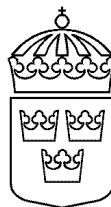


Redogörelse

1999/2000:JO1

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse



1999/2000
JO1

Omslag Eva Lena Johansson
Översättning till engelska av Summary in English: David Jones
ISSN 0282-0560
Elanders Gotab, Stockholm 1999

Innehåll

1999/2000:JO1

Skrivelse till riksdagen	13
--------------------------------	----

Allmänna domstolar m.m.

Frågan om ett häktningsbeslut borde ha hävts när åtalet kom att avse andra brott än de som låg till grund för häktningen (2005-1996 och 2510-1996).....	32
Långsam handläggning av en fråga om rättegångshinder (4653-1997).....	44
Domstolsverket har till samtliga kammar- och länsrätter distribuerat en vid Riksskatteverket upprättad promemoria med begäran om förtursbehandling av vissa mål (4735-1997).....	48
En tingsrätts handläggning av ett tvistemål efter det att parterna hade förlikts (727-1998)	51
Bristfällig redovisning av bevisvärderingen i en dom där den tilltalade dömts mot sitt nekande (305-1999).....	55

Åklagar- och polisväsendena

Disciplinansvar för en närpolischef som hade fattat ett beslut om husrannsakan utan att ha behörighet till det (3393-1998).....	57
Fråga om rättsenligheten av polismyndighets beslut att med åberopande av 22 § första stycket 2 polislagen (1984:387) – numera 23 § första stycket 2 polislagen – spärra av motorcykelorganisationen Hells Angels lokaler i Hasslarp och Malmö; även fråga om överklagbarheten av sådant beslut (4044-1996)...	60
Uttalanden om vilka rutiner som bör tillämpas när det gäller handläggningen av yttranden enligt 22 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (4237-1996).....	74
Kritik mot en polismyndighet för att förhållningssätt i samband med förundersökning mot två 15-åringar åsidosatt regler av grundläggande betydelse för underårigas rättssäkerhet (1508-1997).....	78
Beslut om rättsmedicinsk obduktion kan fattas utan att förundersökning har inletts; uttalanden om möjligheten att inhämta yttranden från en myndighet under en s.k. förutredning dvs. utan att förundersökning har inletts (2039-1997).....	85
Uttalanden om lagligheten av att under en förundersökning i hemlighet videofilma en person som var intagen i häkte (4779-1997).....	91

Kritik mot polischef för dennes agerande i samband med en brottsutredning där han själv var målsägande (4860-1997)	111	1999/2000:JO1
Fråga om när polismyndighet skall ta kontakt med åklagare för att bereda denne tillfälle att överta föundersökningsledarskap och därmed sammanhängande frågor om användande av tvångsmedel (i fallet s.k. personell husrannsakan i samband med en gisslansituation) (99-1998).....	114	
Fråga om fullgörande av skyldighet att underrätta vårdnadshavare enligt 5 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (1186-1998).....	118	
Under utredningen i ett klagoärende hos JO konstaterade en överåklagare i ett remissvar att det fanns anledning anta att en kammaråklagare hade gjort sig skyldig till tjänstefel. Med anledning av detta konstaterande överlämnades ärendet till Riksåklagaren (1989-1998).....	120	
Kritik mot en åklagare för att denne inte omgående tog ställning till om förundersökning skulle inledas i ett ärende om påstådd misshandel och tjänstefel (2202-1998).....	122	
Fråga om polismyndighets skyldighet att låta översätta innehållet i en underrättelse (angående hävt beslag) som sänts till en polsk medborgare i Polen (2665-1998).....	127	
Fråga huruvida polischef kränkt en underställd tjänstemans grundlagsskyddade yttrandefrihet (2699-1998)	130	
Fråga om polismyndighet ägt rätt att vilandeförklara en ansökan om vissa ändringar i ett tillstånd att handla med vapen i avvakten på domstolsavgörande avseende polismyndighetens dessförinnan fattade beslut att återkalla handelstillståndet (2709-1998)	133	
Polisbefäls instruktioner till underlydande polismän i samband med ett ingripande föranlett av en vårdnadstvist; även fråga om polismännens uppträdande på platsen för ingripandet (3323-1998).....	135	
Fråga om utformningen av polismyndighets uppdrag till Statens kriminaltekniska laboratorium avseende analys och förstöring av misstänkt narkotika (3366-1998)	141	
Fråga om tillämpningen av 23 kap. 21 § andra stycket rättegångsbalken angående skyldigheten att, innan förhöret avslutas, låta den som hörs bl.a. granska uppteckning av utsagan (4501-1998).....	143	
Uttalande angående vissa oreglerade rutiner vid polismyndighet gällande tillstånd för besökande att följa med i polisens tjänstefordon (4824-1998).....	145	

Kriminalvård

1999/2000:JO1

Kritik med anledning av att personal vid ett häkte låtit en polisman undersöka en häktads egendom, som förvarades i ett låst värdeskåp (1742-1997)	148
Handläggningen av ett ärende om beräkning av strafftid (4467-1997).....	152
Kritik mot Kriminalvårdsