämnden) ett beslut där det stod bl.a. följande:

Sammanfattning

Lena N. har inkommit med en förteckning där hon tagit upp fastigheten [X] som en av huvudmannens tillgångar. Av förteckningen framgick att huvudmannen ägde hälften av fastigheten vid förordnandedagen. Lena N. har också skickat in en bouppteckning med förrättningsdag den 13 juni 2013, som registrerades hos Skatteverket i augusti 2013. Av denna bouppteckning framgick att huvudmannen var ensam dödsbodelägare i dödsboet efter hustrun I.N. och att han därför stod att arva den andra hälften av ovan nämnda fastighet.

Lena N. har efter Överförmyndarnämndens begäran inkommit med nya uppgifter avseende ägarförhållandena kring fastigheten [X] där det framgår att Lena N. och hennes syster sedan den 2 september 2013 äger ¼ del vardera av fastigheten. Hon har också skickat in gåvobrev där det framgår att A.O.N. har skänkt sin del av fastigheten till Lena N. och hennes syster och att han helt har avstått ifrån tillgångarna efter I.N:s dödsbo, till förmån för dottrarna. Av läkarintyget som låg till grund för tingsrättens bedömning och som utfärdades den 19 april 2013 framgick att A.O.N. har tilltagande minnesnedsättning initialt av närminne men också senare av fjärrminne. Han saknar helt uppfattning om sin egen ekonomi och har behövt omfattande stöd av närstående för att kunna klara sig i vardagen de senaste åren. Av läkarintyget framgår också att han inte förstår innebörden av godmanskap.

Det är därför oklart om A.O.N. förstår innebörden av dessa rättshandlingar. Att Lena N. som god man tar emot en gåva ifrån A.O.N. som är hennes huvudman innebär också en jävssituation.

Gode mannen har fått möjlighet att yttra sig och inkommit med ett skriftligt yttrande. Hon uppger att det var hennes fars och mors vilja att överlåta fastigheten till Lena N. och hennes syster K.N. Modern insjuknade i slutet på mars och avled kort därefter. Inga dokument hann skrivas innan dess. A.O.N. ska ha uttryckt att han inte vill att fastigheten ska säljas. Lena N. uppger att hon och hennes syster gjorde en överenskommelse med A.O.N. i samband med att hans hustru avled. Överenskommelsen innebar att de skulle stå för ¼-del av ägandet vardera och han äga halva fastigheten. Detta

för att kunna fullfölja reparationer som var nödvändiga och tidigare avtalade med ett byggföretag. Lena N. har själv sålt sin bostadsrätt och flyttat in i fastigheten. Hon skriver också att hon anser att hon är den som bäst kan ta tillvara på A.O.N:s intressen och om hon entledigas från uppdraget så begär hon att godmanskapet ska upphöra.

Överförmyndarnämndens beslut

att entlediga Lena N. ifrån uppdraget som god man för A.O.N., så snart en ny kan utses.

Lena N. överklagade beslutet och den 28 mars 2014 upphävde Lunds tingsrätt överförmyndarnämndens beslut.

Anmälan

Lena N:s anmälan kom in till JO den 12 augusti 2014. I anmälan framförde Lena N. klagomål mot överförmyndarnämnden och anförde bl.a. att överförmyndarnämnden i samband med entledigandet försökte ”måla upp” en bild som inte stämde överens med verkligheten. Vidare gjorde hon gällande att överförmyndarnämnden hade skickat henne en begäran om yttrande som bara innehöll lagtext och som hon därmed inte förstod.

Utredning

Inledningsvis inhämtades och granskades handlingar. Vid granskningen framkom att överförmyndarnämnden den 27 mars 2014 hade skickat en begäran om yttrande till Lena N. med bl.a. följande innehåll:

Saken; Anmärkning mot förvaltning enligt föräldrabalken 16 kap 5

På grund av överlåtelse av fastighet samt avstående från arv.

Lagtext

Om överförmyndaren vid granskningen eller annars finner anledning att rikta anmärkning mot förvaltningen, skall ställföreträdaren, enligt föräldrabalken 16 kap 5 §, ges tillfälle att yttra sig inom den tid som överförmyndaren bestämmer. Om ett yttrande inte lämnas inom förelagd tid eller om överförmyndaren anser att yttrandet inte är tillfredställande skall anteckning om anmärkningen göras på den granskade handlingen. Överförmyndaren skall även genast pröva om beslut enligt någon bestämmelse i 13 eller 14 kap. behöver meddelas eller om ställföreträdaren bör entledigas eller någon annan åtgärd vidtas. Ställföreträdaren skall underrättas om en sådan anteckning och om vidtagen åtgärd.

Innan överförmyndaren tar ställning till om anmärkning skall riktas mot Er förvaltning får Ni tillfälle att yttra Er i saken. Yttrandet skall vara skriftligt och skall ha kommit in till överförmyndaren senast 2014-04-14. Om Ni väljer att inte yttra Er kommer överförmyndaren ändå att fatta beslut i frågan.

Överförmyndaren får också upplysningsvis erinra om att en anmärkning kommer att delges den som efter avslutat godmanskap är behörig att ta emot Era redovisningshandlingar och kan då komma att påverka ställningstagandet om eventuell skadeståndstalan.

Med anledning av denna begäran om yttrande vände sig Lena N. till överförmyndarnämnden och begärde ett förtydligande. Den 3 april 2014 skickade en tjänsteman ett e-postmeddelande till Lena N. med följande innehåll:

Förtydligande ang önskemål om yttrande

Överförmyndarnämnden överväger att granska din årsräkning med anmärkning eftersom din far under året gett bort halva sin fastighet i gåva till dig och din syster samt att han har avstått från arv ifrån sin avlidna hustru. Överförmyndarnämndens uppfattning är att du inte har förvaltat din fars tillgångar på ett korrekt sätt då detta förfaringsätt inte är förenligt med föräldrabalkens regler. Du har redan yttrat dig över detta, men överförmyndarnämnden får inte fatta beslut om att anmärka på din förvaltning utan att du ges möjlighet att yttra dig i denna fråga på nytt. Om du vill yttra dig, skriver du till överförmyndarnämnden. Om du inte har något ytterligare att tillägga kan du skriva detta och hänvisa till dina tidigare yttranden.

Därefter begärde JO att överförmyndarnämnden skulle lämna upplysningar om handläggningen och ge sin bedömning av den när det gällde

1. hur överförmyndarnämndens beslut den 10 december 2013 förhåller sig till föräldrabalkens bestämmelser om entledigande av god man och förvaltningslagens bestämmelser om myndigheters skyldighet att motivera slutliga beslut
2. hur överförmyndarnämnden hade utformat sitt föreläggande och sitt förtydligande av granskningen av Lena N:s årsräkning.

Den 4 november 2014 beslutade överförmyndarnämnden att skicka ett yttrande till JO med bl.a. följande innehåll:

Orsaken till att Överförmyndarnämnden entledigade Lena N. från uppdraget var att det kom till Överförmyndarnämndens kännedom att A.O.N. avstått från sitt arv samt gett hälften av sin fastighet i gåva till Lena N. och hennes syster K.N. Handlingarna var underskrivna av huvudmannen själv men av läkarintyget som låg till grund för anordnandet av godmanskap och som utfärdades den 19 april 2013 framgick att A.O.N. hade tilltagande minnesnedsättning initialt av närminne men också senare av fjärrminne. Han saknade helt uppfattning om sin egen ekonomi och hade behövt omfattande stöd av närstående för att kunna klara sig i vardagen de senaste åren. Av läkarintyget framgick också att han inte förstod innebörden av godmanskap. Överförmyndarnämnden bedömde därför att det var oklart om A.O.N. förstått innebörden av rättshandlingarna. Det bedömdes inte lämpligt att Lena N. låtit A.O.N. underteckna handlingarna med hänsyn till hans tillstånd. Att Lena N. som god man tog emot en gåva ifrån A.O.N. som var hennes huvudman innebar också en jävssituation. Lena N. bedömdes med hänsyn till detta som olämplig att vara god man till A.O.N.

Enligt 20 § förvaltningslagen skall ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Överförmyndarnämnden borde med hänsyn till detta ha motiverat beslutet om att entlediga Lena N. Överförmyndarnämnden har sett över sina handläggningsrutiner och kommer i framtiden att se till att inte motiveringar till besluten utelämnas.

Av 16 kap. 5 § föräldrabalken framgår att om överförmyndaren vid granskningen eller annars finner anledning att rikta anmärkning mot förvaltningen, skall ställföreträdaren ges tillfälle att yttra sig inom den tid som överförmyndaren bestämmer. Enligt 7 § förvaltningslagen skall myndigheten sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt. Den gode mannens roll är att bevaka huvudmannens intresse och förvalta hans egendom. Med hänsyn till att tillgångar skrevs över på Lena N. och hennes syster under 2013 fann överförmyndarnämnden anledning att rikta anmärkning mot hur Lena N. förvaltat A.O.N:s tillgångar. Hon bereddes därför tillfälle att yttra sig. Överförmyndarnämnden har i efterhand uppmärksammat att föreläggandet om yttrande inför anmärkning borde ha formulerats på ett tydligare sätt.

Överförmyndarnämnden kommer fortsättningsvis att se över formuleringen av sådana förelägganden. Lena N. hörde av sig till Överförmyndarnämnden per e-post och Överförmyndarnämnden har i ett svar per e-post förtydligt vad hon ska yttra sig över. Lena N. har därefter vid personligt sammanträffande med handläggaren av ärendet beviljats anstånd att inkomma med yttrande till den 14 juni 2014. Det är olyckligt om Lena N. inte anser sig ha fått tillräckligt klargörande besked om vad hon ska yttra sig över.

Lena N. kommenterade remissvaret.

Rättslig reglering

Entledigande av en god man m.m.

Av 11 kap. 20 § föräldrabalken, FB, framgår att en god man som gör sig skyldig till missbruk eller försummelse vid utövandet av sitt uppdrag – och som på grund av detta är olämplig för uppdraget – ska entledigas. Den gode mannen ska också entledigas om han eller hon av någon annan orsak inte längre är lämplig att inneha sitt uppdrag. Beslutet om entledigande fattas av överförmyndaren, och normalt fattas två beslut samtidigt: dels ett beslut om att entlediga den gode mannen, dels ett beslut om att förordna en ny god man. Om ett slutligt beslut om entledigande inte kan ges omedelbart, anges i paragrafens andra stycke att överförmyndaren får besluta att den gode mannen ska skiljas från sitt uppdrag för tiden till dess ärendet avgörs, om dröjsmålet skulle medföra fara för den som godmanskapet avser (ett s.k. interimistiskt beslut).

I 7 § förvaltningslagen (1986:223), FL, står det att varje ärende där någon enskild person är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Myndigheten ska sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt. Även på andra sätt ska myndigheten underlätta för den enskilde att ha med myndigheten att göra.

Enligt 20 § FL ska ett beslut där en myndighet avgör ett ärende innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis i vissa situationer, bl.a. om beslutet inte går någon part emot, om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen eller om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma skälen.

Kravet på att en myndighet ska motivera sina beslut har som syfte att garantera att ärendena prövas på ett omsorgsfullt, sakligt och enhetligt sätt. Att myndigheten motiverar sina beslut innebär även att det är lättare för parter och andra att förstå besluten, kontrollera att besluten är riktiga och bedöma om det kan löna sig att överklaga besluten (se Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, tredje uppl., 2010, s. 231). Motiveringsplikten innebär att en myndighet i sina beslut är skyldig att redovisa ”hjärtpunkterna” i skälen. Även om man inte kan begära att en förvaltningsmyndighets beslut ska efterlikna domstolarnas domar, måste besluten göra det begripligt för parterna vilka faktiska förhållanden som är avgörande, vilka rättsregler som är tillämpliga och hur myndigheten har resonerat på de punkter där meningarna kan gå isär (se Hellners och Malmqvist, a.a., s. 237).

Överförmyndarens granskning av en god mans förvaltning

Enligt 16 kap. 3 § första stycket FB ska överförmyndaren granska gode mäns verksamhet med ledning av de förteckningar, årsräkningar, sluträkningar samt andra handlingar och uppgifter angående förvaltningen som har lämnats in. Av 5 § första stycket i samma kapitel framgår att om överförmyndaren vid granskningen eller på annat sätt finner anledning att rikta anmärkning mot förvaltningen, ska den gode mannen ges tillfälle att yttra sig. I paragrafens andra stycke anges bl.a. att om den gode mannen inte yttrar sig i tid ska en anteckning om anmärkningen göras på den granskade handlingen.

Syftet med att låta den gode mannen yttra sig är att han eller hon ska ges möjlighet att ge sin syn på saken och komma in med eventuella kompletteringar. Yttrandet fyller därmed en viktig funktion i att reda ut eventuella missförstånd och oklarheter så att överförmyndaren inte riktar anmärkningar mot förvaltningen på felaktiga grunder.

I ett beslut den 3 december 2014 anförde *JO Lindström* följande:

Bedömning

Överförmyndarnämndens beslut den 10 december 2013

Enligt 20 § FL har överförmyndarnämnden haft en skyldighet att i beslutet ange de skäl som har bestämt utgången. Det betyder att beslutet skulle ha innehållit ett besked om att nämnden ansåg att Lena N. inte var lämplig för sitt uppdrag och varför nämnden gjorde den bedömningen. Detta går emellertid inte att utläsa av nämndens beslut och beslutet är därför inte motiverat på det sätt som föreskrivs i 20 § FL.

Utformningen av överförmyndarnämndens föreläggande

Den begäran om yttrande som överförmyndarnämnden skickade till Lena N. är otydligt formulerad. Som Lena N. har angett i sin anmälan till JO innehöll föreläggandet i stort sett enbart lagtext. De rubriker som har angetts på föreläggandet kan ge viss ledning i fråga om vad som gjorde att överförmyndarnämnden övervägde en anmärkning. Detta har emellertid inte varit tillräckligt. Föreläggandet är svårbegripligt och stämmer alltså inte med regleringen i 7 § FL.

Sammanfattning

Det jag har redovisat ovan innebär att jag har noterat brister såväl i motiveringen av överförmyndarnämndens beslut som i utformningen av föreläggandet till Lena N. Överförmyndarnämnden förtjänar kritik för detta.

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

Länsstyrelsen i Skåne län utövar tillsyn över Överförmyndarnämnden i Lunds kommun. Ett exemplar av detta beslut ska därför skickas till länsstyrelsen.

Ärendet avslutas.

Kritik mot Överförmyndarnämnden i Västerås stad för bristande motivering av ett beslut om att entlediga en god man

(Dnr 4248-2014)

Beslutet i korthet: Överförmyndarnämnden beslutade att entlediga en person från ett uppdrag som god man. Beslutet var inte motiverat på det sätt som föreskrivs i 20 § förvaltningslagen (1986:223) och nämnden får kritik.

Anmälan

Robert M. framförde i en anmälan, som kom in till JO den 23 juli 2014, klagomål mot Överförmyndarnämnden i Västerås stad (överförmyndarnämnden) med anledning av att nämnden hade beslutat att entlediga honom som god man för N.N. I sin anmälan uppgav Robert M. bl.a. att han aldrig fick reda på orsaken till entledigandet. När han vände sig till överförmyndarnämndens ”chef” [överförmyndarnämndens direktör, JO:s anm.] Barbro Hovebro för att få reda på skälen för beslutet svarade hon bara att han fick överklaga beslutet.

Till anmälan bifogades bl.a. överförmyndarnämndens beslut om entledigande, överförmyndarnämndens yttrande till Västmanlands tingsrätt, delar av ett protokoll från tingsrätten med ett beslut om undanröjande av överförmyndarnämndens beslut och överförmyndarnämndens komplettering av överklagandet av tingsrättens beslut till Svea hovrätt.

Utredning

Vid granskningen av de handlingar som Robert M. bifogat till sin anmälan framkom att han den 21 augusti 2012 hade entledigats som god man av överförmyndarnämnden. Av ett utdrag från överförmyndarnämndens protokoll framgick bl.a. följande:

Saken: Entledigande av god man och förordnande av ny god man.

Beslut: Överförmyndarnämnden beslutar att entlediga Robert M., [personnummer], från uppdraget som god man för N.N. Nämnden uppdrar åt Överförmyndarförvaltningen att bestämma datum för när bytet av god man kan ske samt förordnande av ny god man.

Datum för byte av god man meddelas av Överförmyndarförvaltningen.

Motivering: Av 11 kap. 20 § föräldrabalken följer att en god man [som] inte längre är lämplig att inneha uppdraget, ska entledigas.

Som god man företräder ställföreträdaren sin huvudman. En god man ska omsorgsfullt fullgöra sina skyldigheter och alltid handla på det sätt som bäst gagnar den enskilde. Den 23 maj 2012 inkom ett klagomål från huvudmannens boende gällande gode mannen Robert M. Inkomna klagomål samt en samlad bedömning av ärendet gör att det kan ifrågasättas huruvida Robert M:s agerande på bästa sätt gagnar den enskilde.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts är Robert M. inte lämplig att inneha uppdraget som god man för N.N., varför han ska entledigas.

Ärendebeskrivning: Genom Västmanlands tingsrätts beslut den 18 november 2011 anordnades godmanskap för N.N. med uppdrag för Robert M. att bevaka N.N:s rätt, förvalta hans egendom och sörja för hans person.

Robert M. har beretts tillfälle att yttra sig över ett eventuell enledigande och vill kvarstå som god man.

Hur man överklagar: se [bilaga](#).

ÖVERFÖRMYNDARNÄMNDEN I VÄSTERÅS STAD

Med anledning av detta uppmanades överförmyndarnämnden att yttra sig över motiveringen i beslutet. Av yttrandet skulle särskilt framgå hur beslutet förhåller sig till bestämmelsen i 20 § förvaltningslagen (1986:223) om myndigheters skyldighet att motivera beslut. Berörda befattningshavare skulle ges tillfälle att lämna synpunkter och det skulle framgå av remissvaret att detta skett. Slutligen skulle myndigheten redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

I ett yttrande framförde överförmyndarnämnden följande:

Sammanfattning

Överförmyndarnämnden (fortsättningsvis nämnden) anser att motiveringen till nämndens beslut att entlediga Robert M. i huvudsak uppfyller de krav som ställs i 20 § förvaltningslagen. Nämnden anser dock i efterhand att motiveringen hade kunnat vara mer utförlig och detaljerad. Med anledning av det kommer nämnden se över hur beslut motiveras för att säkerställa att kraven i 20 § förvaltningslagen säkerligen uppfylls framöver.

Nämndens motivering av beslut i allmänhet

När nämnden fattar beslut genom vilket ett ärende avgörs tillämpar nämnden förvaltningslagens 20 § om motivering av beslut. Nämnden är medveten om att ett sådant beslut som huvudregel, och i de allra flesta fall, ska innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Ärenden om entledigande av ställföreträdare kan vara av varierande natur. I vissa fall är det lätt att peka på en specifik händelse eller åtgärd som ställföreträdaren har vidtagit eller underlåtit att vidta, som visar att ställföreträdaren inte längre är lämplig och därför ska entledigas. Det kan exempelvis röra sig om en ställföreträdare som har underlåtit att lämna redovisning över sitt uppdrag. I sådana fall, där bedömningen av lämpligheten är relativt enkel att göra, är det också okomplicerat att på ett tydligt sätt motivera vad beslutet grundar sig på.

Nämndens motivering av det i ärendet aktuella beslutet

I det förevarande fallet har det varit en rad händelser – som var för sig inte nödvändigtvis är tillräckliga för att fatta beslut om entledigande på grund av olämplighet – som ligger till grund för bedömningen som nämnden har gjort. I motiveringen har nämnden sammanfattat händelseförloppen genom att hänvisa till de klagomål som inkommit till nämnden samt till en samlad bedömning i ärendet. Nämnden kan i efterhand hålla med om att motiveringen kan uppfattas som väl kortfattad och knapphändig och att motiveringen därför ligger i gränslandet för att uppfylla kraven som ställs i 20 § förvaltningslagen.

Varför beslutet motiverats kortfattat kan, åtminstone delvis, förklaras med att Robert M. innan beslutet fattades fick ta del av och bereddes möjlighet att yttra sig över den klagoskrift som lämnats till nämnden. Genom detta anser nämnden att han har fått kännedom om innehållet i skriften. Nämnden ansåg därför att det var obehövt att mer i detalj redogöra för innehållet. Nämnden kan dock i efterhand ifrågasätta om det var uppenbart obehövt, vilket enligt 20 § 1 st 1 p förvaltningslagen krävs för att skälen till beslutet ska kunna utelämnas.

Ytterligare en anledning till varför beslutet motiverats kortfattat är att nämnden, med hänsyn till skyddet för Robert M:s personliga förhållanden, har velat vara återhållsam med att i detalj beskriva på vilket sätt Robert M. har agerat på ett inte lämpligt sätt. Detta har skett för att inte ”svartmåla” Robert M. i onödan.

Robert M. har i anmälan uppgett att han frågat överförmyndarnämndens direktör Barbro Hovebro om orsaken till varför han har entledigats. Enligt Robert M. har direktören hänvisat till att han kan överklaga nämndens beslut. Enligt direktören har hon haft längre samtal med Robert M. I samtalen, som ägt rum efter att beslutet om entledigande fattats, har direktören förklarat och förtydligat på vilka grunder Robert M. har entledigats. Han har bland annat informerats om varför det har varit olämpligt att skriva en fullmakt på så sätt som har gjorts och att han inte i tillräcklig omfattning har utrett om huvudmannen har kunnat ha nytta av permobilen och därför skyndat på inköpet i onödan. I samtalen har direktören även hänvisat till klagoskriften.

Nämndens motivering av beslut i framtiden

Nämnden vill poängtera att de flesta beslut som den fattar motiveras mer utförligt och konkret än vad som har gjorts i det nu aktuella fallet. Nämnden har med anledning av denna anmälan gjort en översyn över rutinerna för motivering av beslut och kommer i framtiden att säkerställa att beslut motiveras på ett klart, tydligt och tillräckligt utförligt sätt och att det sker med hänvisning till de faktiska omständigheter som ligger till grund för beslutet.

Robert M. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 3 december 2014 anförde *JO Lindström* följande:

Bedömning

Den rättsliga regleringen

Enligt huvudregeln i 20 § första stycket förvaltningslagen ska ett beslut, varigenom en myndighet avgör ett ärende, innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock helt eller delvis utelämnas

1. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen
2. om beslutet rör tjänstetillsättning, antagning för frivillig utbildning, betygsättning, tilldelning av forskningsbidrag eller något jämförbart
3. om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något jämförbart förhållande
4. om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma skälen
5. om ärendet gäller meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen och det inte är fråga om prövning i högre instans efter överklagande.

Kravet på att en myndighet ska motivera sina beslut har som syfte att garantera att ärendena prövas på ett omsorgsfullt, sakligt och enhetligt sätt. Att myndigheten motiverar sina beslut innebär även att det är lättare för parter och andra att förstå besluten, kontrollera att besluten är riktiga och bedöma om det kan

löna sig att överklaga besluten (se Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, tredje uppl., 2010, s. 231). Motiveringsplikten innebär att en myndighet i sitt beslut är skyldig att redovisa ”hjärtpunkterna” i skälen. Även om man inte kan begära att förvaltningsmyndigheternas beslut ska efterlikna domstolarnas domar, måste besluten göra det begripligt för parten vilka faktiska förhållanden som är avgörande, vilka rättsregler som är tillämpliga och hur myndigheten har resonerat på de punkter där meningarna kan gå isär (se Hellners och Malmqvist, a.a., s. 237).

Vad som behöver anges i ett beslut är även beroende av vad som redan är känt för parten. Om beslutet endast innebär ett fastställande av ett tidigare, preliminärt beslut som parten har fått del av, kan motiveringen ofta inskränkas till en hänvisning till det föregående beslutet och till att inget nytt kommit fram som gett anledning att gå ifrån detta. Om en myndighets avslagsbeslut grundas på ett yttrande från en annan myndighet och yttrandet kommunicerats med parten, kan det vara tillräckligt att hänvisa till det yttrandet som skäl för avslagsbeslutet (se Hellners och Malmqvist, a.a., s. 239).

Trots att en part har fått del av utredningsmaterialet under handläggningen, kan det i vissa fall finnas skäl för myndigheten att motivera ett avslagsbeslut. Så kan exempelvis vara fallet om en part riktat invändningar mot vissa sakuppgifter. Under sådana förhållanden bör det framgå av beslutet vilka överväganden som myndigheten har gjort med anledning av de motstridiga uppgifterna. Om myndigheten avstår från att göra det kan parten få uppfattningen att hans eller hennes synpunkter inte har beaktats (se JO 1994/95 s. 390).

Som nämnts ovan finns det en möjlighet för myndigheter att helt eller delvis utelämna skälen om det ”av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen”. Orden ”uppenbart obehövt” visar att lagstiftaren avsett att undantaget bara ska komma till användning i undantagsfall. Så kan exempelvis vara fallet när en myndighet beslutar att avskryva ett ärende. Vidare kan en myndighet avstå från att motivera ett beslut om inte något väsentligt partsintresse därigenom eftersätts. Exempel på en sådan situation är när en överinstans avstår från motivering eftersom den inte finner skäl att ändra ett överklagat beslut som är tillfredsställande motiverat. Om en part uttryckligen begärt att få reda på skälen för myndighetens beslut, finns det knappast något utrymme för att tillämpa det aktuella undantaget (se Hellners och Malmqvist, a.a., s. 245).

Utformningen av överförmyndarnämndens beslut

Inledningsvis vill jag framhålla att överförmyndarnämndens beslut om att entlediga Robert M. som god man har inneburit myndighetsutövning mot en enskild. Beslutet är, enligt min mening, inte av den karaktären att det varit uppenbart obehövt för myndigheten att upplysa om skälen. Överförmyndarnämnden har alltså varit skyldig att i sitt slutliga beslut ange de skäl som har bestämt utgången.

I beslutet har överförmyndarnämnden enbart angett att det inkommit klagomål mot Robert M:s sätt att sköta sitt uppdrag. Det närmare innehållet i klagomålen anges inte. Dessa förhållanden och en ”samlad bedömning av ärendet”

gjorde att det enligt överförmyndarnämnden kunde ifrågasättas om Robert M. agerade på ett sätt som gagnade huvudmannen. Mot bakgrund av dessa omständigheter ansåg nämnden att Robert M. inte var lämplig att inneha uppdraget som god man.

Enligt överförmyndarnämnden var det bl.a. ambitionen att inte ”svartmåla” Robert M. som gjorde att klagomålen inte redovisades i beslutet. Jag vill för egen del framhålla att det är en självklarhet att myndigheter i sina beslut inte ska ägna sig åt att svartmåla eller på annat sätt chikanera enskilda. Att objektivt redogöra för de klagomål som har kommit in är emellertid något helt annat. Viljan att inte bidra till att en enskild framstår i ofördelaktig dager får inte leda till att myndigheten helt avstår från att redovisa utredningen i ärendet. En grundförutsättning för att parter – och andra som tar del av beslutet – ska förstå hur en myndighet har kommit fram till sin slutsats, är att det i beslutet åtminstone i allmänna ordalag redovisas vad som har kommit fram under handläggningen.

Överförmyndarnämnden har vidare lyft fram att det i vissa fall kan vara lätt att peka på en specifik händelse som gör att ställföreträdaren inte längre är lämplig för uppdraget och därför ska entledigas. I sådana fall är det enligt överförmyndarnämnden också okomplicerat att på ett tydligt sätt motivera vad beslutet grundar sig på. I fråga om beslutet att entlediga Robert M. var det enligt överförmyndarnämnden däremot en rad händelser – som var för sig inte nödvändigtvis var tillräckliga för ett entledigande – som låg till grund för beslutet. Enligt min mening är det förhållandet att en relativt komplex bedömning ligger bakom en myndighets beslut inte skäl för att göra avkall på motiveringsplikten, snarare tvärtom. I dessa fall ligger det ett särskilt ansvar på myndigheten att på ett pedagogiskt sätt förklara skälen för beslutet.

Sammanfattningsvis innebär detta att överförmyndarnämnden i sitt beslut borde ha redovisat de klagomål som hade kommit in mot Robert M. För de fall han framfört synpunkter på klagomålen borde även dessa ha angetts i beslutet. Slutligen borde myndigheten, för att göra beslutet begripligt, ha förklarat hur omständigheterna värderats och vad som lades till grund för slutsatsen att Robert M. inte längre var lämplig att inneha uppdraget som god man. Det har inte varit tillräckligt att, som överförmyndarnämnden gjort, hänvisa till en något kryptisk ”samlad bedömning”. Överförmyndarnämnden förtjänar kritik för beslutets bristfälliga motivering.

Länsstyrelsen i Västmanlands län utövar tillsyn över Överförmyndarnämnden i Västerås stad. Ett exemplar av detta beslut ska därför skickas till länsstyrelsen.

Ärendet avslutas.

Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

Allvarlig kritik mot vissa vårdgivare för att man har ingått avtal om journalföring med ett företag trots att detta inte varit förenligt med regelverket om sekretess inom hälso- och sjukvården

(Dnr 3032-2011)

Beslutet i korthet: Vårdgivare inom Västra Götalandsregionen och Stockholms läns landsting har ingått avtal med ett företag om hjälp med journalföring av patientuppgifter. Enligt avtalen agerar företaget som ett personuppgiftsbiträde i förhållande till vårdgivaren (som är personuppgiftsansvarig). Avtalen innebär att vårdgivaren tillåter att läkarsekreterare som är anställda hos företaget på distans lyssnar av inlästa diktat och skriver in uppgifterna i patientens journal. Hanteringen är helt elektronisk och uppgifter lagras aldrig utanför landstingets/regionens it-system.

Enligt 25 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, råder en stark sekretess till skydd för uppgifter om patienter inom den allmänna hälso- och sjukvården. Reglerna om behandling av personuppgifter inom hälso- och sjukvården har inte någon direkt betydelse för hur sekretessfrågan ska prövas; frågan om en vårdgivare kan lämna ut sekretessbelagda uppgifter till ett personuppgiftsbiträde eller till personal hos biträdet ska prövas på vanligt sätt enligt OSL.

JO konstaterar att läkarsekreterarna hos företaget inte omfattas av den tystnadsplikt enligt OSL som gäller för vårdgivarens egen personal. Frågan om huruvida uppgifterna i patientjournalerna kan göras tillgängliga för läkarsekreterarna är därför i första hand beroende av om ett utlämnande kan ske utan att det innebär men (dvs. skada) för den som skyddas av sekretessen.

Läkarsekreterarna har en avtalsreglerad tystnadsplikt i förhållande till arbetsgivaren (dvs. företaget). Vidare följer av regelverket om behandling av personuppgifter en sorts tystnadsplikt för den som behandlar uppgifterna. Enligt JO är dessa ”alternativa” tystnadsplikter för läkarsekreterarna inte tillräckliga för att anse att ett utlämnande kan ske utan att det innebär men (skada) för den som skyddas av sekretessen. Vid bedömningen har – mot bakgrund av att de uppgifter som behandlas enligt avtalen är av mycket integritetskänsligt slag – vikt lagts bl.a. vid att vårdgivarens egen personal kan dömas för brott mot tystnadsplikt om en sekretessbelagd uppgift felaktigt röjs, medan så inte är fallet när det gäller läkarsekreterare som är anställda i företaget. Ett utlämnande har inte heller haft stöd i någon av de sekretessbrytande bestämmelser som finns i 10 kap. OSL eller i en lag eller förordning som OSL hänvisar till.

JO:s slutsats är att vårdgivarna inte har haft rättsligt stöd för att på det sätt som skett lämna ut sekretessbelagda uppgifter om patienter för

journalföring av företagets läkarsekreterare. Enligt JO är det anmärkningsvärt att vårdgivarna inte har ägnat sekretessaspekterna större uppmärksamhet i samband med att avtalen ingicks. Vårdgivarna får allvarlig kritik för att de har ingått avtal som innebär att landstinget/regionen lämnar ut patientuppgifter för journalföring av anställda vid ett företag, trots att detta inte är förenligt med regelverket om sekretess.

Innehåll

Innehåll	607
1. Anmälan	608
2. Utredning	608
2.1 Yttrande från Primärvårdsstyrelsen i Västra Götalandsregionen	608
2.2 Yttrande från Styrelsen för Angeredes Närsjukhus i Västra Götalandsregionen	610
2.3 Yttrande från Styrelsen för Stockholms läns sjukvårdsområde (SLSO) i Stockholms läns landsting	610
2.4 Yttrande från Socialstyrelsen	612
2.5 Yttrande från Datainspektionen	615
3. Bedömning	616
3.1 Inledning	616
3.2 Regler om sekretess och tystnadsplikt m.m.	618
3.2.1 Sekretess inom den allmänna hälso- och sjukvården m.m.	618
3.2.2 Bestämmelser om tystnadsplikt för personal inom hälso- och sjukvården m.m.	619
3.2.3 Gäller någon form av tystnadsplikt för personalen (läkarsekreterare) som utför journalföringen hos personuppgiftsbiträdet?	621
3.3 Sekretessbrytande bestämmelser i OSL	623
3.3.1 Den sekretessbrytande bestämmelsen om nödvändigt utlämnande i 10 kap. 2 § OSL	623
3.3.2 Den sekretessbrytande bestämmelsen om utlämnande med förbehåll i 10 kap. 14 § OSL	624
4. Sammanfattande synpunkter	624
4.1 Utgångspunkter	624
4.2 Har det funnits rättsliga förutsättningar för vårdgivarna att lämna ut patientuppgifter på det sätt som följer av avtalen?	625
4.3 Avslutande synpunkter	627
4.4 Övrigt	627

1. Anmälan

I en anmälan anförde Karl T. bl.a. att JO borde granska om sekretessen för journalförda uppgifter om patienter upprätthålls när uppgifterna överförs till ett privat bolag, Conscriptor, för att därefter behandlas av bolagets anställda i deras bostäder. Han hänvisade till en artikel som hade varit publicerad i dagstidningen Bohusläningen den 3 juni 2011.

Av artikeln framgick bl.a. följande. Conscriptors affärsidé är att hjälpa till med hanteringen av patientjournaler när den ordinarie personalen inom sjukvården inte hinner med. Uppdrag utförs åt sjukhus och vårdcentraler i hela Sverige. Företaget har utvecklat en egen teknisk plattform och kan kommunicera med de olika system för databehandling som de olika vårdgivarna använder sig av. De flesta av företagets anställda arbetar på distans från den egna bostaden.

2. Utredning

I anmälan och tidningsartikeln nämndes vissa vårdinrättningar. JO hämtade in kopior av avtal mellan Conscriptor och Stockholms läns sjukvårdsområde (SLSO) inom Stockholms läns landsting samt mellan Conscriptor och Vårdcentralen i Hindås, Västra Götalandsregionen.

Därefter begärde JO att dels vederbörande nämnd inom Västra Götalandsregionen, dels Styrelsen för SLSO skulle yttra sig till JO. Yttrandena skulle – bl.a. mot bakgrund av den sekretess som gäller inom hälso- och sjukvården för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden (25 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL) – avse vilka överväganden som hade gjorts innan uppgifter om patienter hade överförts från landstinget/regionen till Conscriptor.

Av en skrivelse från Juridiska enheten vid Västra Götalandsregionens regionkansli framgick att Conscriptor hade anlits av primärvården och Ange-rends Närsjukhus, samt att yttranden hade inhämtats från de nämnder som är ansvariga för dessa verksamheter.

2.1 Yttrande från Primärvårdsstyrelsen i Västra Götalandsregionen

I sitt yttrande anförde Primärvårdsstyrelsen bl.a. följande (omnämnda bilagor har utelämnats):

Utredning

Conscriptor AB är ett företag som tillhandahåller tjänster för digital journalhantering på distans till ett flertal vårdgivare i Sverige. Västra Götalandsregionen anlitar företaget genom en beställning som görs av respektive verksamhetschef. Behovet av att anlita en extern leverantör har uppkommit som en följd av kravet i primärvården på att diktat ska vara inskrivna i patientjournalen inom fem dagar, vilket man inte alltid har kunnat leva upp till med ordinarie personal.

När det är aktuellt att anlita Conscriptor träffas första gången ett lokalt avtal mellan verksamhetschefen och företaget, se exempel på avtal i bilaga 2. I detta tydliggörs att vårdgivaren är personuppgiftsansvarig och att

Conscriptor agerar personuppgiftsbiträde. Conscriptor svarar för att behandlingen av personuppgifter sker enligt Personuppgiftslagen och enligt kundens instruktioner. Conscriptor ansvarar i sitt arbete som personuppgiftsbiträde för att vidta de säkerhetsåtgärder som avses i personuppgiftslagen 31 § första stycket samt i enlighet med kundens policy och riktlinjer för informationssäkerhet. Regionens information till personal bifogas, bilaga 3.

I avtalet anges att kunden har rätt att låta auktoriserad revisor eller annan av Conscriptor godkänd person granska Conscriptors hantering av kundens material i syfte att kontrollera att företaget uppfyller överenskomna säkerhetskrav. Primärvården har inte funnit anledning att göra detta.

Primärvården har granskat det avtal som används och har inte funnit något som visar på brister i förhållande till lagstiftningen eller regionens riktlinjer för informations-säkerhet.

Teknisk lösning

Conscriptors sekreterare kopplar upp sin dator till Västra Götalandsregionens nätverk via en säker förbindelse (VPN) med RSA-autentisering (inloggningsdosa) och med programvara som omöjliggör kommunikation med lokal utrustning inom Conscriptor. Inom regionens nätverk sker inloggning på en Citrixserver där ytterligare en inloggning sker till VGR:s journalsystem Medidoc eller Journal III. Programvaran för digital diktering – MedSpeech – plockar notat ur arbetslistan för att lyssna av diktaten samt skriva in dem i journalsystemet. Det finns spärrar som utesluter att ta skärmbilder för lagring på lokal dator och Citrixservern krypterar all trafik som sänds till/från Conscriptors dator.

Behörighet för inloggning till regionens nät sker via anmälan till fjärraccess och godkänns av IT-chef inom Primärvården. Behörighet för inloggning till journalsystem görs av verksamhetschef på vårdcentralen.

Regionen använder samma system och rutiner för egen personal som arbetar på äldreboende med skillnaden av att regionens personal använder SITHS-kort (tjänstekort) för autentisering istället för RSA-autentisering.

Bedömningen är att den tekniska lösningen har en mycket hög säkerhet ur ett IT-perspektiv.

Sammanfattande bedömning

Det faktum att Conscriptors läkarsekreterare i så stor omfattning utför arbetsuppgifterna i hemmet har inte varit känt för Primärvården innan JO-anmälan aktualiserade frågan.

När vi som vårdgivare utför denna typ av uppgifter i vår egen verksamhet sker det i lokaler där endast primärvårdens egen personal har tillträde. Detta innebär att samtliga omfattas av och är väl införstådda med reglerna för sekretess och den praktiska hanteringen av sekretessbelagd information. Vårdgivaren kan också kontrollera efterlevnaden.

När det gäller arbete som sker i hemmiljö kan primärvården, trots samma höga säkerhet i tekniska lösningar och personalens goda kunskap om hur sekretessbelagd information hanteras, aldrig kontrollera omgivningsfaktorer, även om vi inte har anledning att betvivla att säkerheten är fullgod.

Slutsats

Primärvården Västra Götalandsregionen har förtroende för Conscriptor som leverantör av tjänst för journalhantering. Primärvården uppfattar att den tekniska säkerheten är mycket hög och att sekretessfrågorna är väl omhändertagna hos Conscriptor.

Eftersom Primärvården Västra Götalandsregionen inte kan kontrollera omgivningsfaktorer i hemmiljö är ställningstagandet att de uppgifter som

tjänsten omfattar ska utföras i leverantörens lokaler. I Västra Götalandsregionens pågående upphandling av läkarsekreterartjänster är detta ett krav som är med i krav-specifikationen. Efter kontakt med regionens inköpsavdelning gavs besked om att nytt avtal bedöms vara klart under våren 2012.

Till yttrandet hade fogats kopior av dels ett ”journalhanteringsavtal” mellan Conscriptor och Barn- och Ungdomsmottagningen i Skene, dels en informationskrift rubricerad ”informationssäkerhet VID DATORN PÅ JOBBET”.

2.2 Yttrande från Styrelsen för Angereds Närsjukhus i Västra Götalandsregionen

I sitt yttrande anförde Styrelsen för Angereds Närsjukhus (ANS) bl.a. följande (omnämnda bilagor har utelämnats):

Överväganden inför köp av tjänst

ANS har skyldighet att säkra att patientdokumentationen är uppdaterad enligt Hälso- och sjukvårdslagen. För att leva upp till de lagstadgade kraven kring patient- dokumentationen har verksamheten på ANS varit tvungen att periodvis förstärka bemanningen inom detta område. Det har skett genom köp av tjänst från externt företag.

Överenskommelse hantering av personuppgifter

ANS har tillsammans med Conscriptor upprättat underlag till överenskommelse för hur journaler ska hanteras, (bilaga 2).

Enligt överenskommelsen agerar Conscriptor som personuppgiftsbiträde och ska behandla personuppgifter enligt personuppgiftslagen och har ansvar för att vidta de säkerhetsåtgärder som avses i personuppgiftslagen, 31 §, samt att personuppgifterna behandlas i enlighet med Västra Götalandsregionens informationssäkerhetspolicy.

Conscriptor anger att tjänsten utförs med diktering som överförs krypterad till säker server. Vid journalskrivning på distans sparas ingen känslig information på den lokala datorn, utan bara på den säkra servern/serverklustret. All information hanteras lokalt på den av Västra Götalandsregionen tillhandahållna servermiljön. Conscriptor ska enligt överenskommelsen logga all aktivitet. För ytterligare information om den tekniska lösningen hänvisas till beskrivningen som primärvården lämnat i sitt yttrande, som överensstämmer med teknisk lösning för ANS.

Slutsats

Det finns inte något skäl att tro att gällande sekretessregler enligt överenskommelsen inte har efterlevts.

Till yttrandet hade fogats en handling rubricerad ”Utdrag ur överenskommelse ANS–Conscriptor”.

2.3 Yttrande från Styrelsen för Stockholms läns sjukvårdsområde (SLSO) i Stockholms läns landsting

I sitt yttrande anförde Styrelsen för SLSO bl.a. följande:

Avtal tecknades med Conscriptor AB den 1 december 2009 efter en förenklad upphandling där ifrågavarande leverantör lämnade det bästa anbudet på efterfrågade tjänster.

I avtalet med leverantören regleras skyldigheten att upprätthålla sekretess och säkerhet kring patienten på följande sätt:

”Avroparen är personuppgiftsansvarig. Leverantören agerar personuppgiftsbiträde och behandlar personuppgifter utifrån innehållet i detta ramavtal och dess bilagor. Leverantören tillser att behandling av personuppgifter sker enligt personuppgiftslagen (SFS 1998:204). Leverantören ansvarar för i sitt arbete som personuppgiftsbiträde att vidta de säkerhetsåtgärder som avses i Personuppgiftslagen, 31 § första stycket”.

För att säkerhetsställa att denna paragraf följs har leverantören upprättat följande rutiner:

Samtliga anställda genomgår en internutbildning där de bland annat går igenom hantering av login, sekretess och rutiner för PUL uppgifter.

Leverantören har tydliga anställningsbevis som muntligen går igenom med var och en innan ny personal skriver under dessa. Detta görs för att säkerställa att personen förstår innebörden av det ingångna avtalet. I avtalet regleras sekretess samt rutiner för hantering av de uppgifter man får tillgång till i sin anställning. Samtliga anställda har ett anställningsbevis där bland annat sekretessen regleras. Sekretessen gäller även när personalen undantagsvis arbetar från sitt hemmakontor/distansarbetsplats. Avtalet som tecknas med den anställde ser något olika ut beroende på befattning men under stycke ”Sekretess” är alla avtal exakt likalydande:

Sekretessbestämmelse i anställningsbevis:

”Medarbetaren är informerad om att Bolaget i sin verksamhet agerar personuppgiftsbiträde för sina uppdragsgivare. Såsom varandes personuppgiftsbiträde har Bolaget åtagit sig dels för Bolagets räkning, dels för sin personals räkning att efterleva lagar kring hantering av personuppgifter inom hälso- och sjukvårdsområdet.

Medarbetaren är införstådd av vikten av dessa åtagande och åtar sig att följa desamma. Vidare kommer Medarbetaren löpande delges Bolagets samt Bolagets uppdragsgivares informationssäkerhetspolicies och det åligger Medarbetaren att agera i enlighet med dessa och meddela Bolaget vid misstanke av bristande uppfyllelse avseende dessa.

Medarbetaren är medveten om att tjänsten innebär tillgång och hantering av personuppgifter som skyddas av bland annat, men inte uteslutande av, Offentlighets- och sekretesslagens (2009:400), Patientdatalagen (2008:355) och Personuppgiftslagen (1998:204). Tystnadsplikt gäller således avseende all information och uppgifter som Medarbetaren har fått tillgång till genom anställningen på Bolaget.

Vid varje överträdelse av denna sekretessbestämmelse skall Medarbetaren till Bolaget utge ett skadestånd motsvarande den skada företaget kan dokumentera att det lidit på grund av överträdelsen. Det åligger företaget att påvisa skadans omfattning”.

Conscriptor ansluter direkt mot SLSOs datalager dvs. ingen data flyttas över till leverantören, utan alla journaler, ljudfiler etc. hanteras uteslutande lokalt hos SLSO med landstingets krav på autentisering. Leverantören använder sig av virtuella datorer på en plattform som heter VirCon 5.5. Miljön driftas i ett datacenter med mycket hög säkerhet och har en sådan karaktär att det är säkerhetsklassat dvs. det ingår som ett objekt som har intresse för rikets säkerhet. Ingen lokal data sparas, dvs. det finns inga överlappande lager mellan den lokala klienten och den virtuella maskinen. Leverantören använder vidare sk. ”full end point” kryptering, dvs. det finns en krypterad förbindelse mellan lokal maskin och den virtuella miljön. Ingen lokal anslutning tillåts (går) att ansluta till VirCon 5.5. Därmed går det inte att ansluta en extern skrivenhet till miljön för lokala utskrifter. Man kan inte heller öppna en webbläsare eller använda ”print Screen” funktioner.

Leverantörens hantering av sekretess för personal enligt beskrivning ovan, i kombination med den säkra datamiljön gör att sekretess kring patienten kan anses vara tillfyllest.

2.4 Yttrande från Socialstyrelsen

Därefter remitterade JO ärendet till Socialstyrelsen och begärde att styrelsen skulle yttra sig. Yttrandet skulle avse frågan om det hade funnits rättsliga förutsättningar för regionen/landstinget att överföra uppgifter om patienter till Conscriptor.

I sitt remissvar anförde Socialstyrelsen bl.a. följande:

Yttrande

De rättsliga förutsättningarna för vårdgivaren att överföra uppgifter om patienter till Conscriptor AB (Härefter Conscriptor) följer av personuppgiftslagen (1998:204). Enligt personuppgiftslagen så finns det en möjlighet för den personuppgifts-ansvarige, i detta fall vårdgivaren, att anlita ett personuppgiftsbiträde, Conscriptor, som behandlar personuppgifter för den personuppgifts-ansvariges räkning. Även om en personuppgifts-ansvarig anlitar ett personuppgiftsbiträde är det alltid den personuppgifts-ansvarige som har ansvaret gentemot de registrerade. Person-uppgifts-ansvaret kan inte överlåtas. Det ligger därigenom ett långtgående ansvar på de vårdgivare som anlitar Conscriptor för att säkerställa och följa upp att sekretessen beaktas och att nödvändiga säkerhetsåtgärder vidtas hos Conscriptor.

Bakgrund

Aktiebolaget Conscriptor har som affärsidé att tillhandahålla läkarsekretärarkompetens på distans som hjälper till med administrationen av patientjournaler när ordinarie personal hos en vårdgivare inte hinner med detta arbete. Conscriptor utför uppdrag åt både sjukhus och vårdcentraler i hela Sverige, bl.a. Karolinska Universitetssjukhuset, Huddinge.

Tillämpliga regler m.m.

Hälso- och sjukvårdslagen och patientsäkerhetslagen.

Vårdgivaren ska enligt 3 kap. 1 § patientsäkerhetslagen (2010:659) planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att kraven på god vård i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och tandvårdslagen (1985:125) upprätthålls. Det innebär bland annat att vårdgivaren ansvarar för att det finns den personal, de lokaler och den utrustning som behövs för att god vård ska kunna ges. Det är alltså vårdgivaren som ska se till att det finns de resurser som behövs för att journalföringen utförs i enlighet med gällande rätt.

Patientdatalagen

I patientdatalagen (2008:355) regleras vårdgivarens ansvar för behandling av personuppgifter inom hälso- och sjukvården.

Enligt [1 kap.] 4 § patientdatalagen gäller personuppgiftslagen vid sådan behandling av personuppgifter inom hälso- och sjukvården som är helt eller delvis automatiserad eller där uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier, om inte annat följer av patientdatalagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av patientdatalagen. Personuppgiftslagen är således subsidiär till patientdatalagen.

Vårdgivaren ansvarar för att informationshanteringen är organiserad så att den tillgodoser patientsäkerhet och god kvalitet samt främjar kostnadseffektivitet. Personuppgifterna ska utformas och i övrigt behandlas så att patienters och övriga registrerades integritet respekteras. Dokumenterade

personuppgifter ska hanteras och förvaras så att obehöriga inte kan ta del av dem (1 kap. 2 §).

Vårdgivaren har följaktligen det yttersta ansvaret för journalföringen och för att personuppgifterna hanteras på ett säkert sätt. Vårdgivaren utövar sitt ansvar genom att ge direktiv till den egendrivna verksamheten eller genom att anlita uppdragstagare.

Vid vård av patienter ska vårdgivaren enligt 3 kap. 1 § patientdatalagen upprätta en journal för varje patient. Uppgifter som antecknas i en patientjournal ska enligt 3 kap. 9 § patientdatalagen föras in i journalen så snart som möjligt. Vårdgivarens informationssäkerhetspolicy ska också säkerställa att patientuppgifterna är åtkomliga och användbara för den som är behörig, vilket anges i 2 kap. 2 § Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2008:14) om informationshantering och journalföring i hälso- och sjukvården.

Det är lämpligt att vårdgivaren anpassar sina rutiner för hur snabbt en journalanteckning ska föras in i patientjournalen efter behoven i sin verksamhet och de krav på säkerhet som ställs. Vårdgivaren ansvarar för att organisera sin verksamhet så att skyndsamhetskravet kan uppfyllas. Det kan antingen göras genom att se till att det finns tillräckliga resurser och goda rutiner inom verksamheten eller genom att anlita personuppgiftsbiträden.

Personuppgiftslagen

Personuppgiftsansvarig är normalt den juridiska person (till exempel aktiebolag, stiftelse eller förening) eller den myndighet som behandlar personuppgifter i sin verksamhet och som bestämmer vilka uppgifter som ska behandlas och vad uppgifterna ska användas till. Enligt 2 kap. 6 § patientdatalagen är vårdgivaren personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som vårdgivaren utför.

Den personuppgiftsansvarige ska se till att behandlingen av personuppgifter är laglig enligt personuppgiftslagen och patientdatalagen och har till exempel ansvaret för informationssäkerheten och att de registrerade får den information de har rätt till. Personuppgiftsansvaret är straff- och skadeståndssanktionerat.

Personuppgiftsbiträde är enligt 30 § personuppgiftslagen den som behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning. Ett personuppgiftsbiträde finns alltid utanför den personuppgiftsansvariges organisation. Ett biträde kan vara en servicebyrå som behandlar personuppgifter på uppdrag av ett aktiebolag eller en myndighet.

Det följer av 30 § personuppgiftslagen att personuppgiftsbiträdet endast får behandla personuppgifterna enligt givna instruktioner från den personuppgiftsansvarige.

Även om en personuppgiftsansvarig anlitar ett personuppgiftsbiträde är det alltid den personuppgiftsansvarige som har ansvaret gentemot de registrerade. Personuppgiftsansvaret kan inte överlåtas. De personer vars uppgifter behandlas har alltid rätt att vända sig till den personuppgiftsansvarige och framställa eventuella krav eller klagomål på felaktig behandling av personuppgifter.

Det ska enligt 30 § finnas ett skriftligt avtal om personuppgiftsbitrådets behandling av personuppgifter för personuppgiftsansvariges räkning. I avtalet ska det särskilt föreskrivas att personuppgiftsbiträdet bara får behandla personuppgifterna i enlighet med instruktioner från den personuppgiftsansvarige och att biträdet måste vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda personuppgifterna. I 31 § andra stycket ställs krav på att den personuppgiftsansvarige skall förvissa sig om att personuppgiftsbiträdet kan genomföra de säkerhetsåtgärder som måste vidtas och se till

att personuppgiftsbiträdet verkligen vidtar åtgärderna. Det är den personuppgiftsansvarige som har ansvaret i förhållande till de registrerade även när ett personuppgiftsbiträde anlitas.

Socialstyrelsens föreskrifter (2008:14) om informationshantering och journalföring i hälso- och sjukvården.

De rubricerade föreskrifterna är tillämpliga vid vårdgivares behandling av personuppgifter i verksamhet som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) m.fl. I föreskrifterna finns regler om vårdgivarens ansvar för hanteringen av patientuppgifter. Vårdgivaren ska enligt 2 kap. 2 § i föreskrifterna ha en dokumenterad informationssäkerhetspolicy och om vårdgivaren använder öppna nät för överföring av patientuppgifter ska denne enligt 2 kap. 5 § i samma föreskrifter ansvara för att överföringen görs så att ingen obehörig kan ta del av uppgifterna och att åtkomst till uppgifterna föregås av stark autentisering.

Vårdgivaren ska i sitt avtal med ett personuppgiftsbiträde se till att lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder vidtas för att skydda de patientuppgifter som behandlas.

Tystnadsplikt

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller som regel inte den som är anställd i ett privaträttsligt objekt. Det är i stället lämpligt att det enskilda företaget sluter avtal med sina anställda om tystnadsplikt eller att en myndighet ställer upp förbehåll om att uppgifter som arbetstagare som inte är offentliga funktionärer får kännedom om i sin verksamhet inte får röjas för utomstående.

Socialstyrelsens bedömning

Av patientdatalagen framgår att vårdgivaren är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som vårdgivaren utför. Enligt personuppgiftslagen så finns det en möjlighet för den personuppgiftsansvarige, i detta fall vårdgivaren, att anlita ett personuppgiftsbiträde som behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning.

I det aktuella fallet har de berörda vårdgivarna anlitat företaget Conscriptor som personuppgiftsbiträde. Vårdgivarna har alltså inte lämnat ut personuppgifter utan anlitat Conscriptor att utföra behandling av personuppgifter åt dem. Vårdgivarna kan inte överlåta sitt personuppgiftsansvar till personuppgiftsbiträde utan har fortsatt ansvar för de uppgifter som personuppgiftsbiträdet hanterar på deras uppdrag.

Av personuppgiftslagen följer att vårdgivarna ska föreskriva i avtal med personuppgiftsbiträdet att biträdet är skyldigt att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas. Det ska till exempel säkerställas att inga obehöriga kan ta del av patientuppgifter när personuppgiftsbitrådets personal arbetar med patientuppgifterna eller lämnar datorn. Det är vårdgivarens ansvar att förvissa sig om att personuppgiftsbitrådets behandling av patientuppgifter är laglig och sker på ett korrekt sätt.

Sekretess är grundläggande inom hälso- och sjukvården för att patienter ska kunna känna förtroende för hälso- och sjukvårdspersonal så att han eller hon vågar lämna alla relevanta uppgifter om sitt hälsotillstånd utan risk för att uppgifterna kan bli åtkomliga för obehöriga. Om detta förtroende sviktar kan risker för patientsäkerheten uppstå.

De vårdgivare som anlitar Conscriptor för att säkerställa och följa upp att sekretessen beaktas och att nödvändiga säkerhetsåtgärder vidtas hos

Conscriptor har därför ett långtgående ansvar. Vårdgivaren ska även säkerställa att den personal som personuppgiftsbiträdet anlitar inte röjer för utomstående vad de får kännedom vid behandlingen av patientuppgifterna.

Detta ansvar ska vårdgivaren fullgöra dels genom en avtalsskrivning där kraven framgår tydligt, dels genom uppföljning av hur företaget hanterar uppgifterna i praktiken.

2.5 Yttrande från Datainspektionen

JO begärde även att Datainspektionen skulle yttra sig i frågan om regionens/landstingets överförande av uppgifter om patienter till Conscriptor hade varit förenligt med bestämmelserna om hantering av personuppgifter.

I sitt yttrande anförde Datainspektionen bl.a. följande:

Hänvisningar nedan avser personuppgiftslagen, om inte annat anges.

Inledning

Enligt 2 § personuppgiftsförordningen (1998:1191) är Datainspektionen tillsynsmyndighet enligt personuppgiftslagen. Primärt ingår det inte i vårt myndighetsuppdrag att ta ställning till om de aktuella vårdgivarna på ett korrekt sätt har tillämpat offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller andra bestämmelser om sekretess eller tystnadsplikt, när de har överfört patientuppgifter till det aktuella företaget.

Att vårdgivarna har tillämpat sådana bestämmelser är dock av avgörande betydelse eftersom en personuppgiftsansvarig alltid ska se till att personuppgifter behandlas bara om det är lagligt, 9 § första stycket a). En behandling av personuppgifter i form av en överföring får därför inte utföras om överföringen är i strid med andra bestämmelser som den personuppgiftsansvarige ska tillämpa inom sitt verksamhetsområde och som denne får förutsättas ha kunskap om. Sekretess- och tystnadspliktsbestämmelser är ett exempel på andra bestämmelser som den personuppgiftsansvarige behöver beakta som ett led i frågan om laglighet.

Vår översiktliga bedömning är att 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen eventuellt kan utgöra en sekretessbrytande bestämmelse som är tillämplig i det här fallet, men det ställningstagandet torde närmast vara en fråga för JO. I ett bredare integritetsperspektiv tror vi att det är värdefullt för vårdgivare och patienter att JO belyser frågan.

Några relevanta exempel på dataskyddsbestämmelser

Av JO bifogade yttranden är förknippade med möjligheten att anlita ett personuppgiftsbiträde. Vi vill därför framhålla följande.

Gällande dataskyddet utgår personuppgiftslagen från att en personuppgiftsansvarig med beaktande av vissa krav kan anlita ett personuppgiftsbiträde för att behandla personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning.

Enligt 30 § första stycket får den eller de personer som arbetar under personuppgiftsbitrådets eller den personuppgiftsansvariges ledning behandla personuppgifter bara i enlighet med instruktioner från den personuppgiftsansvarige. Enligt 30 § andra stycket personuppgiftslagen ska det finnas ett skriftligt avtal där det ska föreskrivas att personuppgiftsbiträdet får behandla personuppgifter bara i enlighet med instruktioner från den personuppgiftsansvarige och att personuppgiftsbiträdet är skyldigt att vidta de åtgärder som avses i 31 § första stycket personuppgiftslagen.

Av sist nämnda bestämmelse framgår följande. En personuppgiftsansvarig ska vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas. Dessa åtgärder ska åstadkomma en säkerhetsnivå som är lämplig med beaktande av de tekniska möjligheter som

finns, vad det skulle kosta att genomföra åtgärderna, de särskilda risker som finns med behandlingen av personuppgifterna och hur pass känsliga de behandlade personuppgifterna är.

En vårdgivare måste också förvissa sig om att personuppgiftsbiträdet kan genomföra de säkerhetsåtgärder som måste vidtas och se till att personuppgiftsbiträdet verkligen vidtar säkerhetsåtgärderna. Det framgår av 31 § andra stycket.

När det gäller patientdatalagen (2008:355) och patientuppgifter är det viktigt att notera att det finns *uttryckliga krav* på säkerhetsåtgärder som en vårdgivare ska vidta. Någon bedömning enligt 31 § första stycket personuppgiftslagen om *lämpliga* säkerhetsåtgärder behövs således inte i just de fall det finns uttryckliga krav på att vidta säkerhetsåtgärder, jämför med 1 kap. 4 § patientdatalagen.

De *uttryckliga kraven* på säkerhetsåtgärder som typiskt sett blir aktuella för en vårdgivare som överför patientuppgifter till ett personuppgiftsbiträde är

- behörighetstilldelning/-styrning, 4 kap. 2 § patientdatalagen och 2 kap. 6 § Socialstyrelsens föreskrifter Informationshantering och journalföring i hälso- och sjukvården SOSFS 2008:14
- åtkomstkontroll, inklusive logguppföljning, 4 kap. 3 § patientdatalagen och 2 kap. 11 § SOSFS 2008:14, samt
- stark autentisering och kryptering när patientuppgifter överförs i öppet nät, 2 kap. 5 § första stycket SOSFS 2008:14, ändrad SOSFS 2011:8.

I det sammanhang som omfattas av SOSFS 2008:14 avses med patientuppgifter behandling av patienters personuppgifter, 1 kap. 2 § första stycket SOSFS 2008:14. Med stark autentisering avses autentisering som innebär att identiteten kontrolleras på två olika sätt, 1 kap. 3 § SOSFS 2008:14.

Datainspektionen anser att det är särskilt viktigt att en vårdgivare ger sitt personuppgiftsbiträde tydliga instruktioner enligt 30 § andra stycket om de *uttryckliga* säkerhetsåtgärder som biträdet måste vidta och som är förknippade med just det uppdrag som vårdgivaren ger till sitt personuppgiftsbiträde gällande personuppgiftsbehandling. Tillkommer gör självklart också de säkerhetsåtgärder som bygger på en bedömning enligt 31 § personuppgiftslagen, som beskrivits ovan.

På det underlag vi har fått från JO kan vi inte dra några säkra slutsatser om vårdgivarna har levt upp till bestämmelserna i patientdatalagen och personuppgiftslagen. Våra exempel ovan är inte heller uttömmande.

Som en del i vårt yttrande bifogar vi en skrivelse och ett beslut i ett tillsynsärende där vi tillsynsvis kontrollerat en vårdgivare som låter egna medicinska sekreterare utföra arbete inom hälso- och sjukvården från hemmet (Datainspektionens ärende 949-2012). Det är inte fråga om anlitande av ett personuppgiftsbiträde. Ett fokus i tillsynen är 2 kap. 5 § första stycket SOSFS 2008:14.

De berörda nämnderna fick tillfälle att kommentera remissvaren från Socialstyrelsen och Datainspektionen.

Karl T. kommenterade remissvaren. Han bifogade en tidningsartikel.

I ett beslut den 9 september 2014 anförde *JO Wiklund* följande:

3. Bedömning

3.1 Inledning

När uppgifter om patienter inom hälso- och sjukvården journalförs behandlas information om patienterna (personuppgifter) som är mycket känslig ur integritetssynpunkt. Inom hälso- och sjukvården skyddas sådana uppgifter genom dels

bestämmelser om sekretess/tystnadsplikt, dels bestämmelser om hur personuppgifter får behandlas.

Bestämmelser om sekretess finns främst i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. I den lagen regleras bl.a. när en uppgift omfattas av sekretess och när en sådan uppgift kan lämnas ut till en annan myndighet eller till enskilda, t.ex. ett företag. I OSL regleras också frågan om tystnadsplikt för personal inom den allmänna hälso- och sjukvården.

Regler om behandling av personuppgifter (bl.a. journalföring) inom hälso- och sjukvården finns framför allt i patientdatalagen (2008:355) och personuppgiftslagen (1998:204), PuL. Patientdatalagen innehåller särskilda regler om behandling av personuppgifter inom hälso- och sjukvården, medan det i PuL finns allmänna regler om behandling av personuppgifter. Regleringen innebär att PuL ska tillämpas i sådana fall där frågan inte är reglerad i patientdatalagen, eller i en annan lag eller i en förordning (se 2 § PuL och 1 kap. 4 § patientdatalagen). Vårdgivare måste även beakta bl.a. Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2008:14) om informationshantering och journalföring i hälso- och sjukvården.

En behandling av personuppgifter är tillåten bara om den är förenlig med reglerna i OSL (jfr 9 § första stycket a PuL, som berörs i Datainspektionens yttrande). En grundläggande förutsättning för en överföring av patientuppgifter för journalföring är således att regelverket om sekretess har beaktats.

Inom den allmänna hälso- och sjukvården är det vårdgivaren (inom ett landsting/en region, ofta en nämnd) som ansvarar för att den sekretess som gäller för uppgifter om enskilda patienter upprätthålls. Vårdgivaren är också personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som vårdgivaren utför (2 kap. 6 § patientdatalagen).

I det här ärendet aktualiseras frågan om en vårdgivare uppfyller detta ansvar när vårdgivaren anlitar ett företag för hjälp med journalföring av patientuppgifter. Under utredningen har JO begärt in yttranden från tre vårdgivare som har anlitat samma företag. Utgångspunkten för de avtal som har ingåtts mellan de berörda nämnderna (styrelserna är nämnder i kommunallagens [1991:900] mening) och företaget är att företaget i förhållande till vårdgivaren agerar i egenskap av personuppgiftsbiträde. Ett sådant biträde behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges (dvs. vårdgivarens) räkning (3 § PuL).

Avtalen innebär kortfattat följande. Vårdgivaren anlitar företaget för hjälp med journalföring. Företagets personal (läkarsekreterare) utför den faktiska behandlingen av personuppgifter som innefattar journalföringen. Vårdgivaren ger läkarsekreterarna behörighet att logga in i vårdgivarens elektroniska journalsystem. Inlästa uppgifter (diktat) om patienterna blir därmed tillgängliga för läkarsekreterarna som lyssnar av diktaten och skriver in uppgifterna i patientens journal. Läkarsekreterarna utför sitt arbete utanför vårdgivarens lokaler, i vissa fall från sitt hem. Såvitt framkommit har vårdgivarna inte någon direkt relation till läkarsekreterarna och vet inte heller vem hos företaget som kommer att journalföra en viss uppgift. Som jag uppfattat saken innebär den tekniska lösningen att uppgifterna behandlas enbart elektroniskt och att de inte vid något tillfälle lagras utanför landstingets/regionens it-system.

Min granskning är i första hand inriktad på frågan om det är förenligt med sekretesslagstiftningen att landstinget/regionen på detta sätt lämnar ut/överför patientuppgifter till den personal (läkarsekreterare) som är anställd hos personuppgiftsbiträdet och som utför journalföringen. Jag berör dock även vissa aspekter av regelverket om behandling av personuppgifter som har betydelse i sammanhanget.

Att regelverket om behandling av personuppgifter, utöver det som framgår i det följande, ställer långtgående krav på framför allt den personuppgiftsansvarige framgår av yttrandena från Socialstyrelsen och Datainspektionen. En vårdgivare som anlitar ett personuppgiftsbiträde för journalföring måste beakta en rad frågor som gäller såväl tekniska som organisatoriska aspekter. I Socialstyrelsens yttrande finns även en redovisning av kraven på vårdgivarens journalföring i sig.

3.2 Regler om sekretess och tystnadsplikt m.m.

3.2.1 Sekretess inom den allmänna hälso- och sjukvården m.m.

Inom den allmänna hälso- och sjukvården gäller sekretess för en 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 (25 kap. 1 § OSL). Sekretessen gäller både mot enskilda och mot andra myndigheter (8 kap. 1 § OSL).

Det s.k. omvända skaderekvisitet som finns i 25 kap. 1 § OSL innebär att uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i en patientjournal i princip enbart kan lämnas ut med den enskildes samtycke (10 kap. 1 § OSL) eller med stöd i OSL eller en lag eller förordning som OSL hänvisar till (8 kap. 1 § OSL).

När sekretessbelagda uppgifter behandlas inom den allmänna hälso- och sjukvården gäller vidare följande.

Av 2 kap. 1 § OSL följer att det är förbjudet för såväl myndigheter som vissa personer (som har tystnadsplikt) att röja uppgifter som är sekretessbelagda enligt OSL. Ett röjande kan ske muntligen, genom ett utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL).

Av den följande redovisningen kommer det att framgå att vårdgivarens egen personal har tystnadsplikt enligt OSL som omfattar de (sekretessbelagda) uppgifter om en patient som personalen får reda på (t.ex. i samband med journalföring). En fråga i detta ärende är om personuppgiftsbiträdets personal (läkarsekreterarna) har tystnadsplikt enligt OSL när de utför journalföring enligt avtalen. I så fall skulle – något förenklat – journalföring enligt avtalen inte innebära att sekretessbelagda uppgifter röjs. Jag uppehåller mig därför i det följande först vid frågan om personalen hos biträdet omfattas av tystnadsplikt enligt OSL och vid vissa närliggande frågor som rör andra former av tystnadsplikt än den som följer av OSL. Därefter redovisar jag vissa sekretessbrytande bestämmelser som innebär att ett utlämnande av en uppgift i vissa fall är möjligt även om uppgiften är sekretessbelagd, och går in på frågan om de är tillämpliga i det här sammanhanget.

3.2.2 Bestämmelser om tystnadsplikt för personal inom hälso- och sjukvården m.m.

3.2.2.1 Straffsanktionerad tystnadsplikt

Personal inom såväl den allmänna som den enskilda hälso- och sjukvården omfattas av bestämmelser om tystnadsplikt. Den som omfattas av en sådan tystnadsplikt och som felaktigt röjer en uppgift kan i vissa fall dömas för brott mot tystnadsplikt.

Straffbestämmelsen finns i 20 kap. 3 § brottsbalken. I den föreskrivs att om någon röjer en uppgift, som han är skyldig att hemlighålla, eller om han olovligt utnyttjar en sådan hemlighet, ska han, om inte gärningen är straffbelagd på annat sätt, dömas för *brott mot tystnadsplikt* till böter eller fängelse i högst ett år. Enligt andra stycket ska den som av oaktsamhet begår en gärning som avses i första stycket, dömas till böter. I ringa fall ska dock inte dömas till ansvar.

3.2.2.2 Tystnadsplikt för personal inom den enskilda hälso- och sjukvården

När det gäller hälso- och sjukvårdspersonal inom den enskilda hälso- och sjukvården finns bestämmelsen om tystnadsplikt i 6 kap. 12 § patientsäkerhetslagen (2010:659). Enligt denna får den som tillhör eller har tillhört hälso- och sjukvårdspersonalen inom den enskilda hälso- och sjukvården inte obehörigen röja vad han eller hon i sin verksamhet har fått veta om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Vem som i detta avseende utgör hälso- och sjukvårdspersonal framgår av 1 kap. 4 § patientsäkerhetslagen. Personalen hos det aktuella personuppgiftsbiträdet omfattas inte av denna bestämmelse.

3.2.2.3 Tystnadsplikt för personal inom den allmänna hälso- och sjukvården

För personal inom den allmänna hälso- och sjukvården finns tystnadspliktsbestämmelsen i 2 kap. 1 § andra stycket OSL. I denna föreskrivs ett förbud att röja uppgifter enligt OSL. Förbudet gäller för personer som har fått kännedom om uppgiften genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet,

1. på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten,
2. på grund av tjänsteplikt, eller
3. på annan liknande grund.

Bestämmelsen behandlas i förarbetena till den tidigare gällande sekretesslagen (1980:100), prop. 1979/80:2 Del A s. 126 f.

Tystnadsplikten enligt 1) tar, utöver anställda, sikte på personer som utför uppdrag hos en myndighet och som har en sådan anknytning till myndigheten att de kan sägas delta i dennas verksamhet. Det är bara uppdragstagare som är fysiska personer som i sekretesshänseende ska jämföras med arbetstagare hos myndigheten. Exempel på sådana uppdragstagare som är tänkta att omfattas av bestämmelsen är kontaktpersoner inom socialtjänsten och olika slag av konsulter.

Det kan mot denna bakgrund konstateras att personalen hos personuppgiftsbiträdet inte omfattas av tystnadsplikt enligt 1). Bestämmelsen om tystnadsplikt på grund av tjänsteplikt enligt 2) är inte heller tillämplig i det här fallet.

Om deltagande enligt 3) – *på annan liknande grund* – anfördes bl.a. följande i de nämnda förarbetena (a. prop. Del A s. 128; jfr Del B s. 190–191):

Sekretesslagen gäller i princip inte den som är anställd hos privat rättssubjekt. Om myndigheten har träffat avtal t.ex. med ett enskilt företag, kan det emellertid som framhålls i promemorian i undantagsfall te sig naturligt att arbetstagare hos motparten får lyda under bestämmelse i sekretesslagen. Jag syftar här bl.a. på sådana fall som riksrevisionsverket tar upp i sitt remissyttrande, nämligen då arbetstagaren ställs till myndighetens förfogande och deltar i dess verksamhet på samma sätt som om myndigheten hade ingått uppdragsavtal med vederbörande själv. Med tanke på sådana och liknande fall gäller 7 § [*motsvarar 6 § i lagen; JO:s anm.*] även den som på ”annan liknande grund” deltar i myndighets verksamhet.

JO har tidigare behandlat förutsättningarna för en socialnämnd att anlita ett privaträttsligt subjekt som utredare inom socialtjänsten (JO 2001/02 s. 250, dnr 2598-2000 och 2617-2000). I beslutet anfördes i fråga om sekretess bl.a. följande (1 kap. 6 § sekretesslagen, 1980:100, motsvaras i dag av 2 kap. 1 § OSL):

Ett bolag kan inte ges i uppdrag att utföra en utredning för socialnämndens räkning. Däremot kan det finnas utrymme för socialnämnden att träffa ett avtal med ett bolag om att bolaget skall ställa en viss person till nämndens förfogande. En sådan person kan nämligen i vissa situationer omfattas av sekretesslagens regler. Vid tillkomsten av sekretesslagen uttalades härom bl.a. följande (prop. 1979/80:2 del A s. 128; jfr prop. 1981/82:186 s. 41).

— — — [*Här återges det förarbetsuttalande som har redovisats ovan.*]

Att ett bolag åtar sig att ställa en person till socialnämndens förfogande innebär inte att den personen har ett uppdrag hos myndigheten i den mening som begreppet har i 1 kap. 6 § SekrL. Däremot kan en sådan person vid tillämpning av sekretesslagen kunna anses som en offentlig befattningshavare om han på ”annan liknande grund” deltar i myndighetens verksamhet. Om så är fallet bör han kunna likställas med s.k. osjälvständiga eller beroende uppdragstagare även i de hänseenden jag har behandlat tidigare. Enligt min mening torde det därför finnas utrymme för en socialnämnd att till sig knyta en ”utredare” genom ett avtal med ett bolag om att bolaget ställer personen till nämndens förfogande. En förutsättning härför är att utredaren, om uppdragsavtal hade träffats med honom själv, varit att betrakta som en befattningshavare vid nämndens förvaltning.

I konsekvens med vad som har anförts får ett avtal, enligt vilket ett bolag åtar sig att ställa en ”utredare” till nämndens förfogande, inte utformas så att det ger bolaget rätt att avgöra vem som skall utföra utredningen utan det måste bestämmas genom avtalet. Om den som skall utföra utredningen inte har deltagit vid avtalets tillkomst måste socialnämnden dessutom träffa en särskild överenskommelse med denne rörande utredningens utförande. I annat fall kan inte nämnden vara förvissad om att utredaren är införstådd med under vilka förhållanden som han bedriver sitt arbete. Enligt min mening är det en lämplig ordning att den som skall utföra en utredning på uppdrag av socialnämnden alltid erhåller någon form av förordnande av socialnämnden.

När det gäller frågan om huruvida vårdgivarnas avtal med personuppgiftsbiträdet innebär att bitrådets personal kan omfattas av tystnadsplikt på *annan liknande grund* vill jag anför följande.

Eftersom den personal som utför journalföringen är anställd i ett företag (dvs. ett privat rättssubjekt) är utgångspunkten att de inte omfattas av tystnadsplikt enligt OSL. De aktuella avtalen innebär att vårdgivaren köper en tjänst –

journalföring – av företaget. Enligt avtalen är vårdgivaren personuppgiftsansvarig medan företaget agerar som ett personuppgiftsbiträde. Ett personuppgiftsbiträde finns alltid utanför den personuppgiftsansvariges egen organisation. En anställd eller någon annan som behandlar personuppgifter under den personuppgiftsansvariges direkta ansvar är inte ett personuppgiftsbiträde (jfr Personuppgiftslagen – En kommentar, Zeteo, 25 september 2013, kommentaren till 3 § PuL).

Avtalsparternas avsikt har av allt att döma inte varit att biträdet ska ställa personal till de berörda nämndernas förfogande på ett sätt som innebär att personalen skulle omfattas av tystnadsplikt enligt OSL. Såvitt framgår av remissvaren har nämnderna inte heller utgått från att bitrådets personal skulle ha tystnadsplikt enligt OSL. Att vårdgivaren ensam bestämmer över ändamålen i sig med den aktuella personuppgiftsbehandlingen och i vissa avseenden ska ställa organisatoriska och tekniska krav på biträdet (jfr 30 och 31 §§ PuL) förändrar inte den bild som avtalen ger av vilken relation mellan bitrådets personal och vårdgivaren som har varit avsedd.

Det verkar inte heller som om enskilda läkarsekreterare hos företaget ställs till vårdgivarens förfogande i praktiken. Såvitt framkommit bestämmer inte vårdgivaren vem hos biträdet som ska utföra journalföringen, vet inte på förhand vem som kommer att behandla en viss uppgift och har inte heller i övrigt något direkt inflytande över det arbete som sekreteraren utför. Det finns inte någon form av överenskommelse eller avtal mellan vårdgivaren och den enskilde läkarsekreteraren.

I dokumentet ”Utdrag ur överenskommelse ANS–Conscriptor”, som styrelsen för ANS har gett in tillsammans med sitt remissvar, anges att ”Conscriptor garanterar att bara namngivna och av Kunden godkända läkarsekreterare hos Conscriptor får tillgång till Kundens data [...]”.

Även om vårdgivaren får denna information från företaget skiljer sig omständigheterna i det här fallet på avgörande punkter från den situation som behandlades i JO 2001/02 s. 250. Detta inte minst eftersom de aktuella avtalen innebär att den personal som behandlar uppgifterna utför sitt arbete i anledning av sin arbetsgivares ställning som personuppgiftsbiträde. Vad som har kommit fram innebär inte att företagets personal kan anses ha en sådan relation till vårdgivarens verksamhet att de omfattas av tystnadsplikt på *annan liknande grund* (jfr i denna fråga JO 1982/83 s. 238, dnr 149-1980, som jag återkommer till nedan).

Sammanfattningsvis gör jag alltså bedömningen att personalen hos personuppgiftsbiträdet inte omfattas av någon sådan straffsanktionerad tystnadsplikt som följer av 2 kap. 1 § andra stycket OSL.

3.2.3 Gäller någon form av tystnadsplikt för personalen (läkarsekreterare) som utför journalföringen hos personuppgiftsbiträdet?

Den personal hos ett personuppgiftsbiträde som behandlar uppgifter åt en vårdgivare kan omfattas av andra former av tystnadsplikt än sådan som följer av OSL eller patientsäkerhetslagen. Avtalen mellan företaget och läkarsekreterarna innehåller en klausul om tystnadsplikt. Dessutom följer en sorts tystnads-

plikt av reglerna om behandling av personuppgifter inom hälso- och sjukvården. Dessa former av tystnadsplikt är inte straffsanktionerade enligt 20 kap. 3 § brottsbalken, men är ändå av intresse i det här sammanhanget eftersom de kan beaktas vid prövningen av om ett utlämnande av en uppgift innebär men för den som skyddas av sekretessen. Jag återkommer nedan, under rubriken Sammanfattande synpunkter, till min syn i denna fråga. Jag vill dock här kort beskriva dessa ”alternativa” tystnadsplikter.

3.2.3.1 Avtalsreglerad tystnadsplikt

I förarbetena till den tidigare gällande sekretesslagen, 1980:100 (prop. 1981/82:186 s. 41–42) anfördes bl.a. följande (den bestämmelse som nämns motsvaras i dag av 10 kap. 14 § OSL, som jag berör längre fram i beslutet):

Mot bakgrund av det anförda kan konstateras att t.ex. personal från en kon-
toristförening eller ett bevakningsföretag som regel inte torde vara bundna
av sekretesslagen. Jag vill emellertid erinra om att det oftast är möjligt att
undvika olägenheter som kan uppkomma till följd härav antingen genom
att det enskilda företaget sluter avtal med sina anställda om tystnadsplikt
eller genom att en myndighet ställer upp förbehåll om att uppgifter som
arbetstagare som inte är offentliga funktionärer får kännedom om i sin verk-
samhet inte får röjas för utomstående (jfr 14 kap. 9 § SekrL). Detta förfar-
ande kan tillämpas t.ex. när en myndighet anlitar en skrivbyrå för utskrift
av handlingar som innehåller sekretessbelagda uppgifter.

Av yttrandet från SLSO framgår hur tystnadsplikten är reglerad i avtalen mel-
lan personuppgiftsbiträdet och den personal hos biträdet som utför journalför-
ringen. Tystnadsplikten omfattar de uppgifter som den personen behandlar i
anledning av företagets uppdrag som personuppgiftsbiträde.

Vid en överträdelse av en avtalsreglerad tystnadsplikt är den ”sanktion” mot
den personal som brutit mot tystnadsplikten den som kan följa av avtalen. Detta
är i första hand en fråga mellan avtalsparterna, dvs. arbetsgivaren och arbetsta-
garen. Av den aktuella avtalsklausulen framgår att personalen hos biträdet kan
bli skyldig att betala skadestånd till företaget, för den eventuella skada som
företaget lider på grund av att uppgifter har röjts.

3.2.3.2 En form av tystnadsplikt följer av reglerna om behandling av person- uppgifter

När en vårdgivare anlitar ett personuppgiftsbiträde för behandling av patient-
uppgifter är det vårdgivaren som är ansvarig om behandlingen hos biträdet sker
i strid med bestämmelserna om hur personuppgifter får behandlas. Ansvaret
innebär bl.a. att vårdgivaren som personuppgiftsansvarig ska ersätta den regi-
strerade (t.ex. en patient) för skada och kränkning av den personliga integrite-
ten som en behandling av personuppgifter i strid med patientdatalagen eller
PuL har orsakat. Detta framgår av 10 kap. 1 § patientdatalagen och 48 § PuL.

I detta sammanhang är det av intresse att det av 30 § PuL följer en form av
tystnadsplikt för t.ex. den som är anställd hos ett personuppgiftsbiträde och som
alltså behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning.
Detta eftersom personuppgifterna bara får behandlas i enlighet med den per-
sonuppgiftsansvariges instruktioner. Ett muntligt eller ett skriftligt utlämnande
av personuppgifter till tredje man innebär en ”behandling” av uppgiften, jfr 3 §

PuL. I förarbetena till PuL anfördes bl.a. följande om detta (prop. 1997/98:44 s. 91):

Skulle någon som arbetar för den personuppgiftsansvarige lämna ut personuppgifter i strid med vad som sålunda gäller, är det den personuppgiftsansvarige som bär det rättsliga ansvaret gentemot den registrerade [...]. I vilken utsträckning den personuppgiftsansvarige i sin tur kan vidta någon åtgärd mot den som lämnade ut uppgiften i strid med givna instruktioner framgår av de bestämmelser som reglerar förhållandet mellan den personuppgiftsansvarige och medhjälparen, t.ex. avtalet med ett personuppgiftsbiträde eller arbetsrättsliga bestämmelser [...]. De allmänt hållna bestämmelserna i den nya lagen innebär inte en sådan plikt att hemlighålla uppgifter som medför att straffstadgandet om brott mot tystnadsplikt i 20 kap. 3 § brottsbalken kan bli tillämpligt.

3.3 Sekretessbrytande bestämmelser i OSL

Om en uppgift är sekretessbelagd får den som huvudregel inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter (8 kap. 1 § OSL). I 10 kap. OSL finns dock vissa undantag från huvudregeln – sekretessbrytande bestämmelser – som innebär att uppgiften kan lämnas ut även om den är sekretessbelagd.

3.3.1 Den sekretessbrytande bestämmelsen om nödvändigt utlämnande i 10 kap. 2 § OSL

Enligt 10 kap. 2 § OSL hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en enskild, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen innebär att det är tillåtet att lämna ut uppgifter även om det innebär skada eller men för den enskilde.

Syftet med bestämmelsen är att förhindra att sekretessregleringen gör det omöjligt för en myndighet och dess personal att sköta de uppgifter som myndigheten har ansvar för. Sekretessen får efterges bara i sådana fall då ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter är en nödvändig förutsättning för att myndigheten ska kunna fullgöra ett visst åtagande (se Offentlighets- och sekretesslagen, Zeteo, 1 juli 2013, kommentaren till 10 kap. 2 § OSL, se även Jesper Ekroths och Therése Fridström Montoyas artikel i FT 2008 s. 153).

Av förarbetena framgår att bestämmelsen ska tillämpas restriktivt. Enbart en bedömning att effektiviteten i myndighetens handlande sätts ner genom en föreskrift om sekretess får inte leda till att sekretessen åsidosätts (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 465 och 494). Som exempel på fall där ett utlämnande med stöd av bestämmelsen kan ske från en myndighet till en enskild nämns ”delgivning med part och annan föreskriven underrättelse till enskild som ett led i behandlingen av ett ärende” (a. prop. s. 122).

I ett äldre beslut, JO 1982/83 s. 238, dnr 149-1980, fann JO att 1 kap. 5 § sekretesslagen, 1980:100 (numera 10 kap. 2 § OSL), möjliggjorde att skattemyndigheter i vissa fall kunde lämna ut sekretessbelagda uppgifter till privata dataföretag för registrering. I det aktuella fallet utnyttjades privata dataföretag för registrering av deklARATIONER. Bedömningen i ärendet har ifrågasatts bl.a. i den ovan nämnda artikeln i FT.

Utgångspunkten är alltså att bestämmelsen ska tillämpas restriktivt. I praktiken handlar det om situationer av undantagskaraktär.

En vårdgivare är ansvarig för att det finns de resurser som behövs för att journalföring ska kunna utföras i enlighet med gällande rätt. En vårdgivare måste således anpassa och organisera sin verksamhet i enlighet med detta.

Av remissvaren framgår att vårdgivarnas behov av extern hjälp med journalföring uppkommer när den ordinarie personalen hos vårdgivaren inte hinner med. Det har inte kommit fram något som tyder på att vårdgivarna i och för sig skulle ha varit förhindrade att lösa journalföringen på ett sätt som inte hade riskerat att komma i konflikt med sekretessbestämmelserna. Det hade exempelvis kunnat ske genom en omfördelning av befintlig personal eller genom anställning av ny personal. Att avtalen kan ha inneburit en effektivisering av vårdgivarens journalföring i samband med att arbetsläget har varit ansträngt innebär, som framgår av förarbetsuttalandet ovan, inte i sig att bestämmelsen blir tillämplig. Det kan således enligt min mening inte anses ha varit fråga om ett sådant ”nödvändigt utlämnande” som medför att bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL kan tillämpas.

3.3.2 Den sekretessbrytande bestämmelsen om utlämnande med förbehåll i 10 kap. 14 § OSL

En annan sekretessbrytande bestämmelse finns i 10 kap. 14 § OSL. Genom denna ges myndigheten en möjlighet att lämna ut en uppgift trots att den är sekretessbelagd. En förutsättning är att myndigheten ställer upp ett förbehåll i förhållande till den som tar emot uppgiften. Förbehållet kan avse ett förbud (för mottagaren) att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den. Myndigheten måste göra bedömningen att förbehållet undanröjer den risk för men eller skada som utan förbehållet skulle hindra att uppgiften lämnas ut. Den som bryter mot ett förbehåll som har meddelats med stöd av bestämmelsen kan dömas för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

JO har uttalat sig om förfarandet när ett utlämnande med förbehåll sker, bl.a. i beslutet JO 1992/93 s. 197, dnr 145-1990. I ärendet, som gällde klagomål mot polisen, anförde JO bl.a. följande:

Bedöms en av sekretess omfattad handling kunna lämnas ut med förbehåll måste utlämnandet i varje enskilt fall föregås av ett beslut i saken som skall dokumenteras i polisärendet. Ett sådant beslut skall ange vilken handling det är fråga om, vem handlingen lämnas ut till och som därmed är bunden av förbehållet beträffande just den handlingen och vad förbehållet har för innebörd.

Uttalandet överensstämmer med min syn på vilka krav som en tillämpning av bestämmelsen ställer. Som har framgått finns det inte utrymme för en myndighet att meddela generella förbehåll (jfr även bl.a. JO 1994/95 s. 574, dnr 2079-1993).

4. Sammanfattande synpunkter

4.1 Utgångspunkter

Vid journalföring inom hälso- och sjukvården behandlas uppgifter som många gånger är av mycket känsligt slag. Socialstyrelsen framhåller i sitt yttrande till JO att sekretessen är av grundläggande betydelse för att patienter ska kunna känna förtroende för hälso- och sjukvårdspersonalen. Som Socialstyrelsen har anført kan det uppstå risker för patientsäkerheten om detta förtroende sviktar.

Enligt OSL råder en stark sekretess för uppgifter om patienter inom den allmänna hälso- och sjukvården. För att sekretessen ska upprätthållas är det av

central betydelse att hälso- och sjukvårdspersonalen har en tystnadsplikt som omfattar det som den får reda på i samband med vården av en patient.

Som tidigare har angetts är min granskning inriktad på frågan om de berörda vårdgivarna har uppfyllt sitt ansvar för att upprätthålla sekretessen när man har ingått avtal med det aktuella företaget (ett personuppgiftsbiträde) om journalföring.

Avtalen innebär att företaget ska agera som ett personuppgiftsbiträde åt vårdgivaren. Ett personuppgiftsbiträde och bitrådets personal arbetar nära den personuppgiftsansvarige vårdgivaren; uppgifter får bara behandlas enligt instruktioner från vårdgivaren. Prövningen av om en vårdgivare kan lämna ut sekretessbelagda uppgifter till ett personuppgiftsbiträde eller personal hos biträdet ska emellertid ske på vanligt sätt enligt OSL. Det långtgående tekniska skydd som finns för uppgifterna, förutsatt att regelverket om behandling av personuppgifter har beaktats på ett korrekt sätt, har inte någon direkt betydelse i detta sammanhang. Inte heller det förhållandet att ett utlämnande i PuL:s mening inte sker till en tredje man har någon direkt betydelse.

4.2 Har det funnits rättsliga förutsättningar för vårdgivarna att lämna ut patientuppgifter på det sätt som följer av avtalen?

Jag har redovisat min syn på hur vissa bestämmelser i OSL ska tolkas i det här aktuella sammanhanget. Vad gäller frågan om det har funnits rättsliga förutsättningar för de berörda vårdgivarna att lämna ut uppgifter om patienter på det sätt som följer av avtalen vill jag uppehålla mig vid följande.

Personalen hos personuppgiftsbiträdet (läkarsekreterarna) omfattas inte av den tystnadsplikt enligt 2 kap. 1 § andra stycket OSL som skulle ha gällt om vårdgivarens egen personal hade utfört journalföringen. Frågan om huruvida patientuppgifter som finns hos vårdgivaren kan göras tillgängliga för personuppgiftsbitrådets personal är därför i första hand beroende av om ett utlämnande till personalen kan ske utan att det innebär men för den som skyddas av sekretessen. Det är i detta sammanhang som en avtalsreglerad tystnadsplikt och den ”tystnadsplikt” som följer av regelverket om behandling av personuppgifter kan vägas in. Utgångspunkten vid prövningen är emellertid upplevelsen hos den som skyddas av sekretessen (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 80 f.).

I ett ovan redovisat förarbetsuttalande om en liknande situation – en myndighet anlitar en skrivbyrå för utskrift av handlingar som innehåller sekretessbelagda uppgifter – uttalas att problemet med att personalen hos det företag som myndigheten har anlitat inte omfattas av sekretess ”oftast” kan avhjälpas genom att det företag som myndigheten har anlitat har sekretessavtal med sina anställda eller genom att myndigheten lämnar ut uppgifterna med förbehåll enligt (numera) 10 kap. 14 § OSL (prop. 1981/82:186 s. 41–42).

Den personal hos biträdet som utför journalföring åt vårdgivaren har en sådan avtalsreglerad tystnadsplikt som nämns i förarbetsuttalandet. Vid överträdelser av denna kan personalen bli skadeståndsskyldig mot sin arbetsgivare (företaget). Som har framgått följer även av regelverket om behandling av personuppgifter en sorts tystnadsplikt för personalen hos biträdet. Vid överträdelser av denna kan vårdgivaren som personuppgiftsansvarig bli skadeståndsskyldig enligt PuL mot t.ex. en patient.

När uppgifter om patienter lämnas ut till personuppgiftsbitrådets personal för journalföring omfattas de alltså av ett visst skydd. Som har anförts kan tystnadsplikten för den personal som behandlar patientuppgifter antas vara av stor betydelse för bl.a. de berörda patienterna vid deras kontakter med vården. Det blir därför i sammanhanget ofrånkomligt att jämföra med den situationen att uppgifterna behandlas av personal som har en tystnadsplikt enligt 2 kap. 1 § andra stycket OSL.

En principiellt sett mycket viktig skillnad är att personal som har tystnadsplikt enligt OSL (dvs. landstingets/regionens personal) omfattas av ett straffrättsligt ansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken, medan så inte är fallet när det gäller personalen hos företaget (personuppgiftsbitrådet). Om en tjänsteman hos landstinget/regionen röjer sekretesskyddade patientuppgifter kan alltså hon eller han ställas till ansvar straffrättsligt och dömas för brott mot tystnadsplikt. Det kan inte läkarsekreterarna hos det aktuella företaget i motsvarande situation. Jag bedömer att risken för att patientuppgifter – som ofta är av mycket integritetskänsligt slag – felaktigt lämnas ut är större när den personal som behandlar uppgifterna inte arbetar under en straffsanktionerad tystnadsplikt. Det är därmed enligt min mening tydligt att journalföring enligt avtalen innebär att patientuppgifter har ett svagare skydd än om personal som har tystnadsplikt enligt OSL utför journalföringen.

Mot bakgrund av det nu anförda anser jag att varken den avtalsreglerade tystnadsplikten som gäller för bitrådets personal eller den form av tystnadsplikt som följer av regleringen i PuL medför att det kan anses stå klart att patientuppgifter kan lämnas ut till företagets personal för journalföring utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Vad som i övrigt har kommit fram, bl.a. att behandlingen enligt avtalen äger rum för vårdgivarens räkning och – som det verkar – under tekniskt säkra förhållanden, ändrar inte den bedömningen.

Min slutsats är således att det inte står klart att ett utlämnande enligt avtalen kan ske utan men för den som skyddas av sekretessen. Sekretessen enligt 25 kap. 1 § OSL hos vårdgivaren gäller alltså i förhållande till personuppgiftsbitrådet och bitrådets personal. Uppgifter om en enskilds personliga förhållanden kan då i princip lämnas ut bara med den enskildes samtycke eller med stöd i OSL eller en lag eller förordning som OSL hänvisar till.

Det har inte påståtts att vårdgivarna hämtat in samtycke till utlämnandet från de personer som skyddas av sekretessen. Som framgått har ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter från vårdgivaren inte kunnat äga rum med stöd av den sekretessbrytande bestämmelsen om nödvändigt utlämnande i 10 kap. 2 § OSL eller haft stöd i en annan lag eller förordning som OSL hänvisar till. I sammanhanget kan tilläggas att den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 14 § OSL inte ger stöd för utlämnande av uppgifter mot generellt uppställda förbehåll.

Sammanfattningsvis gör jag den samlade bedömningen att vårdgivarna inte har haft rättsligt stöd för att på det sätt som skett lämna ut sekretesskyddade uppgifter om patienter för behandling av personuppgiftsbitrådets personal.

4.3 Avslutande synpunkter

Nämndernas remissvar till JO och det som har kommit fram om avtalen ger intryck av att avtalsparterna främst har lagt vikt vid sina respektive roller enligt regelverket om behandling av personuppgifter. Som framgått har emellertid en vårdgivare även ansvar för att hälso- och sjukvårdssekretessen upprätthålls. En behandling av personuppgifter är tillåten bara om den är förenlig med reglerna i OSL. Av nämndernas remissvar framgår inte vilka överväganden som har gjorts i fråga om sekretess. Det är anmärkningsvärt att vårdgivarna inte har ägnat sekretessaspekterna större uppmärksamhet i samband med att de ingått avtalen.

De berörda nämnderna förtjänar allvarlig kritik för att de har ingått avtal som innebär att landstinget och regionen lämnar ut patientuppgifter för journalföring av anställda vid ett företag trots att detta inte är förenligt med regelverket om sekretess. Jag förutsätter att landstinget och regionen beaktar mina uttalanden och vidtar de åtgärder som krävs för att journalföringen fortsättningsvis ska ske på ett lagenligt sätt.

Jag anser att det finns anledning att skicka beslutet till Inspektionen för vård och omsorg (IVO), som är ordinarie tillsynsmyndighet inom hälso- och sjukvårdsområdet, samt till Justitiedepartementet, Socialdepartementet och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) för kännedom.

4.4 Övrigt

Vad som i övrigt har kommit fram leder inte till någon kommentar från min sida.

Ärendet avslutas med den allvarliga kritik mot vårdgivarna som har uttalats.

Allvarlig kritik mot en barn- och ungdomspsykiatrisk mottagning för att man inte tog ställning till en begäran om utlämnande av en patientjournal utan överlämnade handlingarna till socialtjänsten för prövning av saken

(Dnr 6600-2013)

Beslutet i korthet: Föräldrarna till en flicka som vårdas med stöd av LVU begärde att få en kopia av dotterns journal från BUP. BUP kom tillsammans med socialtjänsten fram till att journalen skulle överlämnas till socialtjänsten för prövning av vilka uppgifter som kunde lämnas ut till föräldrarna.

Det är den myndighet som förvarar en allmän handling som ska pröva en begäran om att få en kopia av handlingen. BUP får allvarlig kritik för att man inte tog ställning till föräldrarnas begäran utan överlämnade journalhandlingarna till en annan myndighet för prövning av saken.

Anmälan

Jur.kand. Ruby Harrold-Claesson framförde, för makarna A.J:s och H.M:s räkning, i en anmälan till JO klagomål mot barn- och ungdomspsykiatriska mottagningen, BUP, i Sollentuna när det gällde brister i handläggningen av en begäran om utlämnande av journalhandlingar.

Ruby Harrold-Claesson anförde i huvudsak följande. Hon är ombud och offentligt biträde för makarna A.J. och H.M. i mål som rör deras dotter. Flickan vårdas med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, och är placerad i familjehem. Föräldrarna begärde att få kopior av samtliga handlingar i dotterns journal hos BUP. I stället för att lämna ut handlingarna till föräldrarna skickade BUP dem till socialtjänsten i Upplands Väsby kommun som endast lämnade ut två sidor av journalen. Socialtjänsten informerade föräldrarna om att BUP hade skickat journalen till socialtjänsten för vidarebefordran till dem. BUP:s handläggning strider mot reglerna i tryckfrihetsförordningen.

Utredning

Efter att JO hade remitterat anmälan inkom ett remissvar från Styrelsen för Stockholms läns sjukvårdsområde, Stockholms läns landsting. I remissvaret anfördes i huvudsak följande:

Ärendet

Enligt yttrande från BUP skulle det fattats ett beslut från BUP:s sida och underrättelse lämnats om hur de skulle förfara för att kunna få saken prövad av myndigheten.

Förvaltningens synpunkter

Som framgår av tryckfrihetsförordningen och SLSO:s riktlinjer ska allmän handling som får lämnas ut genast eller så snart som möjligt lämnas ut till

den som begär det. Varje enskild uppgift måste prövas noggrant. Prövning inom SLSO sker i första hand på verksamhetsnivå. Vid avslag helt eller delvis ska sökanden underrättas om hur han ska förfara för att få sin sak prövad av myndigheten, i vårt fall styrelsen för Stockholms läns sjukvårdsområde. Styrelsen har delegerat uppgiften att göra myndighetsprövning till chefsläkare och bitr. sjukvårdsdirektör.

I föreliggande ärende var barnet föremål för vård enligt LVU. Detta innebär bl.a. att socialnämnden ska bestämma över vården och får under vårdtiden samma ansvar som vårdnadshavaren för att den unges grundläggande rättigheter enligt 6 kap. 1 § föräldrabalken tillgodoses. Socialnämnden kan vidare i vissa fall besluta att den unges vistelseort inte ska röjas för vårdnadshavarna.

Enligt 12 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen gäller i vissa fall sekretess för uppgift om underårig i förhållande till vårdnadshavare.

Sammanfattningsvis är det vår uppfattning att då flickan var föremål för vård enligt LVU borde socialnämnden på lämpligt sätt hörts vid prövningen av vårdnadshavarnas begäran. Det var emellertid fel att översända journalhandlingarna till socialnämnden och underlåta att fatta beslut i ärendet. Härigenom fick vårdnadshavarna inte något överklagbart beslut som krävs för att få saken prövad i domstol.

Till remissvaret fogades ett yttrande från Alkisti Nikolayidis, verksamhetschef för barn- och ungdomspsykiatri, verksamhetsområde Nordost. I yttrandet anfördes i huvudsak följande.

Under sensommaren 2012 inkom en remiss från socialtjänsten. Enligt remissen var berört barn då placerat i jourhem. Kontakt inleddes med BUP. Parter som, förutom BUP-personal, medverkat i denna kontakt är: barnet, socialtjänsten, jourhemsförälder/rar, familjehemsförälder/rar.

Under pågående kontakt placerades barnet i familjehem enligt LVU och fick därefter även skyddad identitet.

Enligt LVU 11 § har socialnämnden under vårdtiden samma ansvar som vårdnadshavaren för att barnets grundläggande rättigheter tillgodoses. Att barnet dessutom fick skyddad identitet ledde till att BUP uppfattade socialtjänsten som barnets formella vårdnadshavare.

När begäran att få ut allmän handling (journalhandling) inkom till BUP Sollentuna från föräldrarna, vände sig därför BUP till socialtjänsten. Tillsammans kom man fram till att journalen skulle överlämnas till socialtjänsten. BUP bedömde att socialtjänsten, utifrån barnets bästa, kunde avgöra vilken journalinformation som skulle förmedlas till föräldrarna. Överlämnande av journalhandlingar till socialtjänsten har skett i två omgångar. I båda fallen har information varken utelämnats eller strukits av BUP.

Det kan konstateras att BUP har avvikit från SLL:s rutin resp. SLSO:s riktlinje om utlämnande av allmän handling. BUP borde ha tagit ett självständigt beslut kring att lämna ut journalhandlingar. Vidare borde föräldrarna informerats om vart man vänder sig för att få ett eventuellt avslag prövat. BUP Sollentuna har nu skickat ett formellt svar på inkommen begäran samt information om hur man, beroende på svaret, kan få ärendet prövat.

Ruby Harrold-Claesson kommenterade remissvaret.

JO hämtade in kompletterande upplysningar från Sven Wallnerström, jurist vid Stockholms läns sjukvårdsområde, som uppgav i huvudsak följande. Enligt den information som har lämnats till honom har makarna A.J. och H.M. inte fått något formellt beslut från myndigheten. Myndighetens formella svar är det yttrande som verksamhetschefen har skrivit och som bifogats remissvaret.

I ett beslut den 11 juli 2014 anförde *JO Wiklund* följande:

Rättslig reglering

De grundläggande bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF. Där regleras också primärt frågan om utlämnande av allmänna handlingar. I 2 kap. 12 § TF stadgas att en allmän handling som får lämnas ut ska på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Den som önskar ta del av handlingen har i sådant fall enligt 2 kap. 13 § TF även rätt att mot fastställd avgift få en kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En begäran om att få en kopia ska behandlas skyndsamt.

JO har i ett flertal beslut uttalat att innebörden av skyndsamhetskravet i TF är att besked i en utlämnande fråga normalt bör lämnas samma dag. Någon eller några dagars fördröjning kan godtas om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig och kan lämnas ut. Ett visst dröjsmål är vidare ofrånkomligt om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material.

Den som vill ta del av en allmän handling ska i allmänhet vända sig till den myndighet som förvarar handlingen. Med myndighet menas i detta sammanhang den eller de befattningshavare som i sin tjänst har behörighet att på myndighetens vägnar fatta beslut i saken. Vem inom myndigheten som ska göra prövningen regleras i 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Av bestämmelsen framgår att det i första hand är den som har handlingen i sin vård som ska pröva om den kan lämnas ut. 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. Rätten att få ett sådant formellt beslut tillkommer den enskilde oavsett vad som är grunden för att avslå begäran. Myndighetens avslagsbeslut får enligt 2 kap. 15 § första stycket TF och 6 kap. 7 och 8 §§ OSL överklagas hos kammarrätt. Av 20 och 21 §§ förvaltningslagen (1986:223) följer att ett beslut ska vara motiveerat och försett med anvisning om hur det kan överklagas.

Patientjournaler omfattas av sekretess enligt 25 kap. 1 § OSL. I bestämmelsen anges 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.

Inom socialtjänsten gäller sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL 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.

Enligt 12 kap. 3 § OSL gäller sekretess till skydd för en enskild, om den enskilde är underårig, även i förhållande till dennes vårdnadshavare. Sekretessen gäller dock inte i förhållande till vårdnadshavaren i den utsträckning som denne enligt 6 kap. 11 § föräldrabalken har rätt och skyldighet att bestämma i

frågor som rör den underåriges personliga angelägenheter, om det inte kan antas att den underåriga lider betydande men om uppgiften röjs för vårdnadshavaren, eller det annars anges i OSL.

Mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten råder i princip sekretess. För att möjliggöra uppgiftslämnande mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten i vissa situationer infördes den 1 juli 2013 nya bestämmelser i OSL (25 kap. 12 § och 26 kap. 9 § OSL). Bestämmelserna innebär, såvitt här är aktuellt, att sekretessen inom respektive område inte hindrar att uppgift om en person som inte har fyllt 18 år lämnas mellan myndigheterna om det behövs för att hon eller han ska få nödvändig vård, behandling eller annat stöd.

Bedömning

Makarna A.J:s och H.M:s dotter vårdas med stöd av LVU och är placerad i ett familjehem. När föräldrarna begärde att få en kopia av dotterns journal från BUP tog BUP kontakt med socialtjänsten. Verksamhetschefen vid BUP har i sitt yttrande uppgett att myndigheterna tillsammans kom fram till att journalen skulle överlämnas till socialtjänsten för bedömning av vilka handlingar som kunde lämnas ut till föräldrarna.

Som framgår av redovisningen ovan och som även styrelsen har anfört i sitt remissvar ska BUP ta ställning till om handlingar som förvaras där kan lämnas ut. Jag ser i och för sig inget hinder mot att BUP, inom ramen för den sekretessprövning som myndigheten har att göra, tar in upplysningar från eller utbyter viss information med andra myndigheter, så länge det sker i enlighet med gällande sekretessregler. Om BUP gör bedömningen att det föreligger sekretess i någon del har den enskilde rätt att få ett skriftligt, överklagbart beslut av myndigheten. Det är givetvis oacceptabelt att BUP inte tog ställning i ärendet utan överlämnade de begärda handlingarna till en annan myndighet för att den myndigheten skulle pröva föräldrarnas utlämnandebegäran. Hanteringen står i strid med regleringen i TF och OSL.

I sammanhanget vill jag också uppehålla mig vid följande. Av utredningen framgår inte närmare vilka överväganden som BUP gjorde i sekretessfrågan innan journalen lämnades till socialtjänsten. Även om det finns viss tvekan har jag inte underlag för att hävda att utlämnandet till socialtjänsten innebar att BUP röjde uppgifter som omfattades av sekretess. Jag har inte heller ansett att det finns tillräcklig anledning att utreda frågan ytterligare.

Sammanfattningsvis anser jag att BUP förtjänar allvarlig kritik för hanteringen. Jag förutsätter att myndigheten har vidtagit åtgärder för att en liknande händelse inte ska inträffa igen.

Det som har kommit fram i ärendet väcker frågor även vad gäller socialtjänstens agerande. Jag har dock bedömt att det inte finns tillräckliga skäl för att på eget initiativ inleda en utredning i saken. Jag vidtar endast den åtgärden att jag översänder en kopia av detta beslut till individ- och familjeomsorgen i Upplands Väsby kommun.

Vad Ruby Harrold-Claesson i övrigt har anfört föranleder inget uttalande från min sida.

Med den allvarliga kritik som har uttalats avslutas ärendet.

Kritik mot en läkare vid en psykiatrisk vårdinrättning som har lämnat ut en förälders journal till en socialnämnd för att användas i dotterns barnavårdsutredning

(Dnr 6772-2012)

Beslutet i korthet: Mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten råder i princip sekretess. Socialnämnden har dock rätt att i en pågående barnavårdsutredning få uppgifter från sjukvården som kan antas vara av betydelse för nämndens utredning. Den utlämnande myndigheten ska pröva uppgiftsskyldighetens omfattning.

En läkare vid Psykiatri Skåne lämnade ut en förälders hela patientjournal till socialtjänsten. Även om läkaren uppfattade att socialnämnden begärde att få ta del av hela journalen var han skyldig att pröva vilka uppgifter som kunde lämnas ut. Han ställde vid utlämnandet upp som ”villkor” att uppgifterna bara fick användas i utredning som avsåg skydd för barn. Ett sådant villkor kan dock inte ställas upp i förhållande till en myndighet. JO kritiserar läkaren för hans sätt att handlägga ärendet.

Anmälan och utredning

I en anmälan till JO framförde David N. klagomål mot bl.a. en läkare vid Psykiatri Skåne angående att hela hans patientjournal hade lämnats ut till socialtjänsten.

David N. anförde bl.a. följande. Socialförvaltningen i Helsingborgs kommun begärde att få ta del av hans journaler från Najaden Syd (en öppenvårdsmottagning inom vuxenpsykiatri) och Helsingborgs lasarett (ögonmottagningen). Anledningen till framställningen var att socialförvaltningen skulle göra en barnavårdsutredning avseende hans dotter. Framställningen gjordes först med stöd av 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Efter att socialförvaltningen hade vägrats att ta del av journalerna gjordes en ny framställning, denna gång med stöd av 11 kap. 2 § SoL. Socialförvaltningen fick ta del av omfattande sekretessbelagd information som sträckte sig över två decennier och som inte bara gällde honom, utan även släkt, vänner och bekanta. Socialförvaltningen återgav sedan vissa känsliga uppgifter från journalanteckningarna i barnavårdsutredningen.

David N. kompletterade därefter sin anmälan och anförde bl.a. följande. Socialförvaltningens sätt att använda journalanteckningarna stod i strid med läkarens bedömning. Socialförvaltningen borde ha specificerat vilka uppgifter de ansåg sig behöva för att kunna bekräfta eller avfärda en viss frågeställning. Det var fel av socialförvaltningen att begära att få ta del av en hel journal. När en tjänsteman vid en socialförvaltning och en läkare gör olika bedömningar i fråga om vad som kan lämnas ut ur en journal bör läkarens bedömning ges företräde.

JO:s kansli hämtade in vissa handlingar från socialförvaltningen i Helsingborgs kommun, bl.a. framställningen enligt 14 kap. 1 § SoL om att få ta del av uppgifter från Najaden Syd och Socialstyrelsens beslut den 25 augusti 2011 i

ärendet dnr 9.2-6446/2011. I beslutet, som behandlade bl.a. den aktuella framställningen från socialnämnden om att få ta del av uppgifter från Najaden Syd m.fl., anförde Socialstyrelsen bl.a. följande.

Det är dock oklart vad som har begärts ut. Socialnämndens skriftliga begäran om uppgifter enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen som ställts till Najaden och Helsingborgs lasarett bedöms vara korrekta. Av nämndens yttrande framkommer att sjukjournalerna har begärts ut, vilket bedöms vara olämpligt.

JO:s kansli kontaktade per telefon åklagarkammaren i Helsingborg för att få information om vissa ärenden som handlades där.

JO begärde sedan att Regionstyrelsen, Region Skåne, skulle komma in med yttrande när det gällde frågan om vilka delar av David N:s journal som hade lämnats ut till socialförvaltningen samt vilka överväganden som hade gjorts inför utlämnandet.

David N. kom in med ytterligare kompletteringar av sin anmälan.

Regionstyrelsens arbetsutskott anförde följande i sitt yttrande.

Anmälan

Anmälaren anser att det från Region Skåne felaktigt lämnats ut uppgifter ur hennes journalhandlingar till socialtjänsten. Anmälan gäller journaler som lämnats ut från Helsingborgs lasarett respektive Najaden Syd.

Utredning och yttrande från Psykiatri Skåne

Helsingborgs lasarett och Psykiatri Skåne är två olika förvaltningar inom Region Skåne. Utredningar har mot bakgrund av anmälan inhämtats från båda dessa förvaltningar. Helsingborgs lasarett är en egen förvaltning inom Region Skåne. Najaden Syd är öppenvårdsmottagning inom vuxenpsykiatri i Helsingborg som tillhör förvaltningen Psykiatri Skåne.

För regionstyrelsens yttrande har inkommit en utredning från Psykiatri Skåne, se bilaga I. Av utredningen framgår bland annat följande. Från Psykiatri Skåne har till socialtjänsten lämnats ut kopia på hela anmälares journal, samt även ett utlåtande med svar på frågor från socialtjänsten. Begäran om utlämnande inkom den 24 januari 2011 från socialsekreterare, Socialnämnden i Helsingborgs Stad, med begäran enligt 14:1 socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) att få kopior på anmälares journal inom psykiatri med anledning av utredning enligt 11:1 SoL angående anmälares dotters förhållanden. Uppgifterna angavs kunna ha betydelse för den aktuella situationen för barnet i hennes hemsituation hos föräldrarna.

Efter det att Psykiatri Skåne först nekat ett utlämnande inkom den 27 januari 2011 en ny begäran om att få kopior på anmälares journal med förtydligande om att det är fråga om uppgifter som behövs till en utredning som görs med stöd av 11:2 SoL angående barnets hemförhållanden. Behandlande läkare tog därefter kontakt med socialsekreteraren som bekräftade att hon verkligen behövde allt i journalen. Anmälares journal lämnades här efter ut i sin helhet dock med villkor för utlämnningen, att uppgifterna endast får användas till utredning som avser skydd av barn.

Utredning från Helsingborgs lasarett

För regionstyrelsens yttrande har inkommit en utredning från Helsingborgs lasarett. Av utredningen framgår bland annat följande. Begäran inkom den 21 januari 2011 från socialsekreterare, Socialnämnden i Helsingborgs Stad, med begäran enligt 14:1 SoL om tillgång till uppgifter i anmälares journal som kan

ha betydelse för den aktuella situationen för barnet och hemsituationen hos föräldern. Uppgifterna angavs behövas för en utredning enligt SoL 11:1.

Helsingborgs lasarett har efter sekretessprövning lämnat ut två journalanteckningar från ögonmottagningen daterade 2010-06-07 (Ögon telefonrådgivning) och 2010-10-20 (Ögon mottagningsbesök).

Regionstyrelsens yttrande och slutsatser

Enligt 25 kap. 1 § Offentlighets- och sekretesslag (2009:400) (OSL) gäller sekretess inom hälso- och sjukvården för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Enligt 8 kap. 1 § OSL får inte en uppgift för vilken sekretess gäller enligt denna lag röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i denna lag eller i lag eller förordning som denna lag hänvisar till.

Enligt 10 kap. 28 § OSL hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

Enligt 14 kap. 1 § tredje stycket socialtjänstlagen är myndigheter, befattningshavare och yrkesverksamma skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av ett barns behov av stöd och skydd.

Det föreligger enligt socialtjänstlagen (14:1 SoL) skyldighet för bl.a. myndigheter inom hälso- och sjukvården att på begäran av socialnämnd, som inlett en utredning om ett barns behov av stöd och skydd enligt 11:2 SoL, att lämna alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredningen. Även om socialnämnden i sådant fall t.ex. kan begära kopior av en förälders hela journal, måste noga övervägas vad som ska lämnas ut. Det kan kanske i vissa fall räcka att endast ge svar på vissa frågor, lämna ut uppgifter endast för viss tidsperiod eller skriva ett sammanfattande intyg (se RÅ 2007 ref. 29). Det är endast uppgifter som är av betydelse för utredningen om barns behov av skydd som ska lämnas ut, men inte alla andra i journalen förekommande uppgifter som är ovidkommande för bedömningen av skyddsbehovet. En prövning måste därför göras från fall till fall och vid behov kan aktuell handläggare hos socialnämnden kontaktas för diskussion om vilka uppgifter som behövs.

Psykiatri Skåne har i anledning av begäran från socialtjänsten, efter kontakt med socialtjänsten om det verkligen var nödvändigt att lämna ut hela journalen, lämnat ut journalen i dess helhet. Socialtjänsten har vidhållit att samtliga uppgifter i journalen behövdes till skydd för barnet. Sekretessprövning har genomförts av läkare och journalen har därefter lämnats ut med villkor att uppgifterna endast får användas i utredning som avser skydd av barn. Det har därför förelegat skyldighet att lämna ut dessa uppgifter enligt vad som föreskrivs i 14:1 SoL och därmed 8:1 och 10:28 OSL. Regionstyrelsen bedömer att utlämnandet från Psykiatri Skåne har skett enligt gällande rätt.

Helsingborgs lasarett har i anledning av begäran från socialtjänsten efter genomförd sekretessprövning lämnat ut två journalanteckningar. Regionstyrelsen bedömer att utlämnandet från Helsingborgs lasarett har skett enligt gällande rätt.

För det fall JO skulle finna att de från Region Skånes journaler utlämnade uppgifterna efter utlämnandet har använts på annat sätt än till skydd för anmälares barn kan Regionstyrelsen inte annat än beklaga en sådan hantering av utlämnade journaluppgifter. Regionstyrelsen konstaterar dock att den hantering som skett i de aktuella fallen vid utlämnandet från Region Skåne i sin helhet har varit förenlig med gällande sekretesslagstiftning. Eftersom det ofta kan vara fråga om noggranna överväganden i samband med sekretessprövning till följd av begäran om utlämnande från socialtjänsten kommer Regionstyrelsen att uppmana till översyn av gällande rutiner vid utlämnande av uppgifter i journalkopior till socialnämnd.

I Psykiatri Skånes utredning, bilaga 1 till yttrandet, anförde verksamhetschefen Rose-Marie Sandberg och chefsöverläkaren Angeline Wemmert följande.

Redogörelse för handläggningen inklusive de överväganden som gjordes (hämtat från dokumentation i journal)

Uppgiften att i första ledet pröva utlämnandet av journalhandling är delegerat till behandlande specialistläkare. Vid komplicerade fall och där behov av underlag till överklagbart beslut behövs hänskjuts beslutsfattandet till chefsöverläkare som i sin tur lämnar underlag till förvaltningsledningen vid avslag på begäran om utlämnande av journal.

I detta fall hanterades ärendet av erfaren specialistläkare som konsulterade såväl dåvarande chefsöverläkare inom verksamhetsområdet, som jurist inom Region Skåne.

Den 24 januari 2011 inkom en begäran om utlämnande av uppgifter jämlikt 14:1 SoL med anledning av utredning enligt 11:1 SoL angående dotterns förhållande, med önskemål om uppgifter om tillgång till uppgifter från journalen från öppenvårdsmottagningen Najaden som kunde ha betydelse för den aktuella situationen för barnet i hennes hemsituation hos föräldrarna.

Då behandlande läkare uppfattade ursprunget till begäran vara en vårdnadstvist nekade han, efter att ha samrått med chefsöverläkare och chefsjurist Bengt Guldager, utlämnande av journalhandling då patienten var negativt inställd till detta. Kontakt togs med socialsekreteraren som begärt journalhandlingarna, varvid framkom att försök hade gjorts att få ett möte till stånd för att få fram uppgifterna utan att lyckas samt att begäran skett utifrån att anmälningar inkommit att barnet för illa.

Den 27 januari inkom därefter en begäran med förtydligande angående begäran att få kopior på D.N:s journal; inom psykiatrin med uppgift att det är fråga om uppgifter som behövs till en utredning som görs med stöd av 11:2 SoL angående barnets hemförhållanden.

Behandlande läkare kontaktar därefter begärande handläggare Wallin för att klargöra om hon verkligen behöver allt i journalen och får bekräftelse på detta med hänvisning till anmälningens art som gjorts att anmälan även rör närstående till David N.

Efter att ha rådgjort med chefsjurist utlämnas journalen tillsammans med följebrev med villkor för utlämningen, att journalen endast får användas i utredning som avser skydd av barn.

I mars månad gör socialsekreteraren en sammanställning av journalmaterialet som hon skickar till behandlande psykiatriker med begäran om kompletterande svar på frågor. Denna begäran inkom till mottagningen den 17 mars 2011. Svar begärdes senast den 31 mars. Behandlande läkare svarade på frågorna i brev den 25 mars 2011 och informerade patienten om detta vid besök den 26 april.

Behandlande psykiater har getts möjlighet att lämna synpunkter på ovan gjorda redogörelse. Han har hänvisat till journalen och har sagt sig inte ha något att invända mot ovan gjorda redogörelse och har inget ytterligare att tillägga.

David N. kommenterade remissvaret och anförde bl.a. följande. Det strider mot 11 kap. 2 § SoL att hela hans journal från Najaden Syd lämnades ut. Trots att inhämtandet och utlämnandet av journalerna från psykiatrin påstås ha skett för att skydda ett barn har någon uppgiftsskyldighet inte förelegat. Han har inte kunnat överblicka konsekvenserna av att hans journaler har lämnats ut. Det enda han vet med säkerhet är att hanteringen av hans journaler har försakat honom oerhörda besvär.

JO:s kansli hämtade via telefon in kompletterande upplysningar från Ingrid Wallin, socialsekreterare vid socialförvaltningen i Helsingborgs kommun, som uppgav bl.a. följande. Hon skickade först en begäran till Najaden Syd om att få uppgifter ur David N:s journaler som kunde ha betydelse för den aktuella situationen för barnet och barnets hemsituation hos föräldern. Därefter kontaktade läkaren henne för att diskutera framställningen. Hon hade tänkt sig att läkaren skulle skriva ett kort yttrande. Efter att läkaren hade fått information om att det rörde sig om en barnavårdsutredning sade läkaren att hon kunde få ta del av hela David N:s journal. Hon fick ett omfattande material som säkerligen uppgick till ca 30 sidor. Journalen omfattade en tidsperiod från ungefär 1996 och framåt.

JO hämtade därefter in David N:s journaler från Psykiatri Skåne.

I ett beslut den 11 juli 2014 anförde *JO Wiklund* följande:

Rättslig reglering

I 11 kap. 1 § SoL stadgas att socialnämnden utan dröjsmål ska inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Av 11 kap. 2 § SoL framgår att vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd får nämnden, för bedömningen av behovet av insatser, konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs. Utredningen ska bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för skada eller olägenhet. Den ska inte göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ärendet.

Enligt 25 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, gäller sekretess inom hälso- och sjukvården för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

I 8 kap. 1 § OSL stadgas att en uppgift för vilken sekretess gäller enligt OSL inte får röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i OSL eller i lag eller förordning som OSL hänvisar till.

Enligt 10 kap. 28 § samma lag hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning.

Av 14 kap. 1 § första och tredje styckena SoL framgår att bl.a. myndigheter inom hälso- och sjukvården är skyldiga att lämna en socialnämnd alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av ett barns behov av stöd och skydd.

Enligt 6 kap. 7 § andra stycket OSL får en myndighet överklaga ett beslut av en annan myndighet att avslå en begäran om att få ta del av en handling eller på annat sätt få del av en uppgift, om inte annat anges i lag eller förordning.

Bedömning

Mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten råder i princip sekretess. I 14 kap. 1 § tredje stycket SoL finns dock en sekretessbrytande bestämmelse som ålägger myndigheter och befattningshavare inom hälso- och sjukvården att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av ett barns behov av stöd och skydd. Regeln ger således socialnämnden en rätt

att under en pågående barnvårdsutredning få uppgifter från sjukvården som kan vara av betydelse för nämndens utredning. Det är den utlämnande myndigheten som har att pröva uppgiftsskyldighetens omfattning.

Läkaren vid öppenvårdsmottagningen Najaden Syd lämnade i januari 2011 ut hela David N:s journal till socialnämnden. Journalen avsåg psykiatrisk vård under perioden 2002–2011 och omfattade ca 40 sidor. Vid utlämnandet till socialnämnden uppställde läkaren ”villkoret” att uppgifterna ”bara får användas i utredning som avser skydd för barn”. Efter att den socialsekreterare som handlade barnvårdsutredningen hade tagit del av David N:s journal gjorde hon en sammanställning som hon skickade till läkaren med begäran om kompletterande svar på ett antal frågor. Dessa frågor besvarade läkaren i ett utlåtande den 25 mars 2011.

JO har tidigare uttalat att en socialnämnd bör vara restriktiv när det gäller att i ett barnvårdsärende hämta in en förälders patientjournal från hälso- och sjukvården. Om det bedöms nödvändigt att hämta in information torde det i många fall vara tillräckligt att nämnden begär ett utlåtande om den enskilde från en berörd sjukvårdsinrättning. För det fall det i utlåtandet kommer fram sådana uppgifter som gör att socialnämnden bedömer att det finns behov av att hämta in ytterligare information kan nämnden i det skedet begära in hela patientjournalen eller delar av den (se bl.a. JO 2010/11 s. 578, dnr 4405-2008).

Uppgifterna om hur socialnämndens framställning var utformad är motstridiga. Jag kan konstatera att det i socialnämndens skriftliga begäran angavs att nämnden ville ha tillgång till ”uppgifter från journaler på Najaden angående hennes pappa som kan ha betydelse för den aktuella situationen för barnet och hennes hemsituation hos föräldern”. Regionstyrelsen har uppgett att Psykiatri Skåne, efter att nämndens skriftliga begäran hade tagits emot, kontaktade socialtjänsten och att socialsekreteraren ”bekräftade att hon verkligen behövde allt i journalen”. Den socialsekreterare som handlade barnvårdsutredningen har anfört att hon trodde att läkaren skulle skriva ett kort yttrande men att läkaren, efter att han hade fått klart för sig att det rörde sig om en barnvårdsutredning, sade att hon kunde få ta del av hela journalen.

Som Socialstyrelsen har uttalat i det tidigare nämnda beslutet är det oklart vad socialtjänsten begärde ut från bl.a. Najaden Syd. Även om läkaren uppfattade att socialnämnden begärde att få ta del av hela journalen var det dock han, i egenskap av företrädare för den utlämnande myndigheten, som skulle pröva uppgiftsskyldighetens omfattning. Läkaren kunde bara lämna ut de uppgifter som var av betydelse för utredningen av barnets behov av stöd och skydd.

I sammanhanget vill jag nämna rättsfallet RÅ 2007 ref. 29 där Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen) gjorde bedömningen att ett sjukhus hade fullgjort sin skyldighet enligt 14 kap. 1 § SoL när det hade lämnat ut begärda uppgifter till en socialnämnd i form av ett intyg som innehöll en sammanfattning av uppgifter ur patientjournalen. Regeringsrätten anförde bl.a. följande.

Bestämmelserna i paragrafen är utformade så att den myndighet som har skyldighet att lämna ut uppgifter har att bedöma vad som kan lämnas ut till socialtjänsten, trots att sekretess gäller. Den avvägning som här blir nöd-

vändig måste i varje enskilt fall göras mot bakgrund av de delvis olika syftena bakom sekretessbestämmelserna och bestämmelserna i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen. De förra skyddar den enskilde mot att känsliga uppgifter får en inte avsedd spridning. De senare avser att ge socialtjänsten möjlighet att bereda en underårig person i en utsatt situation den vård eller det skydd denna behöver.

I förevarande fall innefattar nämndens framställning endast en generell hänvisning till en pågående utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen. Sjukhuset har besvarat framställningen med ett intyg som får anses innehålla alla de uppgifter som kan vara av betydelse för utredningen. Sjukhuset har också upplyst nämnden om möjligheten att begära kompletterande uppgifter.

Mot denna bakgrund finner Regeringsrätten att sjukhuset genom sina vidtagna åtgärder har fullgjort sin uppgiftsskyldighet enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen.

Enligt min uppfattning gjorde läkaren fel när han lämnade ut hela patientjournalen beträffande David N. till socialtjänsten. Alla uppgifter i den 40-sidiga journalen hade självfallet inte betydelse för socialnämndens utredning av flickans behov av stöd och skydd. Läkaren borde i stället, i första hand, ha upprättat ett utlåtande med de uppgifter som han bedömde var av betydelse för barnavårdsutredningen. På det sättet hade utlämnandet av uppgifter begränsats samtidigt som läkaren hade kunnat "tolka" förhållandena på ett sätt som hade underlättat för socialtjänstemännen, som inte har medicinsk utbildning. Alternativet till detta tillvägagångssätt var naturligtvis att, efter en noggrann sekretessprövning, ge socialtjänsten de delar av journalen som kunde lämnas ut med stöd av den aktuella sekretessbrytande bestämmelsen i 14 kap. 1 § SoL.

Jag vill också uppehålla mig vid följande. Som framgår av redogörelsen för handläggningen ställde läkaren vid utlämnandet upp "villkoret" att uppgifterna bara fick användas i utredning som avsåg skydd för barn. Jag har svårt att förstå hur läkaren resonerade när villkoret ställdes upp. En företrädare för den utlämnande myndigheten kan givetvis inte låta bli att pröva uppgiftsskyldighetens omfattning genom att ställa upp någon form av villkor för socialtjänsten. Det verkar närmast som om läkarens avsikt var att göra ett s.k. sekretessförbehåll enligt 10 kap. 4 § OSL. Ett sådant förbehåll kan dock över huvud taget inte ställas upp i förhållande till en myndighet.

Jag är kritisk till läkarens sätt att handlägga ärendet och finner det anmärkningsvärt att regionstyrelsen har gjort bedömningen att utlämnandet från Psykiatri Skåne har skett i enlighet med gällande rätt. Både den faktiska handläggningen och remissvaret visar att det har funnits kunskapsbrister. Jag förutsätter att regionstyrelsen ser till att det sker en översyn av rutinerna när det gäller utlämnande av uppgifter till socialtjänsten i sådana situationer som har behandlats i detta beslut.

Vad som i övrigt har kommit fram leder inte till någon kommentar från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som har uttalats.

Kritik mot en socialförvaltning för hanteringen av ett önskemål om anonymitet i en orosanmälan till socialtjänsten

(Dnr 4121-2013)

Beslutet i korthet: I en skrivelse till socialtjänsten om två barns hemförhållanden uppgav avsändarna, som undertecknade skrivelsen med sina namn, att de ville vara anonyma. Socialförvaltningen behandlade skrivelsen som en anmälan om oro för barn. Skrivelsen lämnades ut till barnens vårdnadshavare under förvaltningens handläggning av anmälan.

Eftersom anmälarna hade angett sina namn hade de själva röjt sin identitet och kunde därmed inte råda över frågan om anonymitet. Myndigheten var skyldig att göra en sekretessprövning innan uppgifterna lämnades ut. JO har inte underlag för att uttala någon kritik när det gäller frågan om de överväganden som förvaltningen gjorde i det avseendet innan skrivelsen lämnades ut. Enligt JO:s mening följer det dock av myndigheternas allmänna serviceskyldighet enligt 4 § förvaltningslagen att förvaltningen borde ha upplyst anmälarna om att man inte kunde garantera dem anonymitet utan att myndigheten skulle pröva och besluta i den frågan. Socialförvaltningen kan inte undgå kritik för underlåtenheten att informera anmälarna om den saken.

Anmälan

K.H. klagade på socialförvaltningen i Krokoms kommun. Hon var missnöjd med hanteringen av ett önskemål om att få vara anonym som hade framförts i en skrivelse till socialtjänsten.

K.H. uppgav i huvudsak följande. Hennes föräldrar bor granne med en familj som har haft diverse problem. I familjen finns två små barn. Hennes föräldrar har flera gånger hört hur barnens föräldrar har skrikat åt barnen och lämnat dem ensamma när de åkt i väg med bilen. På grund av detta skickade hennes föräldrar ett brev till socialförvaltningen där de beskrev situationen och undrade om det inte var möjligt för barnen att få komma bort en tid under sommaren. Skrivelsen var inte tänkt som en anmälan om missförhållanden utan mer en önskan om att barnen skulle få utstå mindre skrik och påhopp under en tid. Föräldrarna undertecknade brevet med sina namn men skrev tydligt att de ville vara anonyma. En tid därefter blev hennes mamma uppringd av en socialsekreterare som berättade att det hade kommit in en ”motanmälan” från mamman i grannfamiljen. I motanmälan bemöttes bl.a. de uppgifter som hennes föräldrar hade lämnat i brevet till förvaltningen. Hennes föräldrar förstod på det sättet att grannfamiljen hade fått reda på vilka som hade skrivit brevet till förvaltningen, trots deras önskan om anonymitet. Socialsekreteraren menade att det inte var möjligt att vara anonym samtidigt som man anger sina namn i ett brev. Om det inte är möjligt att vara anonym borde en förvaltningsmyndighet vara skyldig att informera dem som har begärt anonymitet. Hennes föräldrar har senare fått ta emot allvarliga hot som en följd av att de inte fick vara anonyma.

Utredning

JO begärde att Socialnämnden i Krokoms kommun skulle yttra sig över anmälan. I remissvaret anfördes i huvudsak följande:

Brev inkommer till Socialnämnden i Krokoms kommun den 2 maj 2013, brevet är daterat den 30 april 2013. Brevet innehåller oro för två barn boende i Krokoms kommun. I anmälan framgår att [anmälarna] önskar vara anonyma. Brevet är undertecknat med namn.

Förhandsbedömningen som följde inkommen anmälan utfördes av socialsekreterare Yvonne Ullström. Handläggaren har delgett att vårdnadshavarna till de barn anmälan berör önskade en kopia av inkommen anmälan under förhandsbedömningen. De fick ta del av denna då de har partsinsyn och således har rätt till detta enligt lag. I anmälan står anmälarnas namn och vårdnadshavarna fick således kunskap om vilka som förmedlat en oro för barnen till socialnämnden.

Den information som fanns nedskrivet i aktuell anmälan visar genomgående vilka personer som delgett socialnämnden informationen, den är vidare undertecknad med namn. Den socialsekreterare som hanterade anmälan och utförde förhandsbedömning i ärendet kontaktade inte anmälarna och de fick således ej vetskap om att de ej skulle komma att vara anonyma. Det är en brist att denna kommunikation ej har skett. Det finns ej något tvingande i lagstiftningen gällande att denna kommunikation skall ske men det får dock anses vara av vikt att återkoppla till anmälare när deras önskan om anonymitet ej är möjlig. Socialnämnden kommer med anledning av detta verka för att en liknande situation ej skall uppstå framledes.

K.H. yttrade sig över remissvaret och uppgav bl.a. att det utifrån socialsekreterarens sätt att uttrycka sig inte verkar som om någon sekretessprövning gjordes innan brevet lämnades ut till barnens vårdnadshavare.

JO:s kansli hämtade in den skrivelse som K.H:s föräldrar hade skickat till socialförvaltningen i Krokoms kommun, daterad den 30 april 2013.

I ett beslut den 17 mars 2015 anförde *JO Wiklund* följande:

Bedömning

Av 26 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, följer att sekretess gäller inom bl.a. socialtjänsten för uppgift i en anmälan eller utsaga av en enskild om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, i förhållande till den som anmälan eller utsagan avser, endast om det kan antas att fara uppkommer för att den som har lämnat uppgiften eller någon närstående till denne utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Bestämmelsens syfte är att ge skydd för anmälaren och hans eller hennes närstående. Sekretesskyddet avser inte bara själva namnet utan även andra uppgifter som kan innebära att anmälarens identitet röjs. Av bestämmelsens skaderekvisit följer att en myndighet inte generellt kan utlova anonymitet för en person som har gjort en anmälan. Det är inte heller anmälaren eller uppgiftslämnaren som bestämmer om sekretess ska gälla sedan han eller hon väl har uppgett sitt namn. Det är först efter en sekretessprövning som myndigheten kan ta ställning till om uppgiften om anmälarens identitet ska lämnas ut eller inte.

Som framgår av skaderekvisitet ger bestämmelsen endast skydd mot represalier av mera allvarligt slag, som t.ex. våldsövergrepp och telefonterror. Om anmälan riktas mot någon närstående, en granne eller en arbetskamrat skulle

även påtagligt obehag av annat slag kunna räknas som ett sådant allvarligt men som omfattas av sekretesskyddet. Däremot är det inte tillräckligt att anmälaren anser det obehagligt i största allmänhet att den som blivit anmäld vet vem som har gjort anmälan. Vid bedömningen av risken för men bör avseende fästas vid t.ex. vad anmälan eller utsagan avser, den anmäldes förhållanden och eventuella relationer mellan anmälaren och den anmälda (se Lenberg, Geijer och Tansjö, Offentlighets- och sekretesslagen [den 1 juli 2014, Zeteo], kommentaren till 26 kap. 5 §).

I 10 kap. 3 § OSL anges att sekretess inte hindrar att en enskild eller en myndighet som är part i ett mål eller ett ärende hos en domstol eller en annan myndighet och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av en handling eller något annat material i målet eller ärendet. En sådan handling eller ett sådant material får dock inte lämnas ut till parten när det av hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda.

K.H. har klagat på socialförvaltningens hantering av den skrivelse som hennes föräldrar (nedan makarna H.) skickade in till förvaltningen. Hon har ifrågasatt dels att makarna H. inte fick vara anonyma och att skrivelsen verkar ha lämnats ut utan att det gjordes en sekretessprövning, dels att förvaltningen inte informerade makarna H. om att de inte skulle få vara anonyma innan skrivelsen lämnades ut.

När en socialförvaltning tar emot uppgifter om att ett barn befinner sig i en utsatt situation har förvaltningen en skyldighet att agera och bedöma om det finns skäl att vidta några åtgärder. Den skrivelse som makarna H. skickade till socialförvaltningen behandlades som en anmälan om oro för barn, eftersom den innehöll vissa uppgifter om grannbarnens hemförhållanden. Skrivelsen var undertecknad med makarna H:s namn och innehöll ett önskemål om anonymitet: ”Vi vill naturligtvis få vara anonyma.”

Eftersom makarna H. hade angett sina namn hade de själva röjt sin identitet och kunde därmed inte råda över frågan om anonymitet i förhållande till dem som avsågs i anmälan. I skrivelsen nämndes också andra omständigheter som gjorde att deras identitet avslöjades. Myndigheten var skyldig att göra en sekretessprövning innan uppgifterna lämnades ut. Det framgår inte av remissvaret om socialförvaltningen gjorde en sekretessprövning och i så fall vilka överväganden man gjorde i det avseendet innan skrivelsen lämnades ut till de aktuella barnens vårdnadshavare. Jag har inte underlag för att uttala någon kritik i det avseendet och finner inte anledning att vidta någon ytterligare utredningsåtgärd i saken.

När det sedan gäller frågan om förvaltningen borde ha informerat makarna H. innan skrivelsen lämnades ut till barnens vårdnadshavare finns det, som nämnden har anfört i remissvaret, inte någon bestämmelse som uttryckligen reglerar detta.

Myndigheter har enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) en vidsträckt serviceskyldighet gentemot enskilda. Den innebär att varje myndighet ska lämna

upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpens ska lämnas i den utsträckning som det är lämpligt. Vidare har myndigheter en skyldighet att svara på frågor från enskilda så snart som möjligt.

Makarna H. hade i skrivelsen tydligt framfört ett önskemål om att få vara anonyma. Sättet de uttryckte sig på ger intryck av att de trodde att de själva kunde styra över frågan om anonymitet. Enligt min mening följer det av den allmänna serviceskyldigheten att förvaltningen i den situationen borde ha upplyst makarna H. om att man inte kunde garantera att de skulle få vara anonyma utan att myndigheten skulle pröva och besluta i den frågan. Det var särskilt angeläget att makarna H. fick den informationen eftersom de var grannar till den berörda familjen och då makarna H. hade uppgett att de blivit trakasserade och hotade av familjen. Nämnden har i remissvaret medgett att man borde ha gett en återkoppling till anmälarna. Förvaltningen kan inte undgå kritik för underlåtenheten att informera makarna H.

Jag noterar att nämnden har uppgett att den kommer att verka för att en liknande situation inte uppstår igen.

Ärendet avslutas.

Kritik mot en enhetschef inom hemtjänsten för att hon uttryckt sig på ett sätt som inte varit förenligt med det s.k. repressalieförbudet i tryckfrihetsförordningen

(Dnr 4945-2013)

<p>Beslutet i korthet: En anställd inom hemtjänsten vände sig till medierna med kritik angående arbetsförhållandena inom hemtjänsten. Personen kallades till ett möte med bl.a. en enhetschef. I sitt beslut konstaterar JO att enhetschefen i samband med mötet uttryckt ett tydligt missnöje med att den anställda vänt sig till medierna. Enhetschefens agerande har enligt JO stått i strid med det s.k. repressalieförbudet, och hon kritiserats för detta.</p>

Bakgrund

Under sommaren 2013 var Erica W. anställd som sommarvikarie inom hemtjänsten i Österåkers kommun. Tisdagen den 6 augusti 2013 skedde ett möte mellan Erica W., enhetschefen Kerstin Niklasson och verksamhetschefen Ann Cervin Uddenfeldt. Utan de andra närvarandes vetskap spelade Erica W. in vad som sades vid mötet.

Den 10 september 2013 inkom Erica W. med en anmälan till JO och gjorde gällande att Österåkers kommun hade avskedat henne på grund av att hon hade vänt sig till Expressen med uppgifter om brister i arbetsmiljön inom hemtjänsten. Till anmälan bifogade Erica W. bl.a. en ljudfil med inspelningen från mötet den 6 augusti. Med anledning av vad som hade kommit fram fanns det enligt justitieombudsmannen Lilian Wiklund skäl att anta att befattningshavare som

står under hennes tillsyn hade gjort sig skyldig till brott mot det s.k. repressalieförbudet.⁸⁴ Av den anledningen beslutade hon den 13 september 2013 att inleda förundersökning angående sådant brott.

Lilian Wiklund gav åklagare i uppdrag att genomföra en utredning, och vissa utredningsåtgärder vidtogs. Därefter fann Lilian Wiklund inte anledning att fullfölja förundersökningen, och hon beslutade den 22 januari 2014 att lägga ned den. Emellertid fann hon skäl att fortsätta granskningen av handläggningen inom ramen för det ursprungliga tillsynsärendet.

Utredning

Anmälan och till den bifogade handlingar remitterades till Produktionsstyrelsen i Österåkers kommun för yttrande. Vid ett sammanträde den 20 februari 2014 beslutade Produktionsstyrelsen att lämna ett yttrande till JO i enlighet med ett utlåtande från Produktionsförvaltningen. Av yttrandet framgick bl.a. följande:

Bakgrund

Under 2013 var Österåkers kommuns hemtjänst organiserad i två enheter; Solgårdens hemtjänst samt Solhälla och Ljusterö hemtjänst, vardera med en egen enhetschef. Ulla Fredriksson var enhetschef för Solgårdens hemtjänst och Kerstin Niklasson för Solhälla samt Ljusterö.

På Solgårdens hemtjänst fanns dessutom ett antal verksamhetsledare som ansvarade för schemaläggning och planering med kund. Vid tidpunkten för det inträffade var Ulla Fredriksson på semester och Kerstin Niklasson således tillförordnad enhetschef även för Solgårdens hemtjänst. Ann Cervin Uddenfeldt var verksamhetsledare i den hemtjänstgrupp som Erica [W.] kom att arbeta.

Erica anställdes av verksamhetsledaren Ann som sommarvikarie för att under en period på två veckor täcka upp för ordinarie personals semester. I uppdraget ingick sedvanliga, i hemtjänsten förekommande, arbetsuppgifter. Uppdraget utgår från den beställning som respektive kund inom hemtjänsten är beviljad. Under sina dryga två veckors vikariat var Erica [W.] inbokad på 13 arbetspass.

Sommarplaneringen inom hemtjänsten ställer stora krav på framförhållning och organisation. Ambitionen är alltid att allting ska vara klart och schemalagt och vakanser tillsatta i god tid innan semesterperioderna börjar. Detta till trots uppstår situationer som kräver förändringar i såväl bemanning som planering. Nya kunder kan tillkomma med kort varsel och sjukdom bland personalen ställer krav på snabb omställningsförmåga. Precis som ledningsrepresentanterna nämner under det inspelade samtalet så var aktuella veckor extra röriga. Av den anledningen ställs höga krav på självgående personal som mycket snabbt kan sätta sig in i vad uppdragen handlar om och hur utförandet sker. Det är också av största vikt att personalen i tjänst känner stort förtroende för varandra och kan samarbeta och samverka kring akut uppkomna situationer. Flera sommarvikarier återkommer och gör ett mycket bra jobb under pressade förhållanden. Enligt verksamhetsledarens uppfattning kan en sommarvikarie som under dessa förhållanden fokuserar på allt som inte fungerar och är starkt ifrågasättande till personalens arbetssituation lätt skapa en oro i gruppen som inte gynnar våra kunder eller de som är i tjänst. En bidragande orsak till

⁸⁴ Se 3 kap. 5 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen.

oro vid aktuell tidpunkt var en medarbetare som upplevde sig pressad av Erica [W.] att kontakta media.

Med anledning av att oron spred sig i den arbetsgrupp som Erica [W.] arbetade kallade verksamhetsledaren till ett möte. Syftet med mötet var att tydliggöra för Erica [W.] hur de interna rutinerna ser ut när det gäller synpunkter och klagomål.

Kommentarer till det inspelade samtalet mellan Erica [W.] och Kerstin Niklasson samt Ann Cervin Uddenfeldt

Erica [W.] ger uttryck för adekvat kritik och har flera bra synpunkter som vi bör ta i beaktande vid planeringen av inkommande sommar på Solgården. 2013 fanns brister i hur man tog hand om och informerade sommarvikarierna. Mot slutet av samtalet framgår också att alla närvarande har de gemensamma målen; nöjda kunder och medarbetare.

Det framgår i samtalet inledningsvis att samtliga deltagare är känslomässigt berörda och att Kerstin Niklasson i affekt använder sig av mindre lämpliga ordval och formuleringar. Men därefter framgår också att Kerstin under samtalets gång bjuder in till dialog kring de utvecklingsmöjligheter som Erica [W.] uppger sig ha och poängterar det viktiga i att allt utvecklingsarbete kommer till nytta för såväl kunder som medarbetare. Den återkommande hänvisningen till den interna policyn för hur synpunkter och klagomål hanteras bör alltså ses mot bakgrund av det. Kerstin ber också Erica [W.] skriva ner sina iakttagelser och mejla över dem till henne så hon kan få återkoppling på dem.

Under samtalets gång kommer frågan om en eventuell fortsättning upp och det framgår att två arbetspass återstår. Då påpekar Erica [W.] själv att två veckors arbete inom hemtjänsten känns lagom och att hon kan få nytt jobb när som helst. Erica [W:s] timvikariat avslutas då i samförstånd och i enlighet med gällande praxis får hon betalt de två återstående arbetspassen.

Kommunens hållning och riktlinjer inom vård och omsorg

Under våren 2013 påbörjades ett arbete med att se över våra rutiner och riktlinjer för avvikelser i arbetet. Alla avvikelserutiner och blanketter har setts över och målet är att förenkla dessa så vi på ett enkelt sätt fångar upp utvecklingsförslag, brister i verksamheten och synpunkter och klagomål. Det ska helt enkelt vara lätt att göra rätt.

Inför sommaren 2013 hade vi ett inlägg på intranätet där sommarvikarierna välkomnades till kommunen och affärsområdet vård och omsorg. Där betonades vikten av att alla som under sin sommar ser utvecklingsmöjligheter och har förslag på hur vi kan bli bättre på det vi gör tar kontakt och berättar om sina iakttagelser. För verksamheten är medarbetarnas och i synnerhet vikariernas iakttagelser otroligt viktiga för utvecklingen av verksamheterna. Vi har då tillfälle att få en utomståendes ögonblicksbild av vår vardag och med det ovärderlig information om utvecklingspotential som annars kan gå förlorad. Alla anställda i kommunen når intranätet.

Efter sommaren har flera enhetschefer haft som rutin att skicka ut en enkät till de som arbetat under sommaren och begärt input kring hur det fungerat och vad som kan bli bättre till nästa gång. Det är numera en rutin som gäller för alla enheter inom vård och omsorg. Vem som helst ska känna sig fullständigt trygg med att uttrycka sin åsikt kring utförandet av vårt arbete till sina kollegor, närmsta chef, kommun ledning eller media. Kommunens verksamheter ska kännetecknas av en arbetsmiljö där man som medarbetare välkomnas och förväntas delta i verksamhetens utveckling. En god arbetsmiljö består av ett tydligt uppdrag och en ledning som kan samla sina medarbetare kring gemensamma mål och visioner och hitta vägarna för att

nå de samma tillsammans. I det ingår att ha ett öppet och uppriktigt mötesklimat där allehanda frågor och funderingar kan dryftas.

Slutsatser

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att syftet med mötet var att diskutera våra interna rutiner och inte på något sätt att hindra Erica från att kontakta media. Erica [W.] och arbetsgivaren kom under samtalets gång överens om att avsluta Erica [W:s] timvikariat. Berörda befattningshavare har haft möjlighet att ta del av handlingarna och står bakom detta yttrande.

Framtidens hemtjänst är beroende av unga, hungriga medarbetare med stort engagemang i uppdraget. Vi har försökt nå Erica [W.] på telefon utan resultat för att fånga upp hennes iakttagelser och även framföra att hon är välkommen tillbaka.

Erica W. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 13 mars 2015 anförde *stf JO Ragnemalm* följande:

Bedömning

Rättsliga utgångspunkter

Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen ska det stå envar fritt att lämna uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst till bl.a. författare och nyhetsbyråer för offentliggörande i tidningar och andra tryckta skrifter om inte något annat är föreskrivet i förordningen (meddelarfrihet). Motsvarande bestämmelse finns i 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen. I 1 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen anges att ingen får straffas för missbruk av tryckfriheten eller medverka till en sådan överträdelse utan stöd i förordningen. En liknande bestämmelse återfinns i 1 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen. Av denna s.k. exklusivitetsprincip ansågs tidigare följa att meddelaren eller annan medverkande inte heller på något annat sätt får drabbas av någon påföljd från det allmännas sida, t.ex. i form av en disciplinpåföljd. Härmed avses det s.k. repressalieförbudet.⁸⁵

Repressalieförbudet är en central komponent i meddelarskyddsregleringen, och av den anledningen fann regeringen skäl att införa uttryckliga bestämmelser i de båda grundlagarna som tydliggör förbudets omfattning. Bestämmelserna trädde i kraft den 1 januari 2011. Av 3 kap. 4 § andra stycket tryckfrihetsförordningen framgår numera att en myndighet eller ett annat allmänt organ inte får ingripa mot någon för att han eller hon i en tryckt skrift har brukat sin tryckfrihet eller medverkat till ett sådant bruk. En motsvarande bestämmelse återfinns i 2 kap. 4 § tredje stycket yttrandefrihetsgrundlagen.

I den utredning som föregick införandet av bestämmelserna föreslogs att det skulle införas en straffbestämmelse angående brott mot repressalieförbudet. Utredningen förordade att 3 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen tillfördes ett nytt tredje stycke, med innebörden att den som gjort sig skyldig till uppsåtligt brott mot repressalieförbudet i 4 § andra stycket skulle kunna dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Vidare föreslog utredningen att det inte skulle kunna

⁸⁵ Se prop. 2009/10:81 s. 37.

dömas till ansvar i ringa fall. Liknande ändringar föreslogs i yttrandefrihetsgrundlagen.⁸⁶

Regeringen noterade att den föreslagna straffbestämmelsen var direkt kopplad till repressalieförbudet. Eftersom repressalieförbudet är mycket omfattande och i princip kan avse allt från ett uttalande med tillrättavisande innebörd till ett omedelbart avskedande konstaterade regeringen att det straffbara området skulle bli alltför omfattande, även om hänsyn togs till den föreslagna begränsningen.⁸⁷ Av den anledningen infördes en bestämmelse som begränsade det straffbara området. I 3 kap. 5 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen anges att för uppsåtligt ingripande i strid med 4 § andra stycket döms, om åtgärden utgör avskedande, uppsägning, meddelande av disciplinpåföljd eller en liknande åtgärd, till böter eller fängelse i högst ett år. Motsvarande bestämmelse i yttrandefrihetsgrundlagen återfinns i 2 kap. 5 § tredje stycket. I förarbetena uttalades bl.a. följande:

De åtgärder som faller utanför den angivna bestämmelsen är följaktligen straffria. Det är dock viktigt att notera att de nu föreslagna repressalieförbuden i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är betydligt mer omfattande än vad som föreslås bli straffbelagt och att företrädare för staten, kommuner, landsting och kommunalförbund utanför det straffbelagda området är underkastade JO:s och JK:s tillsyn. Det får förutsättas att de rättar sig efter de uttalanden som dessa tillsynsorgan gör i hithörande frågor.⁸⁸

Sammanfattningsvis innebär det nyss sagda här att repressalieförbudet i de båda grundlagarna är betydligt mer omfattande än det agerande som kan vara straffbart. Även om ett agerande inte är straffbart kan det alltså innefatta sådana åtgärder som inte är förenliga med grundlagarna.

Syftet med meddelarfriheten är att uppmuntra människor att använda sin yttrandefrihet och tydliggöra för den som medverkar till framställningar som omfattas av grundlagarna att han eller hon kan göra detta utan rädsla för straff eller andra repressalier.⁸⁹ Därmed utgör meddelarfriheten en viktig del i främjandet av debatt om och en granskning av hur offentlig verksamhet bedrivs.

Mina överväganden

Det ovan redovisade innebär att det finns skäl för mig att ge min syn på det som utspelade sig den 6 augusti 2013, även om förundersökningen angående brott mot repressalieförbudet har lagts ned.

Produktionsstyrelsen har framhållit att Kerstin Niklasson i det samtal hon hade med Erica W. ville bjuda in till en dialog angående utvecklingsfrågor och att hon poängterade vikten av att utvecklingsarbetet kom till nytta för såväl kunder som medarbetare. Enligt Produktionsstyrelsen bör den återkommande hänvisningen till den ”interna policyn” för hur synpunkter och klagomål ska hanteras ses mot den bakgrunden.

⁸⁶ Se SOU 2009:14 s. 287 och 297.

⁸⁷ Se prop. 2009/10:81 s. 41 f.

⁸⁸ Se prop. 2009/10:81 s. 42.

⁸⁹ Se Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagarna, 2012, s. 140.

Syftet med Kerstin Niklassons samtal var alltså, enligt Produktionsstyrelsen, att förklara för Erica W. hur hon skulle föra fram sina synpunkter för att dessa skulle få störst genomslag. Av den anledningen vill jag framhålla att repressalieförbudet inte hindrar att en arbetsgivare samtalar med en anställd om hans eller hennes kritik mot arbetsgivaren.⁹⁰ Det står alltså en arbetsgivare fritt att bemöta den anställdes kritik och ge sin syn på saken. Det blir emellertid problematiskt om arbetsgivaren angriper det förhållandet att den anställda har utnyttjat sin meddelarfrihet och vänt sig till pressen.

Jag har tagit del av en utskrift av vad som sades vid det aktuella mötet. Det är i och för sig riktigt att samtalet till stor del kom att handla om de synpunkter som Erica W. hade på arbetsförhållandena. Emellertid gav Kerstin Niklasson relativt snart efter det att samtalet hade inletts uttryck för att medarbetare inte ska vända sig till medierna ”i första hand” utan till sina chefer. Hon frågade även vilket syfte Erica W. hade med att vända sig till medierna i stället för att gå till sina chefer. Till detta kommer att Kerstin Niklasson uttryckte att det blev ”platt fall” med media eftersom tidningen valde att inte skriva om saken och ”platt fall” med arbetsgivaren eftersom kommunen inte skulle komma att anställa Erica W. något mer. Enligt Kerstin Niklasson var även Erica W:s ”hela agerande totalt fel”.

Genom de ovan redovisade uttalandena har Kerstin Niklasson enligt min mening uttryckt ett tydligt missnöje med att Erica W. använde sig av sin grundlagsskyddade meddelarfrihet. Därmed har Kerstin Niklassons uttalanden stått i strid med repressalieförbudet. Det som gör att det finns skäl att se allvarligt på det inträffade är att hennes sätt att uttrycka sig kan leda till att anställda avstår från att vända sig till medierna av rädsla för missnöje från ledningens sida. En sådan utveckling motverkar en fri och öppen debatt som är en grundläggande förutsättning för ett demokratiskt samhälle. Dessa förhållanden gör att Kerstin Niklasson förtjänar kritik för sitt agerande.

Ärendet avslutas.

⁹⁰ Se exempelvis JK:s beslut den 13 december 2011 i dnr 2721-11-30.

Ifrågasatt inskränkning av yttrandefriheten för en professor vid ett universitet som på sin fritid på den s.k. mikrobloggen Twitter uttryckt sig nedsättande om en namngiven person

(Dnr 4420-2013)

Beslutet i korthet: En professor vid Lunds universitet har på sin fritid, på den s.k. mikrobloggen Twitter, uttryckt sig nedsättande om en namngiven person. På grund av detta kallades han till ett möte med bl.a. dekanen vid universitetets naturvetenskapliga fakultet. Innan mötet ägde rum intervjuades dekanen av en dagstidning och gjorde i samband med det vissa uttalanden. I beslutet uttrycker JO en förståelse för att såväl professorn som andra som läste artikeln kunde uppfatta uttalandena som att företrädare för universitetet ansåg sig ha en rätt att ha åsikter om hur en medarbetare väljer att utnyttja sin yttrandefrihet. Uttalandena kan dessutom uppfattas som att universitetets företrädare ansåg sig ha möjlighet att begränsa denna rättighet. JO konstaterar att det funnits en uppenbar risk för att andra universitetsanställda kan ha uppfattat uttalandena i dagspressen som att det råder en mer begränsad yttrandefrihet för dem än för medborgare i övrigt. Enligt JO är det allvarligt och riskerar att leda till att de anställda inte vågar ge uttryck för sina åsikter. Av den anledningen understryker JO vikten av att företrädare för myndigheter inte uttalar sig på sätt som kan uppfattas som att myndigheten vill begränsa de anställdas yttrandefrihet.

Bakgrund

Den 27 juli 2013 skrev en professor vid Lunds universitet, Erik S., ett antal inlägg på den s.k. mikrobloggen Twitter. I inläggen kallade Erik S. en namngiven person för ”vidrig”, ”avskyvärd” och en ”plåga”. Den 2 augusti 2013 publicerade tidningen Sydsvenskan en artikel med rubriken ”Twittrande professor läxas upp”. Av artikeln framgick bl.a. följande:

Olov Sterner, dekan vid naturvetenskapliga fakulteten, säger att Twitterinläggen är mycket olyckliga, att de skadar Lunds universitet och inte är förenliga med universitetets värdegrund. Även om [Erik S.] har agerat som privatperson associerar många det inträffade med Lunds universitet.

–Vi oroar oss att det här skadar universitetet. Det kan vara donationer som uteblir, att forskningsanslag försvinner. Allmänheten måste ha ett förtroende för att vi gör seriösa och bra saker. Vi får inte associeras med sådant här, säger Olov Sterner.

På tisdag ska universitetet reda ut vad som har hänt. Då är professor [Erik S.] inkallad på möte.

–Då ska vi förhoppningsvis vara överens om att det aldrig upprepas, säger Olov Sterner.

Artikeln ledde till att ett antal debattartiklar publicerades i Sydsvenskan. I en debattartikel som publicerades den 6 augusti 2013 skrev professor Nils Danielson, vicerektor vid Lunds universitet, bl.a. följande:

Det som nu diskuteras handlar också om när vi som professorer, det vill säga universitetets högsta akademiska företrädare inom våra kompetens-

områden, uppträder som dessa företrädare och när vi uppträder som privatpersoner. Kan vi någonsin vara privata? Givetvis kan vi det. Vi har rätt till ett privatliv och rätt till privata åsikter oavsett vilka de är. Men positionen som professor innebär ett särskilt ansvar. Mitt ord skrivet eller muntligt framfört har stor tyngd och genomslag. Det gör att jag alltid måste tänka på hur jag uttrycker mig i debatter och diskussioner.

Anmälan

I en anmälan till JO ifrågasatte Tatjana W., mot bakgrund av de uppgifter som hade framkommit i tidningsartiklarna, om Lunds universitet hade agerat på ett korrekt sätt. I anmälan gjordes det gällande bl.a. att universitetet begränsat de anställdas grundlagsskyddade rätt till yttrande- och meddelarfrihet.

Till anmälan hade Tatjana W. bifogat fyra tidningsartiklar från Sydsvenskan.

Utredning

Anmälan och artiklarna remitterades till Lunds universitet, och i sitt remissvar anförde universitetet, genom prorektor Eva Wiberg, bl.a. följande:

Yttrandefriheten är en förutsättning för en fri debatt om vårt samhälle, vilken Lunds universitet särskilt värnar om. Universitetet har på intet sätt önskat hindra någon att uttrycka tankar, åsikter och känslor. Lunds universitet menar dock, i sin roll som arbetsgivare, att det föreligger ett arbetsmiljöansvar med krav på att agera för att utreda händelser som kan påverka arbetsplatsen och dess anställda och som kommit till arbetsgivarens kännedom.

I förekommande fall har ett twitterinlägg upplevts som stötande och orsakat ett ifrågasättande av universitetets opartiskhet som statlig myndighet. Ifrågasättande från allmänheten har inkommit till universitetet i form av telefonsamtal och epost som ställts till såväl universitets- som fakultetsledning. Mot bakgrund av detta såg Lunds universitet, som arbetsgivare, ett behov att prata med medarbetaren som författat inlägget om vad som egentligen inträffat och samtidigt berätta om de reaktioner universitetet fått. Reaktionen från allmänheten mot universitetet uppstod troligen på grund av att medarbetaren på sitt twitterkonto valt att presentera sig som professor vid Lunds universitet. Vid det samtal som senare hölls med medarbetaren, framkom dock att medarbetaren själv valt att ta bort sin tjänstetitel och arbetsgivare från sitt konto/inlägg snart efter att inlägget gjorts.

Vid nämnda samtal pratades det därutöver om de högt ställda krav som ställs på myndighetens opartiskhet och att den offentliga makten ska utövas med respekt för människors frihet och lika värda. Dessa krav var de närvarande på mötet helt överens om. Mötet resulterade inte i några åtgärder och det är universitetets uppfattning att medarbetaren inte uppfattade samtalet som något annat än just ett samtal mellan arbetsgivare och anställd.

Lunds universitet har således på intet sätt uppfattat att samtalet hindrat eller i framtiden kommer att förhindra medarbetarens yttrandefrihet eller meddelarfrihet.

Tatjana W. gavs möjlighet att kommentera remissvaret.

Erik S. inkom med ett eget yttrande där han anförde bl.a. följande:

Det är riktigt att han via Twitter fällde ”hårda ord” mot en namngiven person. Händelsen skedde under hans semester, via ett privat Twitterkonto, och alla meddelanden skickades via hans privata mobiltelefon. Uppgiften om att

han på Twitterkontot skulle ha angett sin tjänstetitel och arbetsgivare är felaktig. Några sådana uppgifter har aldrig funnits på kontot. Inte heller fanns det någon länk till universitetets hemsida. Den från Lunds universitets sida antydda kopplingen mellan Twitterinlägget och universitetet har aldrig existerat. Däremot framgick det att inläggen var personliga ("personal tweets"), vilket enligt honom är en tydlig deklaration om att han inte twittrade som anställd och professor vid Lunds universitet. För att göra detta extra tydligt ändrade han några dagar efter händelsen sin profiltext och angav att "all tweets are private and do not represent the views of my employer" [*alla inlägg är privata och representerar inte min arbetsgivares ståndpunkter, fritt översatt av JO*].

Den 29 juli 2013 blev han kontaktad av dekanen för Naturvetenskapliga fakulteten vid Lunds universitet, Olov Sterner, och ombads att bestämma en mötestid där de kunde diskutera det inträffade. Han gick med på detta och uppfattade det hela som ett "utredande möte" där bara han och Olov Sterner skulle delta. Mötet skulle äga rum den 6 augusti 2013. Den 2 augusti publicerades emellertid en artikel i Sydsvenskan där Olov Sterner bl.a. uttalade att parterna efter mötet förhoppningsvis skulle "vara överens om att det aldrig upprepas" [*se vidare under rubriken "Bakgrund", JO:s anm.*]. Med detta uttalande föregrep Olov Sterner det kommande mötet genom att redan ha bestämt sig för att det Erik S. gjort inte skulle upprepas. Än mer anmärkningsvärt var att Erik S. inför mötet fick information om att han skulle ha med sig en facklig representant till mötet, samt att vicerektor Nils Danielsen skulle medverka, liksom Erik S:s prefekt Christer Löfstedt. Det var tydligt att det utredande mötet sågs som allvarigare än vad han hade fått intryck av vid den första kontakten med Olov Sterner. Han kände starkt obehag, eftersom det var uppenbart att universitetets ledning tyckte att han hade agerat i tjänsten, trots att det var fråga om ett privat "gräl".

Vid mötet med universitetet klargjorde Erik S. att han hade agerat som privatperson och bara utövat sin grundlagsskyddade yttrandefrihet. Han beklagade sina formuleringar men framhöll att han redan offentligen hade bett om ursäkt för detta. Den fackliga representanten var mycket tydlig med att det inte var fråga om något universitetsärende och att universitetet inte hade någon rätt att reglera eller ha synpunkter på sina anställdas åsikter eller sätt att uttrycka sig. Universitetets representanter syntes vara införstådda med detta, och Erik S. finner det därför anmärkningsvärt att Olov Sterner efter mötet i en artikel i Sydsvenskan uppgett att han skulle ha bett om ursäkt och "lovat att inte göra om det". Universitetet har inte någon rätt att begära några löften från honom om vilka uttalanden han ska göra som privatperson.

Universitetets sätt att uttrycka sig i medier har gjort att kolleger, studenter och doktorander har kontaktat honom och varit oroliga för att han skulle bli avskedad och uttryckt oro över att universitetsanställda inte skulle ha full yttrandefrihet i sociala medier. Hela "affären" riskerar därmed att få olyckliga spridningseffekter och leda till självensur bland universitetsanställda.

Till yttrandet hade Erik S. bifogat sju tidningsartiklar.

I ett beslut den 13 mars 2015 anförde *stf JO Ragnemalm* följande:

Bedömning

Rättslig reglering

I ärendet aktualiseras den grundlagsskyddade yttrandefrihet som varje medborgare är tillförsäkrad gentemot det allmänna. Rätten till yttrandefrihet följer av 2 kap. 1 § regeringsformen, 1 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen. Enligt regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Enligt 2 kap. 20 § regeringsformen får yttrandefriheten begränsas genom lag.

Genom tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ges yttrandefriheten ett särskilt skydd. Den s.k. meddelarfriheten innebär enligt 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen att det står var och en fritt att, då annat inte särskilt anges i förordningen, meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift. En motsvarande bestämmelse för möjligheten att lämna uppgift till bl.a. radio och TV återfinns i 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen.

För de ovan redovisade lagregleringarna saknar det betydelse om en medborgare är offentligt anställd. Det innebär att bestämmelserna ger offentligt anställda samma skydd som alla andra medborgare. En offentligt anställd har alltså rätt att fritt ge uttryck för sin uppfattning. JO har i tidigare ärenden slagit fast att yttrandefriheten även ger rätt för en offentligt anställd att fritt ge uttryck för sin uppfattning om den egna myndighetens verksamhet, så länge inte tystnadsplikten lägger hinder i vägen (se exempelvis JO 2005/06 s. 453).

Det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen och tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen anger är ett skydd gentemot ”det allmänna”. Det allmänna omfattar t.ex. statliga myndigheter. Skyddet innebär att en myndighet inte får ingripa mot någon för att han eller hon har använt sig av sin grundlagsskyddade rätt att ge uttryck för sin uppfattning. En myndighet får inte heller försöka motarbeta att den anställde använder sig av sina rättigheter eller, genom generella uttalanden eller kritik i enskilda fall, försöka påverka arbetstagaren i fråga om det sätt på vilket denne utnyttjar sin yttrandefrihet. Detta gäller även i de fall en myndighet anser att arbetstagaren har lämnat felaktiga uppgifter. Myndigheten är i stället hänvisad till att på lämpligt sätt bemöta och rätta sådana uppgifter.

Den som är anställd vid en myndighet har alltså rätt att, utan repressalier från myndighetens sida, offentligt framföra sina synpunkter såväl på myndighetens verksamhet som i andra frågor. Det finns anledning att framhålla att reglerna till skydd för yttrandefriheten inte fritar den anställde från skyldigheten att lojalt rätta sig efter arbetsgivarens beslut och direktiv angående hur verksamheten ska bedrivas. Som framgår av det sagda innebär detta emellertid inte att den anställde är förhindrad att fritt uttrycka sina privata åsikter om exempelvis sådana beslut och direktiv. Vidare finns det inte något som hindrar att en myndighet bestämmer vad som ska vara myndighetens officiella ståndpunkt i olika frågor och utser en särskild person som får uttala sig på myndighetens

vägnar. Självfallet får inte heller detta påverka vare sig den utsedda personens eller någon annan anställds möjligheter att ge uttryck åt sina privata åsikter.

Mina överväganden

Yttrandefriheten är en i ett demokratiskt samhälle grundläggande och central rättighet. Den utgör en förutsättning för en fri debatt i allmänhet. Därtill är den en förutsättning för att det ska kunna föras diskussioner om lämpligheten och riktigheten av myndigheters handlande, och den ska även möjliggöra en granskning av hur offentliga tjänstemän och deras uppdragstagare sköter sina åligganden. Av den anledningen är det alltid allvarligt om företrädare för en myndighet agerar på ett sätt som står i strid med den grundlagsskyddade rätten.

Inledningsvis står det klart att Erik S. gjorde de aktuella uttalandena som privatperson. Vidare noterar jag att anmälan inte tar sikte på vad som förekommit i samband med det möte som skedde mellan företrädare för universitetet och Erik S. den 6 augusti 2013. I stället är frågan om företrädare för universitetet i samband med de artiklar som förekom i Sydsvenskan uttalat sig på ett sätt som inte är förenligt med Erik S:s yttrandefrihet.

I en artikel den 2 augusti 2013 uttalade dekanus Olov Sterner bl.a. att Erik S:s inlägg var ”mycket olyckliga” och att de ”skadade” universitetet. Vidare uttalade han att universitetet inte får associeras med ”sådant här” och att det kommande mötet förhoppningsvis skulle leda fram till att universitetet och Erik S. skulle ”vara överens om att det aldrig upprepas”. Jag har förståelse för att såväl Erik S. som andra som läste artikeln kunde uppfatta dessa uttalanden som att företrädare för universitetet ansåg sig ha en rätt att ha åsikter om hur en medarbetare väljer att utnyttja sin yttrandefrihet. Uttalandena kan dessutom uppfattas som att universitetets företrädare ansåg sig ha en möjlighet att begränsa denna rättighet.

Uttalandena från Erik S. – som fick företrädare för Lunds universitet att framföra dessa åsikter – har inte varit riktade mot universitetets verksamhet. Universitetets reaktion har enbart orsakats av att Erik S. genom sitt agerande kränkt en namngiven person. Åtgärderna har alltså inte föranletts av att Erik S. skulle ha framfört kritik mot sin arbetsgivare. Eftersom åtgärderna inte syftat till att tysta kritik från en anställd, skulle det kunna tyckas att det finns skäl att se mindre allvarligt på det inträffade. Emellertid vill jag framhålla att företrädare för universitetet genom sina uttalanden i dagspressen inte bara riktat sig till Erik S., utan uttalandena har kommit en långt mycket större krets till del.

Det har funnits en uppenbar risk för att universitetsanställda kan ha uppfattat uttalandena som att det råder en mer begränsad yttrandefrihet för dem än för medborgarna i övrigt. Det är givetvis allvarligt och riskerar att leda till att de anställda inte vågar ge uttryck för sina åsikter. Av den anledningen vill jag understryka vikten av att företrädare för myndigheter inte uttalar sig på sätt som kan uppfattas som att myndigheten vill begränsa de anställdas yttrandefrihet. Jag finner inte anledning att göra något ytterligare uttalande i saken.

Ärendet avslutas.

Kritik mot Kommunstyrelsen i Kalmar kommun för ett beslut om att inte handlägga framställningar om handlingsutlämnande från en viss person m.m.

(Dnr 180-2014)

Beslutet i korthet: Till Kalmar kommun kom det under ett par års tid in ett mycket stort antal skrivelser och förfrågningar samt framställningar om handlingsutlämnande från en och samma person, L.P. Kommunen ansåg till slut att situationen var ohållbar eftersom hanteringen av det som kom in tog mycket tid i anspråk, påverkade kommunens möjlighet att arbeta effektivt och rättssäkert och upplevdes som ett arbetsmiljöproblem.

Efter en tid fann kommunen det lämpligast att enbart besvara förfrågningar från L.P. muntligen, antingen via telefon eller vid inbokade möten. Vidare styrde kommunen om e-post från L.P. till chefen för kommunens kontaktcenter, för besvarande och handläggning. Mot bakgrund av den situation som beskrivits finns det inte anledning att kritisera kommunens åtgärder i denna del.

Kommunen fattade i januari 2014 ett principbeslut om att kommande framställningar om handlingsutlämnande från L.P. inte skulle tillmötesgå eller prövas. Beslutet, som betyder att tryckfrihetsförordningens och offentlighets- och sekretesslagens förfaranderegler inte ska tillämpas på framställningar från L.P., är uppenbart rättsstridigt och innebär att kommunen har satt sig över en tydlig reglering i lag och grundlag. Beslutet står därmed också i strid med regeringsformens krav på att en myndighet ska iakttä saktlighet och opartiskhet och beakta allas likhet inför lagen.

Kommunen har med stöd av principbeslutet, som kammarrätten bedömt inte kunde överklagas, underlåtit att pröva framställningar om handlingsutlämnande från L.P., vilket bl.a. inneburit att hon har förvägrats formliga avslagsbeslut och därmed inte har kunnat få sina framställningar prövade i domstol.

Kommunstyrelsen kritiserar för det rättsstridiga beslutet och för att L.P:s framställningar om att få del av allmänna handlingar därefter inte har prövats.

Beslutet innehåller också generella uttalanden om myndigheters service-skyldighet och om hanteringen av dels mycket omfattande, dels mycket frekventa framställningar om handlingsutlämnande.

Anmälan

L.P. anmälde Kalmar kommun för brister i serviceskyldigheten och hanteringen av hennes framställningar om handlingsutlämnande. I sin anmälan, daterad den 6 januari 2014, angav hon följande.

Sedan hösten 2013 har hon varit fråntagen sina medborgerliga rättigheter som invånare i Kalmar kommun. Kommunchefen har förbjudit anställda i kommunen att besvara hennes frågor, och chefen för kontaktcentret har meddelat att man inte kommer att behandla framställningar från henne om att få del av

allmänna handlingar. Detta innebär att samtliga skrivelser från henne ignoreras oavsett vad saken gäller. Kommunen är fullt medveten om att man bryter mot kommunallagen, förvaltningslagen och tryckfrihetsförordningen. Som skäl för sitt agerande har kommunen angett att man vill skona sina medarbetare från L.P. som upplevs som besvärlig och tidskrävande.

Av de ytterligare handlingar som L.P. gav in och de muntliga uppgifter hon lämnade framkom bl.a. följande.

Den 31 januari 2014 fattade Kalmar kommun ett beslut med följande innehåll.

Beslut om utlämnande av handlingar

Beslut

Kalmar kommun avslår din begäran om att ta del av handlingar.

Bakgrund

Du har vid åtskilliga tillfällen via e-post och telefon varit i kontakt med Kalmar kommun och begärt ut handlingar i stora mängder. Kommunen har försökt att tillmötesgå dina önskemål så långt det varit möjligt. Trots detta har du inte känt dig tillfredsställd med de svar och handlingar som du har fått av anställda på kommunen.

Skäl för beslutet

Du har under ett par år begärt att få ut diverse handlingar av flera förvaltningar och bolag i Kalmar kommun. Men många gånger har du inte hämtat ut de handlingar som du har begärt ut. Du har dessutom vid några tillfällen uttalat att du inte är intresserad av de handlingar som du begär ut. Kommunen anser att du i stället för att utnyttja din medborgerliga rättighet enligt tryckfrihetsförordningen missbrukar offentlighetsprincipen.

Vidare har flera av kommunens medarbetare upplevt en stressad och otrygg arbetsmiljö på grund av ditt provocerande beteende och de anklagelser som du har fört fram mot dem.

Kommunen har hela tiden strävat efter att åstadkomma olika lösningar för att tillgodose dina önskemål om att få ut handlingar, men dessa [framställningar] har bara eskalerat i omfattning och tagit orimligt mycket tid och arbetsresurser från den verksamhet och service som andra kommunmedborgare har rätt till.

Enligt kommunens bedömning kan det inte vara lagstiftarens mening att offentlighetsprincipen, som är en demokratisk rättighet för att få insyn i den offentliga verksamheten, ska missbrukas för andra syften. Kommunen är medveten om att syftet bakom en begäran om utlämnande av handlingar inte ska tillmätas någon vikt. Kommunen menar dock att regelmässig massbegäran om utlämnande av handlingar med ett provokativt syfte inte är förenligt med den avsikt som präglar offentlighetsprincipen.

Mot bakgrund av detta anser Kalmar kommun att den inte längre kommer att tillmötesgå och pröva din begäran om utlämnande av handlingar.

L.P. överklagade beslutet till Kammarrätten i Jönköping, som den 13 februari 2014 avvisade överklagandet. I avvisningsbeslutet angavs bl.a. att Kalmar kommun uppgett att det överklagade beslutet inte var kopplat till någon särskild begäran om handlingsutlämnande. Kammarrätten fann mot den bakgrunden att det inte rörde sig om ett överklagbart beslut i den mening som avses i 6 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen.

Den 15 februari 2014 begärde L.P. via e-post att få ta del av vissa närmare angivna handlingar på plats hos kommunen. I meddelandet angav hon att hon ville få ett beslut avseende sin begäran, dvs. antingen ett besked om tidpunkten då hon kunde få läsa handlingarna eller ett besked om att begäran avslogs. Ett eventuellt avslagsbeslut ville hon ha skriftligt för att ha möjlighet att överklaga det.

Den 21 februari 2014 påminde hon om sin begäran och bad att få veta när hon skulle få ta del av handlingarna. Samma dag begärde hon via e-post också ut fem andra, särskilt angivna, handlingar. Hon angav att hon ville ha dessa handlingar hemskickade och att hon, om begäran inte kunde tillgodoses, ville ha en besvärshänvisning.

När L.P. den 25 februari 2014 fortfarande inte hade fått några besked från kommunen kontaktade hon Kenth Gustafsson, chef för kommunens kontaktcenter, per telefon. Kenth Gustafsson uppgav att hennes framställningar inte skulle efterkommas, att hon inte var välkommen att ta del av de efterfrågade handlingarna på plats och att hon inte heller skulle få några skriftliga beslut. Kenth Gustafsson tillade att kommunen ansåg att man hade nått gränsen för sin serviceskyldighet gentemot henne.

Utredning

Kommunstyrelsen i Kalmar kommun anmodades att yttra sig över vad L.P. anfört i sin anmälan daterad den 6 januari 2014 och över handläggningen av hennes framställningar den 15 och den 21 februari 2014.

Kommunstyrelsen kom in med ett yttrande och en omfattande mängd handlingar (till största delen e-postkorrespondens mellan L.P. och olika företrädare för kommunen). Kommunstyrelsen anförde bl.a. följande.

Utredning

L.P. har under minst ett par år ställt olika frågor till eller begärt att få ut diverse handlingar av flera förvaltningar och bolag i Kalmar kommun. [– – –]

– – –

I början av L.P:s kontakt med kommunen bemöttes hon som alla andra medborgare som ställde frågor och ville ha ut allmänna handlingar. Hennes frågor besvarades och de begärda allmänna handlingarna lämnades ut. Men under 2013 kulminerade hennes kontakter med kommunen och upptog mer och mer tid och arbetsresurser från kommunens ordinarie verksamhet. Hon var otrevlig och uttryckte sig mycket kränkande mot politiker och tjänstemän [...]. Ett flertal av kommunens medarbetare upplevde situationen mycket stressande och kände ett stort obehag på grund av hennes provocerande beteende och de anklagelser som hon framförde mot dem. Hon hotade medarbetarna med polis- och JO-anmälningar när hon inte var nöjd med de svar hon fick. Under sommaren och i början av hösten 2013 hade kommunen fått uppemot ett par tusen mejl från L.P.

Situationen upplevdes som ohållbar. För att lösa den enorma arbetsbelastning som uppkom på olika håll i kommunen diskuterade ledningen frågan om kommunen skulle anställa en person som bara skulle arbeta gentemot L.P. Efter överväganden gjorde dock kommunen i oktober 2013 den bedömningen att L.P:s e-post istället skulle styras till chefen för kommunens kontaktcenter, Kenth Gustafsson, för besvarande och handläggning.

L.P. var inte nöjd med detta och fortsatte med att skicka massmejl till olika förvaltningar och bolag. Dessutom skapade hon många nya e-postadresser, i dag uppemot 47 stycken [...], vilka hon har använt i kontakten med kommunen. L.P. har även skrivit till kommunen med olika alias för att låtsas vara någon annan men det har varit samma frågor som ställts.

Under januari 2014 ökade antalet skrivelser till kommunen. Hon begärde bland annat ut alla anställdas CV och anställningsbevis (207 personer) på kommunledningskontoret samt alla handlingar som var diarieförda under 2013 på kontoret (996 ärenden med tusentals tillhörande dokument) [...].

Den 31 januari 2014 beslutade kommunen att det inte längre fanns någon möjlighet för myndigheten att tillmötesgå och pröva L.P:s [framställningar] om utlämnande av allmänna handlingar. Detta beslut överklagades av L.P. till Kammarrätten i Jönköping som i beslut den 13 februari 2014 avvisade överklagandet.

Under februari 2014 har L.P. fortsatt att kränka politiker och medarbetare genom olika skrivningar och telefonsamtal.

Den 21 februari 2014 kom L.P. in med en ny begäran [...] om utlämnande av allmänna handlingar. Kommunen har inte prövat dessa [framställningar] med hänvisning till det principbeslut som är taget den 31 januari 2014 [...].

Yttrande

Kalmar kommun vill inledningsvis framföra att det alltid är vår strävan att bemöta våra uppdragsgivare, brukare, kunder och kommuninvånare på ett seriöst och professionellt sätt, alltid med beaktande av de krav som lagstiftaren ställer på oss som myndighet genom bland annat tryckfrihetsförordningen, förvaltningslagen och andra författningar som reglerar vår verksamhet.

Kalmars kommunvägledare är bland de bästa i Sverige när det gäller telefonsamtal till kommunen. Det visar undersökningen Servicemätning via telefon och e-post, som är en del av den större undersökningen Kommunens Kvalitet i Korsholm, som varje år jämför kommunernas kvalitet. Kalmar får bäst betyg av alla när det gäller helhetsintrycket, som omfattar bland annat svarstider, hälsningsfraser, expedieringstid i växel, bemötande och tillgänglighet [...].

Serviceskyldigheten

L.P. har varit i kontakt med kommunen under några år. I början bemöttes hon med samma respekt och engagemang som alla andra kommuninvånare och brukare som kommer i kontakt med myndigheten. Kommunen upplevde däremot att hon egentligen inte var intresserad av de svar hon fick eftersom hon aldrig blev nöjd med svaren. Trots detta besvarades hennes frågor och de handlingar som hon begärde ut kopierades och översändes till henne i enlighet med offentlighetsprincipen. Men hennes frågor ökade bara i omfattning. Hon skickade samma fråga till flera personer inom organisationen och ställde svaren mot varandra och därefter ställde hon nya frågor. Hon var aldrig tillfreds med den service och de svar hon fick. Hennes frågor saknade substans och relevans och skrivelserna innehöll ofta hot om anmälningar av olika slag, kränkande termer, förtal och felaktiga påståenden [...].

Kommunens bedömning var till en början att försöka resonera med L.P. om hur vi bäst kunde svara på hennes frågor och komma på konstruktiva lösningar för att tillgodose hennes omfattande krav. Hon erbjöds av olika förvaltningar och bolag att komma på inbokade möten eller att få svar på sina frågor via telefon. Kommunens ambition var att lösa situationen så smidigt

som möjligt. Men hon har i flera mejl och telefonsamtal uttryckligen avvisat kommunens försök till möten och uttalat att hon inte var intresserad [...]. Och sedan har hon fortsatt att skicka hundratals mejl i månaden till kommunens alla organ. Som det tidigare nämnts funderade kommunen på att anställa en person på heltid för att arbeta gentemot L.P. men mot bakgrund av det som har framkommit om hennes beteenden och ageranden gjorde kommunen den bedömningen att en sådan lösning inte skulle vara tillfredsställande för varken L.P. eller kommunen.

L.P. har i sin anmälan anfört att kommunen har blockerat hennes e-post. Detta påstående saknar grund eftersom kommunen enbart beslutat att styra om hennes e-post till en viss funktion i organisationen för att avlasta övrig verksamhet och för att få en uppfattning om hur många frågor som kommer in till myndigheten. Bestämmelserna i förvaltningslagen om myndigheternas serviceskyldighet innebär inte att den enskilde kan påkalla svar från en viss tjänsteman vid myndigheten utan det ankommer på myndigheten att själv avgöra vilken befattningshavare som ska besvara en förfrågan och även i vilken omfattning och form svaret ska ges. Kommunen anser sig ha fog för åtgärden därför att hennes frågor har mist sina rimliga proportioner. Vidare är kommunen inte skyldig att svara på frågor eller expediera handlingar via e-post även om den enskilde har begärt detta.

Som det framgår ovan och av de bifogade pärnarna samt bilagorna så har kommunen hela tiden strävat efter att tillmötesgå L.P:s frågor och krav vad gäller begäran om allmänna handlingar fram till att kommunen fann situationen ohållbar. Enligt kommunens uppfattning har hjälp lämnats i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till den sortens frågor som L.P. har ställt och mot bakgrund av hennes behov av hjälp. Till övervägande del är hennes frågor och krav på service utan direkt anknytning till pågående eller kommande ärende. [---]

Angående myndighetens serviceskyldighet anser kommunen att L.P:s frågor och beteende, kanske inte till en början men efter hand, har fått en riktning som snarare handlar om missbruk av rättighet. Hennes krav på kommunen står inte i relation till vad serviceskyldigheten kräver.

En sammanvägd bedömning av omfattningen av serviceskyldigheten i det aktuella ärendet bör enligt kommunens mening leda till ett konstaterande att det rimligen inte kan krävas att kommunen ska tillmötesgå L.P:s omfattande krav. Kommunen anser att det är av största intresse att få ett klarläggande av JO hur situationen bör bedömas eftersom omfattningen av serviceskyldigheten ytterst är en avvägningsfråga och sådana situationer [inte är] ovanliga runtom i landet.

Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen innebär att alla, såväl svenska som utländska medborgare, har rätt att ta del av handlingar hos myndigheter och förvaltningar.

Denna princip kan dock innebära vissa praktiska olägenheter för myndigheter. Det är inte längre bara genom brev människor kan vända sig till myndigheter. Den tekniska utvecklingen och tillgång till internet, e-post och telefon har gjort att personer som L.P. har fått andra arbetsverktyg för att uppta myndigheters tid genom sina krav. Att tillgodose dessa krav på att få ta del av handlingar tar enorma resurser i anspråk. Man kan fråga sig om det är rimligt att en myndighet ska tillgodose en begäran om utlämnande av allmänna handlingar som uppenbart inte syftar till att utöva tillsyn i myndigheternas verksamhet. Är det verkligen rimligt att L.P. ska utnyttja principen bara för att trakassera myndigheter? [Offentlighetsprincipen] utgår från människans rätt och vilja samt intresse av att få reda på angelägenheter

som antingen berör denne eller någon i dennes närhet. Syftet utgör ett slags skydd kan man säga, att den enskilde inte ska kunna bli överkörd av den offentliga verksamheten. Detta syfte har helt tappat sitt fäste i vårt fall. Det handlar inte längre om att L.P. är intresserad av en viss information eller att hon behöver få reda på något särskilt utan hon söker enbart kontakt med kommunen för att hon enligt lag har rätt att göra det. Det är kommunens uppfattning att hon leker med sin medborgerliga rättighet. Även om lagen när den skrevs för många år sedan inte fäste någon vikt vid syftet bakom en begäran kan det inte heller rimligen innebära att ”allt beteende är tillåtet” bara personen i fråga hänvisar till sin rättighet enligt offentlighetsprincipen. Det kan inte ha varit lagstiftarens avsikt att enskilda ska kunna gömma sig bakom offentlighetsprincipen.

L.P:s [framställningar] och förfrågningar tar mycket tid i anspråk och kostar kommunen stora summor. Därutöver påverkar detta myndigheters möjlighet att arbeta effektivt och rättssäkert eftersom allt för mycket tid går åt att ge service till L.P. och sekretesspröva hennes [framställningar] av utlämnande av allmänna handlingar. L.P:s krav har övergått till ett arbetsmiljöproblem då de anställda känner sig stressade och inte får någon arbetsro. Det har till och med gått så långt att de anställda i kommunen inte har vågat skriva under e-post med sitt fullständiga namn då de känt sig otrygga i den uppkomna situationen. Även om detta kanske inte utgör tillräckliga skäl för att inskränka offentlighetsprincipen kan det enligt kommunens bedömning inte vara lagstiftarens mening att offentlighetsprincipen, som är en demokratisk rättighet för att få insyn i den offentliga förvaltningen, ska missbrukas för andra syften. Även om syftet bakom en begäran om utlämnande av handlingar inte ska tillmätas någon vikt anser kommunen att regelmässig massbegäran om utlämnande av handlingar inte är förenligt med de syften som bär upp denna princip.

Kommunen ville sammanfattningsvis poängtera att dess agerande i detta fall inte ligger i linje med kommunens policy om hur framställningar om handlingsutlämnande ska behandlas eller om hur medborgarna ska bemötas. Kommunen är medveten om att den valda lösningen inte är optimal men har känt sig tvingad att agera på det sätt som skett med anledning av att L.P:s förfrågningar och krav tagit stora resurser i anspråk och kommit att bli ett arbetsmiljöproblem.

L.P. kom in med synpunkter på kommunens yttrande.

I ett beslut den 10 juli 2014 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering

Objektivitet, saklighet och opartiskhet

Förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska enligt 1 kap. 9 § regeringsformen (RF) i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet.

Serviceskyldighet

I 4 och 5 §§ förvaltningslagen (FL) finns bestämmelser om myndigheternas serviceskyldighet gentemot enskilda.

Av 4 § FL framgår att varje myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn

till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt.

Serviceskyldigheten är vidsträckt men inte obegränsad. I förarbetena till förvaltningslagen anges att myndigheten kan och bör anpassa sin service till den aktuella arbets- och resurssituationen. Vidare anges att servicereglerna måste ge myndigheterna utrymme att säga nej till alltför långtgående önskemål om hjälp och att myndigheterna måste kunna göra vissa begränsningar efter en mer allmän lämplighetsbedömning. (Se prop. 1985/86:80 s. 20 f. och 60.)

Serviceskyldigheten är alltså ytterst en avvägningsfråga där den enskilde i viss mån blir beroende av myndighetens uppfattning om vilken grad av service den kan lämna med beaktande av frågans art, den enskildes behov samt myndighetens arbets- och resurssituation. Myndighetens ställningstagande får dock aldrig vara godtyckligt. Kraven i 1 kap. 9 § RF gäller även i dessa situationer. (Se Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen [31 maj 2010, Zeteo], kommentaren till 4 §.)

Serviceskyldigheten gäller myndigheten som sådan och inte varje enskild tjänsteman. En enskild kan alltså inte kräva att en fråga ska besvaras av en viss person, utan detta avgörs av myndigheten. Myndigheten avgör vidare själv hur och i vilken form svar på frågor ska lämnas, t.ex. om svaren ska lämnas skriftligen eller muntligen. Någon form av svar bör dock lämnas, och svaret får inte dröja längre än nödvändigt. Om myndigheten finner att den inte kan eller bör stå till tjänst med en begärd upplysning ska den i varje fall informera om detta. (Se JO 1993/94 s. 452, dnr 1457-1992, samt Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen [31 maj 2010, Zeteo], kommentaren till 4 §.) Samtliga skrivelser till en myndighet behöver dock inte besvaras. Myndigheter får inte sällan ta emot allmänna opinionsyttringar och andra skrivelser där det står klart att avsändaren inte förväntar sig något svar. Skrivelser av denna typ kan som regel läggas till handlingarna utan att avsändaren underrättas om detta. (Se bl.a. ovan angivet JO-beslut.)

Av 5 § FL framgår bl.a. att myndigheter ska ta emot besök och telefonsamtal från enskilda, att det ska vara möjligt för enskilda att kontakta myndigheterna med hjälp av elektronisk post och att svar ska kunna lämnas på samma sätt. Vidare anges att en myndighet ska ha öppet under minst två timmar varje helg-fri måndag–fredag (dock inte midsommarafton, julafton eller nyårsafton) för att kunna ta emot och registrera allmänna handlingar och ta emot framställningar om handlingsutlämnande.

Hur långt en myndighet kan begränsa sin tillgänglighet är en avvägning som myndigheten får göra med hänsyn främst till verksamhetens art, arbets- och resurssituationen och den grundlagsskyddade rätten att ta del av allmänna handlingar. (Se bl.a. Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen [31 maj 2010, Zeteo], kommentaren till 5 §.)

Handlingsutlämnande

Grundläggande regler

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (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 (offentlighetsprincipen).

Av kapitlets första paragraf framgår att offentlighetsprincipens syfte är att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Denna ändamålsbeskrivning är inte avsedd att läggas till grund för någon begränsning av offentlighetsprincipens räckvidd. Reglerna om allmänna handlingars offentlighet ska i stället tillämpas strikt formellt utan beaktande av vilket ändamål reglernas tillämpning i det enskilda fallet kan tänkas främja eller inte främja. En myndighet kan med andra ord aldrig vägra att lämna ut en handling med motiveringen att den inte kan se att utlämnandet skulle främja ett fritt meningsutbyte eller en allsidig upplysning. (Se Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, 2012, s. 188.)

En myndighet får inte heller efterforska vem sökanden är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran om handlingsutlämnande, i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns något hinder mot att lämna ut handlingen (2 kap. 14 § tredje stycket TF). Bestämmelsen innebär att var och en har rätt att ta del av offentliga handlingar hos en myndighet utan att behöva uppge vare sig identitet eller ändamålet med sin begäran.

Förfarandet vid utlämnande

En allmän handling som får lämnas ut ska enligt 2 kap. 12 § TF tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det ska ske på stället och utan avgift. Enligt paragrafens andra stycke är en myndighet dock inte skyldig att tillhandahålla en handling på stället om det möter betydande hinder. Med betydande hinder avses dels permanenta hinder, vilka i princip omöjliggör att handlingen tillhandahålls i original, dels mer temporära hinder. Permanenta hinder kan bestå i att handlingen är av ömtålig beskaffenhet, att den är särskilt värdefull eller av sådant slag eller sådan betydelse för myndighetens normala verksamhet att ett tillhandahållande på stället i praktiken är omöjligt. Temporära hinder kan bestå i att handlingen, när den begärs utlämnad, används i myndighetens eget arbete eller är utlånad. Det kan vidare handla om att det råder utrymmesbrist hos myndigheten eller att berörd personal är upptagen av andra, viktigare tjänsteåligganden. Finns det betydande hinder mot handlingens utlämnande anses sökanden ha rätt att på stället ta del av en avskrift eller kopia av handlingen. (Se prop. 1975/76:160 s. 181, JO 1972 s. 306 och Bohlin, *Offentlighetsprincipen*, åttonde uppl., 2010, s. 140 med däri gjorda hänvisningar.)

Den som begär det har rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av en allmän handling. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt (2 kap. 13 § TF). Det finns inte någon möjlighet att låta bli att lämna ut kopior av allmänna handlingar med hänvisning till att det finns betydande hinder mot att lämna ut dem. Skyldigheten är ovillkorlig. (Se Bohlin, a.a. s. 143 och RÅ 1976 ref. 122.)

En grundläggande förutsättning för att en handling ska kunna lämnas ut är att den kan identifieras. Detta innebär att myndigheter i vissa fall kan avslå en begäran om de efterfrågade handlingarna inte är angivna på ett tillräckligt tydligt sätt. (Se Bohlin, a.a. s. 138 f. med däri gjorda hänvisningar.)

Besked i en utlämnande fråga bör normalt lämnas samma dag som begäran har gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske. Om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material kan det vidare vara ofrånkomligt med ytterligare dröjsmål. I sådana fall kan det många gånger vara lämpligt att successivt lämna besked om vad som kan lämnas ut.

Om en anställd vid en myndighet har ansvar för vården av en handling, är det enligt 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) i första hand den anställde som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska den anställde låta myndigheten göra prövningen, om det kan ske utan onödigt dröjsmål. Vägrar den anställde att lämna ut handlingen, eller en del av den, ska den som begär handlingen informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning av frågan. Av informationen ska det framgå att sökanden måste begära och få ett skriftligt beslut från myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas.

Överklagande

Om en myndighets prövning resulterar i att myndigheten helt eller delvis vägrar att lämna ut en handling kan myndighetens beslut normalt överklagas till kamrarrätt (6 kap. 7 och 8 §§ OSL).

Bedömning

Serviceskyldigheten

Av utredningen framgår att L.P. under de senaste åren har skickat en mycket stor mängd skrivelser och förfrågningar till anställda inom Kalmar kommun.

Som angetts i den rättsliga regleringen behöver inte alla skrivelser till myndigheter föranleda ett svar. Frågor från enskilda bör dock besvaras i någon form, och svaren får inte dröja längre än nödvändigt. Detta gäller även om svaret endast innehåller information om att myndigheten inte kan eller bör stå till tjänst med en begärd upplysning. Om myndigheten finner att det är lämpligast att besvara en fråga muntligen bör den enskilde även upplysas om detta och om vem han eller hon kan vända sig till. Det finns inte något som hindrar en myndighet från att besvara flera förfrågningar i ett sammanhang. Inte heller finns det något hinder mot att en myndighet som anser sig ha besvarat en viss frågeställning i den utsträckning som är lämpligt anger detta och upplyser om att ytterligare frågeställningar om samma sak inte kommer att besvaras. Myndigheten måste dock säkerställa att någon form av återkoppling sker när detta är påkallat.

En myndighet får inte hindra en person från att över huvud taget komma i kontakt med myndigheten och får inte heller ange att framtida frågor från en viss person över huvud taget inte kommer att besvaras.

Kommunstyrelsen har i sitt yttrande till JO uppgett att L.P:s skrivelser har ökat arbetsbelastningen för kommunens anställda och att de har upplevt situationen som mycket stressande och i vissa fall även obehaglig på grund av inne-

hållet i skrivelserna. För att lösa situationen på ett konstruktivt sätt har kommunen i ett visst skede beslutat att L.P:s skrivelser ska besvaras muntligen, antingen vid inbokade möten eller via telefon. Från och med oktober 2013 har kommunen också styrt om samtliga L.P:s e-postmeddelanden till chefen för kommunens kontaktcenter, för vidare handläggning.

Mot bakgrund av den situation som kommunstyrelsen har beskrivit har jag inte några synpunkter på kommunens ställningstagande i nyss angivna avseenden. De åtgärder som kommunen har vidtagit får anses rymmas inom ramen för den rätt en myndighet har att välja hur och av vem skrivelser och frågor från enskilda ska hanteras och besvaras. Det beslut som kommunstyrelsen fattade den 31 januari 2014 avser enligt sin ordalydelse endast framställningar om handlingsutlämnande och rör alltså inte L.P:s övriga kontakter med kommunen. Några belägg för att kommunen skulle ha blockerat L.P:s e-postmeddelanden eller hindrat henne från att över huvud taget få kontakt med företrädare för kommunen har inte kommit fram. Det finns således inte någon anledning för mig att kritisera vad som förekommit i denna del.

Utredningen har inte omfattat frågan om kommunen i varje enskilt fall har hanterat L.P:s frågor i enlighet med de principer jag har redogjort för ovan. Min bedömning i denna del har begränsat sig till L.P:s påstående om att hon generellt har hindrats från att komma i kontakt med kommunen och få svar på sina frågor.

Frågan om handlingsutlämnande

Inledande synpunkter

Det bör framhållas att skyldigheten att lämna ut allmänna handlingar är betydligt strängare reglerad än serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen. En begäran om handlingsutlämnande ska bl.a. behandlas skyndsamt och i normalfallet prioriteras framför andra arbetsuppgifter. Regleringen i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen om handlingsutlämnande har också uttryckligen företräde framför den allmänna serviceskyldigheten (se 3 § FL).

Kommunstyrelsen har i sitt yttrande uppgett att L.P:s framställningar om handlingsutlämnande har tagit stora resurser i anspråk och att de påverkar kommunens möjlighet att arbeta effektivt och rättssäkert. Kommunstyrelsen är vidare av uppfattningen att L.P. begär ut handlingar i syfte att trakassera kommunen och ifrågasätter mot den bakgrunden det rimliga i att efterkomma hennes framställningar. Kommunstyrelsen har som exempel angett att L.P. i januari 2014 begärde att på plats få ta del av samtliga handlingar som diarieförts vid kommunledningskontoret under 2013, dvs. 996 ärenden med tusentals tillhörande dokument.

Som framgår av den rättsliga regleringen kan en begäran om handlingsutlämnande avslås med hänvisning till att handlingen inte är allmän, att den omfattas av sekretess, eller – när det gäller en begäran om att ta del av handlingen på stället – att det skulle möta betydande hinder att tillhandahålla den på plats. Vidare kan en begäran i vissa fall avslås med hänvisning till att de efterfrågade handlingarna inte är angivna på ett tillräckligt tydligt sätt. Det finns dock inte

någon laglig möjlighet för en myndighet att avslå en enskilds begäran om att ta del av allmänna handlingar med hänvisning till syftet med begäran. De ändamål som ligger bakom offentlighetsprincipen är inte avsedda att användas för att begränsa principens räckvidd. Inte heller kan en begäran avslås med hänvisning till att den kommer att ta alltför stora resurser i anspråk.

En annan sak är att en myndighet måste kunna hantera mycket frekventa eller mycket omfattande framställningar från en enskild om att få ta del av allmänna handlingar på ett sätt som är rimligt med hänsyn till myndighetens verksamhet, utan att det ska anses inskränka offentlighetsprincipen. Detta gäller både om framställningen kan uppfattas som ett missbruk av rätten att ta del av allmänna handlingar och i andra fall. Det finns skäl att framhålla att omfattande framställningar om att få del av allmänna handlingar självklart påverkar myndighetens ordinarie verksamhet och att det därför, oavsett skyndsamhetskraven, är angeläget att de hanteras så effektivt som möjligt.

I det följande anger jag vissa generella utgångspunkter för handläggningen av detta slag av framställningar.

Av 2 kap. 12 § andra stycket TF följer att myndigheter inte genast behöver tillhandahålla en handling på stället om det finns praktiska hinder mot det, t.ex. att berörd personal är upptagen av andra viktiga arbetsuppgifter eller att det råder utrymmesbrist hos myndigheten. Myndighetens verksamhet och tillgängliga resurser tillåts alltså i viss utsträckning påverka möjligheten att omedelbart och på plats få del av handlingar. Detta innebär t.ex. att en myndighet som inte genast och på plats kan efterkomma en framställning om att få del av ett omfattande material i sin helhet, på grund av utrymmesbrist eller liknande, måste kunna begära ett förtydligande av vilka handlingar eller ärenden som sökanden först vill ta del av och anpassa arbetet med att ta fram handlingarna efter detta. Myndigheten måste även kunna bedöma hur omfattande material sökanden kan ta del av under den tid han eller hon har tillgång till handlingarna, och utifrån denna bedömning begränsa framtagandet av handlingar till det tillfället.

Motsvarande omständigheter har i praktiken också betydelse vid handläggningen av mycket frekventa eller mycket omfattande framställningar om att få kopior av allmänna handlingar, även om bestämmelsen i 2 kap. 13 § TF har en annorlunda utformning. Att ta fram ett stort antal handlingar, ta ställning till sekretessfrågan och ta kopior på de handlingar som får lämnas ut är tids- och resurskrävande. Handläggningen påverkas självklart av omfattningen av myndighetens verksamhet och tillgängliga resurser.

När en begäran om handlingsutlämnande rör ett stort antal handlingar som är av skilda slag och som har olika omfattning och betydelse måste myndigheten kunna be sökanden att ange vilka handlingar eller ärenden han eller hon först vill ta del av och sedan ta fram handlingarna utifrån dessa prioriteringar. Detta gäller oavsett om det rör sig om att ta del av handlingar på plats eller att få kopior. I de fall sökanden inte gör några preciseringar får myndigheten själv avgöra hur begäran ska delas upp, självklart med utgångspunkt i skyndsamhetskravet och offentlighetsprincipens vikt.

Om en enskild ständigt återkommer med nya framställningar om handlingsutlämnande måste myndigheten i stor utsträckning ha rätt att hantera en framställning i taget. Om en begäran har avsett ett stort antal handlingar eller om

sekretessprövningen är tidskrävande, kan sökanden således få finna sig i att en senare framställd begäran behandlas först när handläggningen av den förra är avslutad.

Sammanfattningsvis måste alltså en myndighet bl.a. kunna ställa krav på att en sökande anger vilka handlingar som är mest angelägna för honom eller henne att ta del av, även om ett uteblivet svar inte kan leda till avslag. Sökanden måste också räkna med att hans eller hennes ansökningar handläggs i turordning och att det tar viss tid innan handlingarna lämnas ut.

När det gäller förhållandena i detta ärende har jag inte anledning att ifrågasätta kommunstyrelsens uppgifter om att Kalmar kommun funnit situationen ohållbar och inte heller att det varit nödvändigt att hitta en långsiktig lösning för att ta hand om L.P:s omfattande och frekventa framställningar om att få ta del av handlingar. Min bedömning av den lösning kommunen valde redovisas nedan.

Kommunens beslut och efterföljande handläggning

En begäran om handlingsutlämnande ska handläggas i enlighet med den reglering som finns i 2 kap. TF och 6 kap. OSL. I korthet gäller att en begäran om att ta del av handlingar ska prövas skyndsamt och att den enskilde vid avslag har rätt att få ett skriftligt och överklagbart myndighetsbeslut, något som den enskilde också ska informeras om.

Det beslut som Kalmar kommun fattade den 31 januari 2014 är inte i alla delar entydigt. Det är dock klart att det innebär att kommunen beslutat att inte tillmötesgå eller pröva kommande framställningar från L.P. om utlämnande av handlingar. Det är också så kommunen har beskrivit innebörden av beslutet i sitt yttrande till JO. Kommunen har därmed fattat ett beslut som innebär att de förfaranderegler som gäller för framställningar om att ta del av allmänna handlingar ska åsidosättas om begäran görs av L.P. Ett sådant beslut är uppenbart rättsstridigt och innebär att kommunen har satt sig över en tydlig reglering i lag och grundlag. Saken kan inte bedömas på annat sätt än att beslutet står i strid med regeringsformens krav på att en myndighet ska iaktta saklighet och opartiskhet och beakta allas likhet inför lagen.

Av utredningen framgår att kommunen, som en följd av beslutet den 31 januari 2014, inte har prövat de framställningar om handlingsutlämnande som L.P. gjorde den 15 och den 21 februari 2014. L.P. har därmed förvägrats formliga avslagsbeslut och har inte kunnat få sina framställningar prövade i domstol.

Kommunens underlåtenhet att pröva L.P:s framställningar strider, som angetts ovan, mot gällande rätt. Det förhållandet att kommunen i stället för att fatta formliga beslut i de enskilda fallen hänvisat till beslutet den 31 januari 2014 är särskilt anmärkningsvärt mot bakgrund av att kammarrätten ansett att det beslutet inte var överklagbart.

Sammanfattningsvis har jag ingen anledning att ifrågasätta att kommunen ansett den rådande situationen ohållbar och att det var nödvändigt att hitta en långsiktig lösning på de problem L.P:s omfattande framställningar medfört, dels när det gäller kommunens medarbetare, dels när det gäller kommunens möjlighet att på ett rättssäkert sätt utföra sitt ordinarie arbete. Det sätt på vilket

kommunen valt att hantera L.P:s framställningar om handlingsutlämnande är dock oförenligt med bestämmelserna i 2 kap. TF, 6 kap. OSL och 1 kap. 9 § RF.

Kommunstyrelsen i Kalmar kommun ska kritiseras för det rättsstridiga beslutet den 31 januari 2014 och för att två framställningar från L.P. om att få ta del av vissa handlingar därefter inte har prövats.

Övrigt

Vad L.P. har anfört i övrigt inom ramen för detta ärende ger inte anledning till några ytterligare uttalanden.

Kritik mot Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, som i flera fall inte uppfyllt grundlagens krav på att allmänna handlingar ska lämnas ut skyndsamt

(Dnr 6276-2012 m.fl.)

Beslutet i korthet: JO har utrett fem separata anmälningar mot Utrikesdepartementet, som gällde handläggningen av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar. Departementet kritiseras i samtliga fem fall för oacceptabelt långa handläggningstider.

Utredningen av de fem anmälningarna har föranlett en närmare granskning av departementets handläggningsrutiner när det gäller framställningar om att få ta del av allmänna handlingar, bl.a. genomfördes en inspektion. Denna granskning visade att det generellt förekommer långa handläggningstider vid Utrikesdepartementet. Detta beror huvudsakligen på att personalresurserna för arbetet med handlingsutlämnande varit otillräckliga, vilket medfört att det uppstått balanser. Departementet har nu tillfört resurser som ansvariga tjänstemän bedömer som tillräckliga.

I beslutet konstaterar JO att det är oförenligt med tryckfrihetsförordningens bestämmelser att framställningar om att få ta del av allmänna handlingar inte handläggs aktivt, och att det finns skäl att se allvarligt på att framställningar regelbundet får ligga i balans. Utrikesdepartementet kritiseras för att denna situation har tillåtits uppstå.

I beslutet behandlas också gränsdragningen mellan åtgärder som en myndighet är skyldig att vidta enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser och myndighetens serviceåtgärder. Vidare behandlas frågor om handläggningen av framställningar som gäller ett mycket omfattande material.

Inledning och disposition

Mellan november 2012 och maj 2013 kom det till JO in fem separata anmälningar som avsåg Regeringskansliets (Utrikesdepartementet) handläggning av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar, en från en ledamot av Europaparlamentet och fyra från journalister. Enligt samtliga anmälare hade Utrikesdepartementets handläggning tagit alltför lång tid.

JO begärde att Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) skulle yttra sig över var och en av anmälningarna. JO begärde också att Utrikesdepartementet närmare skulle beskriva bl.a. sina handlägningsrutiner i fråga om framställningar om att få ta del av allmänna handlingar. Efter att Utrikesdepartementet yttrat sig genomfördes en inspektion hos departementet den 12 maj 2014.

Beslutet inleds med en redogörelse för de enskilda anmälningarna och Utrikesdepartementets yttranden över dem. Därefter redovisas vissa iakttagelser från den genomförda inspektionen och vad Utrikesdepartementet uppgett om vilka handlägningsrutiner som tillämpas vid framställningar om att få ta del av allmänna handlingar. Avsnitten följs av en redovisning över vilka skyldigheter myndigheter, särskilt Regeringskansliet, har vid sådana framställningar. Beslutet avslutas med en bedömning av det som har kommit fram.

Anmälningarna och Utrikesdepartementets yttranden

Ärende 1 (dnr 6276-2012)

Carl Schlyter, ledamot av Europaparlamentet, anmälde följande. Den 25 oktober 2012 begärde han att få ta del av vissa närmare angivna handlingar från Utrikesdepartementet. Han påminde om sin begäran vid flera tillfällen men vid tidpunkten för anmälan till JO, den 19 november 2012, hade några handlingar fortfarande inte lämnats ut. En likartad framställan till Socialdepartementet hade besvarats mycket snabbt.

JO inhämtade den 12 december 2012 muntliga upplysningar från Utrikesdepartementet, som uppgav att handlingarna ännu inte hade lämnats ut eftersom man behövde förvissa sig om att alla handlingar som omfattades av begäran tagits fram. Departementets ambition var att kunna lämna ut handlingarna under vecka 51.

Utrikesdepartementet (rättschefen Anders Rönquist) lämnade följande redogörelse för ärendet:

Carl Schlyter har den 25 oktober 2012 i ett e-postmeddelande ställt till statsrådet Ewa Björling begärt att få ta del av alla inkomna och skickade handlingar till och från Swedish Match eller andra tobaksbolag eller konsulter som anlitats av sådana bolag. Carl Schlyter har vidare begärt att få ta del av eventuella mötesprotokoll, sammanfattningar eller andra handlingar som upprättats i samband med sådana kontakter. Slutligen har Carl Schlyter begärt att få ta del av en sammanställning av alla evenemang eller andra kontakter som statsrådet eller medarbetare har haft med tobaksindustrin.

Ansvarig handläggare på rättssekretariatet har inledningsvis utrett om Utrikesdepartementet förvarar några handlingar som motsvarar Carl Schlyters beskrivning genom att söka i departementets diarium. Vidare har efterfrågningar gjorts på berörda enheter. Eftersom Carl Schlyter begärt att även få ut sammanställningar av evenemang eller andra kontakter som statsrådet eller medarbetare har haft med tobaksindustrin har det utretts om några sådana uppgifter finns i Utrikesdepartementet och i så fall om uppgifterna kunnat sammanställas genom rutinbetonade åtgärder (jfr 2 kap. 3 § andra stycket tryckfrihetsförordningen).

Carl Schlyter har i tjänstemannabesked den 25 januari 2013 informerats om att rättssekretariatet kunnat identifiera tre allmänna handlingar hos Utrikesdepartementet som motsvarar hans beskrivning. Två av dessa handlingar utgörs av e-postmeddelanden från Swedish Match med tillhörande

bilagor. Dessa handlingar har lämnats ut till Carl Schlyter efter sedvanlig sekretessprövning. Den tredje handlingen har enligt diariet lämnats in av Japan Tobacco International, British American Tobacco och Philip Morris International. Handlingarna har tyvärr inte kunnat återfinnas hos Utrikesdepartementet, varför endast ett utdrag ur diariet lämnats ut till Carl Schlyter.

Utrikesdepartementet redovisade följande bedömning:

Departementet handlägger ett mycket stort antal förfrågningar från allmänheten och media om att få del av allmänna handlingar. Arbetet är tidskrävande och arbetssituationen för de enskilda handläggarna är ansträngd. Eftersom Carl Schlyter inte pekat ut exakt vilka handlingar han velat få ut har en viss tidsåtgång krävts för att efterforska om departementet förvarar handlingar som motsvarar hans beskrivning. Det är dock departementets bedömning att nu aktuellt ärende borde ha kunnat handläggas snabbare än vad som blev fallet. Departementet kan bara konstatera att skyndsamhetskravet som uppställs i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen inte iakttagits. Departementet beklagar det inträffade.

Ärende 2 (dnr 6867-2012)

Sofia Tanaka, journalist på Tidningarnas Telegrambyrå, anmälde följande. Den 12 juni 2012 begärde hon att få ta del av vissa närmare angivna handlingar från Utrikesdepartementet. Trots flera påminnelser hade några handlingar inte lämnats ut vid tidpunkten för anmälan till JO, den 19 december 2012. Tidigare år hade hon fått ut dessa uppgifter utan större dröjsmål.

Utrikesdepartementet (rättschefen Anders Rönquist) lämnade följande redogörelse för ärendet:

Sofia Tanaka har den 12 juni 2012 i ett e-postmeddelande [...] begärt att få ta del av allmänna handlingar med uppgifter om utländska diplomater och ambassadanställda som begått brott i Sverige. Hon har även begärt att få ta del av handlingar med uppgifter om vilka ambassadanställda som har obetalda parkeringsböter i landet. Hon har begränsat sin begäran till att avse rapporter som upprättats det senaste året räknat från dagen för hennes begäran. [— —]

Efter sedvanlig sekretessprövning har begärda handlingar skannats och skickats med e-post till Sofia Tanaka den 8 oktober 2012. Rättssekretariatets handläggare har inte fått några indikationer på att meddelandet inte har nått fram. I det tjänstemannabesked som bifogats e-postmeddelandet har Sofia Tanaka informerats om att vissa uppgifter i handlingarna omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Dessa uppgifter har maskerats i utlämnade kopior.

Utrikesdepartementet har därefter den 19 december 2012 på nytt skickat begärda handlingar till Sofia Tanaka via e-post.

Utrikesdepartementet redovisade följande bedömning:

Departementet handlägger ett mycket stort antal förfrågningar från allmänheten och media om att få del av allmänna handlingar. Arbetet är tidskrävande och arbetssituationen för de enskilda handläggarna är ansträngd. Utrikesdepartementet har skickat begärda handlingarna till Sofia Tanaka den 8 oktober 2012 och den 19 december 2012. Det är dock departementets bedömning att nu aktuellt ärende borde ha kunnat handläggas snabbare än vad som blev fallet. Departementet kan bara konstatera att skyndsamhetskravet som uppställs i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen inte iakttagits. Departementet beklagar det inträffade.

Ärende 3 (dnr 1112-2013)

Anders Selnes, chefredaktör för Europaportalen.se, anmälde följande. Den 24 oktober 2012 begärde han att få ta del av vissa närmare angivna handlingar från Utrikesdepartementet. Efter flera påminnelser fick han den 15 februari 2013 besked om att det inte fanns några handlingar som motsvarade hans begäran.

Utrikesdepartementet (rättschefen Anders Rönquist) lämnade följande redogörelse för ärendet:

Anders Selnes har den 24 oktober 2012 i ett e-postmeddelande [...] begärt att få ta del av all korrespondens mellan regeringen och bolagen Swedish Match och Kreab eller mellan regeringen och representanter för bolagen, under tidsperioden februari till maj 2012. Anders Selnes begärde även att få ut besökslistor, protokoll, anteckningar eller övriga handlingar i vilka Swedish Match och/eller Kreab förekommer under nämnda tidsperiod.

Utsedd handläggare på rättssekretariatet har inledningsvis utrett om Utrikesdepartementet förvarar några handlingar som motsvarar Anders Selnes beskrivning genom att söka i departementets diarium. Då dessa eftersökningar varit resultatlösa har efterfrågningar även gjorts på berörda enheter.

Anders Selnes har i tjänstemannabesked den 15 februari 2013 informerats om att rättssekretariatet inte kunnat identifiera några handlingar hos Utrikesdepartementet som motsvarar hans beskrivning.

Utrikesdepartementet redovisade följande bedömning:

Departementet handlägger ett mycket stort antal förfrågningar från allmänheten och media om att få del av allmänna handlingar. Arbetet är ofta tidskrävande och arbetssituationen för de enskilda handläggarna är ansträngd. Eftersom Anders Selnes inte närmare pekat ut vilka handlingar han velat få ut har det behövts en viss tidsåtgång för att efterforska om departementet förvarar handlingar som motsvarar hans beskrivning. Så fort det kunnat säkerställas att några sådana handlingar inte förvaras hos departementet har Anders Selnes underrättats härom. Det är dock departementets bedömning att Anders Selnes skulle ha kunnat informeras om departementets efterforskningar och om svårigheterna att identifiera beskrivna handlingar. Departementet beklagar det inträffade.

Ärende 4 (dnr 2786-2013)

Eric Tagesson, journalist på Aftonbladet, anmälde följande. Den 8 april 2013 begärde han att få ta del av vissa närmare angivna handlingar från Utrikesdepartementet. Cirka en vecka senare kontaktade han departementets handläggare, som meddelade att det handlade om ett 20-tal handlingar som skulle sekretessprövas innan de kunde lämnas ut. Vid tidpunkten för anmälan till JO, den 13 maj 2013, hade några handlingar fortfarande inte lämnats ut.

Utrikesdepartementet (rättschefen Anders Rönquist), lämnade följande redogörelse för ärendet:

Eric Tagesson har den 8 april 2013 i ett e-postmeddelande [...] begärt att få ta del av samtliga e-postmeddelanden som inkommit till e-postadress ambassaden.pyongyang@gov.se från den 1 mars 2013 till den 8 april och som finns registrerade hos departementet. Vid telefonsamtal samma dag ändrade Eric Tagesson sin begäran till att avse handlingar som inkommit till departementet från ambassaden i Pyongyang under samma tidsperiod.

Den 15 april ringde Eric Tagesson upp ansvarig handläggare på departementets rättssekretariat för att fråga hur det gick med hans begäran. Handläggaren meddelade att handlingarna nyligen kommit till rättssekretariatet

och att sekretessprövningen inte hade hunnit påbörjas. Eric Tagesson informerades om omfattningen av materialet.

Efter sedvanlig sekretessprövning har begärda handlingar skannats och skickats med e-post till Eric Tagesson den 5 juni 2013. I det tjänstemannabesked som bifogats e-postmeddelandet har Eric Tagesson informerats om att vissa uppgifter i handlingarna omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1 § respektive 18 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Dessa uppgifter har maskerats i utlämnade kopior.

Utrikesdepartementet redovisade följande bedömning:

Departementet handlägger ett mycket stort antal förfrågningar från allmänheten och media om att få del av allmänna handlingar[...]. Arbetet är tidskrävande och arbetssituationen för de enskilda handläggarna är ansträngd. I aktuellt ärende har materialet varit omfattande (169 sidor) och handlingar har inhämtats från flera enheter inom departementet. För att kunna utföra en adekvat sekretessprövning i ärendet har medverkan av tjänstemän som är särskilt insatta i de sakfrågor som handlingarna rör ansetts befogad. Detta har naturligen bidragit till viss tidsutdräkt.

Det är dock departementets bedömning att ärendet borde ha kunnat handläggas snabbare än vad som skett. Departementet beklagar det inträffade.

Ärende 5 (dnr 3107-2013)

Maria Elowsson, tf. nyhetschef vid Nyhetsbyrån Siren, anmälde följande. En medarbetare begärde den 27 december 2012 att få ta del av de rapporter som upprättats eller kommit in till departementet under 2012 och som rörde utländska ambassadanställda och diplomater som brutit mot svensk lag samt obetalda parkeringsböter för anställda vid ambassader i Sverige. Den ursprungliga begäran ersattes den 8 januari 2013 av en begäran från Maria Elowsson. Den 16 januari 2013 skickade hon en påminnelse till Utrikesdepartementet och den 4 februari meddelade en handläggare att sekretessprövningen var gjord och endast skulle stämmas av med hennes chef. Handläggaren lovade att återkomma snarast. Efter ytterligare en påminnelse lämnades de begärda handlingarna ut den 14 mars 2013. Maria Elowsson informerades samtidigt om att handlingar i tre ärenden, som troligen omfattades av hennes begäran, inte hade kunnat återfinnas.

Utrikesdepartementet (rättschefen Anders Rönquist), lämnade följande redogörelse för ärendet:

Maria Elowsson har den 8 januari 2013 i ett e-postmeddelande [...] begärt att få ta del av handlingar på sätt som anges i hennes klagomål.

Utsedd handläggare på rättssekretariatet har inledningsvis utrett vilka efterfrågade handlingar som förvaras på Utrikesdepartementet genom en sökning i departementets diarium. Eftersökningar gjordes även på ansvarig enhet. Vid dessa efterforskningar kunde bl.a. konstateras att det fanns tre ärenden i diariet rörande utländsk representation med Polismyndigheten i Stockholms län som ingivare av handlingar där handlingarna i ärendena inte gick att återfinna hos enheten.

Efter sedvanlig sekretessprövning har begärda handlingar skickats till Maria Elowsson den 14 mars 2013. I det tjänstemannabesked som bifogats har Maria Elowsson informerats om att vissa av uppgifterna omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

samt att det fanns ytterligare tre ärenden som troligtvis omfattades av hennes begäran men att handläggaren inte kunnat finna handlingarna i dessa ärenden.

Utrikesdepartementet redovisade följande bedömning:

Departementet handlägger ett mycket stort antal förfrågningar från allmänheten och media om att få ta del av allmänna handlingar [...]. Arbetet är ofta tidskrävande och arbetssituationen för de enskilda handläggarna är ansträngd. Utrikesdepartementet har skickat begärda handlingar till Maria Elowsson den 14 mars 2013. Det är dock departementets bedömning att nu aktuellt ärende borde ha kunnat handläggas snabbare än vad som blev fallet. Det kan också konstateras att handlingarna i de tre ärenden som nämnts ovan inte har kunnat återfinnas. Departementet beklagar det inträffade.

Iakttagelser vid inspektionen m.m.

Med anledning av att Utrikesdepartementet uppgav att handläggningen av de fem anmälda ärendena borde ha varit snabbare, begärde JO att departementet skulle yttra sig över varför handläggningen inte varit tillräckligt snabb och om man hade vidtagit eller planerat att vidta några åtgärder för att komma till rätta med detta. Efter att Utrikesdepartementet yttrat sig genomförde JO en inspektion för att få en tydlig bild av hur departementets arbete med handlingsutlämnande fungerade och om det fanns några problem av generell karaktär. Vid inspektionen gjordes iakttagelser om Utrikesdepartementets handläggningstider, förekomsten av framställningar som avser ett mycket omfattande material och förekomsten av framställningar som avser svåridentifierade handlingar. Iakttagelserna och departementets uppgifter med anledning av dem redovisas i det följande.

Handläggningstider

Vid JO:s inspektion noterades att handläggningstiderna i ärenden om handlingsutlämnande varierade avsevärt. I många fall hade ärendet avgjorts inom någon eller några dagar, medan det i andra fall hade tagit flera månader. Flera ärenden om handlingsutlämnande som granskades närmare hade legat obearbetade under större delen av hösten 2013, trots att de begärda handlingarna hade tagits fram för sekretessprövning redan i samband med att ärendet registrerades. Flera ärenden hade också legat obearbetade från årsskiftet 2013/2014 fram till april 2014. Gemensamt för de ärenden som legat obearbetade var att handlingarna var av viss omfattning eller krävde en mer omfattande sekretessprövning.

Utrikesdepartementet uppgav att det t.o.m. hösten 2013 uppstod balanser i fråga om ärenden som rörde framställningar om att få ta del av allmänna handlingar, vilket ledde till långa handläggningstider. Detta berodde på en otillräcklig personalstyrka och på att det kom in flera ovanligt omfattande framställningar. Till detta kom komplexiteten i framställningarna och deras ibland oprecisa utformning. Att det uppstått balanser av ärenden medförde att det även vid en något mindre arbetsbelastning var mycket svårt att iaktta tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav. De fem redovisade anmälningarna till JO återspeglade enligt departementet den arbetssituation som rådde t.o.m. hösten 2013.

Enligt Utrikesdepartementet är den politiska ledningen nu mycket tydlig med att handlingsutlämnande frågor ska prioriteras och personalresurser har tillförts den grupp som framför allt handlägger dessa ärenden. Med de resurser som tillförts känner sig de ansvariga tjänstemännen vid departementet förvisade om att framöver kunna handlägga framställningar om handlingsutlämnande i enlighet med tryckfrihetsförordningens regler.

Framställningar som avser ett omfattande material eller handlingar som är svåra att identifiera

Vid JO:s inspektion observerades att flera framställningar avsåg ett mycket omfattande material, inte sällan en så stor mängd handlingar att de upptar flera hyllmeter. Andra framställningar avsåg handlingar som kunde finnas i ett flertal olika ärenden hos departementet och som inte kunde identifieras utan en omfattande manuell genomgång. De äldsta öppna ärendena var från 2012.

Utrikesdepartementet uppgav att departementet ser det som sin skyldighet att så långt som möjligt utreda om man förvarar efterfrågade handlingar. I ärenden som avser ett omfattande material lämnar man normalt ut handlingarna successivt. Utrikesdepartementets uppfattning är att man håller en mycket hög servicenivå vad gäller framställningar som avser ett omfattande material och handlingar som är svåra att identifiera. Ambitionen är alltid att lämna ut så mycket som möjligt. Avsevärd tid läggs ner på att tillmötesgå dessa framställningar. Varje uppgift sekretessprövas för sig. Arbetet är mycket tidskrävande och kan ta månader och ibland år i anspråk.

Handläggningsrutiner

Utrikesdepartementet uppgav sammanfattningsvis följande beträffande handläggningsrutinerna för framställningar om att få ta del av allmänna handlingar.

Ansvarsfördelningen och personalresurser

Vid Utrikesdepartementet handlägger sakenheterna framställningar om att få ta del av allmänna handlingar i öppna ärenden, medan rättssekretariatet handlägger framställningar som avser avslutade ärenden. Rättssekretariatet handlägger också framställningar som avser konsulära ärenden, vilka ofta är öppna under många år. När en begäran avser både öppna och avslutade ärenden har rättssekretariatet ett samordningsansvar och utgör departementets kontaktpunkt i förhållande till den sökande. Flertalet ärenden om handlingsutlämnande handläggs vid rättssekretariatet.

Alla framställningar om handlingsutlämnande som kommer in till rättssekretariatet handläggs av en särskild grupp. Gruppen bestod tidigare av tre personer, men har förstärkts successivt fr.o.m. hösten 2013 och bestod sommaren 2014 av fem handläggare, en administratör och en gruppchef. Fyra av handläggartjänsterna är permanenta och en är tillfällig. Vid arbetstoppar kan ytterligare personal vid rättssekretariatet tas i anspråk.

Framtagande av handlingar

De handlingar som efterfrågas kan som regel tas fram av Regeringskansliets förvaltningsavdelning, som bl.a. ansvarar för departementets arkiv och registratur. Oftast kan handlingarna tas fram samma dag som begäran görs. Ibland kan det dock krävas en betydande arbetsinsats för att identifiera alla begärda handlingar, bl.a. genom kontakter med tjänstemän på andra enheter eller departement. Detta gäller särskilt vid framställningar som avser handlingar med ett visst innehåll som kan finnas i ett flertal olika ärenden.

En del av handläggningen består i att avgöra om framtagna handlingar motsvarar begäran. Det kan ibland medföra ett mycket omfattande arbete att i dialog med Regeringskansliets förvaltningsavdelning och enheter inom departementet söka fram de rätta handlingarna eller kompletterande handlingar.

Om det finns otydligheter i en framställan tar departementet vid behov kontakt med personen i fråga för att utreda mer exakt vad det är som efterfrågas.

Sekretessprövning

I nästan alla ärenden måste en sekretessprövning göras. Eftersom det är sakenheterna vid departementet som har den kunskap om de faktiska förhållandena som är nödvändig för att ta ställning till om begärda handlingar kan lämnas ut, sker vanligtvis samråd med berörda enheter. Inte sällan måste även den politiska ledningen kopplas in vid sekretessprövningen. Ärendet föredras då som regel för kabinetssekreteraren.

Besked och utlämnande

Utrikesdepartementet använder sedan några år tillbaka digital teknik för maskeringen av sekretessbelagda uppgifter, och i de flesta ärenden expedieras handlingarna och besked till sökanden i elektronisk form. Besked lämnas av enhetschefen eller, om ärendet prövas av departementets rättssekretariat, av någon av de två särskilt utsedda tjänstemän som har delegation att lämna besked till allmänheten. I beskedet anges att den enskilde kan begära ett beslut av ett statsråd eller av regeringen, om han eller hon inte är nöjd med beskedet.

I ett beslut den 17 november 2014 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering

Grundläggande regler om allmänna handlingar

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (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.

Skyndsamhetskrav

En allmän handling som får lämnas ut 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 12 kap. 12 och 13 §§ TF.)

Besked i en utlämnande fråga bör normalt lämnas samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om utlämnande får ske. Om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material kan det vidare vara ofrånkomligt med ytterligare dröjsmål. I sådana fall kan det många gånger vara lämpligt att successivt lämna besked om vad som kan lämnas ut.

En grundläggande förutsättning för att en handling ska kunna lämnas ut är att den kan identifieras. Detta innebär att myndigheter i vissa fall kan avslå en begäran om de efterfrågade handlingarna inte är angivna på ett tillräckligt tydligt sätt. (Se Bohlin, Offentlighetsprincipen, åttonde uppl. s. 138 f. med däri gjorda hänvisningar.)

Handläggare och myndighetsprövning

Om en anställd vid en myndighet har ansvar för vården av en handling, är det enligt 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen i första hand denne som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska myndigheten göra prövningen, om det kan ske utan onödigt dröjsmål. Om den anställde vägrar att lämna ut handlingen, eller del av den, ska den som begär att få ta del av handlingen informeras om möjligheten att begära att myndigheten prövar frågan. Det ska framgå av informationen att sökanden måste begära och få ett skriftligt beslut från myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas.

Regeringskansliet är en myndighet med uppgift att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. Bestämmelser av betydelse för handläggningen av framställningar om att ta del av allmänna handlingar finns, utöver i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen, i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet och i Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Utrikesdepartementet (UF 2009:5).

Enligt 18 § Regeringskansliets instruktion ska en begäran om handlingsutlämnande prövas inom det departement som förvarar handlingarna, om något annat inte är särskilt föreskrivet. Med departement jämställs Statsrådsberedningen och Regeringskansliets förvaltningsavdelning (se 2 §). Av bestämmelsen framgår vidare att frågor om handlingsutlämnande i tveksamma fall ska prövas av ett statsråd. Detsamma gäller om sökanden begär det. Ärendet får även överlämnas till regeringens prövning.

Av 11–35 §§ Utrikesdepartementets arbetsordning framgår att Utrikesdepartementet är organiserat i ett antal enheter och sekretariat, däribland rättssekretariatet, en planeringsstab och vissa specialfunktioner. Enligt 55 § har enhetschefen vården om de allmänna handlingar som förvaras inom enheten och prövar därmed frågor om utlämnande av dessa till enskilda. Sedan allmänna handlingar har arkiverats ansvarar dock rättssekretariatet för frågor om utlämnade av dessa. Enligt 29 § svarar rättssekretariatet bl.a. för frågor som rör allmänna handlingar och sekretess i utrikesförvaltningen samt för ärenden om utlämnande av allmänna handlingar i departementet, med undantag för de åtgärder som enhetscheferna ansvarar för.

Överklagande

Om ett statsråd helt eller delvis vägrar att lämna ut en handling kan beslutet enligt 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen överklagas till regeringen. Av 6 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen framgår att beslut av regeringen inte kan överklagas.

Upplýsningskyldighet m.m.

Utöver reglerna i tryckfrihetsförordningen om utlämnande av allmän handling finns det i offentlighets- och sekretesslagen regler om myndigheternas upplýsningskyldighet gentemot allmänheten. Enligt 6 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen ska en myndighet på begäran av en enskild lämna uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Något särskilt skyndsambetskrav finns inte uppställt i det sammanhanget.

Av 4 § förvaltningslagen framgår att varje myndighet ska lämna upplýsningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt. Serviceskyldigheten är vidsträckt men inte obegränsad. I förarbetena till förvaltningslagen anges att myndigheten kan och bör anpassa sin service till den aktuella arbets- och resurssituationen. Vidare anges att servicereglerna måste ge myndigheterna utrymme att säga nej till alltför långtgående önskemål om hjälp och att myndigheterna måste kunna göra vissa begränsningar efter en mer allmän lämplighetsbedömning. (Se prop. 1985/86:80 s. 20 f. och 60.) Något skyndsambetskrav motsvarande det som gäller enligt tryckfrihetsförordningen finns inte heller uppställt.

Bedömning

Inledning

I det följande redovisar jag först min bedömning av de enskilda anmälningarna. Därefter behandlar jag Utrikesdepartementets handläggningstider i fråga om framställningar om att få ta del av allmänna handlingar på ett mer övergripande plan. Jag berör efter det handläggningen av framställningar som avser handlingar som är svåra att identifiera och, avslutningsvis, framställningar som avser ett omfattande material. Min granskning omfattar inte regeringen och enskilda statsråd, som i stället står under tillsyn av riksdagens konstitutionsutskott.

I två av de anmälda ärendena (ärende 1 och 5) har utredningen visat att diarieförda handlingar inte har kunnat återfinnas hos Utrikesdepartementet. Jag behandlar inte den frågan i detta beslut.

Ärende 1; Carl Schlyters anmälan

Av utredningen framgår att Utrikesdepartementet kunde identifiera tre handlingar som motsvarade Carl Schlyters begäran. Två av dessa lämnades ut efter

tre månader, medan den tredje inte kunde återfinnas. I utredningen finns inte några uppgifter som tyder på att det var svårt för departementet att ta fram de handlingar som lämnades ut, tvärtom framstår det som att handlingarna borde ha kunnat tas fram mycket snabbt.

UD har i sitt yttrande uppgett att man, till följd av den oprecisa framställan, vidtagit flera åtgärder för att eftersöka eventuella ytterligare handlingar. Av utredningen framgår att detta var skälet till att man den 12 december 2012 ännu inte hade lämnat ut några handlingar. Dessa eftersökningar, som inte bar frukt, kan rimligen inte ha tagit tre månader i anspråk och kan under alla förhållanden inte motivera att de redan identifierade handlingarna inte skyndsamt lämnades ut. Utrikesdepartementet måste kritiseras för sin handläggning av Carl Schlyters framställan.

Ärende 2; Sofia Tanakas anmälan

De handlingar som Sofia Tanaka begärde att få ta del av förefaller ha kunnat tas fram mycket snabbt. Sekretessprövningen synes inte heller ha varit komplicerad. Handlingarna borde därför ha kunnat lämnas ut inom någon dag. Utredningen har inte kunnat klarlägga om Sofia Tanaka fick del av de efterfrågade handlingarna den 8 oktober 2012, som Utrikesdepartementet uppgett, eller om hon fick del av dem först i december samma år. Oavsett hur det förhåller sig med den saken har handlingarna lämnats ut tidigast efter cirka fyra månader, vilket är en oacceptabelt lång handläggningstid. Utrikesdepartementet måste kritiseras för sin handläggning av Sofia Tanakas framställan.

Ärende 3; Anders Selnes anmälan

Anders Selnes fick efter knappt fyra månader besked om att Utrikesdepartementet inte förvarade några handlingar som motsvarade hans begäran. Enligt departementet sökte man i diariet efter handlingar som motsvarade hans begäran och frågade även berörda sakheter om de förvarade några sådana handlingar. När det gäller handläggningstiden har departementet uppgett att det krävdes viss tid att söka efter eventuella handlingar eftersom Anders Selnes i sin framställan inte närmare pekat ut vilka handlingar han ville ta del av.

Utrikesdepartementet har inte redogjort för några åtgärder som kunnat motivera att det tog fyra månader innan Anders Selnes underrättades om att man inte förvarade några handlingar som motsvarade hans begäran. Utrikesdepartementet måste kritiseras för sin handläggning av Anders Selnes framställan.

Ärende 4; Eric Tagessons anmälan

Eric Tagesson fick del av de begärda handlingarna efter två månader. Av utredningen framgår att handlingarna tagits fram efter cirka en vecka. Det material som därefter skulle sekretessprövas uppgick enligt Utrikesdepartementet till 169 sidor. Även om bedömningen kan ha innefattat komplicerade avvägningar, och flera personer behövt involveras i denna prövning, är en handläggningstid på cirka två månader oacceptabelt lång. Utrikesdepartementet måste kritiseras för sin handläggning av Eric Tagessons framställning.

Ärende 5; Maria Elowssons anmälan

Maria Elowsson fick del av de begärda handlingarna efter drygt två månader. Handlingarna förefaller ha kunnat tas fram mycket snabbt. Sekretessprövningen synes inte heller ha varit komplicerad. Handlingarna borde därför ha kunnat lämnas ut inom någon dag. En handläggningstid på två månader är oacceptabelt lång. Utrikesdepartementet måste kritiseras för sin handläggning av Maria Elowssons framställan.

Utrikesdepartementets handläggningstider

Jag har vid min granskning av ärende 1–5 funnit att handläggningstiderna varit oacceptabelt långa i samtliga fem fall. Vid min inspektion i maj 2014 kom det fram att det generellt förekommer långa handläggningstider vid Utrikesdepartementet när det gäller framställningar om att få ta del av allmänna handlingar. Utredningen tyder på att detta framför allt drabbar framställningar som avser handlingar av något större omfattning och där sekretessprövningen därmed tar viss tid i anspråk. Dessa riskerar att få ligga i flera månader utan åtgärd.

Enligt Utrikesdepartementet beror de långa handläggningstiderna huvudsakligen på att personalstyrkan t.o.m. hösten 2013 var otillräcklig, vilket medförde att det uppstod balanser. Denna situation har gjort det mycket svårt att iaktta tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav. Vid min utredning har det inte kommit fram något som ger mig skäl att ifrågasätta att den huvudsakliga orsaken till de långa handläggningstiderna är den tidigare resursbristen.

Allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar regleras i grundlag och utgör en viktig rättighet. Bestämmelserna innehåller ett strängt skyndsamhetskrav – handlingar ska tillhandahållas omgående eller så snart det kan ske – vilket innebär att handlingsutlämnanden ska prioriteras framför den löpande verksamheten. Myndigheter har en skyldighet att se till att bemanningen och organisationen är sådan att man klarar av att uppfylla detta skyndsamhetskrav. Att framställningar om att få ta del av allmänna handlingar inte handläggs aktivt, utan får ligga utan att några åtgärder vidtas på grund av en mer eller mindre permanent underbemanning, är oförenligt med tryckfrihetsförordningen. Det finns därför skäl att se allvarligt på att framställningar om att få ta del av allmänna handlingar regelbundet fått ligga i balans hos Utrikesdepartementet.

Utrikesdepartementet har från hösten 2013 förstärkt bemanningen i den grupp vid rättssekretariatet som framför allt arbetar med att handlägga framställningar om att få ta del av allmänna handlingar. Med de resurser som tillförts har departementet uppgett att man känner sig förvissad om att framöver kunna handlägga framställningar om att få ta del av allmänna handlingar i enlighet med tryckfrihetsförordningens regler. Jag utgår från att de balanser som fanns vid min inspektion skyndsamt arbetas av och att Utrikesdepartementet kommer att se till det finns tillräckliga resurser för handläggningen av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar framöver. Utrikesdepartementet måste dock kritiseras för att den aktuella situationen tillåtit uppstå.

Svåridentifierade handlingar

Vid min inspektion observerade jag att departementet handlägger flera framställningar där de efterfrågade handlingarna finns i ett antal olika ärenden och där det krävs en omfattande manuell arbetsinsats för att identifiera dem. Utrikesdepartementet har uppgett att ambitionen alltid är att lämna ut handlingar i så stor utsträckning som möjligt och att man så långt det går utreder om handlingar som efterfrågas förvaras hos departementet.

Utrikesdepartementets höga ambitioner är naturligtvis någonting i grunden positivt, vilka det utifrån de intressen JO har att beakta normalt skulle saknas skäl att ifrågasätta. Som behandlats ovan har departementet dock balanser som gör att man regelmässigt inte har kunnat uppfylla tryckfrihetsförordningens krav. En ambitionsnivå som går utöver vad som följer av tryckfrihetsförordningens bestämmelser kan vid sådana förhållanden försämra departementets möjlighet att uppfylla sina grundlagsreglerade skyldigheter. Det finns därför skäl för mig att något beröra denna fråga.

En förutsättning för att handlingar ska kunna lämnas ut är att myndigheten kan identifiera dem. Den som önskar ta del av en handling måste därför kunna precisera vilken handling som avses eller i vart fall lämna så detaljerade upplysningar om handlingen och dess innehåll att den kan identifieras. Det ställs dock inte några högre krav på beskrivningen av handlingen i fråga. En begäran kan t.ex. anses tillräckligt preciserad om den avser en begränsad grupp av handlingar. En myndighet måste dessutom i rimlig utsträckning försöka undanröja otydligheter i en framställan. För att försöka hitta handlingar som motsvarar en framställan är en myndighet bl.a. skyldig att söka i sina diaries och register. Myndigheten är dock inte skyldig att bedriva någon mer omfattande efterforskning av om det finns en viss eller vissa handlingar som motsvarar en allmänt hållen beskrivning. (Se bl.a. RÅ 1979 Ab 6, RÅ 1991 ref 50, RÅ 1993 not. 689, NJA 1988 s. 559 och JO 1994/95 s. 571.) Detta hindrar i och för sig inte att en myndighet ändå väljer att genomföra sådana efterforskningar. Då gäller dock inte tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav.

En myndighet ska självklart fullgöra sin serviceskyldighet, och som tidigare nämnts är en hög servicenivå i grunden positiv. En myndighets serviceåtgärder får dock inte fördröja utlämnandet av allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen. Detta gäller såväl det fallet att serviceåtgärder som vidtas i ett ärende fördröjer handläggningen av andra ärenden, som det fallet att utlämnande av handlingar enligt en framställan fördröjs av att omfattande serviceåtgärder vidtas med anledning av samma framställan. En myndighet måste därför göra klart för sig vilka framställningar, eller delar av en framställan, som omfattas av tryckfrihetsförordningens regler och vilka som inte gör det. Myndigheten måste också skyndsamt underrätta den som gjort framställningen om de bedömningar som gjorts och om rätten till myndighetsprövning (se bl.a. JO 2013/14 s. 585).

I bl.a. ett av de nu granskade ärendena (ärende 1) tycks Utrikesdepartementet inte ha gjort denna åtskillnad. Utlämnandet av de handlingar som snabbt kunde identifieras fördröjdes med flera veckor eftersom departementet ville

förvissa sig om att det inte fanns några ytterligare handlingar som kunde motsvara begäran. I en sådan situation kan en kontakt med den som gjort framställningen många gånger leda till en för alla tillfredsställande lösning. Han eller hon kan då vid behov avgränsa eller förtydliga sin framställan och kan även ange om han eller hon vill att de redan identifierade handlingarna ska lämnas ut eller om man ska avvakta att serviceåtgärder först vidtas.

Utifrån de uppgifter som Utrikesdepartementet har lämnat och mina observationer vid inspektionen finns det enligt min mening skäl för departementet att se över sitt arbetssätt och utarbeta tydliga rutiner för en enhetlig handläggning av framställningar som innefattar svåridentifierade handlingar.

Framställningar som avser ett omfattande material

Vid min inspektion observerade jag också att Utrikesdepartementet handlägger flera framställningar som avser ett mycket omfattande material, ibland flera hyllmeter. Departementet har uppgett att arbetet med denna typ av framställningar är mycket tidskrävande och att sekretessprövningen kan ta månader och ibland år. Mina observationer har bekräftat dessa uppgifter. Mot bakgrund av de balanser som finns vid departementet vad gäller framställningar om att få ta del av allmänna handlingar finns det skäl att gå in på frågan om handläggningen av dessa ärenden.

Att en framställan avser ett mycket omfattande material som kräver en betydande arbetsinsats att ta fram och sekretesspröva, påverkar inte myndighetens skyldighet att lämna ut handlingarna. Som framgått tidigare ska handlingsutlämnanden prioriteras framför den löpande verksamheten. Att sekretessprövningen av ett omfattande material kräver en betydande arbetsinsats påverkar däremot tidpunkten för tillhandahållande av handlingarna (se bl.a. RÅ 1979 Ab 6). För att kunna uppfylla tryckfrihetsförordningens krav måste en myndighet se till att det finns nödvändiga resurser för detta arbete och att det finns en rimlig beredskap för att handlägga framställningar som avser ett omfattande material. Om sådana framställningar är vanligt förekommande ökar naturligtvis de krav som kan ställas på myndigheten. Enligt min uppfattning måste de resurser en myndighet avsätter för att hantera en framställan som avser ett mycket omfattande material dock vara rimliga i förhållande till myndighetens storlek och verksamhet. Den som begär att få ta del av ett mycket omfattande material måste tåla att sekretessprövningen tar viss tid och att avbrott i handläggningen kan behöva ske. Det kan t.ex. finnas situationer där den handläggande personalen måste utföra en arbetsuppgift som inte tål uppskov. Handläggningen av framställningar som avser ett omfattande material får inte heller medföra att andra betydligt mindre och enklare framställningar får ligga i balans i avvaktan på att det omfattande materialet först ska behandlas (jfr JO:s beslut den 10 juli 2014, dnr 180-2014, som behandlar frekventa framställningar från samma person).

Hur arbetet med framställningar som avser ett omfattande material konkret ska organiseras på en myndighet är en fråga JO som regel inte uttalar sig om. Varje myndighet måste ha stor frihet att utifrån sina specifika förutsättningar

avgöra detta. En myndighet som regelmässigt hanterar denna typ av framställningar bör dock ha en plan för hur arbetet ska bedrivas för att framställningarna ska kunna handläggas i enlighet med tryckfrihetsförordningens krav utan att detta går ut över handläggningen av andra, mindre omfattande, framställningar. Här finns det skäl för Utrikesdepartementet att ytterligare överväga hur arbetet är organiserat.

Avslutningsvis vill jag poängtera att det är angeläget att Utrikesdepartementet i dessa omfattande ärenden har en fungerande kommunikation med den som begärt att få ta del av handlingarna. Det är t.ex. viktigt att föra en dialog med denne om eventuella successiva leveranser och att informera om de tidsramar inom vilka han eller hon kan förvänta sig att få ta del av handlingarna.

Kritik mot Trafikverket som efter att ha fått en begäran om utlämnande av uppgifter kontaktade polisen, vilket ledde till att uppgifterna kom att omfattas av s.k. förundersökningssekretess och därför inte kunde lämnas ut

(Dnr 3442-2013)

Beslutet i korthet: Under en förundersökning om en trafikolycka vid Hjulstabron i Uppsala län begärde en reporter att få ut uppgifter från Trafikverkets hastighetskameror. Trafikverket lämnade inte ut uppgifterna till honom utan tog kontakt med polisen. Detta ledde till att polisen begärde att få tillgång till uppgifterna i sin förundersökning, vilket i sin tur ledde till att uppgifterna kom att omfattas av s.k. förundersökningssekretess. Därefter avslög Trafikverket reporterns begäran om att få ut uppgifterna. Trafikverket får kritik för att ha tagit kontakt med polisen i stället för att skyndsamt lämna ut uppgifterna till reportern.

Anmälan

Carl L., som är reporter på Sveriges Television AB, framförde i en anmälan klagomål mot Trafikverket med anledning av handläggningen av framställningar om utlämnande av allmän handling m.m. Han anförde följande. I sin granskning av händelserna kring en trafikolycka vid Hjulstabron den 12 mars 2013 begärde han att få ut två e-postmeddelanden från Trafikverket som hade skickats till respektive från Polismyndigheten i Uppsala län. Den 16 maj 2013 meddelade Trafikverket i ett beslut att handlingarna inte fanns bevarade. Carl L. fick dock ut dessa e-post-meddelanden från polisen. Innehållet i det meddelande som skickades till polisen är enligt hans mening anmärkningsvärt. Han anser vidare att det var fel av Trafikverket att inte bevara e-postmeddelandena.

Av de handlingar som var bifogade till anmälan framgick bl.a. följande.

Under dagen den 15 april 2013 skickade Carl L. ett e-postmeddelande till Trafikverket och begärde att få ut bl.a. vissa uppgifter från ett antal hastighetskameror på en viss sträcka. På kvällen samma dag skickade Eva Lundberg vid

Trafikverket ett e-postmeddelande till Polismyndigheten i Uppsala län med följande lydelse.

Hej

Jag är ansvarig för ATK på Trafikverket och har återigen fått en fråga från media om trafikdata från ATK-stationer den 12 mars på natten. Förra frågan (Aftonbladet) var Johan Barkelius, jurist på Trafikverket, i kontakt med dig. Denna gång är det SVT Öst som frågar och de vill ha data från alla stationer i södergående riktning inklusive de öster om Enköping. Jag har pratat med T.U. som levererade data till dig tidigare och med Johan Barkelius. T.U. säger att han levererat data endast från Enköping och söderut, Johan säger att den sekretess som vi anger kopplat till er förundersökning enbart gäller det vi levererat till Polisen.

Så min fråga till dig är om data från de stationer som finns öster om Enköping (sträckan vi kallar Enköping-Litslena) är intressanta för er? I så fall skulle vi behöva en begäran från er om att få den datan och sedan skulle vi, om jag nu förstår rätt, kunna säga att det är sekretess på samtliga stationer i såväl söder som öster om Enköping. Annars kommer vi troligen att lämna ut data från stationerna öster om Enköping till Polisen.

Var snäll och hör av dig så fort som möjligt!

Följande morgon besvarade polisen meddelandet enligt följande.

Vi tar gärna emot trafik-data från ATK-kamerorna från sträckan Litslena-Enköping. Dessa kan naturligtvis vara intressanta i utredningen om inte annat så för en helhetsbedömning. Utdragen ingår då i förundersökningen.

Samma dag skickade polisen även en formell hemställan till Trafikverket om att få ta del av de aktuella uppgifterna. Den 18 april 2013 beslutade Trafikverket – sedan Carl L. begärt myndighetens prövning – att avslå hans begäran i fråga om uppgifter från hastighetskameror på sträckan Litslena-Enköping med hänvisning till att uppgifterna omfattades av förundersökningssekretess.

Den 18 april 2013 begärde Carl L. även att få ut korrespondens från den 11 mars 2013 och framåt mellan Trafikverket och Polismyndigheten i Uppsala län gällande hastighetskamerorna på sträckorna Enköping-Hjulstabron samt Litslena-Enköping. Följande dag fick Carl L. ut tre e-postmeddelanden men inte något av de ovan återgivna meddelandena. Den 3 maj begärde Carl L. att få ut en förteckning över bl.a. Eva Lundbergs in- och utgående e-post, brev och fax för tiden från den 12 mars 2013. I den förteckning som Carl L. då fick ut fanns de två e-postmeddelandena angivna. Carl L. begärde då att få ta del av bl.a. dessa meddelanden. Den 16 maj 2013 meddelade Trafikverket beslut om att avslå hans begäran i den delen. Som skäl för att inte lämna ut de två meddelandena uppgav Trafikverket att dessa inte fanns bevarade och av den anledningen inte utgjorde allmänna handlingar.

Den 17 maj vände sig Carl L. återigen till Trafikverket och begärde att få uppgift om när de två e-postmeddelandena raderades. Han bad också att de skulle försöka återskapa handlingarna. Den 21 maj fick han till svar att man inte kunnat återställa handlingarna och att man försökt få fram tidpunkten för när de raderades men inte lyckats. I svaret uppgav Trafikverket dock att det kan ha varit den 19 april, men att det är en uppgift som de inte var säkra på.

Utredning

Efter en genomgång av de handlingar samt ljud- och bildfiler som Carl L. hade gett in remitterades ärendet till Trafikverket för yttrande över vad Carl L. uppgett i sin anmälan. Av yttrandet skulle framgå dels vilka överväganden som låg bakom e-postmeddelandet den 15 april 2013 från Eva Lundberg till Polismyndigheten i Uppsala län, dels vilka överväganden som föregick raderandet av e-postmeddelandena mellan Eva Lundberg och polismyndigheten den 15 och 16 april 2013.

Trafikverket (genom chefsjuristen Charlotta Lindmark) kom in med ett yttrande tillsammans med synpunkter från Eva Lundberg och expediteschefen Johan Barkelius.

Johan Barkelius uppgav följande [*bilagorna här utelämnade; JO:s anm.*].

Bakgrund

2013-03-12 inträffade en olycka med dödlig utgång vid Hjulstabron, väg 55, norr om Strängnäs.

Polismyndigheten i Uppsala län inledde därefter en förundersökning, och som ett led i denna inhämtades uppgifter från ett antal s.k. hastighetskameror utmed väg 55 från Trafikverket. Kamerornas fotofunktion var vid tillfället inte i bruk, däremot hade mätutrustningen registrerat förbipasserande fordon och dessas hastighet.

Robert C., Aftonbladet, begärde härefter att få ta del av bl.a. de uppgifter som lämnats till polisen. Frågan uppkom då om uppgifterna kunde omfattas av s.k. förundersökningssekretess, varför polismyndigheten kontaktades. Polismyndigheten bedömde för sin del att så var fallet, och Trafikverket gjorde samma bedömning.

Trafikverket beslöt därför, 2013-03-15, att inte lämna ut uppgifterna, bilaga 1.

Trafikverkets beslut överklagades till Kammarrätten i Sundsvall, som i dom 2013-04-30 avslog överklagandet, bilaga 2. Kammarrättens dom överklagades inte.

2013-04-15 inkom Carl L. med en begäran om att få ta del av uppgifter från hastighetskameror på sträckan Litslena-Hjulstabron, väg 55. Begäran omfattade dels de uppgifter som Trafikverket tidigare inte lämnat ut till Robert C., dels uppgifter från ytterligare sträckor, som vare sig polismyndigheten eller Robert C. begärt att få ta del av.

Frågan uppkom då om det skulle kunna vara till men för förundersökningen om de uppgifterna lämnades ut. Handläggaren Eva Lundberg tog därför en informell kontakt med polismyndigheten för att efterhöra dess uppfattning. Svaret blev att ett utlämnande skulle kunna skada förundersökningen.

Eva Lundberg kontaktade undertecknad, för att utröna om det räckte för att Trafikverket skulle kunna ta ställning. Mitt besked var att Trafikverket för sin prövning behövde ett formellt ställningstagande från polismyndigheten. Detta kom också, då polismyndigheten 2013-04-16 utökade sin begäran till att omfatta trafikdata från ATK-kameror på Rv 55, Litslena till Enköping, bilaga 3.

E-postmeddelandena mellan Eva Lundberg och polismyndigheten är ingivna i ärendet.

Eva Lundberg meddelade därefter genom s.k. handläggarbesked att uppgifterna i den delen inte kunde lämnas ut, varvid Carl L. begärde att Trafikverket skulle pröva frågan.

Trafikverket meddelade sitt beslut 2013-04-18, bilaga 4.

Carl L. överklagade Trafikverkets beslut till Kammarrätten i Sundsvall, som 2013-05-14 avslag överklagandet, bilaga 5.

Kammarrättens dom överklagades till Högsta förvaltningsdomstolen, som 2013-06-28 beslöt att inte meddela prövningstillstånd, bilaga 6.

Vad gäller hanteringen av de aktuella e-postmeddelandena följer det av Trafikverkets rutin för diarieföring och arkivering av diarieförda handlingar, bilaga 7, att det är den enskilde handläggaren som ska ta ställning till om en handling ska diarieföras eller ej. Rutinen baseras i den delen på Offentlighets- och sekretesslagens 5 kap. 1 § 4 stycke.

Eva Lundbergs bedömning var att e-postmeddelandena mellan henne och polismyndigheten uppenbarligen var av ringa intresse för myndigheten Trafikverket, mot bakgrund av polismyndighetens formella begäran 2013-04-16. Det fanns, m.a.o, inget skäl att likväl belasta diariet med registrering av dessa e-postmeddelanden.

Eva Lundberg kontaktade emellertid först mig i frågan. Inte för att diskutera om e-postmeddelandena rent formellt måste diarieföras eller inte, utan för att diskutera hanteringen i stort. Det kunde redan då, mot bakgrund av agerandet i övrigt mot Trafikverket och dess anställda, förutses att ett borttagande av e-postmeddelandena skulle kunna vantolkas och leda till sådana synpunkter som nu framförs i anmälan.

Mitt svar var att jag delade uppfattningen att e-postmeddelandena uppenbarligen var av ringa betydelse för myndigheten Trafikverket, och att frågan inte skulle hanteras annorlunda bara för undvikande av senare ifrågasättanden.

Synpunkter

Handläggaren Eva Lundberg har enligt min uppfattning hanterat ärendet korrekt.

1. Det har funnits skäl att kontakta polismyndigheten med anledning av Carl L:s begäran, särskilt mot bakgrund av att röjande av uppgifter som omfattas av sekretess i sig är straffbart.
2. Bedömningen i sekretessfrågan har uppenbarligen varit korrekt. I annat fall har även Kammarrätten i Sundsvall och Högsta förvaltningsdomstolen gjort fel.

Vad gäller hanteringen av de aktuella e-postmeddelandena har den skett i enlighet med gällande rutin. Bedömningen av frågan om diarieföring av de aktuella e-postmeddelandena har också, enligt min mening, varit fullt korrekt. E-postmeddelandena var och är uppenbarligen av ringa intresse för myndigheten Trafikverket.

Därutöver har jag följande synpunkter.

Trafikverket kritiserar i anmälan för att "undanskaffandet av bevisdokumenten hos Trafikverket har skett uppsåtligt". För egen del förstår jag dock inte vad som avses med "bevisdokumenten".

Om anmälaren syftar på de uppgifter från hastighetskamerorna som Trafikverket inte lämnat ut, kan jag bara konstatera att frågan prövats även av Kammarrätten i Sundsvall och Högsta förvaltningsdomstolen, som båda gjort samma bedömning som Trafikverket.

Om anmälaren syftar på e-postmeddelandena mellan Eva Lundberg och polismyndigheten kan jag bara konstatera att de enligt den bedömning som då gjordes omfattas av offentlighets- och sekretesslagens 5 kap. 1 § 4 stycke. Den bedömningen kvarstår.

Min uppfattning var och är vidare att en myndighets hantering av olika frågor inte ska styras av hänsynstaganden till eventuella massmediala reaktioner. Om en handling inte behöver diarieföras finns det ingen anledning att ändå göra det, bara för att undvika framtida vantolkningar.

Trafikverket har för övrigt ca 6500 medarbetare, som dagligen får och skickar ett antal externa e-postmeddelanden. Alla dessa kan av rent praktiska skäl inte sparas och/eller diarieföras, eftersom det skulle kräva helt andra resurser, både manuella och tekniska. Alltså bör diarieföring inte ske av de handlingar som uppenbarligen är av ringa intresse för myndigheten.

Det är vidare svårt att förstå hur ett beslut om att inte diarieföra e-postmeddelanden mellan två myndigheter kan utgöra ett "undanskaffande av bevisdokument". Det är allom bekant att ett e-postmeddelande har både en avsändare och en mottagare, vilket innebär att om e-postmeddelandet inte diarieförs hos den ene kan det likväl finnas tillgängligt hos den andre.

Om Trafikverkets syfte varit att "undanskaffa" något skulle Trafikverket alltså först ha kontaktat polismyndigheten, för att säkerställa att den inte sparade de aktuella e-postmeddelandena. Som framgår redan av anmälan har några sådana kontakter inte förekommit.

Det är också svårt att förstå vad de aktuella e-postmeddelandena skulle "bevisa". Det är självklart att Trafikverket måste kontakta en polismyndighet, om fråga uppkommer om förundersökningssekretess i samband med utlämning av allmänna handlingar. Detta sker i regel informellt, liksom i andra ärenden där någon extern parts uppfattning om eventuell sekretess måste tillmätas betydelse.

Avslutningsvis är det mycket svårt att förstå påståendet om att Trafikverkets agerande lagt hinder i vägen för en granskning. Trafikverket har tillhandahållit mängder av information och handlingar till Sveriges Television, även sådant som rimligen inte alls har med den aktuella olyckan att göra, t.ex. mitt, Eva Lundbergs och ett antal andra medarbetares personnummer. Totalt sett uppgår den arbetstid som ett antal av Trafikverkets medarbetare lagt ned på att tillhandahålla uppgifter åt Sveriges Television säkerligen till 3, 4 eller kanske ännu fler arbetsveckor.

Eva Lundberg lade till följande.

Synpunkter

Jag delar Johan Barkelius synpunkt på att det har funnits skäl att ta kontakt med polismyndigheten i Uppsala för att kunna hantera ärendet korrekt. Om jag inte tagit den informella kontakten skulle det kunnat skada den pågående förundersökningen där det fanns sekretessbeslut.

Jag delar även Johan Barkelius uppfattning om att de aktuella e-postmeddelanden var av informell karaktär och inte innehöll något som var av intresse.

Jag har haft flera och långa samtal med Sveriges Television om olika saker som de har efterfrågat med anledning av olyckan och förmedlat alla de uppgifter som de efterfrågat, oavsett om jag bedömt det som intressant för olyckan eller inte. Min bedömning är, som Johan Barkelius, att Trafikverket har lagt ner minst 3-4 arbetsveckor kring detta.

Charlotta Lindmark yttrade följande.

Åtgärderna som bestod i att ta kontakt med polismyndighet inför utlämnande av hastighetsuppgifter

I samband med en mycket uppmärksammad händelse vid Hjulstabron (på riksväg 55 mellan Enköping och Strängnäs) förekom ett flertal framställningar hos Trafikverket om att få ta del av uppgifter. Framställningarna gällde ett brett spektrum av uppgifter varvid bl.a. de uppgifter som samlats in genom trafiksäkerhetskameror rönt ett särskilt intresse. Det visade sig visserligen att trafiksäkerhetskamerorna inte var aktiverade på så sätt att bildupptagning skedde. Dock består mätsystemet i trafiksäkerhetskameran även av en radarsensor för hastighetsmätning. Hastighetsmätning sker därvid kontinuerligt, d.v.s. oberoende av

aktiveringsåtgärder, och genererar en icke individualiserad uppgift om hastighet för vart och ett av de fordon som passerar platsen där kameran står uppställd. Den framställning som kom från Carl L. kom att gälla sådana hastighetsuppgifter för kameror på en viss sträcka och under viss tid. Trafikverket – som förvarade uppgifterna och som hade att ta ställning i utlämnande frågan – hade nyss i ett tidigare ärende gällande motsvarande typ av uppgifter tagit kontakt med polismyndigheten för att söka närmare utröna om det förelåg sådana förutsättningar som upptas i 18 kap. 1 och 3 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Som framgår av det yttrande som Johan Barkelius lämnat var det därvid, i det ärende som föregick Carl L:s framställning, polis-myndighetens uppfattning att det då förelåg förutsättningar för att hemlighålla uppgifterna. Trafikverket – som inte hade någon anledning att betvivla den uppgiften – fattade därefter beslut med den innebörden att utlämnande skulle vägras. Ett beslut som stod fast vid prövning i högre instans.

Carl L:s framställning rörde, vid sidan av uppgifterna för de kameror som nyligen prövats utlämnade i det nyss berörda ärendet, uppgifter från ytterligare ett antal kameror. I linje med vad som redovisats ovan ansågs det som angeläget att ta en ny kontakt med polismyndigheten. Denna kontakt skedde på det sätt som framgår av såväl anmälan som respektive yttrande från aktuella befattningshavare, d.v.s. genom ett e-postmeddelande. Efter e-postsvar från polismyndigheten och en därefter upprättad särskild begäran om att få tillgång till uppgifterna från samma myndighet fattade, först handläggaren, och sedan Trafikverket ett beslut som bl.a. gick ut på att utlämnande skulle vägras även beträffande de uppgifter som härrörde från de, i förhållande till det tidigare ärendet, ytterligare kameror som Carl L:s begäran omfattade. Även detta beslut stod sig vid prövning i högre instanser.

Bedömning

En sådan konsultation som det varit fråga om här kan inte betraktas som annat än som ett naturligt och nödvändigt led i bedömningen av om ett utlämnande av begärda uppgifter författingsenligt kan ske eller inte. Det förhåller sig ju av lätt insedda skäl så att Trafikverket inte självt har en sådan insyn i bl.a. frågan om ett utlämnande skulle kunna äventyra vidare utredningsåtgärder att ett sådant samråd kan undvaras. Det skulle snarare vara betänkligt om ett sådant samråd inte kommit till stånd. Trafikverket finner därför sammanfattningsvis att inget av vad som förevarit i kontakterna med polismyndigheten angående att utröna uppgifternas art kan anses medföra att det finns fog för kritik mot någon av befattningshavarna.

Åtgärderna som bestod i att radera två e-postmeddelanden

Som framgått härrörde det första av de två e-postmeddelanden som kom att raderas från det faktum att polismyndigheten behövde konsulteras angående fråga om även nu begärda uppgifter skulle ingå i förundersökningen och om det i förlängningen fanns anledning att hemlighålla dem med stöd av bestämmelserna i 18 kap. 1 och 3 §§ OSL. Det andra e-postmeddelandet som raderades var polismyndighetens kortfattade svar. Raderingen skedde av allt att döma efter det att polismyndigheten inkommit med en formell begäran.

Bedömning

Kontakter myndigheter emellan på olika nivåer utgör en i många stycken oundgänglig del för att respektive verksamheter ska fungera väl och enligt gällande författningar. I det här fallet har det – med fog – ansetts oundgängligen nödvändigt att ta kontakt med polismyndigheten för att efterhöra dess

uppfattning. Denna kontakt har i det här fallet initierats genom ett e-postmeddelande men sådana kontakter sker inte sällan på annat sätt och genom andra medium. Hur dessa kontakter ska ske och om och hur de i olika fall ska dokumenteras och bevaras är inte en fråga som fått en helt genomgående belysning. Dock finns det självfallet vissa stödjepunkter. I 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen finns en bestämmelse som tar sikte på samrådsförfaranden i form av s.k. delningar. I det här fallet får dock samrådet vara att bedöma som något annat än vad som normalt förstås med begreppet delning. När det gäller den inkomna e-posten, d.v.s. svaret, gäller för övrigt överhuvudtaget inte bestämmelsen i 2 kap. 9 §. Vid sådant förhållande, och då något annat undantag inte kan skönjas, utgjorde e-postmeddelandena allmänna handlingar i det läget de fortfarande fanns kvar (förvarades).

I det aktuella fallet har befattningshavarna i förening ansett att meddelandena kunnat raderas i och med att de i enlighet med 5 kap. 1 § fjärde stycket OSL varit av ringa intresse för myndigheten. Beträffande handlingar av tillfällig eller ringa betydelse finns det därvid generella gallringsföreskrifter i Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd RA-FS 1991:6 (ändr. genom 1997:6). I 7 § upptas de närmare förutsättningarna för sådan gallring. Av bestämmelsen följer att myndigheten ska gallra sådant som är av ringa eller tillfällig betydelse. Av därtill fogade bilagor A och B följer, i form av allmänna råd, också exempel på handlingstyper som kan komma i fråga för gallring. Som generell förutsättning för gallring följer dock vidare enligt 7 § att allmänhetens möjlighet till insyn inte åsidosätts och att handlingarna bedöms sakna värde för rättskipning, förvaltning och forskning.

Man kan konstatera att det härvid rör sig om att för den enskilde utföra svåra överväganden med stöd av en något svävande och konturlös rättslig materia. Å ena sidan finns ett krav på gallring och å andra sidan ska sådan inte ske med mindre än att vissa, något obestämda, hänsyn är tagna. Vad som i det här fallet talar för gallring, i vart fall när det gäller det andra e-postmeddelandet, d.v.s. polis-myndighetens svar, utgörs av det förhållandet att handlingen ersätts av en annan med i någon mån likalydande innehåll. Vad som talar emot utgörs bl. a. av det förhållandet att det för bl.a. allmänhetens insyn torde framstå som något märkligt, och sakna kontinuitet, att polismyndigheten helt plötsligt inkommer med en begäran som motsvaras av Carl L:s tidigare gjorda framställning.

Detta rör sig som sagt inte inom det allra enklaste och tydligaste området inom den offentliga rätten. Trafikverket är dock för egen del böjt att, med hänsyn till det sagda och i avsaknad av stödande uttalanden angående denna typ av samrådsåtgärder, sammanfattningsvis anse att mer talar emot än för gallring i vart fall när det gäller ursprungsskrivelsen från Eva Lundberg.

Carl L. kommenterade Trafikverkets remissvar.

I ett beslut den 27 augusti 2014 anförde *JO Lindström* följande:

Rättslig reglering

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, 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. 1–3 §§ TF).

En handling anses inkommen till en myndighet när den har anlänt till myndigheten eller kommit en behörig befattningshavare till handa (2 kap. 6 § TF). Enligt 2 kap. 7 § TF gäller som huvudregel att en handling anses upprättad när den har expedierats.

Enligt 2 kap. 12 § TF ska en allmän handling som får lämnas ut på begäran genast eller så snart det är möjligt tillhandahållas på stället utan avgift. Av 2 kap. 13 § TF framgår att den som har rätt att ta del av en allmän handling också har rätt att mot avgift få en kopia av handlingen.

Sekretess gäller för en uppgift som hänför sig till en förundersökning i ett brottmål om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs (se 18 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). Denna s.k. förundersökningssekretess gäller även i annan verksamhet hos en myndighet för att biträda bl.a. en åklagarmyndighet eller en polismyndighet med att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott (18 kap. 3 § OSL).

Enligt huvudregeln i 5 kap. 1 § OSL ska allmänna handlingar registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos myndigheten. Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver dock inte registreras om de hålls ordnade så att man utan svårighet kan fastställa 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.

Enligt 2 kap. 18 § TF meddelas grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar ska bevaras samt om gallring av sådana handlingar i lag. I arkivlagen (1990:782) behandlas bl.a. frågor om arkiveringsskyldighet, arkivansvar, arkivvård och gallring. Av 10 § framgår att allmänna handlingar får gallras, men att det vid gallringen ska beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet. Vidare måste det beaktas att det material som återstår efter gallring ska kunna tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen samt forskningens behov.

Riksarkivet har med stöd av 12 § arkivförordningen (1991:446) meddelat föreskrifter och allmänna råd om gallring av handlingar av tillfällig eller ringa betydelse (RA-FS 1991:6, ändrad genom RA-FS 1997:6). Föreskrifterna gäller för bl.a. statliga myndigheter. I 7 § i dessa föreskrifter anges att myndigheten ska gallra allmänna handlingar av tillfällig eller ringa betydelse för myndighetens verksamhet. Gallring får dock bara ske under förutsättning att allmänhetens rätt till insyn inte åsidosätts och att handlingarna bedöms sakna värde för rättskipning, förvaltning och forskning.

Enligt Riksarkivets allmänna råd i anslutning till 7 § har myndigheten själv att ta ställning till vilka handlingar som är av tillfällig eller ringa betydelse med hänsyn till de bevarandemål som anges. I en bilaga till de allmänna råden finns, som stöd för dessa överväganden, exempel på handlingar som genom sitt informationsinnehåll eller sin funktion är av tillfällig eller ringa betydelse. I punkt 2 i bilagan anges som ett sådant exempel inkomna eller expedierade framställningar, förfrågningar och meddelanden av tillfällig betydelse eller rutinmässig karaktär. Enligt 8 § i Riksarkivets föreskrifter ska gallring ske vid den tidpunkt eller efter den frist som fastställs av myndigheten.

Myndigheten ska besluta hur 7 och 8 §§ ska tillämpas på det egna arkivet (5 § föreskrifterna). Myndighetens tillämpningsbeslut bör dokumenteras i en plan eller förteckning som upptar de handlingsslag som ska gallras, med angivande av gallringstidpunkt/-frist för respektive handlingsslag.

Bedömning

Eva Lundbergs e-postmeddelande till polisen

Den 12 mars 2013 inträffade en olycka vid Hjulstabron på riksväg 55. Med anledning av händelsen inleddes en förundersökning och som ett led i denna förundersökning begärde polisen in uppgifter från ett antal s.k. hastighetskameror längs riksväg 55. Dessa uppgifter bedömdes därefter omfattas av s.k. förundersökningssekretess enligt 18 kap. 1 och 3 §§ OSL även hos Trafikverket och lämnades därför inte ut av myndigheten.

Carl L. vände sig till Trafikverket och begärde att få ut bl.a. uppgifter från ett antal hastighetskameror på en sträcka längs riksväg 55. Hans begäran omfattade, i varje fall delvis, uppgifter som verket inte tidigare hade lämnat över till polisen. Med anledning av Carl L:s begäran skickade Eva Lundberg den 15 april 2013 ett e-postmeddelande till Polismyndigheten i Uppsala län.

Av såväl Johan Barkelius upplysningar, som bifogats Trafikverkets remissyttrande till JO, som av formuleringarna i Eva Lundbergs e-postmeddelande till polisen framgår att det stod klart för Trafikverket att de uppgifter som ännu inte hade lämnats över till polisen inte heller kunde omfattas av sekretess enligt 18 kap. 1 § första stycket och 3 § OSL (se RÅ 2002 ref. 103). Jag delar den bedömningen.

Som skäl för att Trafikverket kontaktade polisen med anledning av Carl L:s begäran i stället för att lämna ut uppgifterna har myndigheten angett att den inte ville skada den polisutredning som pågick. Trafikverket hade redan tidigare överlämnat uppgifter från ett antal hastighetskameror längs den aktuella vägen till polisen och de nu begärda uppgifterna hade ett samband med dessa.

Trafikverkets förklaring skulle ha varit godtagbar om det hade varit oklart om de aktuella uppgifterna omfattades av förundersökningssekretess eller inte. I det här fallet förelåg det emellertid ingen oklarhet på den punkten. Trafikverket visste att uppgifterna inte omfattades av förundersökningssekretess. Ingen annan sekretessregel var heller tillämplig. Enligt huvudregeln i 2 kap. 1 § TF hade Carl L. därför rätt att få ut uppgifterna och verket borde skyndsamt ha lämnat ut dem till honom. I stället valde Trafikverket att kontakta polisen vilket ledde till att uppgifterna senare kom att omfattas av sekretess och inte fick lämnas ut till Carl L. Jag är kritisk till verkets hantering av frågan.

Gallringen av de två e-postmeddelandena

Trafikverket har tillsammans med sitt remissyttrande gett in en kopia av myndighetens rutinbeskrivning för diarieföring och arkivering av diarieförda handlingar. Av rutinbeskrivningen framgår att det är den enskilde handläggaren som ska bedöma om handlingar som handläggaren själv upprättar och tar emot, t.ex. via sin personliga e-post, ska diarieföras.

I det här fallet gjorde Eva Lundberg bedömningen att hennes e-postmeddelande till polisen och polisens svar till henne inte skulle diarieföras. Hon gjorde också bedömningen att meddelandena var av ringa betydelse för myndighetens verksamhet och gallrade handlingarna.

Det råder enligt min mening ingen tvekan om att e-postmeddelandena utgjorde allmänna handlingar som hade upprättats hos respektive inkommit till

Trafikverket. Under förutsättning att allmänhetens rätt till insyn inte åsidosätts och att handlingarna bedöms sakna värde för rättskipning, förvaltning och forskning så ska statliga myndigheter enligt Riksarkivets föreskrifter gallra allmänna handlingar som är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. Det är myndigheten själv som har att ta ställning till vilka handlingar som är av ringa betydelse för verksamheten.

Myndighetens beslut i frågor om gallring av handlingar som är av ringa betydelse för verksamheten bör enligt Riksarkivets allmänna råd dokumenteras i en plan eller förteckning. Jag uppfattar Trafikverkets yttrande till JO som att någon sådan plan eller förteckning inte upprättats inom myndigheten. Därmed var det närmast upp till den enskilde tjänstemannen, i det här fallet Eva Lundberg, att avgöra bl.a. om meddelandena var av ringa betydelse för verksamheten och således skulle gallras.

Som Trafikverket uppgett i sitt remissvar så finns det en del som talar för att gallringen av e-postmeddelandena bl.a. har försvårat allmänhetens insyn i händelseförloppet. Det talar för att handlingarna inte borde ha gallrats. Bedömningen av om en handling ska gallras eller inte är dock, som Trafikverket uppgett, svår att göra. Mot bakgrund av vad som kommit fram i ärendet anser jag mig inte ha underlag för att hävda att Eva Lundbergs bedömning var uppenbart felaktig. Med hänsyn till det och till att myndigheten inte synes ha närmare dokumenterat sina ställningstaganden i dessa frågor finner jag inte tillräcklig anledning att kritisera Eva Lundberg för den bedömning som hon gjorde.

Övrigt

Vad Carl L. i övrigt anfört ger inte anledning till några ytterligare åtgärder eller uttalanden från min sida.

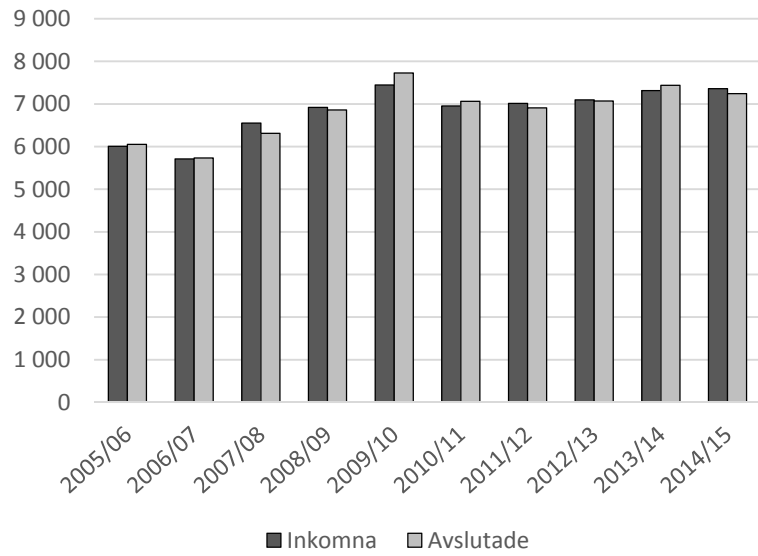
BILAGA 1**Ärendestatistiken 2014/15**

Nyregistrerade anmälnings- och initiativärenden under perioden den 1 juli 1999–30 juni 2015

År	Klagomåls- ärenden	Initiativ och inspektioner	Lagstiftnings- remisser	Summa
1999/2000	4 579	113	47	4 739
2000/2001	4 437	133	74	4 644
2001/2002	4 374	111	89	4 574
2002/2003	5 051	95	80	5 226
2003/2004	4 973	100	101	5 174
2004/2005	5 433	52	110	5 595
2005/2006	5 804	89	115	6 008
2006/2007	5 530	91	90	5 711
2007/2008	6 356	73	121	6 550
2008/2009	6 730	67	121	6 918
2009/2010	7 350	46	48	7 444
2010/2011	6 816	36	102	6 954
2011/2012	6 817	98	98	7 013
2012/2013	6 872	93	132	7 097
2013/2014	7 110	81	121	7 312
2014/2015	7 143	78	137	7 358

Månadsöversikt av ärenden under verksamhetsåret

Månad	Nya ärenden			Månad	Avslutade ärenden			Balans
	Tillsyn	Remisser	Summa		Tillsyn	Remisser	Summa	
Juli	582	10	592	Juli	454	8	462	1 011
Augusti	567	3	570	Augusti	624	4	628	953
September	631	10	641	September	705	10	715	879
Oktober	685	5	690	Oktober	599	7	606	963
November	550	8	558	November	527	7	534	987
December	511	12	523	December	489	12	501	1 009
Januari	538	7	545	Januari	571	7	578	976
Februari	608	14	622	Februari	547	10	557	1 041
Mars	704	25	729	Mars	671	16	687	1 083
April	621	17	638	April	588	17	605	1 116
Maj	608	12	620	Maj	675	17	692	1 044
Juni	616	14	630	Juni	663	14	677	997
Summa	7 221	137	7 358	Summa	7 113	129	7 242	

Ärendeutvecklingen de senaste 10 åren

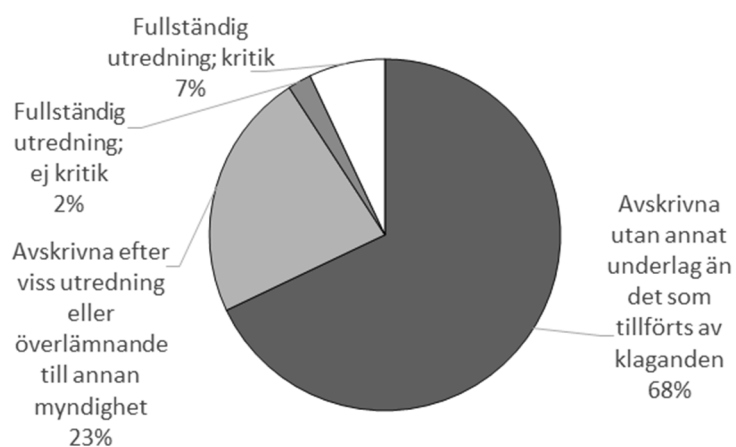
Avgjorda inspektionsärenden och övriga initiativärenden under perioden den 1 juli 2014–30 juni 2015

Sakområde	Avgjorda utan anledning till kritik	Erinran eller annan kritik	Åtal eller anmälan för disciplinär åtgärd	Summa
Allmänna domstolar	2	12	0	14
Förvaltningsdomstolar	1	1	0	2
Åklagarväsendet	1	5	0	6
Polisväsendet	10	2	0	12
Kriminalvård	9	5	0	14
Överförmyndarväsendet	0	1	0	1
Socialtjänst, omsorgsverksamhet	2	2	0	4
Hälso- och sjukvård	2	4	0	6
Socialförsäkring	1	3	0	4
Arbetsmarknad	0	1	0	1
Plan- och byggnadsväsendet	0	2	0	2
Miljö- och hälsoskydd	1	0	0	1
Konkurrensfrågor	1	0	0	1
Utlänningsärenden	1	2	0	3
Offentlighet och sekretess	1	0	0	1
Summa ärenden	32	40	0	72

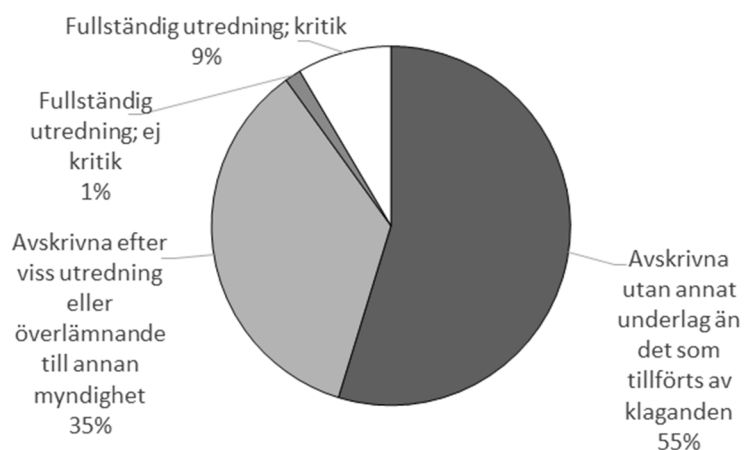
Utgången i de klagomålsärenden som avgjorts under perioden den 1 juli 2014–30 juni 2015

Sakområde	Avvisning eller avgörande utan särskild utredning	Överlämnande enligt 18 § i instruktionen	Avgjorda efter utredning; ingen kritik	Erinran eller annan kritik; vägledande uttalanden	Åtal eller anmälan för disciplinär åtgärd	Förundersökning; ej åtal	Vägledande uttalanden; ej kritik	Summa ärenden
Allm. domstolar	386	3	7	13				409
Förvaltningsdomstolar	95		1	5				101
Åklagarväsendet	169		2	4				175
Polisväsendet	872	4	8	32				916
Tullväsendet	6							6
Försvarsmakten	8		2	3				13
Kriminalvård	713		58	67				838
Socialtjänst, omsorgs- verksamhet	1 182	2	26	65			2	1 277
Hälsa- och sjukvård	274		2	14				290
Socialförsäkring	296		8	37				341
Arbetsmarknad	187			13				200
Plan- och byggnads- väsendet	173		5	29				207
Exekutionsväsendet	155		3	11				169
Kommunal självstyrelse	100		1	4				105
Kommunikations- väsendet, färdtjänst	216		1	6				223
Beskattning, folkbokfö- ring	150			6				156
Utbildning, forskning, studiestöd	276	5	3	11				295
Kultur	13							13
Överförmyndarväsendet	57		2	12				71
Jordbruk, djurskydd, miljö- och hälsoskydd m.m.	173		2	26				201
Utlänningsärenden	253	1		14			1	269
Övriga länsstyrelseären- den, serveringstillstånd, spel	28							28
Bostadsväsendet	5							5
Tjänstemannaärenden	58		1	1				60
Yttrandefrihet; offentlig- het och sekretess	312		8	82		2		404
Riksdags- och utrikes- förvaltningen; allm. val; Regeringskansliet	34							34
Övrig förvaltning	74		1	2				77
Frågor utom kompetens- området; oklara yrkan- den	158							158
Summa ärenden	6 423	15	141	457	0	2	3	7 041

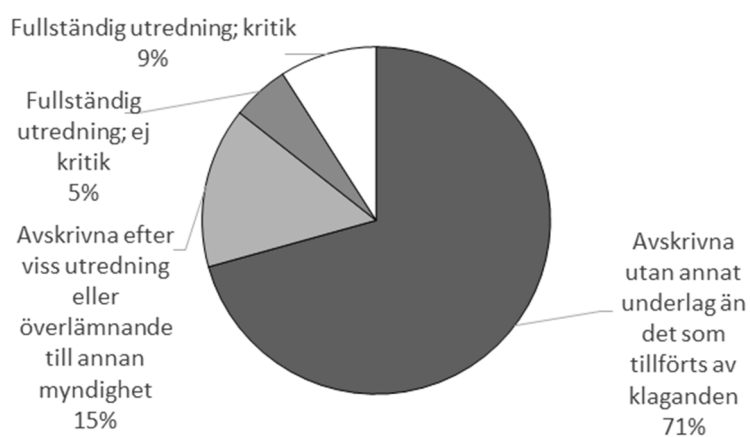
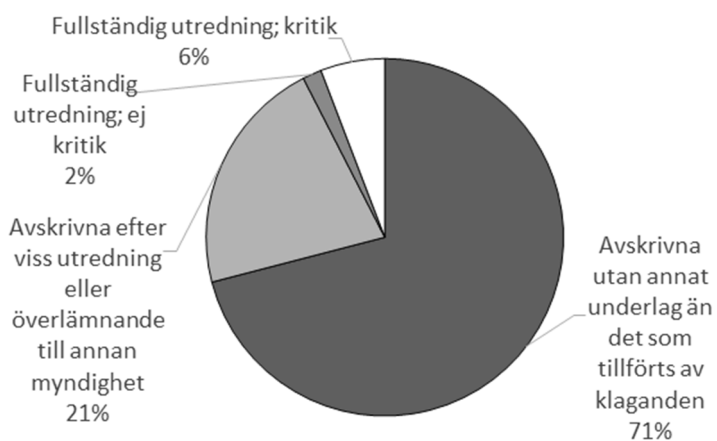
Besluten i tillsynsärenden⁹¹ inom hela tillsynsområdet, utom Opcat: totalt 7 280 beslut



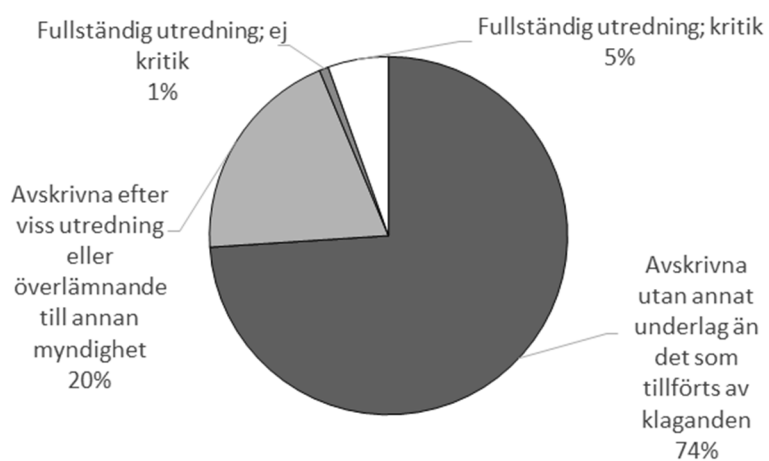
Besluten inom ansvarsområde 1: totalt 1 553 beslut. Omfattar bl.a. domstolar, kronofogden och plan- och byggnadsväsendet



⁹¹ Med *Viss utredning* avses att visst underlag inhämtats om ärendet, t.ex. genom att en akt begärts in och granskats eller genom en kontroll via telefon hos den berörda myndigheten. *Fullständig utredning* innebär normalt att anmälan remitteras till den myndighet som anmälts med anmodan om att en utredning och bedömning redovisas till JO.

Beslut inom ansvarsområde 2: totalt 1 630 beslut. Omfattar bl.a. Kriminalvården och socialförsäkringar**Beslut inom ansvarsområde 3: totalt 1 955 beslut. Omfattar bl.a. socialtjänst, hälso- och sjukvård och skolan**

Besluten inom ansvarsområde 4: totalt 2 142 beslut. Omfattar bl.a. åklagarväsendet, polisväsendet och utlänningsärenden



BILAGA 2

Besvarande av remisser i lagstiftningsärenden m.m.

Riksdagens ombudsmän har besvarat totalt 129 remisser, flertalet från olika departement inom Regeringskansliet. *ChefsJO Fura* har handlagt 21 remisser, *JO Wiklund* 30 remisser, *JO Lindström* 49 remisser och *JO Renfors* 29 remisser.

Nedan listas ett urval av remissyttranden.

ChefsJO Fura har bl.a. handlagt remisser från

- Arbetsdepartementet om betänkandet (SOU 2014:41) Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering (dnr R 59-2014)
- Försvarsdepartementet om betänkandet (SOU 2014:73) Försvarsmakten i samhället – en långsiktigt hållbar militär personalförsörjning och en modern folkförankring av försvaret (dnr R 103-2014)
- Finansdepartementet om betänkandet (SOU 2015:12) Överprövning av upphandlingsmål m.m. (dnr R 38-2015)
- Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2015:17) För kvalitet – Med gemensamt ansvar (dnr R 48-2015).

JO Wiklund har bl.a. handlagt remisser från

- Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2014:3) Boende utanför det egna hemmet – placeringsformer för barn och unga (dnr R 25-2014)
- Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2014:23) Rätt information på rätt plats i rätt tid (dnr R 54-2014)
- Socialdepartementet om departementspromemorian (Ds 2014:28) Delaktighet och rättssäkerhet vid psykiatrisk tvångsvård (dnr R 69-2014)
- Utbildningsdepartementet om promemorian Vissa skollagsfrågor – Del 2 (dnr R 71-2014)
- Utbildningsdepartementet om betänkandet (SOU 2014:45) Unik kunskap genom registerforskning (dnr R 84-2014)
- Finansdepartementet om Ägarprövningsutredningens slutbetänkande (SOU 2015:7) Krav på privata aktörer i välfärden (dnr R 25-2015)
- Socialdepartementet om delbetänkandet (SOU 2015:14) Sedd, hörd och respekterad – ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården (dnr R 36-2015).

JO Lindström har bl.a. handlagt remisser från

- Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ds 2014:31) Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (dnr R 74-2014)
- Finansdepartementet om utkast till lagrådsremiss Dubbelprövningsförbudet och andra rättssäkerhetsfrågor i skatteförfarandet (dnr R 90-2014)

- Justitiedepartementet om utkast till lagrådsremiss Ny påföljd efter tidigare dom (dnr 10-2015)
- Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2014:76) Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål (dnr R 3-2015).

JO Renfors har bl.a. handlagt remisser från

- Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ds 2014:14) Genomförande av brottsofferdirektivet (dnr R 41-2014)
- Arbetsmarknadsdepartementet om betänkandet (SOU 2014:31) Visselblåsare – Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden (dnr R 57-2014)
- Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2014:49) Våld i nära relationer – en folkhälsofråga (dnr R 61-2014)
- Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2014:30) Informationsutbyte vid samverkan mot grov organiserad brottslighet (dnr R 68-2014)
- Kulturdepartementet om departementspromemorian (Ds 2014:34) Överlämnande av allmänna handlingar för förvaring (dnr R 78-2014)
- Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ds 2014:44) Maskeringsförbud vid idrottsarrangemang (dnr R 96-2014)
- Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ju2015/755/Å) Rätten till försvarare, m.m. (dnr R 20-2015)
- Finansdepartementet om betänkandet (SOU 2015:5) En ny svensk tullagstiftning (dnr R 23-2015).

BILAGA 3

Framställningar, överlämnanden, åtal och disciplinanmälningar m.m.

1. Framställningar och överlämnanden av beslut till riksdagen respektive regeringen

Under verksamhetsåret har ingen framställning gjorts till regeringen om översyn av lag- eller annan författningsreglering jämlikt 4 § instruktionen.

14 beslut har överlämnats till departement inom Regeringskansliet eller myndigheter för att fästa deras uppmärksamhet på förhållanden som framkommit under ärendets utredning eller för kännedom. Av de överlämnade besluten tillhörde tre ansvarsområde 2 och elva ansvarsområde 3.

2. Åtal, anmälningar för disciplinär åtgärd samt överlämnanden av ärenden till annan myndighet

Med stöd av 18 § instruktionen har 15 klagomålsärenden lämnats över till en annan tillsynsmyndighet för prövning och avgörande eller till en åklagarmyndighet för fullföljande av en förundersökning som JO inlett. (Motsvarande antal under verksamhetsåret 2013/14 var 46 klagomålsärenden.) Av de överlämnade ärendena tillhörde tre ansvarsområde 1, sju ansvarsområde 3 och fem ansvarsområde 4.

BILAGA 4

Inspektioner, myndighetsbesök, konferenser och seminarier m.m.

1 Inspektioner och myndighetsbesök

ChefsJO Fura har under året genomfört två inspektioner av Kriminalvården, anstalten Täby, häktet Helsingborg och frivården Helsingborg, två inspektioner av Försäkringskassan, LFC Karlskrona och kontoret Helsingborg, samt ett informationsbesök på Försäkringskassans huvudkontor, en inspektion av Konkurrensverket och ett informationsbesök på Inspektionen för socialförsäkringen. *Byråchefen Buhre* har på *chefsJO Furas* uppdrag inspekterat Kriminalvården, anstalterna Västervik Norra, Kalmar och Asptuna samt ett besök på anstalten Saltviks säkerhetsenhet.

JO Wiklund har under året inspekterat Rättspsykiatriska kliniken Kristinehamn och Socialnämnden i Eskilstuna kommun, samt besökt Ersättningsnämnden, Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och Skolverket.

JO Lindström har under året inspekterat Blekinge tingsrätt, Gävle tingsrätt och Förvaltningsrätten i Luleå. *Byråchefen Håkansson* har på *JO Lindströms* uppdrag inspekterat Byggnadsnämnden i Katrineholms kommun, Samhällsnämnden i Härnösands kommun och Byggnads- och miljönämnden i Gävle kommun.

JO Renfors har under året inspekterat Polismyndigheten i Gävleborgs län, Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Borås och Arbetsförmedlingen i Borås samt besökt Migrationsverkets huvudkontor och Polismyndigheten, rättsavdelningen och avdelningen för för rättslig styrning och stöd. *Områdesansvariga Ulfsson* har på *JO Renfors* uppdrag inspekterat Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Kalmar, Norrorts åklagarkammare i Stockholm, åklagarkammaren i Helsingborg och åklagarkammaren i Umeå.

Sammanställning av inspektioner

Myndighet	Inspektioner	Besök
Kriminalvården	6	1
Konkurrensverket	1	
Inspektionen för socialförsäkringen		1
Försäkringskassan	2	1
Kommuner, socialnämnder	1	
Kommuner, byggnads-/miljönämnder	3	
Rättspsykiatri	1	
Domstolar	3	
Ersättningsnämnden		1
Åklagare	5	
Polisen	1	1
Skolverket		1

Myndighet	Inspektioner	Besök
Inspektionen för vård och omsorg (IVO)		1
Arbetsförmedlingen	1	
Migrationsverket		1
Summa	24	8

Opcat-inspektioner

Opcat-enheten (tidigare NPM-enheten) har på uppdrag av *chefsJO Fura* inspekterat Kriminalvården anstalterna Färingsö, Sagsjön, Ystad, Ringsjön och Hinseberg samt häktena Trelleborg, Ystad och Jönköping.

På uppdrag av *JO Wiklund* har *Opcat-enheten* inspekterat LVM-hemmen Rällsögården och Renforsen, Östersunds sjukhus, psykiatriska slutenvårdsavdelningarna och rättspsykiatri, Psykiatriska kliniken Umeå vid Norrlands universitetssjukhus i Västerbottens läns landsting samt Psykiatrisk slutenvård vid Blekinge sjukhus i Karlskrona.

Opcat-enheten har på uppdrag av *JO Renfors* inspekterat Polismyndigheten i Stockholms län, arresten Flemingsberg, Polismyndigheten i Skåne, arresterna Helsingborg och Ystad, Polismyndigheten i Södermanlands län, arresterna Nyköping och Katrineholm, Polismyndigheten i Jönköpings län, arresten Jönköping, Polismyndigheten i Västerbottens län, arresten Umeå samt Polismyndigheten i Västra Götaland, arresten Mölndal.

Sammanställning av Opcat-inspektioner

Institution	Antal NPM-inspektioner
Häkten	3
Anstalter	5
Arrester	8
LVM-hem	2
Psykiatri	2
Rättspsykiatri	1
Summa Opcat-inspektioner	21

2 Samråd med konstitutionsutskottet m.m.

I samband med överlämnandet till riksdagen av ämbetsberättelsen 2014/15 besökte *chefsJO Fura*, *JO Wiklund*, *JO Lindström*, *JO Renfors* samt *kanslichefen Lundgren* den 20 november 2014 konstitutionsutskottet och informerade dess ledamöter om ämbetsberättelsens innehåll och i övrigt om verksamheten under 2013/14 samt besvarade ledamöternas frågor.

Tjänstemän vid konstitutionsutskottets kansli besökte ombudsmannaexpeditionen den 19 november 2014 för att orientera 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.

Ledamöter och tjänstemän från konstitutionsutskottet besökte den 5 februari 2015 JO för information och diskussion. Från JO:s sida deltog justitieombudsmännen, kanslichefen och byråcheferna.

I övrigt har frågor av principiellt och gemensamt intresse diskuterats vid informella kontakter mellan ombudsmännen, särskilt chefsJO, och företrädare för konstitutionsutskottet. Samråd har även förekommit mellan kanslicheferna.

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

ChefsJO Fura

- föreläste den 27 augusti 2014 på en kurs anordnad av Domstolsverket om fridskränkingsbrotten
- tog den 1 september 2014, tillsammans med övriga ombudsmän och kanslichefen, emot ett besök av Justitiedepartementets pågående Informationshanteringsutredning (Ju 2011:11)
- deltog den 13 oktober 2014 i en paneldebatt på Åklagarstämman om Europarättens inverkan på den svenska rättsprocessen
- deltog den 10 november 2014 på Kontaktdagen för studenter i Uppsala med ett föredrag om JO:s verksamhet
- informerade den 14 november 2014, tillsammans med *föredragandena Fridén och Christiansen*, om JO:s verksamhet för blivande assessorer inom ramen för det s.k. Stockholmspaketet
- föreläste den 28 januari 2015, tillsammans med *informationsansvarige Jansson*, om JO:s verksamhet på Senioruniversitetets föreläsningsserie om rätt och rättvisa
- besökte riksdagen den 12 februari 2015, tillsammans med *JO Wiklund* och *JO Renfors* för att närvara vid en öppen hearing om journalisters och medieredaktioners säkerhet och arbetsförutsättningar anordnad av konstitutionsutskottet
- höll den 6 mars 2015 föredrag på Stockholms universitet
- tog den 10 mars 2015 emot emot studenter från Uppsala universitet
- fick den 17 mars 2015, tillsammans med sin avdelning, besök av Kriminalvårdens jurister
- tog den 20 mars 2015, tillsammans med *föredragandena Lorentzon* och *Edholm*, emot fiskaler inom ramen för det s.k. Stockholmspaketet för att berätta om JO:s verksamhet
- deltog den 13 april 2015 som domare i en rättegångstävling i Uppsala som arrangerades av studentorganisationen ELSA
- höll den 7 maj 2015 föredrag om JO:s verksamhet på Föreningen Sveriges Kronofogdars nordiska konferens
- gästföreläste den 12 maj om JO:s verksamhet för Juridiska föreningen vid Umeå universitet
- deltog den 25 maj i ett seminarium arrangerat av Sieps (Svenska institutet för europapolitiska studier).

JO Wiklund

- tog den 10 september 2014, tillsammans med *byråchefen Tryblom* och *föredraganden Norling*, emot besök av Utredningen om tvångsvård för barn och unga
- tog den 27 november 2014, tillsammans med *byråcheferna Widmark* och *Tryblom* samt *föredraganden Svanström* emot ett studiebesök från Socialstyrelsen
- tog den 25 maj 2015, tillsammans med *byråchefen Tryblom*, *föredraganden Blylod* och *informationsansvarige Jansson* emot besök av Nätverket för Barnkonventionen
- tog den 26 maj 2015, tillsammans med *byråchefen Widmark* och *föredraganden Säfve* emot besök av Utredningen om politisk information i skolan.

JO Lindström

- höll den 25 september 2014 ett föredrag om JO för cheferna för landets kammarrätter och förvaltningsrätter
- tog den 28 januari 2015 emot besök av 2014 års vårdnadsutredning
- höll den 7 maj 2015 ett föredrag under rubriken Hur kan myndigheterna styra för att uppnå en rättssäker tillämpning?. Föredraget hölls vid en konferens anordnad av Inspektionen för socialförsäkringen.

JO Renfors

- föreläste den 23 oktober 2014 på konferensen om tillsyn över polisen vid Centrum för polisforskning, Uppsala universitet
- tog den 26 november 2014 emot ett besök av Polisorganisationskommittén
- deltog den 16 mars 2015, tillsammans med *områdesansvariga föredraganden Ulfsdotter Klang*, i ett informationsmöte där rättssakkunniga från Regeringskansliet var inbjudna. Mötet anordnades av JO, HD, HFD och JK.

Byråchefen Johansson

- deltog den 7 maj 2015, tillsammans med *områdesansvariga föredraganden Svensson*, *föredragandena von Sivers*, *Malmgren*, *Fridén* och *Hansson* i Rättssäkerhetskonferens anordnad av Inspektionen för socialförsäkringen.

Byråchefen Forzelius

- föreläste den 25 september 2014 på en konferens vid Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

Byråchefen Lagerud

- föreläste den 11, 17 och 25 september samt den 8–10, 23, 29 och 30 oktober 2014 vid olika vidareutbildningar inom polis- och åklagarväsendena.

Byråchefen Nyman

- tog den 29 januari 2015, tillsammans med *områdesansvariga föredraganden Ulfsson*, emot ett besök av utvärderare från riksdagen med anledning av justitieutskottets uppföljning av en ändring av bestämmelserna om förundersökning i lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare
- genomförde den 5 mars 2015, tillsammans med *områdesansvariga föredraganden Ulfsson*, en utbildning för åklagare på Djurönäset.

Enhetschefen Bergerén

- deltog den 22 oktober 2014, tillsammans med *föredragandena Sjöblom och Ringqvist*, i möte med verksamhetsdirektören för SiS ungdomsvård söder och alla institutionschefer för LVU-hemmen i SiS södra region
- deltog den 4 mars 2015, tillsammans med *föredragandena Sjöblom, Ringqvist, Olsson och Blylod*, i möte med verksamhetsdirektören för SiS missbruksvård och institutionschefer för LVM-hemmen.

Områdeansvariga Ulfsson

- tog den 29 maj 2015, tillsammans med *föredraganden Hubendick*, emot en grupp juridikstudenter från Uppsala universitet för att informera om JO:s verksamhet.

BILAGA 5

Internationellt samarbete

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

Konferenser och seminarier m.m.

- *ChefsJO Fura* deltog den 21–22 augusti 2014, tillsammans med *JO Wiklund*, *JO Renfors*, *kanslichefen Lundgren* och *områdesansvariga föredraganden Svensson* och *föredraganden Edholm* i 40:e Nordiska juristmötet i Oslo, Norge.
- *ChefsJO Fura* besökte den 6–9 oktober 2014, tillsammans med *internationella samordnaren De Geer Fällman*, Johannesburg, Sydafrika, för ett möte med bl.a. ombudsmannen (public protector) adv. Thuli Madonsela och Sydafrikas vice justitieminister John Jeffery. Besöket anordnades av Sveriges ambassad i Pretoria.
- *Kanslichefen Lundgren*, *byråchefen Johnson* och *informationsansvarige Jansson* besökte den 10 oktober 2014 finska JO:s kansli och informerade om arbetet med att skapa en webbplats och ärendehanteringssystem.
- *JO Renfors* deltog den 21 oktober 2014 i The Second International Symposium on Ombudsman Institutions i Ankara, Turkiet, och höll ett inledningsanförande med ämnet Relations between the Judiciary and Ombudsman Institution.
- *Enhetschefen Bergerén* deltog den 28 oktober 2014, tillsammans med *kanslichefen Lundgren*, i konferensen The Effects of International Monitoring Mechanisms to Prevent Torture and ill-Treatment of Persons Deprived of their Liberty anordnat av Sivilombudsmannen i Oslo, Norge.
- *Byråchefen Johnson* deltog den 14 november 2014 i konferensen The Institution of the Ombudsman anordnad av The Turgut Özal University i Ankara, Turkiet.
- *Föredraganden Ringqvist* deltog den 27 november 2014 i en nordisk konferens om isolering i skandinaviska fängelser anordnad av den juridiska fakulteten vid Oslo universitet.
- *ChefsJO Fura* deltog den 30 januari 2015 i ett seminarium Subsidiarity: a two-sided coin? på Europadomstolen i Strasbourg, Frankrike.
- *ChefsJO Fura* deltog den 19–22 februari 2015 i the Second Regional Colloquium of African Ombudsmen i Nairobi, Kenya.
- *ChefsJO Fura* deltog den 2 mars 2015 i konferensen The CPT at 25: taking stock and moving forward anordnad av European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment of Punishment (CPT) i Strasbourg, Frankrike.
- *JO Renfors* deltog den 23 mars 2015, tillsammans med *byråchefen Nyman*, i seminariet Democratic policing of public assemblies anordnat av The Independent Police Complaints Authorities Network (Ipcan) i Paris, Frankrike.

- *JO Lindström* deltog den 27 mars 2015 i Folketingets ombudsmans 60-årsjubileum i Köpenhamn, Danmark.
- *ChefsJO Fura* deltog den 21 april 2015 i firandet av portugisiska ombudsmannainstitutionens 40-årsjubileum genom att hålla ett anförande inför parlamentet.
- *Enhetschefen Bergerén* deltog den 29 april 2015, tillsammans med *föredraganden Olsson*, i en workshop, Enhancing Impact of National Preventive Mechanisms anordnad av Ludwig Boltzmann Institut i Wien, Österrike
- *Enhetschefen Bergerén* deltog den 5–6 maj 2015, tillsammans med *föredraganden Olsson*, i en workshop, Integrating the Preventive Approach anordnad av The Association for the Prevention of Torture i Helsingfors, Finland.
- *Enhetschefen Bergerén* deltog den 28 maj 2015, tillsammans med *föredraganden Olsson*, i CPT:s (European Committee for the Prevention of Torture) avslutande genomgång av sina iakttagelser efter sitt sjätte besök i Sverige.
- *Medicinske experten Gerle* deltog den 11–12 juni 2015 i Nordic NPM Meeting i Oslo, Norge.

International Ombudsman Institute (IOI)

- *ChefsJO Fura*, *JO Renfors*, *kanslichefen Lundgren* och *internationella samordnaren De Geer Fällman* deltog den 17–19 september 2014 i konferensen Ombudsman's Role in a Democracy arrangerad av International Ombudsman Institute (IOI) Europe och Justitiekanslern i Estland. I samband med detta hölls också styrelsemöte i IOI.
- *ChefsJO Fura* och *internationella samordnaren De Geer Fällman* deltog den 26–29 oktober 2014 i IOI:s styrelsemöte i Wien, Österrike.
- *ChefsJO Fura* deltog den 28 april 2015 i IOI Europes styrelsemöte i Warszawa, Polen.
- *Föredraganden Ringqvist* deltog den 17–19 juni 2015 i IOI:s workshop för NPM: Implementing a preventive mandate.

EU-ombudsmannens nätverk European Network of Ombudsmen

- *ChefsJO Fura* och *JO Renfors* deltog den 26–29 april 2015 i The 10th National Seminar on the European Network of Ombudsmen i Warszawa och Krakow, Polen.

2. Flerdagarsbesök hos JO för studier, information och diskussion

Den 13–15 oktober 2014 besöktes JO av en delegation från ombudsmannainstitutionen i Colombia (Defensor del Pueblo), varvid *chefsJO Fura*, *byråchefen Buhre*, *enhetschefen Bergerén*, *internationella samordnaren De Geer Fällman* och *föredragandena Sjöblom* och *Ringqvist* medverkade.

Den 17–18 november besöktes JO av en delegation från ombudsmannainstitutionen och National Human Rights Commission (CNDH) i Moçambique,

varvid *chefsJO Fura, kanslichefen Lundgren, byråchefen Johnson, internationella samordnaren De Geer Fällman, informationsansvarige Jansson, föredraganden Sjöblom och registratorn Strömberg* medverkade.

Den 20–21 maj 2015 besöktes JO av en delegation från informationskommissionären i Maldiverna, varvid *kanslichefen Lundgren, byråchefen Johnson, internationella samordnaren De Geer Fällman, informationsansvarige Jansson* och *registratorn Strömberg* medverkade.

3. Endagsbesök hos JO för information och diskussion

Riksdagens ombudsmän besöktes den 28 augusti 2014 av en delegation från Anti-Corruption and Civil Rights Commission (ACRC) och The Central Administrative Appeals Commission (CAAC), Sydkorea, den 4 september 2014 av en delegation från The Legal Affairs Commission (LAC) of the Standing Committee of the National People's Congress (NPC) of the People's Republic of China, Kina, den 9 september 2014 av en delegation från Ombudsmannaämbetet i Lettland, ledd av ombudsmannen Juris Jansons, den 23 september 2014 av en delegation från förvaltningsdomstolarna i Thailand, den 24 september 2014 av en delegation från Högsta domstolen i Ukraina inom ramen för Europarådets projekt Strengthening the Independence, Efficiency and Professionalism of the Judicial Power in Ukraine, den 2 oktober 2014 av en delegation ministrar och högre tjänstemän från Myanmar, den 21 oktober 2014 av en delegation från Justitiekanslersämbetet i Estland, den 3 november 2014 av en delegation tjänstemän och politiker från Österrike, med särskilt intresse för JO:s tillsyn över socialförsäkring och hälso- och sjukvård, den 21 november 2014 av en delegation bestående av bl.a. människorättsjurister från Turkiet, Burma och Vitryssland i regi av Raoul Wallenberg-institutet, den 24 november 2014 av en delegation från the State Bureau of Letters and Calls från Kina, den 9 december 2015 av en delegation människorättsaktivister från Vitryssland anordnat av Östgruppen för demokrati och mänskliga rättigheter, den 14 januari 2015 av en grupp utländska juriststudenter som genomgick kursen Introduction to Swedish Law vid Uppsala universitet, den 19 januari 2015 av f.d. sivilombudsmannen Arne Fliflet som på uppdrag av Nordiska ministerrådet ser över om de nordiska ombudsmannainstitutionerna kan bidra i arbetet med att reducera problem med gränshinder mellan de nordiska länderna, den 6 februari 2015 av en delegation från Bolivias ombudsman (Defensoría del Pueblo), den 18 februari 2015 av en delegation från parlamentet i irakiska Kurdistan, den 13 mars 2015 av en delegation från den statliga människorättsmyndigheten i irakiska Kurdistan, den 23 mars 2015 av en delegation från rättssektorn i Armenien anordnat av Svenska institutet, den 20 april 2015 av en delegation från norska NFM (Sivilombudsmannens Opcat-enhet), den 6 maj 2015 av en professor från juridiska fakulteten vid universitetet i Oran och en domare från författningsdomstolen i Algeriet anordnat av Institutionen för offentlig rätt vid Södertörns högskola, den 18 maj 2015 av en delegation från Europarådets tortyrkommitté, den 1 juni 2015 av en delegation från ombudsmannainstitutionen i Albanien (People's Advocate) anordnat av SKL International (Sveriges Kommuner och Landsting), den 4 juni 2015 av en delegation från Kina, som deltog

i en administrativ utbildning vid Stockholms universitet, den 8 juni 2015 av en delegation från Makedonien inom ramen för ett EU-twinning projekt, den 9 juni 2015 av en delegation från Defense Acquisition Program Administration (DAPA) från Sydkorea och slutligen den 25 juni 2015 ett besök av en delegation från State Bureau of Letters and Calls i Kina.

BILAGA 6

Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän

Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän

Utfärdad den 13 november 1986, senast ändrad den 1 september 2014 genom SFS 2014:802.

Enligt riksdagens beslut föreskrivs följande.

Uppgifter

1 § Riksdagens ombudsmän är enligt 13 kap. 2 § riksdagsordningen fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän. Härutöver kan finnas en eller flera ställföreträdande ombudsmän.

Chefsjustitieombudsmannen och justitieombudsmännen har i den omfattning som anges i 2 § tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.

2 § Under ombudsmännens tillsyn står

1. statliga och kommunala myndigheter,
2. tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter,
3. annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet,
4. tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande.

I fråga om befattningshavare vid försvarsmakten omfattar tillsynen dock endast befäl av lägst fänriks grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning.

Ombudsmännens tillsyn omfattar ej

1. riksdagens ledamöter,
2. riksdagsstyrelsen, Valprövningsnämnden, Riksdagens överklagandenämnd eller riksdagsdirektören,
3. riksbanksfullmäktige samt ledamöter av direktionen i Riksbanken utom såvitt avser deltagande i utövning av Riksbankens beslutanderätt enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering,
4. regeringen eller statsråd,
5. justitiekanslern samt
6. ledamöter av beslutande kommunala församlingar.

Ombudsmännen står ej under tillsyn av varandra.

Med befattningshavare förstås i denna lag, om inte annat framgår av sammanhanget, person som står under ombudsmännens tillsyn.

3 § Ombudsmännen skall särskilt tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttagit regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter ej träds för när i den offentliga verksamheten.

Vid tillsyn över kommunala myndigheter skall ombudsman beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

4 § Ombudsmännen ska verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. Uppkommer under tillsynsverksamheten anledning att väcka fråga om en författningsändring eller någon annan åtgärd från statens sida, får en ombudsman göra framställning i ämnet till riksdagen enligt tilläggsbestämmelsen 9.17.5 till riksdagsordningen eller till regeringen.

En justitieombudsman ska samråda med chefsjustitieombudsmannen innan han eller hon gör framställning enligt första stycket.

5 § Ombudsmännens tillsyn bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar, som ombudsmännen finner påkallade.

Justitieombudsman skall samråda med chefsjustitieombudsmannen om inspektioner och andra undersökningar, som han avser att genomföra.

5 a § Ombudsmännen fullgör därutöver de uppgifter som ankommer på ett nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Lag (2011:340).

6 § Ombudsman avgör ärende genom beslut, vari han eller hon får uttala sig om huruvida åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. Ombudsman får även göra sådana uttalanden som avser att främja enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.

Ombudsman får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget har begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott. Ger utredningen i ärende ombudsman anledning anta att sådan brottslig gärning begåtts, tillämpas vad som föreskrivs i lag om förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt i fråga om brott under allmänt åtal. I mål som har väckts vid tingsrätt bör talan fullföljas till Högsta domstolen endast om synnerliga skäl föranleder det.

Om befattningshavare genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget gjort sig skyldig till fel, som kan beivras genom disciplinärt förfarande, får ombudsman göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd. Om det, när det gäller den som är legitimerad eller annars behörig att utöva yrke inom hälso- och sjukvården, tandvården, detaljhandeln med läkemedel eller inom djurens hälso- och sjukvård, finns skäl att besluta om återkallelse av legitimationen eller behörigheten, får ombudsman göra anmälan om detta till den som har befogenhet att besluta i frågan. Motsvarande anmälan får göras i fråga om begränsning av sådan legitimerad yrkesutövares behörighet, om denne har missbrukat sin behörighet på något annat sätt. Om det, när det gäller den som är legitimerad yrkesutövare inom hälso-

och sjukvården, tandvården, detaljhandeln med läkemedel eller djurens hälso- och sjukvård, finns skäl att föreskriva provotid, får ombudsman göra anmälan om detta till den som har befogenhet att besluta i frågan.

Anser ombudsman det vara påkallat att befattningshavare avskedas eller avstängs från sin tjänst på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförseelse, får han eller hon göra anmälan härom till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd.

När ombudsman har gjort anmälan i ett sådant ärende som avses i tredje eller fjärde stycket ska han eller hon i ärendet få tillfälle att komplettera egen utredning och att yttra sig över utredning som har tillförts ärendet av någon annan samt att närvara, om muntligt förhör hålls. Vad som nu har sagts gäller dock inte ärenden om avstängning.

7 § Har myndighet meddelat beslut mot befattningshavare i ärende om tillämpningen av särskilda bestämmelser för tjänstemän i lag eller annan författning om disciplinansvar eller om avskedande eller avstängning från tjänsten på grund av brottslig gärning eller tjänsteförseelse, får ombudsman föra talan vid domstol om ändring i beslutet. Detsamma gäller i fråga om myndighets beslut i ärende om disciplinansvar mot den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen eller djurhälsopersonalen eller är krigsman eller disciplinansvarig enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. samt i fråga om myndighets beslut i ärende om provotid eller sådan behörighetsfråga som avses i 6 § tredje stycket. Närmare bestämmelser om sådan talan meddelas i lag eller annan författning.

Har befattningshavare enligt vad därom är föreskrivet sökt ändring vid domstol i beslut som avses i första stycket och har beslutet tillkommit efter anmälan av ombudsman, företräder ombudsmannen det allmänna som befattningshavarens motpart i tvisten. Detsamma gäller, om ombudsmannen har sökt ändring i beslutet.

Vad i lag eller annan författning är föreskrivet om arbetsgivare ska i fråga om tvister som avses i denna paragraf äga motsvarande tillämpning på ombudsman. Bestämmelserna i 4 kap. 7 § och 5 kap. 1 § första stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister ska dock ej tillämpas i fråga om tvist i vilken ombudsman för talan.

8 § Ombudsman bör ej ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte finns särskilda skäl för ett ingripande.

9 § I regeringsformen finns föreskrifter om ombudsmans befogenhet att väcka åtal mot ledamot av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen och väcka talan om skiljande eller avstängning av sådan ledamot från anställningen eller skyldighet för ledamot att genomgå läkarundersökning.

10 § En ombudsman är skyldig att väcka och utföra åtal som konstitutionsutskottet enligt 13 kap. 3 § regeringsformen har beslutat mot ett statsråd samt åtal som ett riksdagsutskott enligt vad som är föreskrivet har beslutat mot en befattningshavare hos riksdagen eller dess organ, dock inte åtal mot en annan ombudsman.

En ombudsman är även skyldig att biträda ett utskott med förundersökningen mot en sådan befattningshavare som nämns i första stycket.

11 § Ombudsmännen skall årligen senast den 15 november tillstålla riksdagen en tryckt ämbetsberättelse avseende tiden den 1 juli närmast föregående år–den 30 juni innevarande år. Berättelsen skall innehålla redogörelse för de åtgärder som vidtagits med stöd av 4 § första stycket och 6 § andra–fjärde stycket och 7 § samt för andra viktigare beslut som ombudsmännen har meddelat. Berättelsen skall även uppta en översikt över verksamheten i övrigt.

Organisation

12 § Enligt 13 kap. 2 § riksdagsordningen är chefsjustitieombudsmannen administrativ chef och bestämmer inriktningen av verksamheten i stort. Chefsjustitieombudsmannen ansvarar inför riksdagen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att Riksdagens ombudsmän hushållar väl med statens medel.

Chefsjustitieombudsmannen ska, efter samråd med övriga ombudsmän, i arbetsordning meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och om ansvarsområden för var och en av ombudsmännen, besluta om verksamhetsplan för myndigheten samt besluta om årsredovisning och förslag till anslag på statsbudgeten för Riksdagens ombudsmän.

Bestämmelser om internrevision finns i lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

13 § För verksamheten skall finnas en expedition (ombudsmannaexpeditionen). Vid denna är anställda en kanslichef samt byråchefer och övriga tjänstemän enligt personalförteckning. I mån av behov och tillgång på medel får chefsjustitieombudsmannen anlita annan personal samt experter och sakkunniga. Chefsjustitieombudsmannen bestämmer om personalens tjänstgöring.

Kanslichefen skall under chefsjustitieombudsmannen leda arbetet inom ombudsmannaexpeditionen och i övrigt lämna ombudsmännen erforderligt bistånd.

14 § För arbetet inom ombudsmannaexpeditionen meddelar chefsjustitieombudsmannen de råd och anvisningar som behövs utöver denna instruktion och vad som föreskrivs i arbetsordningen.

Chefsjustitieombudsmannen skall samråda med konstitutionsutskottet i organisationsfrågor av större vikt.

Innan justitieombudsman påkallar samråd med konstitutionsutskottet skall han ha samrått med chefsjustitieombudsmannen.

15 § Chefsjustitieombudsmannen får oberoende av vad som följer av arbetsordning genom särskilt beslut föreskriva att visst ärende eller grupp av ärenden ska hänskjutas till honom eller någon av de andra ombudsmännen.

Chefsjustitieombudsmannen får vidare i arbetsordning eller genom särskilt beslut bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidtaga åtgärd för ärendes beredande, samt kanslichef att besluta i administrativa frågor, dock ej om anställande av byråchef.

Chefsjustitieombudsmannen beslutar om ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring som ombudsman. Ställföreträdande ombudsman får tas i anspråk

för tjänstgöring om någon ombudsman på grund av en längre tids sjukdom blir förhindrad att utöva sin tjänst eller det av annat särskilt skäl föreligger behov av ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring.

16 § När chefsjustitieombudsmannen har semester eller är hindrad att utöva sin tjänst skall den av de andra ombudsmännen som varit ombudsman längst tid tjänstgöra i hans ställe. Om två eller flera varit ombudsmän lika länge, har den äldste av dem företräde.

Om klagomål

17 § Klagomål bör anföras skriftligen. I klagoskriften bör anges den myndighet som klagomålet vänder sig mot, den åtgärd som klagomålet avser, tidpunkten för åtgärden samt klagandens namn och adress. Innehar klaganden handling, som är av betydelse för ärendets utredande och bedömande, bör den bifogas.

Den som är berövad sin frihet får sända skrift till ombudsmännen utan hinder av de inskränkningar i rätten att sända brev och andra handlingar som gäller för honom.

På klagandens begäran skall på expeditionen utfärdas bevis att hans klagoskrift inkommit dit.

Allmänna bestämmelser om handläggningen

18 § Om ett ärende är av sådan beskaffenhet att det lämpligen kan utredas och prövas av någon annan myndighet än ombudsmännen och om myndigheten inte tidigare har prövat saken, får ombudsman överlämna ärendet till denna myndighet för handläggning. Endast ärende som väckts genom klagomål får överlämnas till Justitiekanslern och endast efter överenskommelse med denne.

Om ett klagomål avser en befattningshavare som är advokat och frågan som väckts genom klagomålet är sådan att den enligt 8 kap. 7 § fjärde stycket rättegångsbalken kan prövas av något organ inom advokatsamfundet, får ombudsman överlämna klagomålet till samfundet för handläggning.

19 § Ombudsman bör skyndsamt lämna klaganden besked om huruvida klagomålet avvisas, avskrivs från handläggning, överlämnas till annan enligt 18 § eller upptas till utredning.

20 § Ombudsman bör ej till utredning uppta förhållanden, som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om ej särskilda skäl föreligger.

21 § Ombudsman ska verkställa de utredningsåtgärder som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden.

När ombudsman enligt regeringsformens föreskrifter begär upplysningar och yttranden i andra ärenden än dem där han eller hon har beslutat att inleda förundersökning, får han eller hon förelägga vite om högst 10 000 kronor. Ombudsman får utdöma försuttet vite.

Kan det misstänkas att befattningshavare som omfattas av bestämmelserna om disciplinansvar i lagen (1994:260) om offentlig anställning har gjort sig skyldig till tjänsteförseelse, för vilken disciplinpåföljd bör åläggas, och kan det befaras att en skriftlig underrättelse enligt 17 § nämnda lag inte kan tillställas

honom eller henne inom två år efter förseelsen, får ombudsman utfärda motsvarande underrättelse. Vad som nu har sagts gäller även för den som omfattas av bestämmelser om disciplinansvar och om motsvarande underrättelse i någon annan författning.

22 § Ombudsman får uppdra åt annan att leda förundersökning som han har beslutat och att väcka och utföra åtal som han har beslutat, om inte åtgärden avser ledamot av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen.

Beslut att överklaga dom eller beslut till högre rätt får inte fattas av annan än ombudsman.

I fall som avses i 7 § får ombudsman förordna tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att föra talan på ombudsmannens vägnar.

I ärende som avses i 6 § tredje eller fjärde stycket får ombudsman bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidta behövliga handläggningsåtgärder.

Ombudsman får genom särskilt beslut bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att på ombudsmannens vägnar dels verkställa inspektion, dels fatta beslut i ärenden som väckts genom klagomål. Sådant bemyndigande får inte innefatta rätt att

1. göra framställning enligt 4 § första stycket,
2. göra uttalande enligt 6 § första stycket,
3. vidta åtgärd mot befattningshavare enligt 6 § andra, tredje eller fjärde stycket,
4. överlämna ärende till annan myndighet enligt 18 §, eller
5. fatta beslut i ärende som avgörs efter att skriftligt yttrande eller skriftliga upplysningar inhämtats från berörd myndighet eller tjänsteman.

23 § Ärende avgörs efter föredragning, som ankommer på tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen eller särskilt utsedd föredragande. Beslut att avvisa ärende eller avskriva ärende från handläggning kan dock fattas utan föredragning. Ombudsman kan också avgöra annat ärende utan föredragning, om särskilda skäl föranleder det.

En handling som har getts in till Riksdagens ombudsmän i ett ärende, får inte återlämnas förrän ärendet avgjorts. Om originalhandlingen i ett sådant fall inte finns hos någon myndighet, får återlämnandet förenas med villkor om att bestyrkt kopia av handlingen ges in.

24 § Diarier skall föras över samtliga ärenden och däri vidtagna åtgärder.

I fråga om varje beslut skall vid ombudsmannaexpeditionen finnas handling, som utvisar vem som har fattat beslutet och vem som har varit föredragande samt beslutets dag och innehåll. Registratur skall hållas över särskilt uppsatta beslut.

Protokoll förs vid inspektioner och när protokoll fordras av annan orsak.

Övriga bestämmelser

25 § Samtidigt som ämbetsberättelsen lämnas till riksdagen skall diarier, protokoll och registratur för den tid berättelsen avser lämnas till konstitutionsutskottet.

26 § Ombudsmannaexpeditionen skall hållas öppen för allmänheten under tid som chefsjustitieombudsmannen bestämmer.

27 § Expedition skall utfärdas utan avgift om det inte finns särskilda skäl att ta ut avgift.

Om avgift skall tas ut skall den bestämmas med ledning av de regler som gäller för statliga myndigheter i allmänhet.

Avgiftsbeslut får inte överklagas.

Riksdagens ombudsmän får disponera avgiftsinkomsterna.

28 § Chefsjustitieombudsmannen tillsätter tjänster vid ombudsmannaexpeditionen och antar personal i övrigt, i den mån han inte enligt 15 § överlåter dessa uppgifter på kanslichefen.

29 § Om överklagande av beslut som gäller tjänstetillsättning eller eljest rör tjänsteman vid expeditionen, föreskrivs i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

BILAGA 7**Arbetsordning för Riksdagens ombudsmän**

Gällande fr.o.m. den 15 februari 2012.

Reviderad den 18 september 2012.

Reviderad den 12 juni 2013. Ändringarna gäller fr.o.m. den 1 juli 2013.

Reviderad den 28 januari 2015. Ändringarna gäller fr.o.m. den 1 februari 2015.

Chefsjustitieombudsmannen fastställer med stöd av 12, 15 och 26 §§ lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (instruktionen) följande arbetsordning.

Organisation*Ombudsmännen*

1 § Ombudsmännens tillsyn är uppdelad i fyra ansvarsområden. Vad som ingår i varje ansvarsområde framgår av en bilaga till denna arbetsordning.

Ansvarsområdena är fördelade enligt följande.

- | | |
|-----------------|---|
| Ansvarsområde 1 | Justitieombudsmannen Lars Lindström |
| Ansvarsområde 2 | Chefsjustitieombudsmannen Elisabet Fura |
| Ansvarsområde 3 | Justitieombudsmannen Lilian Wiklund |
| Ansvarsområde 4 | Justitieombudsmannen Cecilia Renfors |

Ombudsmännen tar inom sina respektive ansvarsområden de initiativ som de finner påkallade.

Av 5 § instruktionen framgår att justitieombudsmännen ska informera chefsjustitieombudsmannen om inspektioner och andra undersökningar som de avser att genomföra. Ombudsmännen samråder i övrigt när behov föreligger.

2 § Ett ärende som berör mer än ett ansvarsområde handläggs av den ombudsman till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen hör. I tveksamma fall bestämmer chefsjustitieombudsmannen vilken ombudsman som ska handlägga ärendet.

Har ärenden som tillhör olika ansvarsområden nära samband med varandra, bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som ska handlägga ärendena. Om en ombudsman på grund av jäv eller av annan anledning inte kan handlägga ett ärende som hör till hans eller hennes ansvarsområde, bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som ska överta ärendet.

Av 15 § första stycket instruktionen framgår att chefsjustitieombudsmannen, oberoende av vad som följer av arbetsordningen, får bestämma att ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden ska hänskjutas till honom eller henne eller till någon annan justitieombudsman.

3 § När chefsjustitieombudsmannen är förhindrad att utöva sin tjänst på grund av sjukdom, semester eller någon annan omständighet inträder i hans eller hennes ställe den justitieombudsman som anges i 16 § instruktionen.

Vid ledighet för en justitieombudsman förestås dennes ansvarsområde av chefsjustitieombudsmannen eller den justitieombudsman eller ställföreträdande justitieombudsman som chefsjustitieombudsmannen utser.

Ombudsmannaexpeditionen

4 § För beredning av klagomåls- och initiativärenden samt lagstiftningsremisser biträds ombudsmännen av en kanslichef och av tillsynsavdelningar bestående av byråchefer, områdesansvariga föredragande och föredragande. Vid varje tillsynsavdelning finns också ett ärendekansli.

För att fullgöra de uppgifter som ankommer på ett nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, biträds ombudsmännen av en särskild enhet, Opcat-enheten. Denna enhet består av en enhetschef och föredragande. I organisatoriskt hänseende tillhör enheten ansvarsområde 2.

Chefsjustitieombudsmannen biträds av en administrativ avdelning som består av en enhet för personal-, ekonomi-, lokal- och it-frågor, en enhet för registratur och arkiv samt en informationsansvarig och en internationell samordnare.

Enheten för personal-, ekonomi-, lokal- och it-frågor leds av den administrativa direktören. Till enheten hör personal för ekonomi- och personaladministration, expeditionsassistenter och lokalvårdare.

Enheten för registratur och arkiv leds av byråchefen med ansvar för registratur och arkiv. Till enheten hör huvudregistrator, registratorer och receptionist.

Bestämmelser för Opcat-enheten och vissa anställda

Opcat-enheten

5 § Chefsjustitieombudsmannen beslutar i samråd med berörda justitieombudsmän om riktlinjer för Opcat-enhetens verksamhet och plan för inspektionsverksamheten. Enhetschefen eller annan tjänsteman får, på uppdrag av vederbörande ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som avses i 6 § första stycket instruktionen.

Enhetschefen utövar den löpande arbetsledningen på enheten.

Kanslichefen

6 § Kanslichefen är chef för den administrativa avdelningen.

Kanslichefen ansvarar för

- att utveckla och kvalitetssäkra JO:s administration,
- strategisk planering samt samverkan med Riksdagsförvaltningen och andra myndigheter,

samt har ett övergripande ansvar för

- ekonomi-, personal- och lokalfrågor, liksom för frågor om it-stöd, intern och extern kommunikation och information samt registratur,
- myndighetens avtal och upphandlingar.

Kanslichefen utför särskilda utredningar efter beslut av chefsjustitieombudsmannen, bereder ärenden som tilldelas honom eller henne och biträder ombudsmännen i övrigt enligt chefsjustitieombudsmannens bestämmande.

Kanslichefen får i de ärenden som handläggs av honom eller henne besluta om remisser och annat utredningsförfarande. Kanslichefen får också på uppdrag av en ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som avses i 6 § första stycket instruktionen.

När kanslichefen inte är i tjänst eller är på tjänsteresa ska en byråchef förordnas som vikarierande kanslichef.

Byråcheferna

7 § Byråcheferna fördelar var och en inom sitt sakområde ärendena på föredragande samt bereder egna ärenden. Vid tilldelningen av ärenden ska hänsyn tas till de olika föredragandenas särskilda kunskaper och erfarenheter. En jämn arbetsfördelning mellan föredragandena ska eftersträvas. I den mån områdesansvarig föredragande finns inom ett sakområde bör denne handlägga ärenden av större vikt inom området.

Byråcheferna får besluta om remisser och annat utredningsförfarande och handlägga frågor rörande efterskrifter i avgjorda ärenden. Byråcheferna får även på uppdrag av vederbörande ombudsman verkställa inspektion och efter särskilt beslut av vederbörande ombudsman fatta beslut i ärenden som väckts genom klagomål i enlighet med vad som framgår av 22 § instruktionen.

Byråcheferna ska – förutom att bereda egna ärenden – se till att ärendena blir handlagda på ett tillfredsställande sätt och med den skyndsamhet som krävs. En byråchef bör medverka i handläggningen av ärenden som är av större vikt. Byråcheferna ska också bistå Opcat-enheten i dess verksamhet.

En byråchef på varje tillsynsavdelning har de administrativa uppgifter som chefsjustitieombudsmannen bestämmer.

Föredragande och områdesansvariga föredragande

8 § Föredragandena får i de ärenden de tilldelats hämta in underhandsupplysningar, infordra de handlingar som kan finnas rörande saken samt överlämna handlingar till klaganden för yttrande. De får även, efter särskilt bemyndigande av vederbörande ombudsman, handlägga frågor rörande efterskrifter i avgjorda ärenden.

Områdesansvariga föredragande får därutöver efter särskilt bemyndigande av vederbörande ombudsman besluta om remisser och annat utredningsförfarande samt på uppdrag av vederbörande ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som åsyftas i 6 § första stycket instruktionen.

Beslut och protokoll m.m.

9 § En ombudsmans slutliga beslut ska undertecknas av ombudsmannen och ingå i registratoret. En kopia av beslutet ska tillföras akten i ärendet. Motsvarande gäller när ett slutligt beslut fattas med stöd av bemyndigande enligt 22 § femte stycket instruktionen.

En kopia av beslutet ska sändas till klaganden och, i förekommande fall, till myndigheter och tjänstemän som yttrat sig i ärendet eller som beslutet särskilt rör. En ombudsman får bestämma att beslutet ska tillkännages på annat sätt eller att beslutet inte behöver sändas till klaganden.

Utgående expeditioner av beslut som inte avser ärendets avslutande undertecknas av den som fattat beslutet eller av annan på uppdrag av den beslutande.

Vad som nu sagts gäller i tillämpliga delar även för inspektionsprotokoll.

Allmänna handlingar m.m.

10 § Personalen på registratorsexpeditionen biträder med utlämnande av handlingar till myndigheter, massmedier och allmänhet samt lämnar på begäran uppgifter ur registratur, protokoll, ärendehanteringssystem och övriga inom expeditionen tillgängliga handlingar.

11 § Fråga om utlämnande av allmän handling avgörs på myndighetens vägnar av den justitieombudsman till vars ansvarsområde ärendet hör, eller av chefsjustitieombudsmannen.

Byråchefen med ansvar för registratur och arkiv ansvarar för sekretessprövning när handlingar i avslutade ärenden begärs utlämnade (jfr 6 kap. 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]).

Säkerhets- och beredskapsfrågor

12 § Säkerhets- och beredskapsfrågor handläggs under chefsjustitieombudsmannen av en befattningshavare inom ombudsmannaexpeditionen med särskilt uppdrag att vara säkerhetsansvarig. I frågor av större vikt samråder den säkerhetsansvarige med kanslichefen.

Öppethållande, expeditionstider m.m.

13 § Ombudsmännen tar emot besök av allmänheten efter överenskommelse i varje särskilt fall.

Registratorsexpeditionen ska hållas öppen för allmänheten helgfri måndag–fredag kl. 9.00–12.00 och kl. 13.00–15.00, om inte annat bestäms i särskilt fall.

Ombudsmannaexpeditionens telefontider är kl. 9.00–11.30 och kl. 13.00–15.00 helgfri måndag–fredag, om inte annat bestäms i särskilt fall.

Inskränkningar i öppethållandet och i telefontiden ska ges till känna på lämpligt sätt och bör tillkännages minst en vecka i förväg.

Övrigt

14 § Arbetsuppgifterna för vissa anställda framgår vidare av särskilda befattnings- och arbetsbeskrivningar.

I dokumentet ”Regler för rätten att besluta i ekonomi- och personaladministrativa frågor hos Riksdagens ombudsmän – JO (besluts- och delegationsordning)” regleras annan delegerad beslutsrätt.

Bilaga

Ansvarsområde 1

Allmänna domstolar; Arbetsdomstolen; arrendenämnder och hyresnämnder; Domstolsverket.

Allmänna förvaltningsdomstolar.

Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden; Brottsoffermyndigheten; Lagrådet; Datainspektionen; nådeärenden hos Justitiedepartementet; övriga till Justitiedepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Förmynderskapsärenden (bl.a. överförmyndare och överförmyndarnämnder).

Kronofogdemyndigheten.

Plan- och byggnadsväsendet; lantmäteri- och kartväsendet.

Kommunikationsväsendet (affärsverken; vägar, trafik, körkort, fordonsregistrering, färdtjänst, bilprovning).

Inkomstskatt, mervärdesskatt; skattekontroll, dock inte Skatteverkets enheter för brottsutredning enligt lagen om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar; uppbörd.

Punktskatter; vägtrafikskatt och trängselskatt; expeditionsavgifter; folkbokföring (inklusive namnärenden); övriga till Finansdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Miljö- och hälsoskydd; Naturvårdsverket; Kemikalieinspektionen; övriga till Miljö- och energidepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde. Jord- och skogsbruk; jordförvärv; rennärning; Sametinget; djurskydd; jakt, fiske; veterinärväsendet; livsmedelskontroll.

Ansvarsområde 2

Försvarmakten samt övriga till Förvarsdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde; Fortifikationsverket.

Kriminalvården, övervakningsnämnder.

Socialförsäkringar (sjuk-, föräldra- och arbetsskadeförsäkring; bostadsbidrag och andra inkomstprövade förmåner; barnbidrag; underhållsstöd m.m.); Inspektionen för socialförsäkringen; Pensionsmyndigheten.

Tillämpningen av lagen om stöd och service åt vissa funktionshindrade (LSS).

Offentlig upphandling; konsumentskydd, marknadsföring, pris- och konkurrensförhållanden inom näringslivet; ärenden rörande aktiebolag och handelsbolag, firmaskydd, handelsregister, patent, varumärken och mönster; övriga till

Näringsdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde. Statskontoret; Ekonomistyrningsverket; Kammarkollegiet; Statens överklagandenämnd; Statens skaderegleringsnämnd; Arbetsgivarverket; Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor; Statens fastighetsverk; Statens tjänstepensionsverk, Statens tjänstepensions- och grupplivnämnd; Finansinspektionen, Bokföringsnämnden, Revisorsnämnden, Fastighetsmäklarinspektionen; Konjunkturinstitutet; Statistiska centralbyrån; Statens ansvarsnämnd. Diskrimineringsombudsmannen; Nämnden mot diskriminering, Elsäkerhetsverket, Energimarknadsinspektionen, Energimyndigheten, Svenska kraftnät.

Klagomål utanför JO:s kompetensområde; skrifter med oklara yrkanden. Opcat-enheten.

Ansvarsområde 3

Tillämpningen av socialtjänstlagen, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) samt lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).

Barnombudsmannen.

Hälso- och sjukvård samt tandvård och läkemedelsfrågor; rättsmedicinska undersökningsväsendet och rättspsykiatriska undersökningsväsendet; smittskydd.

Övriga till Socialdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Skolväsendet; universitets- och högskoleväsendet (inklusive Sveriges lantbruksuniversitet); studiestöd; Ungdomsstyrelsen; övriga till Utbildningsdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Ansvarsområde 4

Allmänna åklagare; Ekobrottsmyndigheten; Skatteverkets enheter för brottsutredning enligt lagen om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar.

Polisväsendet; Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

Tullväsendet.

Arbetsförmedlingen; Arbetsmiljöverket; arbetslöshetsförsäkring; övriga till Arbetsmarknadsdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Statens kulturråd; Riksantikvarieämbetet; Riksarkivet; museer och bibliotek; Myndigheten för radio- och tv; kommunala musikskolor; övriga till Kulturdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Icke specialreglerad kommunalförvaltning.

Utlänningsärenden, dock inte mål vid migrationsdomstolar; medborgarskapsärenden; ärenden rörande invandrades integration.

Räddningstjänst; ordningslagens tillämpning; lotterier och spel, serverings-tillstånd, bilskrotning.

Övriga vid länsstyrelser handlagda ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Bostadsväsendet (bostadsförsörjning, bostadsanpassningsbidrag samt bostadsbidrag utanför socialförsäkringssystemets ram); Boverket; Statens bostadskreditnämnd.

Begravningsväsendet; statsbidrag till trossamfund.

Utrikesförvaltningen; Sida; Kommerskollegium; Svenska institutet; övriga till Utrikesdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Riksdagsförvaltningen; Riksbanken, Riksrevisionen; allmänna val.

Till Statsrådsberedningen och myndigheter därunder hörande ärenden, som inte ska fördelas på de ansvarsområden där de från saklig synpunkt hör hemma.

Övriga ärenden som inte är hänförliga till något av ansvarsområdena 1–3.

Kommittéväsendet, personalärenden, ärenden angående tryckfrihet, yttrandefrihet, offentlighet och sekretess samt lagstiftningsremisser fördelas på de ansvarsområden där de från saklig synpunkt hör hemma.

BILAGA 8

Personalorganisation

Kanslichefen Agneta Lundgren

Byråchefen Jörgen Buhre

Byråchefen Albert Johnson

Byråchefen Carl-Gustaf Tryblom

Byråchefen Åsa Widmark

Byråchefen Dan Johansson

Byråchefen Per Lagerud

Byråchefen Charlotte Håkansson

Byråchefen Lina Forzelius

Byråchefen Carina Sjögren

Byråchefen Stefan Nyman

Enhetschefen, Opcat-enheten, Gunilla Bergerén

Internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman

Administrativa direktören Yvonne Knutsen

Informationsansvarige Anders Jansson

Områdesansvariga föredraganden Anneli Svensson

Områdesansvariga föredraganden Moa Skerfving

Områdesansvariga föredraganden Maria Ulfsdotter Klang

Områdesansvariga föredraganden Lia von Sivers

Områdesansvariga föredraganden Beatrice Blylod (fr.o.m. den 10 mars 2015)

Under 2014/15 har följande personer tjänstgjort som föredragande:

Johan Albihn, Erika Bergman, Beatrice Blylod, Per Christensen, Marie-Louise Collin, Anna Edholm, Karolina Edlund Hermansson, Erika Enlund, Eva Fridén, Marie Hansson, Sofia Hansson, Malin Hjalmarsson, Nina Hubendick, Ulrika Kullman, Peter Lidman, Helen Lidö, Lena Lindbäck, Karl Lorentzon, Maria Malmgren, Cecilia Melander, Maria Norberg, Eva Norling, Ida Olsson, Lars Olsson, Annika Pallvik Fransson, Johanna Rejdemo Storbjörk, Ellen Ringqvist, Andreas Rung, Daniel Samnerud, Anna Sellin, Elisabeth Sjöblom, Charlotte Svanström, Evelina Säfwe, Jens Västberg, Lisa Wiberg och Veronica Widell Edlund.

BILAGA 9

SAKREGISTER

till

justitieombudsmännens ämbetsberättelse

2015/16

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1967–1975/76 finns som bilaga 3 (s. 557) till ämbetsberättelsen 1975/76 och har även tryckts separat. I ingressen till detta register har lämnats upplysningar om register till tidigare ämbetsberättelser.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1976/77–1988/89 finns som bilaga 4 (s. 437) till ämbetsberättelsen 1988/89.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1989/90–1993/94 finns som bilaga 4 (s. 534) till ämbetsberättelsen 1993/94.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1994/95–1998/99 finns som bilaga 4 (s. 564) till ämbetsberättelsen 1998/99.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1999/2000–2003/04 finns som bilaga 4 (s. 470) till ämbetsberättelsen 2003/04.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 2004/05–2008/09 finns som bilaga 9 (s. 598) till ämbetsberättelsen 2008/09.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 2009/10–2014/15 finns som bilaga 9 (s. 710) till ämbetsberättelsen 2014/15.

Allmänna handlingar

Fråga om sekretess för uppgifter

- kritik mot Trafikverket som efter att ha fått en begäran om utlämnande av uppgifter kontaktade polisen, vilket ledde till att uppgifterna kom att omfattas av s.k. förundersökningssekretess och därför inte kunde lämnas ut 15/16:679

Fråga om utlämnande av allmän handling eller uppgifter därur

- allvarlig kritik mot en barn- och ungdomspsykiatrisk mottagning för att man inte tog ställning till en begäran om utlämnande av en patientjournal utan överlämnade handlingarna till socialtjänsten för prövning av saken 15/16:628
- kritik mot Kommunstyrelsen i Kalmar kommun för ett beslut om att inte handlägga framställningar från en viss person 15/16:653
- kritik mot Regeringskansliet, Utrikesdepartementet som i flera fall inte uppfyllt grundlagens krav på att allmänna handlingar ska lämnas ut skyndsamt 15/16:665

Diarieföring

- anmälan mot Fastighetsmäklarinspektionen om myndighetens diariieföring 15/16:317

Anmälan/anmälningsskyldighet

- kritik mot en miljönämnd för underlåtenhet att åtalsanmäla misstanke om brott enligt miljöbalken 15/16:552

Anonymitet

- anmälan om Försvarets materielverks beslut att inrätta en s.k. visseblåsarfunktion 15/16:288
- kritik mot en socialförvaltning för hanteringen av ett önskemål om anonymitet i en orosanmälan till socialtjänsten 15/16:639

Avgift

- uttalanden om den otydliga utformningen av ett föreläggande att betala s.k. tilläggsavgift i ett mål som överlämnats till Kalmar tingsrätt från Kronofogdemyndigheten 15/16:76

Avsaknad av lagstöd/felaktig rättstillämpning

- allvarlig kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt som utan stöd i lag har beslutat om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation 15/16:62
- kritik mot en domare vid Norrköpings tingsrätt för att tingsrätten dömt en person för en gärning som han inte var åtalad för 15/16:68
- kritik mot Kalmar tingsrätt och mot två av tingsrättens domare i ett mål om vårdnad om barn m.m. för lång handläggningstid, för avsaknad av tidsplan, för bristfällig uppföljning av en utsedd medlares arbete och för att flera fattade beslut saknat stöd i lag 15/16:86
- kritik mot dåvarande Polismyndigheten i Östergötlands län som utan rättsligt stöd fotograferat och genomfört en identitetskontroll av en kvinna och hennes dotter i deras bostad 15/16:122
- kritik mot dåvarande Polismyndigheten i Stockholms län för hanteringen av ett hävt beslag 15/16:165
- kritik mot en tjänsteman i Kriminalvården, anstalten Skänninge, för att misstänkt narkotika som hittats i anstalten bytts ut mot bakpulver; även kritik mot anstalten för att inte ha polisanmält fyndet av den misstänkta narkotikan 15/16:226
- kritik mot en socialnämnd för att utan rättsligt stöd ha frånsagt sig sitt ansvar som assistansanordnare 15/16:478
- fråga om bl.a. beslutsordningen i ärenden om omedelbart omhändertagande av djur 15/16:556

Avvisning

- allvarlig kritik mot Migrationsverket för bristande anvisningar till polismyndigheten i ett verkställighetsärende 15/16:367

Barn/ungdom

Kriminalvård

- kritik mot Kriminalvården, häktet Sollentuna, för brister i dokumentationsplikten m.m. 15/16:231

Socialtjänst

- kritik mot en socialförvaltning för att bl.a. ha gjort ett besök på en kvinnas arbetsplats under förhandsbedömningen av en anmälan om oro för hennes barn 15/16:377
- allvarlig kritik mot en stadsdelsnämnd för flera brister i handläggningen av ett barnärende 15/16:382
- kritik mot en socialförvaltning för genomförandet av ett oanmält hembesök hos en förälder i samband med att den andra föräldern skulle hämta ett gemensamt barn 15/16:388
- kritik mot en socialnämnd för att en förälder inte hade erbjudits tillfälle att delta i en barnavårdsutredning 15/16:392
- kritik mot en socialnämnd för att nämnden hade beslutat att omplacera 16-åriga ensamkommande barn utan att barnen hade hörts i ärendet 15/16:399
- fråga bl.a. om en tjänsteman bör delta i handläggningen av ett ärende om han eller hon är s.k. vän på Facebook med någon av parterna i ett ärende 15/16:412
- fråga om Statens institutionsstyrelses (SiS) skyldighet att anvisa plats vid särskilda ungdomshem 15/16:428
- allvarlig kritik mot en socialnämnd bl.a. för att nämnden hade ”verkställt” en domstols beslut om vårdnad genom ett omedelbart omhändertagande enligt LVU 15/16:442
- fråga om socialnämnden vid omplacering av ett barn som vårdas enligt LVU ska fatta ett formellt placeringsbeslut redan när barnet påbörjar inskolning i ett nytt familjehem 15/16:452
- kritik mot en handläggare vid en socialförvaltning för att hon vid genomförandet av en s.k. vårdnadsutredning agerat på ett sådant sätt att det funnits fog för att ifrågasätta hennes opartiskhet 15/16:456
- kritik mot en socialförvaltning för hur genomförda samarbetsamtal har redovisats till tingsrätten 15/16:469

Skolan

- kritik mot en tidigare rektor vid en lågstadieskola för att skolan upprättat en överenskommelse om bl.a. en pappas umgänge med sitt barn i skolan 15/16:590

Övrigt

- kritik mot Migrationsverket som utan att ha haft fog för det beslutade om en asylsökandes ålder innan beslut i asylärendet fattades 15/16:361

Behörighet/befogenhet

- uttalanden om en lista som används vid fördelningen av uppdrag som målsägandebiträde och som särskild företrädare för barn vid Malmö tingsrätt; även uttalande om domstolssekreterares behörighet att förordna sådana och lagmannens ställningstagande till en begärd överklagandehänvisning 15/16:50
- uttalanden om Migrationsverkets förteckning över offentliga biträden som är uppsatta för uppföljning m.m. 15/16:345

Bemötande

- kritik mot Kriminalvården, anstalten Salberga, för att intagna som velat hålla gudstjänst hänvisats till en bostadsavdelning m.m. 15/16:279

Beslut

Motivering av beslut

- kritik mot Kriminalvården, anstalten Hinseberg och Region Mitt, för att vissa uppgifter om en enskilds personliga förhållanden redovisats i beslut om särskild permission och placering i avskildhet 15/16:186
- kritik mot Fastighets arbetslöshetskassa för bl.a. bristande beslutsmotivering 15/16:311
- allvarlig kritik mot Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för bl.a. bristfälliga motiveringar av två beslut i ett tillsynsärende 15/16:507
- Pensionsmyndigheten kritiserar för brister i motiveringen av ett beslut om bostadstillägg 15/16:547
- kritik mot Överförmyndarnämnden i Lunds kommun för bristande motivering av ett beslut om entledigande av en god man och för ett svårbegripligt föreläggande till den gode mannen 15/16:596
- kritik mot Överförmyndarnämnden i Västerås stad för bristande motivering av ett beslut om att entlediga en god man 15/16:601

Utformning av beslut

- kritik mot Kriminalvården, anstalten Hinseberg, för dels handläggningen av ett ärende om placering i avskildhet, dels att en intagens verkställighetsplan inte följts upp inom den föreskrivna tiden 15/16:180
- initiativärende. Kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för att man fattat beslut om att bältesläggning och avskiljande ”ska gälla i max 72 timmar” 15/16:488

- kritik mot en byggnadsnämnd för utformningen av ett villkor i ett förhandsbesked enligt den äldre plan- och bygglagen 15/16:577

Övrigt

- kritik mot en rådman vid Skaraborgs tingsrätt för att han i ett ärende om adoption inte lät de biologiska föräldrarna yttra sig och för att han inte upplyste om konsekvenserna av adoptionen 15/16:47
- kritik mot Svea hovrätt för att inte ha meddelat prövningstillstånd i ett mål om äktenskapsskillnad och för att inte ha uppfattat överklagandet som ett yrkande om hänvisning till rätt tingsrätt enligt 10 kap. 20 § första stycket rättegångsbalken 15/16:66
- kritik mot Kalmar tingsrätt och mot två av tingsrättens domare i ett mål om vårdnad om barn m.m. för lång handläggningstid, för avsaknad av tidsplan, för bristfällig uppföljning av en utsedd medlares arbete och för att flera fattade beslut saknat stöd i lag 15/16:86
- kritik mot ordföranden och en annan ledamot i en utbildningsnämnd för att de justerat protokollet från ett nämndsammanträde trots att en beslutspunkt hade formulerats om 15/16:582

Besök

- kritik mot en socialförvaltning för att bl.a. ha gjort ett besök på en kvinnas arbetsplats under förhandsbedömningen av en anmälan om oro för hennes barn 15/16:377
- kritik mot en socialförvaltning för genomförandet av ett oanmält hembesök hos en förälder i samband med att den andra föräldern skulle hämta ett gemensamt barn 15/16:388

Delegation/ansvarsfördelning

- allvarlig kritik mot en landstingskommunal nämnd för att ett beslut att lägga ned en barnmorskemottagning har fattats i strid med nämndens delegationsordning 15/16:501

Dom/domskäl

- kritik mot en domare vid Norrköpings tingsrätt för att tingsrätten dömt en person för en gärning som han inte var åtalad för 15/16:68
- kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt för den bristfälliga utformningen av en tredskodom 15/16:79

Expediering

- kritik mot Förvaltningsrätten i Uppsala för den bristfälliga handläggningen i samband med expedieringen av ett beslut i ett mål om omedelbart omhändertagande enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall, vilket lett till att den intagne var frihetsberövad 15 timmar för länge 15/16:303

Frihetsberövande

- kritik mot bl.a. två polismän vid Polismyndigheten i Västra Götaland för beslut om gripande och hämtning till förhör 15/16:107
- kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län för att polisen i strid mot proportionalitetsprincipen gripit personer som misstänktes för en förseelse som endast kan medföra penningböter 15/16:99
- Kriminalvårdens, häktet Borås, agerande i samband med att en kvinnlig intagen skiljts från sitt spädbarn i samband med ett frihetsberövande 15/16:197
- kritik mot Kriminalvården, anstalten Skogome, för att inte ha fullgjort myndighetens underrättelseskyldighet till målsäganden enligt 35 § fängelseförordningen 15/16:244
- kritik mot Kriminalvården, anstalten Fosie, för brister i handläggningen av begäran om utevistelser m.m. 15/16:249
- kritik mot Förvaltningsrätten i Uppsala för den bristfälliga handläggningen i samband med expedieringen av ett beslut i ett mål om omedelbart omhändertagande enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall, vilket lett till att den intagne var frihetsberövad 15 timmar för länge 15/16:303

Förhör

- kritik mot bl.a. två polismän vid Polismyndigheten i Västra Götaland för beslut om gripande och hämtning till förhör 15/16:107

Förundersökning

- kritik mot bl.a. två polismän vid Polismyndigheten i Västra Götaland för beslut om gripande och hämtning till förhör 15/16:107

God man/förvaltare

- Försäkringskassan kritiseras för att ha nekat ett ombud att få ut uppgifter ur sin huvudmans ärende med motiveringen att huvudmannen hade god man 15/16:541
- kritik mot Överförmyndarnämnden i Lunds kommun för bristande motivering av ett beslut om entledigande av en god man och för ett svårbegripligt föreläggande till den gode mannen 15/16:596
- kritik mot Överförmyndarnämnden i Västerås stad för bristande motivering av ett beslut om att entlediga en god man 15/16:601

Grundläggande fri- och rättigheter

- allvarlig kritik mot dåvarande Polismyndigheten i Skåne för bristerna vid behandlingen av personuppgifter inom myndighetens kriminalunderrättelseverksamhet 15/16:126

- fråga om de rättsliga förutsättningarna för att i ett hyreskontrakt för boende på ett korttidsboende föra in klausuler som gav personalen rätt att bl.a. undersöka den boendes rum 15/16:417
- initiativvärende. Kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för generella ordningsregler om dator- och tv-spel 15/16:498
- kritik mot en enhetschef inom hemtjänsten för att hon uttryckt sig på ett sätt som inte varit förenligt med det s.k. repressalieförbudet i tryckfrihetsförordningen 15/16:642
- ifrågasatt inskränkning av yttrandefriheten för en professor vid ett universitet som på sin fritid på den s.k. mikrobloggen Twitter uttryckt sig nedsättande om en namngiven person 15/16:648

Hembesök

- kritik mot en socialförvaltning för genomförandet av ett oanmält hembesök hos en förälder i samband med att den andra föräldern skulle hämta ett gemensamt barn 15/16:388

Information

- uttalanden om den otydliga utformningen av ett föreläggande att betala s.k. tilläggsavgift i ett mål som överlämnats till Kalmar tingsrätt från Kronofogdemyndigheten 15/16:76
- kritik mot en socialnämnd för utformningen av ett brev i ett faderskapsärende 15/16:472
- kritik mot Överförmyndarnämnden i Lunds kommun för bristande motivering av ett beslut om entledigande av en god man och för ett svårbegripligt föreläggande till den gode mannen 15/16:596

Integritet

- allvarlig kritik mot dåvarande Polismyndigheten i Skåne för bristerna vid behandlingen av personuppgifter inom myndighetens kriminalunderrättelseverksamhet 15/16:126
- kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län för hur en kroppsbesiktning genomfördes; uttalanden om hänsynsprincipen vid urinprovstagning 15/16:154
- kritik mot Kriminalvården, anstalten Salberga, för att intagna som velat hålla gudstjänst hänvisats till en bostadsavdelning m.m. 15/16:279
- kritik mot en socialförvaltning för att bl.a. ha gjort ett besök på en kvinnas arbetsplats under förhandsbedömningen av en anmälan om oro för hennes barn 15/16:377
- fråga om socialförvaltningen under utredningen av ett ärende om försörjningsstöd på eget initiativ får söka information om sökandens förhållanden på internet 15/16:403

- fråga om de rättsliga förutsättningarna för att i ett hyreskontrakt för boende på ett korttidsboende föra in klausuler som gav personalen rätt att bl.a. undersöka den boendes rum 15/16:417

Jäv

- fråga bl.a. om en tjänsteman bör delta i handläggningen av ett ärende om han eller hon är s.k. vän på Facebook med någon av parterna i ett ärende 15/16:412
- fråga om bl.a. kontakter på Facebook har medfört att en handläggare vid Inspektionen för vård och omsorg (IVO) varit jävig vid handläggningen av ett tillsynsärende 15/16:526

Kommunicering

- kritik mot en socialnämnd för att nämnden hade beslutat att omplacera 16-åriga ensamkommande barn utan att barnen hade hörts i ärendet 15/16:399
- handläggningen av ett ärende om återkrav av ekonomiskt bistånd; fråga om ärendet innefattade myndighetsutövning och om den enskilde därför enligt 17 § förvaltningslagen borde ha beretts tillfälle att yttra sig innan nämnden beslutade om att kräva återbetalning 15/16:423

Långsam handläggning

- allvarlig kritik mot en rådman vid Skaraborgs tingsrätt för underlåten handläggning av fyra tvistemål under längre tid samt kritik mot lagmannen för underlåtenhet att agera för att få målen handlagda och avgjorda 15/16:57
- allvarlig kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt i ett mål om vårdnad om barn m.m. för den långa handläggningstiden, för avsaknad av tidsplan och för bristfällig processledning 15/16:83
- kritik mot Kalmar tingsrätt och mot två av tingsrättens domare i ett mål om vårdnad om barn m.m. för lång handläggningstid, för avsaknad av tidsplan, för bristfällig uppföljning av en utsedd medlares arbete och för att flera fattade beslut saknat stöd i lag 15/16:86
- uttalanden om handläggningstiderna hos Statens kriminaltekniska laboratorium 15/16:144
- kritik mot Kriminalvården, anstalten Hinseberg, för dels handläggningen av ett ärende om placering i avskildhet, dels att en intagens verkställighetsplan inte följts upp inom den föreskrivna tiden 15/16:180
- allvarlig kritik mot Kriminalvården för omfattande brister i en kriminalvårdsanstalts ärendehandläggning 15/16:271
- kritik mot en domare vid Förvaltningsrätten i Göteborg för långsam handläggning av ett mål om tillämpning av fängelselagen (2010:610) 15/16:306
- kritik mot Fastighets arbetslöshetskassa för bl.a. långsam handläggning 15/16:311
- kritik mot Migrationsverket för långa handläggningstider i tillståndsärenden 15/16:326

- fråga om en kommun kunde avvakta med att pröva en ansökan om personlig assistans därför att Försäkringskassan ännu inte hade tagit ställning till en framställning om assistansersättning 15/16:475
- Försäkringskassans handläggningstider i ärenden med utlandsanknytning 15/16:535
- tidsfristerna enligt 9 kap. 27 § plan- och bygglagen (2010:900) för handläggning av ansökningar om bl.a. bygglov får inte överskridas oavsett sökandens samtycke 15/16:561
- allvarlig kritik mot en byggnadsnämnd som upprepade gånger återremitterat ett ärende om bygglov för vindkraftverk till förvaltningen i stället för att slutligt avgöra ärendet 15/16:565

Myndighetsutövning

- kritik mot en socialförvaltning för genomförandet av ett oanmält hembesök hos en förälder i samband med att den andra föräldern skulle hämta ett gemensamt barn 15/16:388
- handläggningen av ett ärende om återkrav av ekonomiskt bistånd; fråga om ärendet innefattade myndighetsutövning och om den enskilde därför enligt 17 § förvaltningslagen borde ha beretts tillfälle att yttra sig innan nämnden beslutade om att kräva återbetalning 15/16:423
- kritik mot Överförmyndarnämnden i Västerås stad för bristande motivering av ett beslut om att entlediga en god man 15/16:601

Objektivitet, opartiskhet, saklighet

- kritik mot Migrationsverket för att regeringsformens krav inte har beaktats när webbansökningar prioriteras 15/16:326
- uttalanden om Migrationsverkets förteckning över offentliga biträden som är uppsatta för uppföljning m.m. 15/16:345
- kritik mot Migrationsverkets it-stöd för förordnande av offentliga biträden missgynnar personer som i och för sig uppfyller lämplighetskraven 15/16:354
- fråga bl.a. om en tjänsteman bör delta i handläggningen av ett ärende om han eller hon är s.k. vän på Facebook med någon av parterna i ett ärende 15/16:412
- kritik mot en handläggare vid en socialförvaltning för att hon vid genomförandet av en s.k. vårdnadsutredning agerat på ett sådant sätt att det funnits fog för att ifrågasätta hennes opartiskhet 15/16:456
- allvarlig kritik mot Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för bl.a. bristfälliga motiveringar av två beslut i ett tillsynsärende 15/16:507
- fråga om bl.a. kontakter på Facebook har medfört att en handläggare vid Inspektionen för vård och omsorg (IVO) varit jävig vid handläggningen av ett tillsynsärende 15/16:526
- kritik mot Kommunstyrelsen i Kalmar kommun för ett beslut om att inte handlägga framställningar från en viss person 15/16:653

Ombud/biträde/försvare

- uttalanden om en lista som används vid fördelningen av uppdrag som målsägandebiträde och som särskild företrädare för barn vid Malmö tingsrätt; även uttalande om domstolssekreterares behörighet att förordna sådana och lagmannens ställningstagande till en begärd överklagandehänvisning 15/16:50
- uttalanden om Migrationsverkets förteckning över offentliga biträden som är uppsatta för uppföljning m.m. 15/16:345
- kritik mot att Migrationsverkets it-stöd för förordnande av offentliga biträden missgynnar personer som i och för sig uppfyller lämplighetskraven 15/16:354

Omhändertagande

- allvarlig kritik mot en socialnämnd bl.a. för att nämnden hade ”verkställt” en domstols beslut om vårdnad genom ett omedelbart omhändertagande enligt LVU 15/16:442

Omprövning/ändring

- kritik mot Pensionsmyndigheten för hanteringen av en begäran om omprövning 15/16:544

Part

- kritik mot en socialnämnd för att nämnden hade beslutat att omplacera 16-åriga ensamkommande barn utan att barnen hade hörts i ärendet 15/16:399

Placering/omplacering

- kritik mot en socialnämnd för att nämnden hade beslutat att omplacera 16-åriga ensamkommande barn utan att barnen hade hörts i ärendet 15/16:399
- fråga om Statens institutionsstyrelses (SiS) skyldighet att anvisa plats vid särskilda ungdomshem 15/16:428
- fråga om socialnämnden vid omplacering av ett barn som vårdas enligt LVU ska fatta ett formellt placeringsbeslut redan när barnet påbörjar inskolning i ett nytt familjehem 15/16:452

Processledning

- allvarlig kritik mot en rådmann vid Blekinge tingsrätt i ett mål om vårdnad om barn m.m. för den långa handläggningstiden, för avsaknad av tidsplan och för bristfällig processledning 15/16:83
- kritik mot Kalmar tingsrätt och mot två av tingsrättens domare i ett mål om vårdnad om barn m.m. för lång handläggningstid, för avsaknad av tidsplan, för bristfällig uppföljning av en utsedd medlares arbete och för att flera fattade beslut saknat stöd i lag 15/16:86

Proportionalitetsprincipen

- kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län för att polisen i strid mot proportionalitetsprincipen gripit personer som misstänktes för en förseelse som endast kan medföra penningböter 15/16:99
- kritik mot Kriminalvården, anstalten Salberga, för att ha vidtagit åtgärder som inte legat inom myndighetens uppdrag m.m. 15/16:209

Restriktioner

- initiativvärende. Kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för generella ordningsregler om dator- och tv-spel 15/16:498

Rättelse

- kritik mot ordföranden i en utbildningsnämnd för hur en rättelse av ett beslut i ett justerat nämndprotokoll gjorts 15/16:582

Rättskraft

- kritik mot en rådmann vid Blekinge tingsrätt för den bristfälliga utformningen av en tredsdom 15/16:79

Samtycke

- kritik mot dåvarande Polismyndigheten i Östergötlands län som utan rättsligt stöd fotograferat och genomfört en identitetskontroll av en kvinna och hennes dotter i deras bostad 15/16:122
- fråga om de rättsliga förutsättningarna för att i ett hyreskontrakt för boende på ett korttidsboende föra in klausuler som gav personalen rätt att bl.a. undersöka den boendes rum 15/16:417

Sekretess

Sekretess mellan myndigheter/olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet

- kritik mot Polismyndigheten Värmland för att ha lämnat ut sekretessbelagda uppgifter till en socialnämnd 15/16:160
- kritik mot en läkare vid en psykiatrisk vårdinrättning som har lämnat ut en förälders journal till en socialnämnd för att användas i dotterns barnavårdsutredning 15/16:632

Sekretess gentemot enskilda

- allvarlig kritik mot vissa vårdgivare för att man har ingått avtal om journalföring med ett företag trots att detta inte varit förenligt med regelverket om sekretess inom hälso- och sjukvården 15/16:606

Övriga frågor

- kritik mot Kriminalvården, anstalten Hinseberg och Region Mitt, för att vissa uppgifter om en enskilds personliga förhållanden redovisats i beslut om särskild permission och placering i avskildhet 15/16:186
- kritik mot Kriminalvården, anstalten Umeå, för hanteringen av en handling med uppgift om att en viss intagen har ”skyddad id” 15/16:220

Serviceskyldighet

- kritik mot Migrationsverket för bristande service och tillgänglighet 15/16:340
- kritik mot Kommunstyrelsen i Kalmar kommun för ett beslut om att inte handlägga framställningar från en viss person 15/16:653
- kritik mot Regeringskansliet, Utrikesdepartementet som i flera fall inte uppfyllt grundlagens krav på att allmänna handlingar ska lämnas ut skyndsamt 15/16:665

Sjukvård

- initiativvärende. Allvarlig kritik mot en psykiatrisk klinik för att en patient som vårdats enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård, LPT, getts ECT-behandling utanför landstingets vårdinrättning 15/16:482
- initiativvärende. Kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för att man fattat beslut om att bältesläggning och avskiljande ”ska gälla i max 72 timmar” 15/16:488
- initiativvärende. Kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för generella ordningsregler om dator- och tv-spel 15/16:498
- viss kritik mot ett landsting för handläggningen av ansökningar om flytt av verksamhet från sjukgymnaster med samverkansavtal enligt (numera) lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi 15/16:518
- allvarlig kritik mot vissa vårdgivare för att man har ingått avtal om journalföring med ett företag trots att detta inte varit förenligt med regelverket om sekretess inom hälso- och sjukvården 15/16:606

Tidsfrist

- tidsfristerna enligt 9 kap. 27 § plan- och bygglagen (2010:900) för handläggning av ansökningar om bl.a. bygglov får inte överskridas oavsett sökandens samtycke 15/16:561
- frågor om tiden för överklagande m.m. 15/16:574

Tillsyn

- allvarlig kritik mot Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för bl.a. bristfälliga motiveringar av två beslut i ett tillsynsärende 15/16:507

- fråga om bl.a. kontakter på Facebook har medfört att en handläggare vid Inspektionen för vård och omsorg (IVO) varit jävig vid handläggningen av ett tillsynsärende 15/16:526
- initiativärende. Allvarlig kritik mot en byggnadsnämnd som, i stället för att ta ställning till en begäran om ingripande enligt plan- och bygglagen, lämnade över ärendet till en medlare 15/16:570

Tryck- och yttrandefrihet

- anmälan om Försvarets materielverks beslut att inrätta en s.k. visselblåsarfunktion 15/16:288
- kritik mot en enhetschef inom hemtjänsten för att hon uttryckt sig på ett sätt som inte varit förenligt med det s.k. repressalieförbudet i tryckfrihetsförordningen 15/16:642
- ifrågasatt inskränkning av yttrandefriheten för en professor vid ett universitet som på sin fritid på den s.k. mikrobloggen Twitter uttryckt sig nedsättande om en namngiven person 15/16:648

Tvångsmedel/tvångsåtgärder

Domstol

- allvarlig kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt som utan stöd i lag har beslutat om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation 15/16:62

Åklagare, polis och tull

- kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län för att polisen i strid mot proportionalitetsprincipen gripit personer som misstänktes för en förseelse som endast kan medföra penningböter 15/16:99
- kritik mot bl.a. två polismän vid Polismyndigheten i Västra Götaland för beslut om gripande och hämtning till förhör 15/16:107
- kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län för hur en kroppsbesiktning genomfördes; uttalanden om hänsynsprincipen vid urinprovstagning 15/16:154
- kritik mot dåvarande Polismyndigheten i Stockholms län för hanteringen av ett hävt beslag 15/16:165

Kriminalvård

- anmälan mot Kriminalvården, häktet Sollentuna, om de rutiner som häktet tillämpar när ett beslag har hävts och föremålet i fråga ska lämnas ut till någon som är intagen i häktet 15/16:171
- allvarlig kritik mot Kriminalvården för att en intagen under lång tid varit placerad i avskildhet m.m. 15/16:191
- kritik mot Kriminalvården, anstalten Salberga, för att ha vidtagit åtgärder som inte legat inom myndighetens uppdrag m.m. 15/16:209

- kritik mot Kriminalvården, häktet Sollentuna, för brister i dokumentationsplikten m.m. 15/16:231
- allvarlig kritik mot Kriminalvården för omfattande brister i en kriminalvårdsanstalts ärendehandläggning 15/16:271

Socialtjänst

- fråga om de rättsliga förutsättningarna för att i ett hyreskontrakt för boende på ett korttidsboende föra in klausuler som gav personalen rätt att bl.a. undersöka den boendes rum 15/16:417

Hälso- och sjukvård

- initiativvärende. Allvarlig kritik mot en psykiatrisk klinik för att en patient som vårdats enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård, LPT, getts ECT-behandling utanför landstingets vårdinrättning 15/16:482
- initiativvärende. Kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för att man fattat beslut om att bältesläggning och avskiljande ”ska gälla i max 72 timmar” 15/16:488

Umgänge

- kritik mot Kalmar tingsrätt och mot två av tingsrättens domare i ett mål om vårdnad om barn m.m. för lång handläggningstid, för avsaknad av tidsplan, för bristfällig uppföljning av en utsedd medlares arbete och för att flera fattade beslut saknat stöd i lag 15/16:86
- kritik mot en tidigare rektor vid en lågstadieskola för att skolan upprättat en överenskommelse om bl.a. en pappas umgänge med sitt barn i skolan 15/16:590

Underlåtenhet

- kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt för att i ett mål om vårdnad om barn m.m. ha underlåtit att upprätta en tidsplan för målets handläggning och för bristfällig kontroll över hur en utsedd medlare skötte sitt uppdrag 15/16:38
- kritik mot en rådman vid Skaraborgs tingsrätt för att han i ett ärende om adoption inte lät de biologiska föräldrarna yttra sig och för att han inte upplyste om konsekvenserna av adoptionen 15/16:47
- allvarlig kritik mot en rådman vid Skaraborgs tingsrätt för underlåten handläggning av fyra tvistemål under längre tid samt kritik mot lagmannen för underlåtenhet att agera för att få målen handlagda och avgjorda 15/16:57
- allvarlig kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt i ett mål om vårdnad om barn m.m. för den långa handläggningstiden, för avsaknad av tidsplan och för bristfällig processledning 15/16:83
- kritik mot Kalmar tingsrätt och mot två av tingsrättens domare i ett mål om vårdnad om barn m.m. för lång handläggningstid, för avsaknad av tidsplan,

- för bristfällig uppföljning av en utsedd medlares arbete och för att flera fattade beslut saknat stöd i lag 15/16:86
- Allvarlig kritik mot Försvarsmakten för att inte ha verkställt ett beslut från Statens överklagandenämnd 15/16:297
 - kritik mot Förvaltningsrätten i Uppsala för den bristfälliga handläggningen i samband med expedieringen av ett beslut i ett mål om omedelbart omhändertagande enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall, vilket lett till att den intagne var frihetsberövad 15 timmar för länge 15/16:303

Underrättelse

- kritik mot Kriminalvården, anstalten Skogome, för att inte ha fullgjort myndighetens underrättelseskyldighet till målsäganden enligt 35 § fängelseförordningen 15/16:244
- kritik mot Förvaltningsrätten i Uppsala för den bristfälliga handläggningen i samband med expedieringen av ett beslut i ett mål om omedelbart omhändertagande enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall, vilket lett till att den intagne var frihetsberövad 15 timmar för länge 15/16:303

Utredning/utredningskyldighet/utredningsansvar

- kritik mot bl.a. två polismän vid Polismyndigheten i Västra Götaland för beslut om gripande och hämtning till förhör 15/16:107
- allvarlig kritik mot en stadsdelsnämnd för flera brister i handläggningen av ett barnärende 15/16:382
- kritik mot en socialnämnd för att en förälder inte hade erbjudits tillfälle att delta i en barnavårdsutredning 15/16:392
- fråga om socialförvaltningen under utredningen av ett ärende om försörjningsstöd på eget initiativ får söka information om sökandens förhållanden på internet 15/16:403
- kritik mot en handläggare vid en socialförvaltning för att hon vid genomförandet av en s.k. vårdnadsutredning agerat på ett sådant sätt att det funnits fog för att ifrågasätta hennes opartiskhet 15/16:456
- Försäkringskassan har haft stöd för sin åtgärd att begära in visst utredningsmaterial i ett ärende om assistansersättning 15/16:531

Verkställighet

- allvarlig kritik mot Migrationsverket för bristande anvisningar till polismyndigheten i ett verkställighetsärende 15/16:367
- fråga om Statens institutionsstyrelses (SiS) skyldighet att anvisa plats vid särskilda ungdomshem 15/16:428
- allvarlig kritik mot en socialnämnd bl.a. för att nämnden hade ”verkställt” en domstols beslut om vårdnad genom ett omedelbart omhändertagande enligt LVU 15/16:442

Vårdnad/vårdnadshavare

- kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt för att i ett mål om vårdnad om barn m.m. ha underlåtit att upprätta en tidsplan för målets handläggning och för bristfällig kontroll över hur en utsedd medlare skötte sitt uppdrag 15/16:38
- allvarlig kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt i ett mål om vårdnad om barn m.m. för den långa handläggningstiden, för avsaknad av tidsplan och för bristfällig processledning 15/16:83
- kritik mot Kalmar tingsrätt och mot två av tingsrättens domare i ett mål om vårdnad om barn m.m. för lång handläggningstid, för avsaknad av tidsplan, för bristfällig uppföljning av en utsedd medlares arbete och för att flera fattade beslut saknat stöd i lag 15/16:86
- kritik mot en socialförvaltning för genomförandet av ett oanmält hembesök hos en förälder i samband med att den andra föräldern skulle hämta ett gemensamt barn 15/16:388
- allvarlig kritik mot en socialnämnd bl.a. för att nämnden hade ”verkställt” en domstols beslut om vårdnad genom ett omedelbart omhändertagande enligt LVU 15/16:442
- kritik mot en handläggare vid en socialförvaltning för att hon vid genomförandet av en s.k. vårdnadsutredning agerat på ett sådant sätt att det funnits fog för att ifrågasätta hennes opartiskhet 15/16:456
- kritik mot en socialförvaltning för hur genomförda samarbetsamtal har redovisats till tingsrätten 15/16:469

Överklagande

- uttalanden om en lista som används vid fördelningen av uppdrag som målsägandebiträde och som särskild företrädare för barn vid Malmö tingsrätt; även uttalande om domstolssekreterares behörighet att förordna sådana och lagmannens ställningstagande till en begärd överklagandehänvisning 15/16:50
- frågor om tiden för överklagande m.m. 15/16:574

BILAGA 10

The Swedish Parliamentary Ombudsmen

Report for the period 1 July 2014 to 30 June 2015

General information and statistics

During the period covered by the report, the following have held office as Parliamentary Ombudsmen: Ms Elisabeth Fura (Chief Parliamentary Ombudsman), Ms Lilian Wiklund, Mr Lars Lindström and Ms Cecilia Renfors. For a number of shorter periods the Deputy Ombudsmen Mr Hans Ragnemalm and Ms Cecilia Nordenfelt have dealt with and adjudicated on supervisory cases.

During the working year, 7,358 new cases were registered with the Ombudsmen; 7,143 of them were complaints (previous working year: 7,110, an increase of 33, i.e. 0.46%), and 78 were cases initiated by the Ombudsmen themselves as inspections or on the basis of observations made during inspections, newspaper reports or on other grounds. Another 137 cases concerned new legislation, where the Parliamentary Ombudsmen were given the opportunity to express their opinion on government bills, etc.

7,242 cases were concluded during the period, a decrease of 195 (–3%), of which 7,041 involved complaints, 72 were cases initiated by the Ombudsmen themselves and 129 cases concerned new legislation. It should be noted that the schedules overleaf show cases concluded during the period, not all cases lodged.

This summary also comprises a selection of summaries of the cases dealt with by the Ombudsmen during the period.

Schedule of cases initiated by the Ombudsmen and concluded during the period 1 July 2014–30 June 2015

Activity concerned	Closed without final criticism	Admonitions or other criticism	Prosecutions	Total
Courts of law	2	12	0	14
Administrative courts	1	1	0	2
Public prosecutors	1	5	0	6
Police authorities	10	2	0	12
Prison administration	9	5	0	14
Chief guardians	0	1	0	1
Social welfare	2	2	0	4
Medical care	2	4	0	6
Social insurance	1	3	0	4
Labour market authorities	0	1	0	1
Planning and building	0	2	0	2
Environment and health protection	1	0	0	1
Competition	1	0	0	1
Immigration	1	2	0	3
Freedom of expression, access to public documents	1	0	0	1
Total	32	40	0	72

Schedule of complaint cases during the period 1 July 2014–30 June 2015

Activity concerned	Dismissed without investigation	Referred to other agencies or other state organs	No criticism after investigation	Admonitions or other criticism	Prosecutions or other disciplinary proceedings	Preliminary criminal investigation. No prosecution	Guidelines for good administration	Total
Courts of law	386	3	7	13				409
Administrative courts	95		1	5				101
Public prosecutors	169		2	4				175
Police authorities	872	4	8	32				916
Custom services	6							6
Armed forces	8		2	3				13
Prison administration	713		58	67				838
Social welfare	1,182	2	26	65			2	1,277
Medical care	274		2	14				290
Social insurance	296		8	37				341
Labour market auth.	187			13				200
Planning and building	173		5	29				207
Enforcement	155		3	11				169
Municipal self-government	100		1	4				105
Communications	216		1	6				223
Taxation	150			6				156
Education	276	5	3	11				295
Culture	13							13
Chief guardians	57		2	12				71
Agriculture, environment, protection of animals	173		2	26				201
Immigration	253	1		14			1	269
County administration, control of lotteries, serving of alcohol	28							28
Housing	5							5
Employment of civil servants, etc.	58		1	1				60
Freedom of expression, access to public documents	312		8	82		2		404
Administration of parliamentary and foreign affairs; general elections	34							34
Miscellaneous	74		1	2				77
Complaints outside jurisdiction, complaints of obscure meaning	158							158
Total	6,423	15	141	457	0	2	3	7,041

2. Summaries of individual cases

The following is a selection of summaries of cases dealt with by the Ombudsmen during the period.

Public courts, etc.

Criticism of a judge at Blekinge District Court for the handling of a case regarding custody, etc. (6418-2013)

A court case regarding custody of children, etc., took three years and four months. The responsible judge is criticised for not establishing a time plan for the processing of the case. He is also criticised for having insufficient control over how a mediator, employed by the District Court, handled his duties.

Criticism of a judge at Skaraborg District Court in an enquiry regarding the handling of an adoption case (6120-2013)

A judge is criticised in connection with his handling of an adoption case for: 1) not allowing the biological parents to issue a statement in respect of the application for adoption; 2) not informing those concerned that an adoption decision would mean that the adoptive child – from a legal perspective, according to the Act on The Children and Parents Code – would no longer be considered to be the child of its biological mother.

Complaint against the chief judge at Malmö District Court regarding a list used in the distribution of assignments as counsel for the injured party, and as special representative for children, etc. (3586-2013)

The chief judge at Malmö District Court was reported for not having included three legal associates in a list of lawyers and other law graduates suitable for assignments as counsel for the injured party or as special representatives for children. In its decision JO notes that the list is a practical tool for the District Court in respect of appointing suitable persons to the above assignments, and that the list does not contravene Section 1, Chapter 9 of the Swedish constitution about objectivity and impartiality. JO therefore finds no reason to criticise the District Court in respect of its handling of the list. The Chief Judge was also reported for not having submitted an appeal referring to their position when this was requested by those concerned. Since the Chief Judge considered that her decision could not be appealed, she cannot, in JO's opinion, be criticised for expressing that view.

Serious criticism of a judge at Skaraborg District Court and criticism of the chief judge at the District Court for their slow processing of four civil disputes (6119-2013)

JO's inspection of Skaraborg District Court in October 2013 uncovered four civil disputes that had, basically, not been touched by the District Court since their receipt in August 2010. The judge responsible for these cases is seriously criticised. The District Court's chief judge is also criticised for their failure to act in order to get the cases processed and decided.

Serious criticism of a judge at Blekinge District Court who unlawfully decided to approve covert surveillance of electronic communications (387-2015)

A prosecutor applied to the Court for authorisation to conduct covert surveillance of electronic communications. The prosecutor suspected two individuals of conspiracy to commit grand larceny. She stated that the suspects planned to burgle a house and that they had been seen around the area of the house. To plan the burglary of a house and to be seen in the vicinity of the house is, however, not a criminal offence under the provisions on conspiracy to commit grand larceny and cannot, under the law, lead to a prosecutor being authorised to conduct covert surveillance of electronic communications. Despite this, the District Court issued her the authorisation she requested. The judge responsible has been seriously reprimanded.

Criticism of Svea Court of Appeal for the handling of an appeal which included a request for reference in accordance with Chapter 10, Section 20, first paragraph of the Code of Judicial Procedure (3644-2014)

Södertörn District Court rejected the applicant's claim for a dissolution of marriage because the District Court was not the approved court. The applicant appealed the decision to Svea Court of Appeal. The Court of Appeal did not issue leave to appeal. In JO's decision, the Court of Appeal is criticised for having not understood the applicant's appeal as a request for reference to the correct District Court, in accordance with Chapter 10, Section 20, first paragraph of the Code of Judicial Procedure, and consequently for not issuing leave to appeal in the case.

Criticism of a judge at Norrköping District Court as a result of the District Court having sentenced a person for an act for which he had not been charged (1371-2014)

A person was charged with, together and in collusion with others, having committed a robbery in a store. The District Court sentenced him for either having been in the store and having conducted the robbery itself, or for having driven a getaway vehicle from the crime scene. However, the prosecutor has not claimed that any of those involved had driven a getaway vehicle. The judge responsible has been reprimanded because the District Court sentenced the defendant for an act for which he had not been charged.

Complaint against Kalmar District Court regarding the formulation of an injunction to pay a supplementary fee in a case that had been transferred to the District Court from the Swedish Enforcement Authority (6998-2014)

Since 1 July 2014, the party that has presented a case before the Swedish Enforcement Authority must pay a supplementary fee when the case is transferred to the District Court. The plaintiff paid such a fee to Kalmar District Court despite having already been paid by the defendant for his claim, and thus no longer had an interest in the District Court examining the case. JO's decision notes that the injunction that the District Court sent to the plaintiff was not

clearly formulated, which is why he did not understand its meaning or the consequence of the payment being made. However, since the District Court had used a template provided by the Swedish National Courts Administration, the District Court is not subjected to any criticism.

Criticism of a judge at Blekinge District Court for their formulation of a default judgment (386-2015)

In a default judgment, the plaintiff's claim and the references to the circumstances on which the claim was based had been presented by reference to an appendix. The appendix comprised a surrender document addressed to the Swedish Enforcement Authority, along with copies of bank statements, invoices and giro payments. The JO decision notes that the circumstances to which the plaintiff referred in support of their claim – and therein the judgment's legal force – cannot clearly be inferred from the judgment. In addition, the number of appendices and their content made the judgment confusing and hard to read. The judge responsible is criticised for their formulation of the default judgment.

Serious criticism of a judge at Blekinge District Court for the handling of a case regarding custody of children, etc. (382-2015)

A summons application in a case regarding custody of children, etc., was submitted to the District Court on 5 March 2010 and was settled through a judgment on the documentation on 21 April 2015, i.e., a little over five years later. In the decision, the judge responsible has been severely criticised for the lack of time management, for inadequate process management and for the lengthy processing time of the case.

Criticism of Kalmar District Court and two of the District Court's judges for administration of a child custody case, etc. (7131-2014)

The matter regards a custody case in the District Court concerning three children aged 11, 9 and 3 at the time the case was initiated. The District Court appointed a mediator who was to attempt to have the parents come to a mutual agreement. The mediator was however unsuccessful in this regard. When the judgment was finally passed, two years and nine months after the case had begun, the children were 14, 12 and 6 respectively. In JO's decision, it is established that it must be considered a failure that a case concerning children took as long as two years and nine months to administer. The biggest causes of the long administration time were the lack of a schedule and inadequate follow-up of the mediator's work. The District Court is criticised for this. Besides the long administration period, three additional points have been noted in JO's review. 1. The District Court tasked two different individuals with interviewing the parties' two eldest children. It is not possible for a court to determine, without legislative backing, that a third party shall speak with a child. The judge who made the decision is thus criticised. 2. The District Court decided how a care institution should prioritise a referral relating to the children. There is no legislative backing for such a decision, and the judge who made this decision is thus criticised. 3. In three decisions on access between one of the parents and one of

the children, the District Court gave third parties – the mediator’s representative and an as-yet unappointed person who was to act as access support – the right to make decisions on the access in certain situations. However, the law does not permit this type of delegated decision-making, and the judge who made this decision is thus criticised.

Cases involving prosecutors, police and custom officers

Criticism of the Stockholm County Police Authority for, in breach of the proportionality principle, having apprehended persons suspected of offences which can only result in fines (457-2014)

The police apprehended three women for an offence against Södertälje Municipality’s local public order regulations. The women were apprehended as they lacked residence in Sweden and there was a risk that they, by leaving the country, would try to avoid criminal charges or sentencing. In the decision, the Parliamentary Ombudsman finds that apprehending the women for an offence which can only result in a monetary fine was in breach of the proportionality principle.

Criticism, including that levelled at two policemen at the Västra Götaland Police authority, for decisions in respect of the apprehension of suspects and their bringing to questioning (4761-2013)

J.R. was arrested on suspicion of raping his daughter after the daughter’s mother had filed a police report in conjunction with her leaving her daughter with him. JO notes that the decision to arrest J.R. was made based on insufficient information and vague grounds. The report referred to a crime that was supposed to have been committed several years ago, and which had already been the subject of a police report and investigation. There were therefore neither sufficiently strong suspicions of J.R. nor investigative reasons that justified an arrest. After J.R. had been in custody for about an hour, it was instead decided that he should be brought for questioning, without a preceding summons being issued. JO considers that this decision was also incorrect. It almost seems like this was a measure that was taken quickly when it became obvious that there were insufficient grounds for his arrest. The decision therefore reminds us that bringing suspects to questioning is not to be used as an alternative to arrest when the prerequisites for an arrest are not satisfied. The policemen who made the decision to arrest/bring to questioning respectively are criticised. The decision also addresses the measures taken when J.R. was taken into custody.

Criticism of the former Police Authority of Östergötland County for photographing and performing an identity check on a woman and her daughter in their home without the legal grounds for doing so (1422-2014)

Two police officers who had been called out to an apartment after a reported disturbance requested a woman and her 15-year-old daughter, who were living in the apartment, to produce identification and to stand against a wall to be photographed. The reason for this was so that their photographs could later be

compared with a surveillance film that showed two individuals who were suspected of theft. The woman and her daughter were not suspected of the theft, and the head of the investigation was not contacted before they were photographed. In a situation such as the one described, there are no grounds to take these measures, even if the officers were under the impression that the woman and her daughter had given their consent. In the decision, the former Police Authority of Östergötland County is criticised for photographing the woman and her daughter and for performing an identity check without sufficient legal grounds for taking these measures.

Serious criticism of the Police Authority in Skåne, at that time, for failings in the management of personal data in the authority's criminal intelligence organization (5205-2013)

Reports in the media that the Police Authority in Skåne, at that time, had an illegal register of more than 4,000 Roma individuals were investigated by the Swedish Commission on Security and Integrity Protection and prosecutors. Their investigations revealed that there were serious failings in the management of personal data in two databases kept by the police's criminal intelligence organisation. These databases contained data concerning several thousand people, a large number of whom could be presumed to be Roma. The failings included that the purpose stated for this use of personal data was far too general, that its use had not been logged, that culling had not taken place to a sufficient extent and that there was no indication of who were suspects. The JO have investigated who within the Police Authority was responsible for these failings. In her decision, the JO state that the failings ascertained had very serious consequences. Specifically, the lack of culling has resulted in the creation of a more or less permanent genealogical register concerning a large number of people of Romany origin. The two databases have become a de facto register of ethnic affiliation. According to the JO, the very clear division of responsibility within the Police Authority was a prerequisite for the failings in the databases. The decision-making system applied by the Police Authority to the management of personal data, in practice, resulted in decisions being made by people who lacked the requisite authority. The uncertainties in the division of responsibility meant that those involved were not aware of the extent of their responsibility. There was a lack of control over which databases were being created and very limited opportunities to detect any impropriety in them. Furthermore, there was a lack of technical opportunities to apply the authority's procedures for logging, culling and labelling of people who were not suspected of anything. The authority knew about this, but took none of the necessary steps to ensure compliance with the regulations concerning privacy protection. What happened demonstrates extensive and serious failings in the criminal intelligence organisation. Accordingly, the JO direct serious criticism at the Police Authority in Skåne at that time. It is the JO's opinion that those who were in charge of the county criminal investigation department at the time bear a great deal of the responsibility for these failings. However, responsibility for the fundamental failings in terms of the authority's organisational structure, instructions and practice rests on the shoulders of the Police Authority and its most

senior manager, the Chief Commissioner. The JO is also very critical of the head of the criminal intelligence service in Lund, who was responsible for the fact that these databases were actually created, and to the police officers who provided the information contained within them. The JO presumes that the new Police Authority are taking the necessary steps to guarantee compliance with the provisions concerning the protection of privacy in the Police Data Act throughout the entire authority.

Statement regarding processing times at the Swedish National Laboratory of Forensic Science (SKL) (441-2014)

The Parliamentary Ombudsman (JO) has investigated processing times at the Swedish National Laboratory of Forensic Science (SKL). It has emerged from the investigation that the processing time for any given case is affected by the time required for the examination itself and the degree of difficulty of the analysis. However, there are other circumstances that have an impact; for example, the volumes of cases of a similar nature is an important factor. For cases with large volumes, such as narcotic analyses, SKL has developed rapid processes with automated instruments and IT support. However, for cases with smaller volumes, which are handled by just a few officers, there is often idle time when the officers are working with other, higher priority cases. The processing time for a case is also affected by SKL's prioritisations. By and large, SKL has been organised so that it can handle priority cases, such as those involving detained persons or young people, as quickly as possible. There is no reason to object to this per se, since there are particular, statute-regulated requirements for these cases to be processed speedily. Such prioritisation does, however, lead to other cases not being processed within a reasonable length of time. The category of case where there is the greatest problem with long processing times is weapon examinations. SKL's records indicate that the processing times here have increased considerably in recent years. The situation is particularly serious for priority cases. It cannot be ruled out, for instance, that the processing times lead to the periods of detention being unnecessarily long. It is a fundamental legal right for a person not to be detained longer than necessary. All authorities involved in the chain of events are responsible for this. SKL has a responsibility to organise its operations and ensure that its resources are allocated as required so that preliminary investigations in which there is a particular need for urgency can be completed within a reasonable length of time, and that deadlines are met. For non-priority cases, SKL is of course also obliged to ensure the preliminary investigations can be conducted as speedily as possible. SKL and the Swedish National Police Board have stated that better collaboration and improved communication between the Police and prosecutors is a matter of urgency if processing times are to be improved. They hope for better collaboration and greater consensus as a result of the police organisation becoming a single authority at the start of 2015. The Parliamentary Ombudsman assumes that those within the new police authority will continue to devote their attention to the processing times at SKL and work actively to improve them.

Criticism of the Stockholm County Police Authority for how a body search was conducted; statements regarding the consideration principle when taking urine samples (3820-2013)

The Police Authority suspected the person submitting the report of having used narcotics and conducted a body search of him (urine sample taking). According to the report, the person was ordered by the police to leave the sample outdoors next to a bush. He felt violated by the situation. According to the Code of Judicial Procedure, a body search of a more extensive scope shall be conducted indoors and in private. The taking of urine samples is often of such a nature that it must be considered to be a body search of a more extensive scope, but there are exceptions. The deciding factor should primarily be if the person needs to expose themselves to only a small extent. For reasons of integrity, the starting point should be that urine sample taking is done indoors in private, even when it is not extensive in nature. However, the sample should be given outdoors in connection with the apprehension if the suspect personally expresses a wish to do so and if the sample can be taken in sufficient privacy and with the dignity necessary, taking the suspect's personal circumstances into consideration. In the decision, the Parliamentary Ombudsman finds that the body search was not extensive in nature. Taking into account what the report states regarding the incident, the sample should have been taken at a nearby police station.

Criticism of the Police authority in Värmland for submitting confidential information to a social welfare board (682-2014)

A woman was suspected of drunken driving and crimes against the Narcotics Drug Law (own use). Since she had an under-age son (born in 1999) the Police authority in Värmland made a "report due to concern" to the social welfare board. The report was made despite the fact that the sample taken only showed positive results for substances found in painkillers for which she had a prescription. The preliminary investigation in respect of the crimes was subsequently closed. Information from preliminary investigations is covered by confidentiality regulations. Police officers have a duty to make a report to the social welfare board when they encounter in their activities, or suspect that a child is in danger; the confidentiality regulations do not then apply and such information can be submitted. However, such information is not to be submitted as a matter of routine. Each individual case should always be assessed on its own merits. When the Police authority submitted the information regarding the suspected crimes to the social welfare board, it must, in JO's opinion, have been obvious that the woman was no longer suspected of any crime, and that she had purely been using normal medication, for which she had a prescription. The information did not give grounds for suspicion that her child was in danger and did not therefore entail a duty to report. The Police authority is criticised for its decision to submit the information.

Criticism of the Stockholm County Police for the handling of a revoked confiscation (1268-2014)

A woman found a large sum of money, which she handed in to the police. The money was registered as lost property, and it was stated that the finder made a claim on it, and on a reasonable reward. On the following day, the police launched a preliminary investigation into the suspected receipt of stolen money and confiscated the money. The preliminary investigation was however closed after a short period and the confiscation was revoked. The police's assessment was that the money could no longer be considered lost property. Instead, it was handled in accordance with the Act on procedures for confiscated goods and lost property, etc. According to this act, the money shall be reported to the State, unless the owner or another entitled party makes a claim on it. The confiscated money should rightfully have returned to being handled in accordance with the provisions in the Lost Property Act. The police's handling of the revoked confiscation meant that the finder was at risk of losing their rights in accordance with the Lost Property Act. The Stockholm County Police is thus criticised for its handling of the case.

Prison and probation services

Complaint against the Swedish Prison and Probation Service's Sollentuna detention facility, regarding the procedures that the facility applies when a seizure has been revoked and the object in question is to be handed over to an inmate of the facility (4689-2013)

A detention facility employee has questioned the procedures that the Sollentuna detention facility applies when a seizure has been revoked and the object in question is to be handed over to an inmate of the facility. According to the person filing the report, receipt of the object is acknowledged by the facility's staff and not by the inmate themselves. In the Chief Parliamentary Ombudsman's decision it is noted that the Code of Judicial Procedure contains no requirement for the person to whom the object is returned to personally acknowledge receipt. It is also noted that the Police in many cases do considerably more than that demanded by the rules of the Code, which states that they are to inform the person in question that their goods have been seized, or inform the person in question that the seizure has been revoked and that the object can be picked up. In the light of the difficulties that a person who is detained may have in preserving their interests, the Chief Parliamentary Ombudsman takes a positive view of police officers who help out in these situations. However, the approach of the Police does raise certain questions, in the Chief Parliamentary Ombudsman's opinion. One question is, for example, if it would not be more reasonable to let the detainee themselves decide what should be done with the object. Another question that arises is how the responsibility for the storage of an object will work when the object is submitted or sent to the detention facility, and not received personally by the detainee. This can in turn be significant if the inmate wishes to direct a claim for damages against the authority storing the object. In conclusion, the Chief Parliamentary Ombudsman sees that there

are several doubts concerning how the Police and the Prison and Probation Service are to act when a seizure has been revoked and the object in question is to be handed over to an inmate of a detention facility. The Chief Parliamentary Ombudsman makes no criticism of how the authorities currently work in these situations, but assumes that the Police and Prison and Probation Service will review what they should do to bring about procedures that are effective and adaptable, and which at the same time guarantee that the individual's interests are taken into consideration.

Criticism of the Swedish Prison and Probation Service's Hinseberg facility regarding the handling of a case where an intern was placed in isolation and where their implementation plan was not followed up on within the prescribed time (6766-2013)

According to the person filing the report, the Hinseberg facility, in their decision to place an intern in isolation, referred to documents which the intern was not aware of or could comment on until after the decision was made. According to the Prison and Probation Service, the documents were a letter which the intern had written herself. The Prison and Probation Service has also stated that the information in the letter was not of crucial importance for the outcome of the case. The Parliamentary Ombudsman's decision finds that the information could hardly be considered unimportant, as the Hinseberg facility referred to it in the decision. The fact that the information was from the intern's letter should, according to the Parliamentary Ombudsman, not be afforded any significance. The Hinseberg facility is criticised for the fact that the intern was not informed that the information in the letter had been included in the case and was not given opportunity to comment on the information before a decision was made in the case. In the decision, the Hinseberg facility is also criticised for not following up on the intern's implementation plan within the prescribed time period.

Criticism of the Swedish Prison and Probation Service's Hinseberg institution and region Mitt for reporting certain information about an individual's personal circumstances in decisions concerning leave and placement in isolation (392-2014)

Hinseberg and region Mitt have reported information from a forensic psychiatric investigation in several decisions concerning placement in isolation and special leave. The report concerning the forensic psychiatric investigation is encompassed by the so-called correctional confidentiality in Chapter 35, Section 15 of the Public Access to Information and Secrecy Act (2009:400). In their decision, the JO states that, because the Prison and Probation Service's decisions are generally in the public domain, it is important that decision-makers carefully consider what information about the individual needs to be reported in a decision. This consideration must take into account the requirement for justification pursuant to Section 20 of the Administrative Procedure Act (1986:223) and the individual's interest in sensitive information not being disclosed. The Prison and Probation Service is criticised for having reported information from the forensic psychiatric investigation in the decisions. It is the

JO's understanding that it would have been possible for the Prison and Probation Service to refrain from reporting certain information obtained from the forensic psychiatric investigation in the decisions in question without having to disregard the requirement to justify the decision.

Grave criticism of the Swedish Prison and Probation Service for an intern being placed in isolation for a long time, etc. (1277-2014)

An intern had been guilty of serious violent crime against another intern and was then placed in isolation at the Hinseberg prison for a long period. In the decision regarding isolation, the facility has noted that the intern needs to be placed in a section with special control. The Prison and Probation Service has stated that the facility currently lacks sections that allow such internal differentiation. In the decision it is stated that a lack of resources or possibility of internal differentiation does not constitute grounds for keeping an intern isolated from other interns. The Prison and Probation Service receives grave criticism for its actions.

The actions of the Swedish Prison and Probation Service's detention centre in Borås in connection with separating a woman from her infant child through deprivation of liberty (1697-2014)

In conjunction with a young woman being placed in custody, she was separated from her six-week-old son, whom she was breast-feeding. The woman applied for leave. Before the application was reviewed by the detention centre, personnel from both the medical services and the social services had contacted the detention centre and emphasised the importance of allowing the woman to be with her son. The reason for this was the need for bonding between the mother and child. The detention centre rejected the application for leave. In its decision the detention centre, among other things, stated that since leave in accordance with the Act on Detention can only be granted for short periods, the purpose of the "bonding theory" could not be fulfilled. According to the Chief Parliamentary Ombudsman, it is inappropriate for a detention centre to make these types of assessments, as it is not part of the Prison and Probation Service's remit to make such considerations. Instead, the detention centre's assessment should have been limited to the matter of whether there were especially urgent grounds to approve the application and if there were security concerns that would stop the granting of leave. Considering such facts as the leave application concerned a mother's contact with an infant which was still being breast-fed, the Chief Parliamentary Ombudsman believes it to be clear that the requirement for especially urgent grounds was met. In its decision, the detention centre also stated that it could not be "ruled out" that the woman could commit crimes or abscond from leave. According to the Chief Parliamentary Ombudsman, it is unreasonable to have such far-reaching requirements when examining an application for leave. There is always a risk that an intern mismanages their leave, but the risk of this varies between cases. When examining the application, the detention centre must therefore make an assessment of how big the risk is, and then weigh this against the intern's need for leave. The detention centre can then determine

if it is reasonable that the intern is allowed to spend time outside of the detention centre.

Criticism of the Swedish Prison and Probation Service, Salberga Prison, for taking measures not within the bounds of the authority's commission, etc. (1924-2014)

In connection with placing inmates in solitary confinement, the Prison and Probation Service, Salberga Prison, has regularly turned off the water in the inmates' living quarters. According to the prison, this measure is taken in situations where it is suspected that the work of the prison staff, and also in some cases the Police, can be hindered. In the opinion of the Chief Parliamentary Ombudsman, this is a restrictive measure. The decision states that it is not possible to assert that in every case it would be disproportionate to turn off the water, so turning off the water in every case thereby constitutes an illegal method. However, such a measure is not to be used indiscriminately and it must be preceded by an assessment of proportionality. The Prison and Probation Service's commission does not extend to taking initiatives to secure evidence on behalf of other authorities. It is therefore surprising, according to the Chief Parliamentary Ombudsman, that the prison would regularly turn off the water to prevent hindering the work of the Police. The Prison is criticised for having acted outside the bounds of the Prison and Probation Service's commission. The decision furthermore contains statements regarding the inmates' right to an hour of outdoor activity per day and the hiring of interpreters.

Criticism of the Swedish Prison and Probation Service, Umeå Prison, for the handling of a document containing information pertaining to a certain inmate with "protected identity" (1993-2014)

The complainant's identity is marked with a "secrecy indicator". According to the complainant, documents containing his name and the information that he has a "protected identity" have been handled in a way that would allow other inmates access to them. As far as the prison in Borås is concerned, it has not been possible to determine what type of document was involved. JO notes in the decision that there is no cause to reprimand the prison in Borås. On the other hand, the prison in Umeå is reprimanded for handling an attendance sheet used at a medical examination in such a way that there was a risk of other inmates seeing the information that the complainant has a "protected identity". JO states in the decision that, in the choice of whether or not to write "protected identity" on a document, the Prison and Probation Service must take various different interests into consideration. On the one hand, the authority needs to use this note in various contexts as a warning to its own staff. On the other hand, it is of course in the inmate's interest that there is no risk that the information regarding their protected identity is revealed. If the Prison and Probation Service chooses to write "protected identity" on a document, this document must, according to JO, be handled in a way that ensures that this information cannot be revealed.

Criticism of a civil servant from the Swedish Prison and Probation Service's Skänninge institution for having replaced suspected narcotics found in the facility with baking powder (2299-2014)

When staff found suspected narcotics in the institution's workshop, an inspector from the Prison and Probation Service decided that the powder found would be replaced with baking powder. All the inmates that had been in the workshop was then searched. The aim of this action, according to the Prison and Probation Service, was to attempt to gain clarity as to who was involved in the suspected trade in narcotics. The JO considers it to be very serious that the Prison and Probation Service has in this case assumed the police's role of investigating an offence subject to public prosecution. The inspector from the Prison and Probation Service is seriously criticised for their actions. The JO is also critical of the fact that the institution did not report the discovery of the suspected narcotics to the police.

Criticism to the Swedish Prison and Probation Service, Sollentuna Remand Prison, for shortcomings in terms of its obligation to keep records, etc. (4313-2014)

An inmate was placed in solitary confinement during their internment at the Sollentuna Remand Prison. At the time of this confinement, the inmate was 17 years old, and should therefore be considered a minor. In the decision, the Chief Parliamentary Ombudsman emphasises that the Prison and Probation Service must exercise great caution when subjecting minors to coercive measures. If a minor is placed in solitary confinement, the Prison and Probation Service has a particular responsibility to ensure on the one hand that the solitary period is as brief as possible, and on the other that measures are taken to interrupt the isolation. Furthermore, the proportionality assessment that is always to be conducted in connection with coercive measures must place particular emphasis on the fact that the measure involves a minor. In the decision, the Chief Parliamentary Ombudsman reprimands Sollentuna Remand Prison for not having documented the reasons for limiting the inmate's access to clothing during one instance of solitary confinement.

Criticism of the Swedish Prison and Probation Service's Skogome institution for not having discharged the Service's obligation to inform the injured party in accordance with Section 35 of the Prison Ordinance (5182-2014)

Pursuant to Section 35 of the Prison Ordinance, if an inmate serving a sentence for a crime that has been directed at someone's life, health, freedom or peace, the injured party has to be asked whether they wish to be informed about, for example, the inmate's leave and when the inmate is to be released. In their decision, the JO stress the importance of the Prison and Probation Service complying with this obligation. The Prison and Probation Service's Skogome institution is criticised for failings in its handling of the injured party's request to be kept informed in accordance with the stated provision.

Criticism of the Swedish Prison and Probation Service, Fosie Prison, for shortcomings in the processing of requests for outdoor access, etc. (5775-2014)

Whilst interned at the Swedish Prison and Probation Service's Fosie Prison, an inmate was granted supervised leave on several occasions in order to receive treatment at a hospital. The investigation shows that the accompanying staff member was regularly present in the examination room as the inmate was examined by the physician. The secrecy implemented within the health services takes precedence over that applied by the prison and probation services. This, in combination with it being fairly common for inmates to undergo private and sensitive examinations when visiting the hospital, means that the basic procedure, according to the Chief Parliamentary Ombudsman, must be for the inmate to be examined by a physician in private, even when they are on supervised leave. Penal institutions have a great responsibility, in consultation with the hospital in question, to plan hospital visits in such a way that the accompanying staff member does not have to be present during the examination. In the decision, the Fosie Prison is also criticised for shortcomings in the processing of a request for outdoor access.

Severe criticism of the Swedish Prison and Probation Service, Jönköping Remand Prison, for shortcomings in the treatment of an inmate, etc. (6413-2014)

At the end of October 2013, the Prison and Probation Service requested the Police to transport an elderly woman to a prison for the execution of a short term of imprisonment. The request was carried out by the Police on 28 August 2014 and the convicted person was brought by the Police to the remand prison in Jönköping. Upon arrival at the remand prison she was put under surveillance due to her advanced age and her "uncertain" state of health. The remand prison took no further measures to investigate her condition, such as having her examined by medical staff. Not until the day after her arrival did she meet with the remand prison nurse, and she was transported to the prison in Ystad later that day. On 30 August, an on-call physician noted that the inmate was confused and dehydrated, and that she needed to be taken to hospital immediately. The JO decision severely criticised the remand prison in Jönköping for not giving the inmate access to the healthcare she needed, and for deciding to have her transported to the prison in Ystad despite her poor health. The remand prison is also criticised for not informing the Prison and Probation Service's placement unit of the inmate's condition, which resulted in the prison not being able to prepare for her arrival and to a delay in finding a more suitable placement. The prison in Ystad is also criticised for waiting to alert the on-call physician, even though the inmate was in such a poor condition that she was found on the floor of her quarters. The JO decision also contains statements regarding the Prison and Probation Service's procedures to request Police assistance in transporting convicted persons to prison.

Serious criticism of the Prison and Probation Service for serious shortcomings in the processing of cases by a prison facility (6760-2014)

In conjunction with an inspection of the Prison and Probation Service, Kalmar Prison, serious shortcomings were identified in the prison's processing of misconduct cases and cases concerning the placement of inmates in isolation. JO's decision noted that there have been errors and deficiencies on a scale that is totally unacceptable. Among other things, the processing of the misconduct cases has dragged on. One of the explanations for this is that the prison has for some time had an acting Prison Governor who has had to handle a "change-over period". The decision states that this cannot be interpreted in any other way than that the deputy initially did not have sufficient knowledge to be able to carry out his work tasks. According to the Chief Parliamentary Ombudsman, the Prison and Probation Service must have such an organisation in place that change-over periods do not arise. It is not in keeping with the Act on Imprisonment's requirements regarding expedited procedure that misconduct cases remain unprocessed due to holidays, illness, staff turnover or the like. The decision also notes that Kalmar Prison bears a large part of the responsibility with regard to detecting and correcting any deficiencies that have been found in the processing of cases. However, the prison is not solely responsible. The region and the Prison and Probation Service's Head Office have also failed in their inspections of the prison's case processing and in their responsibility to ensure that the staff have the competence required for the job. The extent of the errors and deficiencies identified have resulted in serious criticism being directed at the Prison and Probation Service. The decision also contains a statement regarding what is to be considered an acceptable processing time in misconduct cases, as well as a statement regarding the lack of uniform procedures for how cases with a lengthy processing time are to be handled.

Criticism of the Swedish Prison and Probation Service, Salberga Prison, as a result of inmates who have chosen to hold a religious service having been directed to a residential unit, etc. (222-2015)

For security reasons, the Swedish Prison and Probation Service, Salberga Prison, directed a number of inmates to hold a religious service in a residential unit. The unit also housed inmates who did not wish to participate in the service. The Chief Parliamentary Ombudsman's decision expresses an understanding that those inmates who did not want to participate in the service felt that they did not have any choice but to be in their rooms during the service. The conducting of the service has therefore entailed a restriction for those inmates who chose not to participate. The public has an obligation to respect an individual's choice to practice religion as well as to refrain from doing so. Furthermore, religious belief is a private matter that no-one should be compelled to present to others against their will. In light of this, the Chief Parliamentary Ombudsman finds it to be wholly inappropriate to conduct a religious service in a locked residential unit where there are inmates who do not wish to participate. The prison has received criticism for its actions. The decision also underlines that, for the inmates, the opportunity to participate in a religious service in a multi-faith room can represent an important element in reducing the

negative consequences of the deprivation of liberty. Conducting religious services in a multi-faith room as opposed to a production unit is also an important part in treating the inmates with respect. Moreover, such an arrangement – unlike when a service is conducted at a residential unit or directly adjacent to it – means that the inmates participating in a religious service do not need to disclose their faith to other inmates. According to the Chief Parliamentary Ombudsman, this means that, if a prison has a multi-faith room, religious services should only be held elsewhere in the prison in exceptional cases. The decision also criticises the Swedish Prison and Probation Service, Salberga Prison, for having organised the operations in such a way that visitors have been able to access sensitive personal information about the inmates. This was not the prison's intention.

The armed forces

Report regarding the Swedish Defence Materiel Administration's decision to introduce a "whistle-blower" function (2242-2014)

The Swedish Defence Materiel Administration (FMV) has introduced a "whistle-blower" function. The function provides both FMV employees and its customers with the opportunity to report any suspicions they may have in respect of serious irregularities concerned with the Administration's activities. In a complaint made to the Parliamentary Ombudsman (JO) it has been claimed that the whistle-blower function contravenes the freedom of information that is protected by the Swedish constitution, and that it is therefore contrary to the open approach adopted within the Administration. Furthermore, the report claimed that FMV promised anonymity for whistle-blowers. For this reason, the complainant has requested that JO should investigate whether the introduction of such a function is consistent with applicable laws, and whether it is possible for FMV to uphold its promises of anonymity. The Chief Parliamentary Ombudsman states in her decision that the design of the FMV whistle-blower function makes it clear that the intention is not to compete with the freedom of information that is protected by the Swedish constitution. It is, rather, a matter of supplementing this freedom, and in principle the Chief Parliamentary Ombudsman has no objections to an authority introducing such a function. The FMV whistle-blower function has been examined and there have been no situations where the Administration has promised anonymity to the party reporting the information. Instead, the Chief Parliamentary Ombudsman notes that FMV has made it clear that the reports are treated as public documents, and that reporting parties wishing to remain anonymous may refrain from providing their personal details. The Administration has therefore been clear in respect of the actions to be taken by those wishing to remain anonymous. The report also submits observations that FMV engaged an outside company to receive the reports and anonymise them, and in respect of the design of the Administration's policy documents. Apart from a minor observation regarding the design of the policy document, the Chief Parliamentary Ombudsman has no opinion with regard to the manner in which FMV has chosen to design its whistle-blower function.

Serious criticism of the Swedish Armed Forces for not having executed a decision from the National Board of Appeal (3803-2014)

An applicant who had not been accepted for training in the Armed Forces appealed the decision to the National Board of Appeal. In connection with the processing of the appeal, the Board requested that the Armed Forces supplement the case with the data which it had at its disposal when the decision was made. For reasons of confidentiality, the Armed Forces chose not to submit the requested documents. The Board examined the case and found that the appellant should have been offered the training place for which he/she applied. The Board of Appeal subsequently passed the case on to the Armed Forces for them to take the necessary measures. Instead of offering the applicant a place on the training course, the Armed Forces chose to place the person on the application list for the following year's training. In a re-examination, the Armed Forces then stated that the applicant did not satisfy the required profile and therefore could not be offered a training place. When a case is examined at the National Appeals Board, the reviewing body puts itself in the position of the decision-making authority. When an appeal is granted, the principal rule is that the authority appealed against issues a positive correction, i.e., it communicates a decision, the content of which is what should have been communicated from the start. For a decision made by a superior instance to have the intended effect, the lower instance must dutifully apply the decision. In the opinion of the Parliamentary Ombudsman, this meant that the Armed Forces, without re-examining the application, should have offered the applicant a place on the training course as soon as the opportunity to do so arose. By not doing so, the Armed Forces ignored a fundamental principle of administrative law, and for this they are seriously criticised.

Administrative courts

Enquiry. Criticism of the Administrative Court in Uppsala for its actions in connection with the dispatch of a decision in a case of immediate forced custody in accordance with the Care of Abusers (Special Provisions) Act (LVM) (6067-2013)

A court decided that a person admitted for care in an "LVM home" should be released immediately. The court informed the LVM home by fax at 17.05. However, the LVM home first became aware of the faxed message at 07.55 the following day. The internee was therefore detained for 15 hours too long. The court is criticised for not having attempted to inform the LVM home by telephone.

Criticism of a judge at the Administrative Court in Gothenburg for the slow processing of a case concerning the application of the Prisons Act (2010:610) (3551-2014)

A person who was an inmate in a penal institution was to be conditionally released on 27 July 2014. The Swedish Prison and Probation Service had rejected

his application for expanded release, and he appealed the rejection to the Administrative Court. The case arrived in the Court on 10 February 2014 and was not settled until 25 June of the same year. The judge responsible is criticised.

Central government agencies

Criticism to Fastighets arbetslöshetskassa [an unemployment benefit office] for slow processing and the lack of justification for a decision made in a case regarding unemployment benefits (6945-2013)

Fastighets arbetslöshetskassa rejected an application from L.H. for unemployment benefits, with the justification that she had not submitted the requested documents showing that she fulfilled the requirements to qualify for compensation. The unemployment benefit office referred to a section of law that regulates the formal requirements for an application. JO notes that the wording of the justification makes it difficult to understand whether an actual assessment of the case has been made, and that the fundamental requirements for a decision justification have therefore not been met. JO is also of the opinion that the processing time was too long. L.H. appealed the decision of the unemployment benefit office. After submitting supplementary documents, she was told that Fastighets arbetslöshetskassa would change their decision and that they would refer the case back to the benefits officer for a new assessment. Around five months after the appeal had been received, the office made a final decision in the case. JO states that it is unacceptable to have such a long processing period in an appeals case. Furthermore, the decision also calls to mind the fact that JO has previously stated that a case cannot be referred back within the unemployment benefit office, and that the reassessment should not be divided into different stages.

Complaint against the Swedish Estate Agents Inspectorate regarding the agency's case management, etc. (6576-2014)

The case addresses the Swedish Estate Agents Inspectorate's record keeping, firstly in the register of real estate agents and secondly in the agency's official register. An estate agent has reported the Swedish Estate Agents Inspectorate for not deleting or adjusting information in the agency's register and disclosing inaccurate information about him. The Chief Parliamentary Ombudsman's decision notes that both registers are kept for different purposes and that this influences the information contained in the registers and how long this information is retained. Unlike the register of real estate agents, there is no specific provision regarding the sorting out of the Swedish Estate Agents Inspectorate's official register. Instead, it is the Archives Act and the Archives Ordinance that govern the agency's opportunity to delete public documents. According to the Archives Ordinance, the National Archives [Riksarkivet] issues directions regarding the sorting out of documents. The directions that the National Archives have issued regarding the Swedish Estate Agents Inspectorate state inter alia that, in regulatory cases, only certain register excerpts, documents of no significance for the assessment and appeal instructions may be deleted. In light of this, the Chief Parliamentary Ombudsman states that she finds no reason to

state any opinions about the Swedish Estate Agents Inspectorate's record keeping and the fact that the agency, in accordance with the provisions of the Swedish Freedom of the Press Act, disclosed an excerpt from its register. The Chief Parliamentary Ombudsman is of the same opinion as the Swedish Estate Agents Inspectorate regarding the unfortunate incident where the disclosed register excerpt led to inaccurate information on the estate agent being published in an article. According to the Chief Parliamentary Ombudsman, the Swedish Estate Agents Inspectorate cannot be blamed for this.

Migration

Criticism of the Swedish Migration Board for long processing times in permit cases and for failing to observe constitutional requirements when prioritising on-line applications (5497-2013)

Following several complaints, JO initiated an audit of the Swedish Migration Board's processing times in respect of applications for residence permits due to family connection and work, and for residence permit cards, for the period 2011-2013. The audit also addressed the differences in processing times between on-line and paper applications, and between applications for work permits from certified employers and others. It emerged from the audit that the processing times are, in many cases, unreasonably long, and that they regularly exceed the constitutionally-regulated limits by some distance. The Swedish Migration Board has stated that the long processing times have primarily been caused by the number of asylum seekers having massively exceeded the number forecast. However, based on the information presented by the Board, it is difficult to see how this alone can explain the long processing times. Furthermore, the information provided by the Board suggests that they have prioritised simple cases at the expense of more extensive or complicated cases in a manner that is unacceptable. The Swedish Migration Board is criticised for its long processing times and for the fact that constitutionally-regulated time limits are regularly exceeded. The audit also shows that, for several different types of cases, there is a considerable difference in the processing time for on-line applications and paper applications. The Board has stated that, in order to encourage people to apply on-line, it has chosen, in cases where the applications are otherwise identical, to prioritise on-line applications ahead of paper applications. This procedure is deemed inconsistent with the equality and objectivity principles found within the Swedish constitution. The Swedish Migration Board is criticised for this. However, the case data gives no reason to criticise the system in respect of certified employers. It does however raise several questions that may need to be addressed in another context. There is reason to believe that the processing times have increased still further since the audit period. Developments in this area are therefore to be closely monitored. During 2015 JO will be visiting the Swedish Migration Board and its management in order to establish a detailed and current picture of the Board's processing times, its priorities and its procedures.

Criticism of the Swedish Migration Board in respect of deficient service and accessibility, and regarding an incorrect decision (3549-2013)

During 2013 JO received an unusually high number of complaints concerning deficiencies with regard to the Swedish Migration Board's service and accessibility. The decision addresses one of the complaints and the general opportunities that the general public have for contacting the Board via telephone and e-mail. The investigation finds that the Board has had problems handling individuals' telephone calls and e-mail enquiries in an acceptable manner, and also that the Board has taken certain measures to correct these problems, including introducing a "call back system" within its customer service department. However, in order to satisfy the requirements of the Administrative Procedure Act in respect of service and accessibility, private individuals must also be able to come into contact with the Board's various different units within a reasonable length of time. The complaints received by JO show that the Swedish Migration Board does not always satisfy this requirement. The Swedish Migration Board is criticised for shortcomings in respect of its service and accessibility. Nor can the Board escape criticism for having communicated an incorrect decision regarding the registration of the right of residence. Since the number of complaints of deficiencies in the Board's service and accessibility is still relatively high, JO must continue to devote attention to this issue.

Statement regarding the Swedish Migration Board's list of public legal counsels who are subject to monitoring, supervision and control (4500-2013)

The Swedish Migration Board entered the name of a lawyer on a "List with names of public legal counsels who are subject to monitoring, supervision and control" since the Board had reason to question his suitability. According to the Board, the list is an aid used when assessing the suitability of public counsels to be appointed to specific cases, but it is not meant as an indication of incompetence. In its decision, JO states that the Swedish Migration Board has a responsibility to ensure that the counsel appointed is sufficiently competent for the task in hand, and that the Board must have a system whereby it can monitor and document the skills and/or deficiencies displayed by public counsels. Bearing in mind the far-reaching consequences that could result from a counsel being placed on the list, it is important that this action is considered thoroughly and is factually justified. Only circumstances implying that the counsel's suitability must be questioned should be noted. The negligence of the person concerned must have reached a certain degree of seriousness and the information must be specified and objectively ascertained. Furthermore, it is important that the actual procedure satisfies fundamental requirements in respect of legal security. The decision develops how this can be safeguarded. The lawyer was placed on the list because he had not appealed a decision that found against the plaintiff, despite the fact that it had not been clarified that he had been assigned by the plaintiff to appeal on his behalf. In JO's opinion, it is doubtful whether his actions are of a sufficiently serious nature that his suitability as a public counsel should be questioned. However, the decision to place him on the list lies within an acceptable discretionary margin. There is therefore insufficient reason to level any criticism at the Swedish Migration Board.

Criticism that the Swedish Migration Board's IT support system for appointing public legal counsels discriminates against persons who do actually satisfy the suitability requirements (5920-2013)

When a public counsel is to be appointed, the Swedish Migration Board's IT support system for the administration of information regarding public counsels suggests, in the first instance, a lawyer or a legal associate at a law office. Other persons are only suggested if neither of the above are available. The Swedish Migration Board has stressed that the system does not exclude those other than lawyers and legal associates from being appointed, and that the person appointing a counsel is not bound to use the person that the system suggests. However, JO can draw no conclusion other than that persons who are not lawyers or legal associates are at a disadvantage since the IT support system suggests them in the second instance, regardless of whether or not they are suitable. In JO's opinion, it is not acceptable that persons satisfying the suitability requirements are regularly selected in the second instance. There is no objective reason for an IT support system with a ranking order that suggests one person to a lesser extent than a lawyer or legal associate. Nor is there any legislation that gives scope for a systematic ranking of suitable persons. There are of course circumstances where a specific counsel may be more or less suitable for a specific case; this is another matter. An assessment of suitability must be conducted for each individual case.

Criticism of the Swedish Migration Agency for making an unfounded decision regarding an asylum seeker's age before a decision was made in the asylum case (6942-2013)

On 7 May 2013, H.S. applied for asylum in Sweden. He had no identity documents but stated that he was 16 years old. H.S. had previously applied for asylum in Austria. Upon request from the Swedish Migration Agency, Austria agreed to resume responsibility for the assessment of H.S.'s asylum application, in accordance with the Dublin Regulation. Austria's acceptance was valid until 5 December 2013. On 3 December 2013, during its processing of the case, the Swedish Migration Agency decided that H.S. would be considered as an adult, which, at the time, was a precondition for transferring the case. However, no transfer was completed since the time limit expired on 5 December 2013. JO has previously stated that the point of departure in an assessment of whether an applicant is to be considered as an adult or a minor should be that such an assessment should be conducted in conjunction with a decision being made in the asylum case. Up to this point, the age stated by the applicant at the time of application should be accepted, unless it is clearly evident that the information is incorrect. In the decision, JO states that this principle is also to apply when dealing with a transfer in accordance with the Dublin Regulation. The age stated by the asylum seeker when applying must normally be accepted up until such a time that the Swedish Migration Agency makes a decision regarding a transfer, or another final decision in the case. The Swedish Migration Agency is criticised for having considered H.S.'s age before making a final decision in the case, and for making this assessment in the form of a non-appealable decision, which had direct legal consequences for H.S.

Serious criticism of the Swedish Migration Board for insufficient instructions to the police authority in an enforcement case (5329-2013)

Subsequent to the Swedish Migration Board deciding to deport an asylum seeker to Jordan, the case was handed over to a police authority for enforcement. The police authority has, on two occasions, informed the Migration Agency that it is not possible to enforce this decision. The Migration Agency is being criticised for not having provided clear instructions regarding the action the police authority was to take in order to enforce the decision. This has resulted in the enforcement processes becoming very protracted.

Social services***Social Services Act*****Criticism of Kungsör Municipality's social welfare services for visiting a woman's workplace during their preliminary assessment of a report of concerns regarding her child (3986-2013)**

Within the scope of a preliminary assessment of an anonymous report of concerns regarding a seven-year-old girl, Social Services went to the home of the child's guardian (her mother) to talk to her and to see the girl. Since no-one was at home, they instead went to see the mother at her place of work where the social workers gave her an account of the report and made arrangements with the mother for a home visit later that day. In accordance with a recommendation from the Police, all these visits were conducted in the company of police officers. JO agrees with the social welfare services that they had grounds to contact the mother during the preliminary assessment. However, such contact must occur while respecting the integrity of the individual. The social welfare services are criticised for, as a first contact measure, going to the mother's home unannounced in the company of uniformed police officers. They are also criticised for approaching the mother at her place of work. Such an extraordinary measure should not even be considered within the scope of a preliminary assessment. The visit, which was unannounced and took place in the company of uniformed police officers, was a clear violation of the mother's integrity. JO adds that the scope for such a visit must be considered highly limited, even during an ongoing child welfare investigation.

Serious criticism of Farsta District Board in the City of Stockholm for several failings in its handling of a case involving a child (519-2013)

Farsta District Board initiated what is known as a childcare investigation subsequent to a mother having applied for support for her 14-year-old daughter. In the investigation the girl's problems were described in a relatively large amount of detail and the investigator assessed the girl to be in need of support and assistance. While the investigation was being carried out, the family moved to another municipality. One month later, the district board concluded the investigation without proposing any interventions and without making contact with the municipality to which the family had moved. The social welfare board's

obligation to conduct a childcare investigation is one of the board's most important duties. According to Chapter 11, Section 4 of the Social Services Act, the board is obliged to complete such an investigation and decide over the case, even when the child has moved to another municipality. This provision is to ensure that the child does not "fall into the cracks" when moving during an investigation. The new municipality is obliged to assist with the investigation when requested to do so. Under certain conditions, an ongoing case can also be transferred to the new municipality. In this case, Farsta District Board failed in its investigatory obligation by concluding the investigation concerning the girl without setting out which interventions she was in need of and without making any contact with the new municipality. According to the JO, this gives the impression that the district board was more interested in the chance of "getting rid of the problem" when the girl moved than its obligation to ensure that the investigation it had begun was completed. The district board is seriously criticised for how it handled this case.

Criticism of the Social Services Department in Håbo Municipality for an unannounced home visit to a parent in connection with the other parent collecting a child they have together (4076-2013)

During a childcare investigation concerning a one-year-old girl, two case workers from the Social Services Department made an unannounced home visit to the girl's father. The visit was conducted together with the child's mother and maternal grandmother in conjunction with the mother collecting the child after a visitation. The purpose of the visit was to observe both the handing over of the girl and the girl's "state and situation at the father's home by reason of expressed concern". Representatives of the public must observe objectivity and impartiality in their official activities. A home visit conducted to clarify the situation of a child, and whether an intervention by the authority is necessary, involves such an exercise of public authority that it is usually inappropriate for a party other than the authority's representatives to participate in the visit. In this incident, the case workers found themselves in a situation where the father obviously perceived the case workers involvement as siding with the mother. This is unacceptable. The Social Services Department is reprimanded for its actions.

Criticism against the Individual and Family Care Committee in the Municipality of Kungsbacka due to a parent not being offered the chance to participate in a child welfare investigation (2653-2013)

Following a report due to concern from a four-year-old girl's preschool, the social services decided both to initiate a child welfare investigation and to file a police report which concerned suspicions that the girl's father acted violently towards his daughter when she was staying with him. At that time, the girl had, at least periodically, been living alternately with both parents since they had joint custody of her. The father was arrested and put into custody, but was released several weeks later. The child welfare investigation was conducted and concluded without a personal interview with the father. He complained to JO because, amongst other reasons, he did not have the chance to speak during the

investigation. JO maintains that, when an investigation involves a child's situation in a parent's home, the committee will obtain information from the parent as a matter of course. Admittedly, the committee cannot force anyone to take part in the investigation. On the other hand, it is important that the committee makes it clear to the parent that it is important that he or she contributes information to the investigation. In JO's opinion, the committee cannot be satisfied with just making one single attempt to make contact; this is something that the committee should be doing continuously whilst the investigation is in progress. Several of the measures that the social services' investigators state were taken during the investigation in question are not documented in the journal notes. This has led to the committee having difficulties in reporting their processing of the case. Based on that stated by the committee, JO notes however that on no occasion was the father summoned in writing to a meeting with the investigators; nor did the investigators in any other way clearly offer him a chance to meet with them. Admittedly it has been said that the father became aware of certain documents and information during the investigation, and that he did not state any views nor make any objections. The results of the completed investigation were also communicated without him stating any particular views. Even if he was given the opportunity to have his say, JO believes that the investigators should also have called him in for an interview or, in some other way, offered him a chance to participate in the investigation. All in all, there have been serious shortcomings in the processing of this child welfare investigation. The committee is criticised for the shortcomings cited above.

Criticism of the Social Welfare Board in Säter Municipality, which decided to rehouse 16-year-old unaccompanied minors, without the views of the minors having been heard in the case (4860-2013)

Five unaccompanied minors were placed voluntarily in a children's home. There was a turbulent situation at the home during the summer of 2013 and the social welfare service decided to find new accommodation for the minors, who were 16 years old at the time. The social welfare service was in discussion about the relocation with the minors' custodians, who were appointed to represent the minors in place of their legal guardians. The custodians were then informed about the planned move. In cases administered in accordance with the provisions of the Social Services Act, a minor who has reached the age of 15 has the right to plead their own case. The minor then also becomes party to the case. Consequently, the custodian no longer solely represents the unaccompanied minor. Accordingly, the social welfare service should also have spoken to the minors before making its decision in order to establish whether they consented to being rehoused. The Social Welfare Board is being criticised for having ignored the basic provisions of the Social Services Act concerning how cases involving minors who have reached the age of 15 are to be administered.

Report against the social services administration in the Municipality of Hultsfred regarding the processing of a case concerning social assistance; issue concerning the acquisition of information from the Internet (2611-2013)

In a case concerned with social assistance, the case worker acquired certain information regarding the aid applicant from the Internet. In JO's opinion, there are no formal obstacles to prevent the social services, within the scope of their investigating claims for social assistance, from acquiring from the Internet public, i.e., publicly accessible, information regarding aid applicants. Nor does JO see any formal obstacles to this happening without the applicant's consent. However, even if no consent is required, the social services should inform applicants that they may acquire or check information via the Internet. The fundamental principles that apply to the activities of the social services are also to be observed in the acquisition of information from the Internet. The starting point is therefore that the investigation is to be conducted in consultation with the individual in question. Furthermore, the investigation is to be conducted with respect for the individual's right of self-determination and their integrity. In the light of this, the social services should not, in JO's opinion, devote themselves generally, and as a matter of routine to searching for information about an individual aid applicant. The Internet should only come into the equation when, for example, it becomes necessary for some reason to check a piece of information that the individual has submitted. In other words, there should be a definite reason for the searching to take place. The information that is added to the case should, like all other information acquired, be relevant to the processing of the case. It is to be documented and communicated to the applicant before a decision is made in the case. Furthermore, JO pronounces that the social services may not acquire or attempt to acquire information from the Internet that is not in the public domain, i.e., information that is not available to everyone. And of course, nor may case workers or other officials use private Facebook accounts or the like in their professional capacity for the acquisition of information. The more specific circumstances concerned with the acquisition of information in the case in question are unclear. JO has not, however, investigated the matter further as it has primarily concentrated on the principal issue of the Social Welfare Board's right to acquire information from the Internet. JO therefore directs no criticism at the social services administration in respect of the information that was acquired in the case in question.

Complaint against the social services in Oxelösund municipality regarding a conflict of interest in a matter of the use of social media (4436-2014)

Authorities must observe objectivity and impartiality in their activities (Chapter 1, Section 9 of the Instrument of Government). A conflict of interest is said to exist if there are special circumstances which are likely to undermine confidence in the impartiality of a party administering a given case within the social services. In the case in question, the investigation has not found evidence that the social services' administrator was Facebook friends with the mother of two children during the time she was dealing with investigations into the welfare of the children. The fact that they were friends on Facebook in connection with the administrator later making a minor intervention does not give cause for JO

to direct criticism. JO adds: One fundamental point is that requirements for independence and impartiality must be fulfilled with a certain margin. Social services cases concerning children involve the exercise of authority in an intervening and sensitive manner against individuals. It is therefore important for social services to maintain trust among involved parties and endeavour to fulfil the requirements of objectivity and impartiality with a good margin. This means that it may be inappropriate for an official to participate in the administration of a case where there are circumstances which can affect confidence in the official's impartiality, even if the circumstances are not of such a magnitude that they would constitute a conflict of interest. According to JO, it seems inappropriate that a person who is Facebook friends or similar with one of the parties involved in an ongoing investigation should take part in the administration.

Criticism of the Social Welfare Board in Sollentuna Municipality for the design of a rental contract (4930-2012)

A rental contract signed between the Social Welfare Board in Sollentuna Municipality and a person approved for housing support in short-term housing within the Municipality includes clauses which, among other things, allow the staff to search the person's room and, if they suspect that a crime has been committed, summon the police. The Parliamentary Ombudsman, who questions the design of the contract on several points, finds that the Board appears to have failed to take into consideration the Instrument of Government's provisions regarding protection against searching of premises, the Rental Act or the rules regarding secrecy between government agencies. The Parliamentary Ombudsman assumes that the Board reviews the contract and adjusts it to be in line with existing regulations.

Complaint against the Social Services Department in Piteå Municipality regarding inadequate communication in a case concerning a repayment claim for financial assistance; the issue in the case has involved the exercise of authority (2988-2013)

After a woman had been granted income support, the Social Services Department received information from the unemployment insurance fund that she had received a higher compensation from the fund than that which had been stated in the application. In light of this information, the Social Welfare Board decided to claim repayment of part of the income support. The decision was made without the woman having been given the opportunity to provide a statement regarding this information. The Social Welfare Board's decision on claiming repayment of financial assistance is not the exercise of authority. There has therefore been no obligation under the Administrative Procedure Act to inform the woman about the information received from the unemployment insurance fund prior to the decision being made. Although the reclaim decision was not binding, it did concern a measure that is considered to be of significant importance to this individual. The Social Services Department should therefore have informed her about the information from the unemployment insurance fund prior to the reclaim decision being made.

Care of Young Persons (Special Provisions) Act**Criticism of the Swedish National Board of Institutional Care for delays in providing placement in a special youth home (3359-2014)**

A report to the Parliamentary Ombudsmen included a complaint that the National Board of Institutional Care (SiS) in a specific case in early May 2014 offered emergency placement at a special youth home two days after the Social Welfare Board had submitted a request for placement. SiS explained that the reason for the delay was the lack of open spots in the youth homes. According to SiS, they had since late 2013 had trouble providing immediate emergency housing, but they had intensified the work with solving the problems in mid-May and the queue for emergency placement was eliminated by June 2014. According to the Parliamentary Ombudsman, the bottom line in an emergency is that SiS should provide placement more or less immediately. However, there can be situations when a certain delay is inevitable, for example after a fire or another unforeseen incident which requires the placement of a number of persons. However, the fact that SiS was unable to provide emergency placement until two days later in this case was due to problems of a completely different nature. Therefore, SiS cannot escape criticism for the delay.

Criticism of the Swedish National Board of Institutional Care (SiS) for delays in providing placement in special youth homes (260-2015)

In a decision from September 2014, JO criticised the Swedish National Board of Institutional Care (SiS) for delays in providing an emergency placement in a special youth home. In the beginning of 2015, JO received new complaints against SiS concerning the issue of a shortage of placement options during the immediate forced custody of young people and abusers. JO decided to re-investigate the issue and requested a statement from SiS. The investigation shows that there is still a shortage of places in the so-called SiS homes. Although SiS has been working intensively and has taken several measures to meet the municipalities' growing demand, the authority has not been able to successfully meet the need. SiS has stated that the main reason for the increasing demand for places is the increase in the number of unaccompanied minors. The issue that SiS has brought up raises general questions about the situation of unaccompanied minors and their custody and care. However, these questions lie outside the parameters of this matter. In its decision, JO states that it is a point of concern that the situation has been strained for so long and that, in some cases, it has taken as long as six days before SiS could provide a placement. SiS has been criticised for the delays. JO further states that it may have serious consequences for those in need of care if their immediate care needs are not being met. It raises questions about what the municipality can do whilst waiting for a place to become available. According to JO, the Social Welfare Board must not remain passive in the meantime. The Board should, in consultation with the individual, attempt to find a solution, for example, through a temporary placement in an "HVB home" (Home for Support or Living). JO is aware that in many cases it is not possible to resolve the matter in this way and that there is no simple answer to these questions. JO is continuing to monitor the

issue of the placement situation at the SiS homes and requests that SiS submits a report by 15 January 2016 outlining the additional measures that have been taken. A copy of the decision is being sent to the Ministry of Health and Social Affairs for information purposes.

Serious criticism of the Social Welfare Board in Vänersborg Municipality for failings including having “enforced” a court ruling on custody by immediately taking a child into care pursuant to the Care of Young Persons Act (4983-2013)

Following the District Court’s ruling that a father would have sole custody of his 13-year-old son, the father applied for help from the social services to move the boy from the mother to him. After the failure of a few attempts, the Social Welfare Board decided to immediately take the boy into care pursuant to Section 6 of the Care of Young Persons Act and requested the assistance of the police to enforce the move. The Care of Young Persons Act is a piece of protective legislation that aims to ensure that children and young people, under certain specific circumstances, receive the help and support they need when this cannot take place with the consent of those concerned. Decisions regarding care, pursuant to the Care of Young Persons Act may not be made in order to fulfil any purpose other than those listed in the Act. The JO directs its serious criticism at the Social Welfare Board because it has, on the one hand, attempted to help one parent “enforce” the custody ruling behind the back of the other parent and, on the other hand, because it decided to immediately take the child into care pursuant to the Care of Young Persons Act instead of referring the child’s guardian to apply for enforcement of the custody ruling in accordance with the specific regulations pertaining to this in Chapter 21 of the Children and Parents Code. The JO is also making some pronouncements concerning enforcement such as this, but is not directing any criticism at the Board in this respect.

Some criticism of the Committee for the Labour Market and Adult Learning in the municipality of Borlänge for its processing of a transfer in accordance with the Compulsory Care of Young Persons Act (LVU) (224-2013)

Two children who were taken into care in accordance with the LVU were to be transferred from an emergency foster home to a family home. In order to facilitate a good, safe transition for the children, the Committee deemed a period of acclimatisation to be necessary. The children therefore stayed in the new family home for several days before the decision to transfer them was made. During the whole acclimatisation period, the foster home parents had daily contact with the family home. Not every temporary stay outside of a family home needs to be preceded by a placement decision made by the Committee. Even if the intention of the stay in the new family home was that it would precede a permanent placement there, the children are in this case considered to have stayed in the emergency foster home during the period of acclimatisation, as it was only a short period. The Parliamentary Ombudsman therefore does not criticise the period of acclimatisation. On the other hand, the Committee cannot avoid criticism for the fact that the decision to transfer the children was made by the

chair of the Committee. The right of the chair to make decisions is intended to be used in emergency situations. Here, however, it was the matter of a transfer that had been planned and arranged for some time. The question should therefore have been taken up instead by the Committee in its entirety.

Family law

Criticism of an administrator at the Social Welfare Board in Luleå Municipality for actions in contravention of Chapter 1, Section 9 of the Instrument of Government (48-2013)

Those representing the public shall, in accordance with Chapter 1, Section 9 of the Instrument of Government, observe objectivity and impartiality. This includes acting in a way which means that their impartiality cannot reasonably be questioned. This does not merely concern how a matter has been administered. It also matters how the actions have been perceived. The Parliamentary Ombudsman has found a number of shortcomings in the handling of a custody investigation for which a Family Law Officer at the Luleå Social Welfare Board has been responsible. The shortcomings have mainly consisted of information that could be detrimental to the mother having been omitted, the father's request for information having been handled unprofessionally and the fact that the administrator has drawn up an official letter upon request of the mother, which can be seen as her speaking in favour of the mother. In its decision, the Parliamentary Ombudsman states that, in an overall assessment, the shortcomings are enough to reasonably question the administrator's impartiality. The administrator is criticised for not adhering to the provisions of Chapter 1, Section 9 of the Instrument of Government.

Criticism of Örnsköldsvik Municipality's social welfare services for the manner in which cooperation talks conducted by them have been reported to the District Court (4353-2013)

The Humanities Committee in Örnsköldsvik had been assigned by the District Court to arrange cooperation talks between two parents. The results of such talks are to be reported to the Court. The report must clearly show whether the parents have entered into any agreements, or whether the talks no longer serve any purpose. However, since anything stated during such talks is covered by secrecy, the contents of the talks must not be reported. The social welfare services are reprimanded for including an account of the contents of the talks in their report, along with the family law office's assessment of the parents' ability to safeguard the best interests of the children, without such an account being requested by the Court.

Criticism of the Social Welfare Board in Gävle Municipality for the formulation of a letter in a paternity case (342-2013)

In a paternity case, a man, who according to the mother could be the child's father, received a letter which could give the impression that the man was summoned to the Family Law Office to submit a DNA sample. The letter did not include the fact that the sample was voluntary. The letter, which was very short,

was completely misleading in this respect. The Social Welfare Board is criticised for its formulation of the letter.

Support and service for persons with certain functional impairments

Criticism of the Social Welfare Board in Jokkmokk Municipality for the handling of a matter in accordance with the Act (1993:387) concerning Support and Service for Persons with Certain Functional Impairments, LSS (3956-2013)

In February 2013, a woman applied for personal assistance in accordance with LSS from the Social Welfare Board and the Swedish Social Insurance Agency [Försäkringskassan]. The Board took some investigative action in connection with receiving the application. After a visit to the woman's home in April 2013, the matter was left untouched until late August the same year without any active investigative measures being taken, as the Board was awaiting a decision by the Social Insurance Agency. The Board made its decision in December 2013. The Parliamentary Ombudsman also finds that the Municipality has the ultimate responsibility for ensuring that all persons covered by LSS also have their needs met. The fact that the woman had also applied for personal assistance from the Social Insurance Agency did not mean that the Board could wait on processing her application. The Board is criticised for the long processing time.

Criticism of the Social Welfare Board in Emmaboda Municipality for having declined its responsibility as assistance provider without having the legal grounds to do so (785-2014)

A woman in Emmaboda had been granted personal assistance benefits in accordance with the Social Insurance Code. The Social Welfare Board in Emmaboda Municipality had undertaken the responsibility of being her assistance provider. After a while the Board terminated the woman's agreement. The matter in question is whether the Board had legal grounds to decline its responsibility as assistance provider in this way. The decision notes that, if the individual does not wish to organise their own personal assistance, the municipality is obligated to provide or outsource assistance, in consultation with the individual and, where appropriate, to impose a charge corresponding to the monetary sum that the individual is able to obtain in personal assistance benefits in accordance with Chapter 51 of the Social Insurance Code. JO furthermore points out that the individual's right to ask the municipality to arrange personal assistance is based on provisions set out in the Act concerning Support and Service for Persons with Certain Functional Impairments (LSS) – provisions which a municipality cannot agree on in the same way as a private party. In accordance with LSS, it is ultimately the responsibility of the municipality to organise personal assistance for individuals who have been granted such measures. A municipality cannot decline this responsibility. Consequently, the Social Welfare Board in Emmaboda Municipality did not have grounds to decline its responsibility

to provide personal assistance for the woman in question, and the Board is therefore criticised.

Health and medical care

Severe criticism to the Norra Stockholm psychiatric clinic at S:t Görans Hospital, Stockholm County Council, for treating a patient taken into care in accordance with the Compulsory Mental Care Act with ECT procedures outside of the county's facilities (3953-2013)

Care in accordance with LPT is to be provided within a care facility operated by a county council (Section 15 of LPT). A patient being cared for pursuant to LPT at the Norra Stockholm psychiatric clinic at S:t Görans Hospital was given electroconvulsive therapy (ECT) at the Capio clinic at the same hospital, as part of their compulsory care. JO issues severe criticism regarding these ECT treatments being conducted, in violation of the provisions in LPT, at a care facility not operated by the county council.

Case initiated by JO. The Regional Clinic of Forensic Psychiatry in Sundsvall, Västernorrland County Council, is criticised for the formulation of decisions regarding restraints and isolation (6615-2012)

During an inspection of the Regional Clinic of Forensic Psychiatry in Sundsvall, JO noted that the clinic had made decisions for the restraint and isolation of patients to "last for a maximum of 72 hours". Coercive measures are to be implemented as carefully as possible, and with the greatest possible consideration for the patient, to ensure that their integrity is not violated unnecessarily. During the period when the coercive measures are deemed to be necessary, they are to be increased or relaxed as the need changes in the individual case. There is therefore no predecided maximum period at the initiation of a coercive measure. In conclusion, JO makes the assessment that decisions regarding restraints and isolation are not to be formulated in this way. The clinic is reprimanded for its formulation of these decisions.

Enquiry. Criticism of the Forensic Psychiatry Clinic in Örebro, Örebro County Council, regarding the clinic's general regulations regarding computer and TV games (1170-2012)

At an inspection of the Forensic Psychiatry Clinic in Örebro it emerged that the clinic had decided on general regulations that meant that the patients were not allowed certain types of computer or TV games. The Parliamentary Ombudsman decided to investigate whether there is legal support for such rules. The Senior Consultant can decide on the general regulations to be adopted for local procedures. However, the rules may not restrict the freedom or rights of the patients in a manner that contravenes the law. In the opinion of the Parliamentary Ombudsman, games that can be played on a computer or a TV are covered by the freedom of information decreed in Chapter 2, Section 1 of the Instrument of Government. Legal grounds are required if this freedom is to be restricted. There are, however, no legal grounds for generally restricting the right of the patients to possess items such as those in question, and the Clinic is criticised

for its regulations. Furthermore, the Parliamentary Ombudsman considers that it is not self-evident that a computer or video game with a certain content can, following assessment on a case-by-case basis, be confiscated by virtue of Section 21 of the Compulsory Mental Care Act (1991:1128) (LPT). There may be reason to review this legislation, and a copy of the decision has therefore been sent to the Ministry of Health and Social Affairs for information.

Serious criticism of Västra Götaland Region's Commissioned Primary Healthcare Board due to a decision to close an antenatal unit which contravened the Board's delegation of authority (2123-2013)

The Commissioned Primary Healthcare Board in Västra Götaland Region is a board in the sense implied by the Local Government Act (1991:900). According to the Board's own delegation of authority, it is the Board as such that is to decide on the closure of "service facilities". Despite this, one such facility (an antenatal unit in Ljungskile) was closed down following a non-standard decision made at official level. A consequence of this was that when the time came to close the unit, there was no decision against which municipal members could appeal, in accordance with the rules of the Local Government Act in respect of the assessment of legality. The Parliamentary Ombudsman seriously criticises the Board's procedures.

Serious criticism of the Health and Social Care Inspectorate (IVO) for, inter alia, flawed justifications concerning two decisions in an oversight case (5211-2013)

In a complaint submitted to IVO, a patient complained about the level of care and personal treatment she received from a dentist. IVO initiated an investigation and subjected the dentist to criticism in two decisions. The dentist reported IVO to JO and submitted a complaint regarding IVO's processing and decisions in the oversight case. In a statement to JO, IVO admitted to the decisions being flawed, that they do not provide an accurate picture of the case and that they do not reflect the intended meaning. Decisions in oversight cases must be thorough and objective. The language must be clear, simple and comprehensible. It should not create any uncertainty in the reader regarding the circumstances on which the assessment is based, and it must be clear how IVO has reasoned – regardless of whether or not a decision results in criticism. The decisions in the case in question have several flaws in these respects. As a result, IVO has received serious criticism.

Criticism of Stockholm County Council's healthcare services for their processing of applications regarding the transfer of activities from physiotherapists with partnership agreements in accordance with the (current) Physiotherapy Act (1993:1652) (681-2013)

A private health care provider can get public funding for its activities by entering into a partnership agreement with the county council in accordance with the provisions of the "compensation legislation", i.e. the Medical Care (Compensation) Act (1993:1651) and the Physiotherapy (Compensation) Act (1993:1652). From a legal point of view, a partnership agreement is a contract

between the county council and the care provider and is not to be considered a decision made under public law. If the location of the activities has been regulated in the partnership agreement, any wish expressed by the care provider to move the activities will be considered a regular contractual matter to be negotiated by the parties concerned. The healthcare services have processed applications for the relocation of activities covered by partnership agreements in a manner that has given the impression that their attitude to such an application is based on a decision made under public law. JO is critical of the County Council's processing of these applications.

Complaint against the Health and Social Care Inspectorate (IVO) regarding conflict of interest on the grounds of Facebook contacts, etc. (2772-2014)

In a complaint to JO, a conflict of interest is claimed in the case an inspector at IVO administering a supervision assignment related to health and medical services. Authorities must observe objectivity and impartiality in their activities (Chapter 1, Section 9 of the Instrument of Government). A conflict of interest is said to exist if there are special circumstances which are likely to undermine confidence in the impartiality of a party administering a given case. JO's assessment is that the fact that the inspector was the superior of one of the reported persons during the 1990s and early 2000s – and the fact that they continued to have sporadic work-related contact and limited contact via Facebook thereafter – has not constituted a conflict of interest on the part of the inspector in administering the supervision assignment. JO adds: one fundamental point is that requirements for independence and impartiality must be fulfilled with a certain margin. It may therefore be appropriate, where practicable – and especially where activities such as supervision are concerned – for an officer that uncovers circumstances which may affect confidence in his or her impartiality in a case to transfer said case to a colleague, even if the circumstances are not of such a magnitude that they would constitute a conflict of interest.

Social insurance

Försäkringskassan has received support for its action to request certain investigative material in a case concerning assistance compensation but is criticised for the investigation taking so long (5162-2013)

In the decision it is noted that Försäkringskassan is responsible for leading the investigation and deciding which investigative data is required in order for the Agency to adopt a standpoint in a case. In the case in question, Försäkringskassan had obtained a large amount of journal notes, some of which came from a child and adolescent psychiatry unit. Such an action is covered by the Agency's investigative authority by virtue of Chapter 110, Section 14 of the Social Insurance Code. Regarding the complainant's objection that the material acquired contained sensitive information, and that she had not consented to the procurement of this, the Parliamentary Ombudsman responded as follows. It is the authority in possession of the information requested, in this case, the health and medical services, that, in the event of a request from another authority, must take a view as to whether the information in question is confidential and, if so,

whether it should be passed on nonetheless due to e.g., the individual concerned giving their consent. Furthermore, the Parliamentary Ombudsman stated that it is not obvious who should obtain the consent where required, and that the starting point should be that the health and medical services examine all grounds for issuing or not issuing the information and, accordingly, handle the task of obtaining consent. Försäkringskassan is therefore criticised, not for the actual investigative measures they took, but for the fact that the investigation has taken so long.

Försäkringskassan's processing times in cases with a foreign connection (5502-2013)

Försäkringskassan's processing times in cases with a foreign connection are often unreasonably long. This is largely due to the difficulties that the Agency has in obtaining the necessary material from the relevant overseas authorities. To draw attention to these problems and to provoke thoughts regarding a possible solution, the Parliamentary Ombudsman initiated this enquiry. Following a description of the relevant regulations and the measures taken, it is noted in the decision that there is great awareness of these problems at the Agency. The Agency has reviewed its internal procedures and made the Government aware of major issues. Even if the opportunities for Försäkringskassan to further influence the situation are limited, the Parliamentary Ombudsman still considers that it is possible, whilst awaiting the construction of an extended IT system, to bring about several improvements with relatively small resources, such as continuing with the overhaul of reminder times and monitoring systems.

Försäkringskassan is criticised for denying a legal representative access to information from their client's case, citing that the client had an administrator (6231-2013)

A lawyer, in his capacity as legal representative, had requested information regarding their client's case from Försäkringskassan, but he was denied access despite the fact that he held a power of attorney. Försäkringskassan was of the understanding that since the client, the insured, had an administrator, then their consent had to be obtained before information could be handed out. In its decision, JO notes that persons who have an administrator retain their full legal competence and that they have the opportunity themselves to undertake legal transactions, such as, for example, entering into agreements or establishing powers of attorney – even within those areas where an administrator has been appointed. The fact that A.M. had an administrator is therefore of no significance, and Försäkringskassan should therefore have handled the legal representative's request in the same way as if the request had been made by the insured party themselves. Försäkringskassan is criticised for its incorrect and slow handling of the legal representative's request.

Criticism of the Swedish Pensions Agency for its handling of a request for re-examination (3491-2014)

In a report received by JO, complaints were directed at the Swedish Pensions Agency due to its handling of a request for re-examination of a decision made

in a case concerning housing supplements. When the case in question was examined, it emerged that the Agency had not applied the amending rules found in Chapter 113, Section 3 of the Social Insurance Code. For this reason, JO pronounces in its decision that the Swedish Pensions Agency should, on its own initiative, determine whether the conditions exist for amending a decision by virtue of Chapter 113, Section 3 of the Social Insurance Code prior to a re-examination, and that such a review should be conducted regularly in cases where the two month time limit that applies for re-examination has expired – before the cases are rejected. The journal notes should also state that a review has been conducted. The Swedish Pensions Agency is criticised for its deficient handling of the request for re-examination.

The Swedish Pensions Agency is criticised for a lack of justification for a decision in respect of housing supplements (1900-2014)

The Swedish Pensions Agency had requested supplementary information in a case concerning housing supplements and subsequently sent a reminder that the information was missing. Since the deadline for providing supplementary information had expired, the Agency decided to reject the application. The following justification was given for the decision: “You have not submitted the information that the Swedish Pensions Agency requested from you within the allotted time. Your application will therefore be rejected.” After having requested re-examination and having received a decision regarding which information was missing, the individual’s legal representative requested an extension to 25 April 2014. An extension was granted to 8 April 2014. JO has no objections to the Swedish Pensions Agency’s examination of the case per se, but points out that the justification was not correct since the actual ground for the rejection was that there was insufficient data with which to substantiate the right to housing supplements. Furthermore, the justification should cite the provisions that the Agency has applied. No such reference was included in the decision in question. JO criticises the Swedish Pensions Agency for its incorrect justification. As far as the re-examination is concerned, JO feels that the Agency could have been more generous in its granting of the requested extension. Furthermore, regarding the re-examination, it has emerged that over a month passed before the Agency started processing the case. JO criticises the Agency’s initial passiveness.

Environmental protection, public health as well animal welfare

Criticism of the Environmental Committee in Central Bohuslän for its failure to report a suspected breach of the Environmental Code (1806-2014)

According to Chapter 26, Section 2 of the Environmental Code, a supervising authority is obligated to report any violations of the Code’s provisions to the Police or Public Prosecution Authority if illegal activities are suspected. The Environmental Committee is reprimanded for failing to report the fact that, for a period of time, mussel cultivation was being conducted on a protected shoreline without an exemption from the law on shoreline protection.

Criticism of the County Administrative Board in Uppsala County by reason of the processing of an animal welfare case (1584-2014)

In a case concerning the immediate forced custody of animals under the Swedish Animal Welfare Act, the County Administrative Board has implemented a process with a preliminary decision that is not supported by the Act. The County Administrative Board has been criticised for this, for not immediately informing the animal owner about the decision itself, and for not having provided him with any information about how he could appeal the decision.

Planning and building**Criticism of the Social Building Board [Samhällsbyggarnämnden] in Jokkmokk Municipality regarding the processing time for an application for a building permit in accordance with the Planning and Building Act (2010:900) (5738-2013)**

Chapter 9, Section 27 of the Planning and Building Act (2010:900) has provisions regarding the time limits for processing matters regarding building permits and preliminary decisions. These time limits cannot be exceeded, not even if the applicant agrees to it.

Serious criticism of the Municipality of Ödeshög's Environmental and Building Committee for its handling of an application for planning permission in accordance with the Planning and Building Act (1987:10) (2212-2013)

The manner in which the Environmental and Building Committee handled an application for planning permission for a wind power station cannot be perceived as anything other than pure obstruction. The Committee is therefore severely reprimanded.

Severe criticism of Nynäshamn Municipality's Environmental and Community Planning Committee for its handling of a case relating to an intervention in accordance with the Planning and Building Act (6596-2013)

In 2004, a property owner filed a report in accordance with the Planning and Building Act. Not until 2012, following several reminders, did the Committee actually start processing the matter. Instead of considering questions of consequences and interventions, the Committee handed the case over to a mediator and then noted the case as being closed. The Committee is therefore severely criticised.

Criticism of the Building Committee in Munkedal Municipality for its handling of a case regarding a preliminary decision in accordance with the Planning and Building Act, etc. (2675-2014)

The JO decision reprimands the Building Committee for not providing information, in accordance with Chapter 9, Section 27 of the Planning and Building Act, stating that the processing time of a case regarding a preliminary decision had been extended. The Committee is also reprimanded for having notified the applicant that the period of appeal was extended despite such a decision not

being possible to make, and for otherwise having given the applicant the impression that he had received a respite for filing an appeal. In addition to this, the decision contains statements about how the building committees should apply the rules regarding proof of receipt in Chapter 9, Section 27 of the Planning and Building Act.

Criticism of the Environmental and Building Committee in Salem Municipality for the formulation of a condition in a preliminary decision according to the earlier Planning and Building Act (6167-2013)

The Building Committee can issue a preliminary decision regarding planning permission. In the preliminary decision, the Committee can establish the conditions required. In a preliminary decision, a Building Committee had stated that “one condition for the decision is that an agreement is concluded and adhered to regarding the establishment of a neighbourhood street for providing access to the properties stated in the agreement”. JO’s decision notes that the meaning of the preliminary decision became unclear as a result of this condition. In fact, the preliminary decision can be interpreted as permission having been refused under the conditions that prevailed when the Committee issued the preliminary decision. In any event, the condition meant that the content of the preliminary decision was thinned out to such a degree that the decision can be considered to have lost its permission-qualifying status. The Committee is therefore reprimanded.

Education and research

Criticism of the chairman of the Child and Education Board in Nordmaling Municipality for how a correction of a decision in confirmed board minutes has been done (581-2013)

A decision by the Child and Education Board in Nordmaling Municipality was, due to an oversight, only partially recorded in the minutes of the meeting. This was not noticed when the minutes were confirmed. The Board’s chairman and secretary later decided, in accordance with Section 26 of the Administrative Procedure Act, to correct (i.e. in this case to supplement) the decision in the minutes so that the wording corresponded with what the Board had decided. The correction was done by having a “new” page replace the page with the decision in question. The new page did not include any notice about the correction. According to the Parliamentary Ombudsman, documents (such as minutes) which contain a corrected decision must make it clear that a correction has been made, and what the correction was. The Board’s chairman is criticised for not having the corrected minutes include information that a correction had been made and what information had been added.

Criticism of the chairman and one other member of the Child and Education Board in Ljungby Municipality for confirming the minutes of a board meeting despite a decision item having been reworded (3339-2013)

During a meeting of the Child and Education Board in Ljungby Municipality it was decided that the child care allowance for children under the age of three

should be removed. Before the minutes of the meeting had been confirmed, it was noted that the matter of the child care allowance should actually be tried by the municipal council. When the minutes were approved, the item had been reworded as a recommendation from the Board to the municipal council to remove the child care allowance. The persons confirming the minutes of a board meeting shall check that the minutes are correct, i.e. that they reflect what was decided by the board, and confirm this with their signatures. The Parliamentary Ombudsman criticises the chairman and one other member of the board for in this case confirming the minutes despite knowing that the wording of the item in question did not correspond to what the Board had decided.

Criticism of a former head teacher at Kullen Primary School in the municipality of Piteå, due to the school having entered into an agreement regarding a father's contact with his child at the school (1734-2013)

The school's main task is to promote learning. School staff should not get involved in parental disputes, as far as is possible. It is not the school's job to take action in issues that concern a child's contact with a parent or other close relative, and the basic premise must be that such contact takes place outside of the school. At a meeting between a mother, who was a sole custodian of a child, and the school, represented by the head teacher among others, the school drew up a written agreement on matters including how the father's visits to the school were to be organised. The mother signed the agreement and the father later verbally consented to it. The aim of the father's visits was to meet the child, and the agreement was aimed at the question of how this contact should be organised. The agreement contained several wordings that gave the impression that the school undertook to act in a certain way in connection with the contact sessions. The agreement led to the school being drawn into the parents' conflict over access to the child. The former head teacher is therefore criticised for drawing up the agreement.

Committees of chief guardians and chief guardians

Criticism of the Chief Guardian Committee in the Municipality of Lund for insufficient justification of a decision to discharge an administrator, etc. (4561-2014)

The Chief Guardian Committee is criticised for: 1) a decision to discharge an administrator not being justified in the manner prescribed by law; and 2) that an order given to the administrator was incomprehensible.

Criticism of the Chief Guardian Committee in the City of Västerås for insufficient justification of a decision to discharge an administrator (4248-2014)

The Chief Guardian Committee decided to discharge a person from his assignment as administrator. The decision was not justified in the manner described in Section 20 of the Administrative Procedure Act (1986:223) and the Committee is criticised for this.

Public access to documents and secrecy as well as freedom of expression and of the press

Social services, health and medical services

Grave criticism of certain healthcare providers in the Västra Götaland region and Stockholm County Council for entering into a journal keeping agreement with a company despite this being in contravention of the regulations (3032-2011)

Healthcare providers in the Västra Götaland region and Stockholm County Council have entered into an agreement with a company regarding journal keeping for patients. According to the agreement, the company acts as a personal information assistant in relation to the healthcare provider (who is the controller). The agreement means that the healthcare provider allows medical secretaries employed by the company to remotely listen to recorded dictation and enter the information into the patient's journal. The processing is fully electronic and information is never stored outside of the County Council/region's IT systems. According to Chapter 25, Section 1 of the Public Access and Secrecy Act (2009:400), OSL, a strict secrecy applies to protect information about patients in the public health and medical care system. The rules that govern the processing of personal information in the health and medical care system are not of direct importance for how the matter of secrecy shall be examined. The question of whether a healthcare provider can disclose confidential information to a personal information assistant or to persons employed by the assistant shall be tried in the usual way in accordance with OSL. The Parliamentary Ombudsman finds that the medical secretaries at the company are not covered by the OSL-related oath of secrecy that applies to the healthcare provider's own staff. The question of whether the information in the patients' journals can be made available to the medical secretaries is therefore mainly dependent on whether a disclosure can take place without injury to those protected by the secrecy. The medical secretaries entered into an agreement which includes an oath of secrecy in relation to their employer (i.e. the company). Furthermore, the regulations that govern the processing of personal information entail a form of secrecy for those processing the information. According to the Parliamentary Ombudsman, these "alternative" oaths of secrecy are not sufficient for the disclosure to be made without injury to those protected by the secrecy. When making this assessment, based on the fact that the information being processed in accordance with the agreements is highly sensitive, it has been taken into consideration that the healthcare provider's own staff can be sentenced for breaching the secrecy if confidential information is incorrectly disclosed, while this is not the case for medical secretaries employed by the company. A disclosure is also not supported by the secrecy-breaking provisions found in Chapter 10 of OSL or in laws or ordinances which OSL refers to. The Parliamentary Ombudsman's conclusion is that the healthcare providers do not have legal support for the way in which they have disclosed confidential patient information for journal keeping by the company's medical secretaries. The Parliamentary Ombudsman finds it remarkable that the healthcare providers have not shown greater consideration to the secrecy-related aspects when entering into the agreements. The

healthcare providers receive grave criticism for entering into agreements entailing that the County Council/region disclose patient information for journal keeping by a company's employees despite this not being compatible with the regulations concerning secrecy.

Grave criticism of the Child and Youth Psychiatric Department, BUP, in Sollentuna for the handling of a request for disclosure of a patient journal (6600-2013)

The parents of a girl who was being treated in accordance with the Care of Young Persons Act, LVU, requested a copy of the daughter's journal from BUP. BUP agreed with the social services that the journal should be given to the social services for assessment of which information could be given to the parents. It is the government agency which holds a public document that should examine a request for a copy of the document. BUP receives grave criticism for not evaluating the parents' request and instead giving the journal documents to another government agency for assessment.

Criticism of a doctor at Psykiatri Skåne, Region Skåne, for disclosing a parent's journal to a social welfare board to be used in the daughter's child care investigation (6772-2012)

There is in principle a prevailing secrecy between the healthcare services and social services. However, in ongoing child care investigations, the Social Welfare Board is entitled to information from the healthcare services that may be of importance to the Board's investigation. The government agency that discloses information shall make an assessment of the scope of its liability to disclose this information. A doctor at Psykiatri Skåne disclosed a parent's full patient journal to the social services. Even if the doctor perceived the Social Welfare Board's request to be a request for the full journal, he was obligated to assess what information could be disclosed. On disclosure, he stated a "condition" that the information could only be used in an investigation that concerned a child's welfare. However, such a condition cannot be established in relation to another government agency. The Parliamentary Ombudsman criticises the doctor for his handling of the case.

Criticism of the social welfare service in Krokomb Municipality for the management of a request for anonymity in a report of concerns sent to the social services (4121-2013)

The authors of a letter sent to the social services about the home circumstances of two children, who had signed the letter with their names, stated in the letter that they wished to be anonymous. The social welfare service processed the letter as a report of concerns about children. The letter was provided to the children's guardian as part of the process of dealing with the report. Because the authors had provided their names, they had revealed their own identities and could not thus have any control over the question of anonymity. The authority was obliged to conduct a confidentiality investigation before releasing this data. The JO have no evidence on which to base any criticism with respect to the issue of the deliberations the social welfare service made in this respect

prior to the letter being released. According to the JO, however, the authorities' general service obligation pursuant to Section 4 of the Administrative Procedure Act means that the social welfare service should have informed the authors of the letter that they could not guarantee their anonymity, but would instead investigate and make a decision on this matter. The social welfare service cannot evade criticism of its failure to inform the authors of the report about this.

Criticism of a unit manager from the home-help service in Österåker Municipality for having expressed themselves in a way that was not consistent with the so-called ban on reprisals in the Freedom of the Press Act (4945-2013)

An employee from the home-help service turned to the media to criticise their current working conditions. This person was called to a meeting at which a unit manager, among others, was present. In their decision, the JO establish that, in conjunction with the meeting, the unit manager expressed their clear dissatisfaction with the employee having turned to the media. According to the JO, the unit manager's actions have come into conflict with the so-called ban on reprisals, and she is criticised for this.

Other areas

Restriction on the freedom of expression of a professor at Lund University called into question (4420-2013)

In his free time, a professor at Lund University has made disparaging remarks about a named person via the microblog Twitter. As a result of this, he was called to a meeting with the Dean of the university's Faculty of Science, among others. Before the meeting took place, the Dean took part in an interview with a newspaper during which he made certain statements. In his decision the JO expresses his understanding that both the professor and others who read the article could perceive these statements as an indication that representatives of the university were regarded themselves as having a right to have opinions on how a colleague chooses to utilise their freedom of expression. In addition, these statements can be perceived as indicating that the university's representatives believed themselves to have the opportunity to limit this right. The JO conclude that there is a clear risk that other university employees may have perceived the statements in the press as indicating that their freedom of expression is more limited than that of other citizens in general. According to the JO, this is serious and risks leading to a situation in which employees dare not express their opinions. For this reason, the JO underline the importance of representatives of authorities not expressing themselves in a way that may be perceived as indicating the authority wants to limit its employees' freedom of expression.

Criticism of the Municipal Executive Board of the Municipality of Kalmar for a decision not to process requests for the release of documents by a certain person, etc. (180-2014)

Over a period of a couple of years the Municipality of Kalmar received a very large number of letters and inquiries as well as requests for the release of documents from one and the same person, L.P. Finally the Municipality considered that the situation was unsustainable since the handling of what was received was very time-consuming, affected the Municipality's possibility of working efficiently and in a legally secure way and was experienced as a work environment problem. After a period the Municipality found that the most appropriate response was to only reply to enquiries from L.P. orally, either by phone or at scheduled meetings. In addition, the Municipality steered emails from L.P. to the head of the Municipality's contact centre for reply and processing. Against the background of the situation described there is no reason to criticise the Municipality's actions in this part of the matter. In January 2014 the Municipality took a decision in principle that coming applications for the release of documents by L.P. would not be accommodated with or examined. This decision, which means that the procedural rules of the Freedom of the Press Act and the Public Access to Information and Secrecy Act will not be applied to requests from L.P., is manifestly contrary to the law and means that the Municipality has overridden clear legal regulation in ordinary law and in fundamental law. As a result the decision is also contrary to the requirement in the Instrument of Government that an authority shall observe objectivity and impartiality and have regard to the equality of all before the law. With the support of this decision in principle, which the administrative court of appeal has assessed not to be appealable, the Municipality has failed to examine applications for the release of documents from L.P., which has meant that she has been refused formal decisions rejecting her requests and has therefore not been able to have her requests examined by a court. The Municipal Executive Board is criticised for this decision which is contrary to the law and for the fact that L.P.'s requests for access to official documents have not been examined thereafter. This decision also contains general pronouncements about the service obligation of authorities and the handling of both very extensive and very frequent requests for the release of documents.

Criticism of the Government Offices, the Ministry for Foreign Affairs, which in several cases has not satisfied the requirements that public documents are to be speedily disclosed (6276-2012)

The Parliamentary Ombudsman has investigated five separate reports made against the Ministry of Foreign Affairs regarding the Ministry's handling of applications for access to public documents. The Ministry is criticised in all five cases for unacceptably long processing times. The investigation of the five complaints has led to a more detailed examination of the Ministry's processing procedures in respect of applications for access to public documents; this included the conducting of an inspection. This examination showed that long processing times generally occur at the Ministry for Foreign Affairs. This is

primarily due to the fact that the personnel resources for the work with disclosure of public documents were insufficient, which means that backlogs occurred. The Ministry has now allocated additional resources that the official in charge considers sufficient. In the decision, the Parliamentary Ombudsman notes that the fact that applications for access to public documents are not actively processed is incompatible with the provisions of the Freedom of Press Act, and that there is take the regular backlog of applications as a very serious matter. The Ministry for Foreign Affairs is criticised for allowing this situation to arise. The decision also addresses the boundary between measures that an authority is obligated to take according in line with the provisions of the Freedom of Press Act and the authority's service measures. Furthermore, issues concerning the processing of applications that apply to an extensive amount of material are addressed.

Criticism of the Swedish Transport Administration for the handling of a request for disclosure of public documents (3442-2013)

During a preliminary investigation regarding a traffic accident near Hjulstabron in Uppsala County, a reporter asked for information from the Swedish Transport Administration's speed cameras. The Transport Administration did not provide the information and instead contacted the police. This led to the police requesting access to the information for their preliminary investigation, which in turn meant that the information became subject to what is known as preliminary investigation secrecy. The Transport Administration then rejected the reporter's request for the information. The Transport Administration is criticised for contacting the police instead of swiftly giving the information to the reporter.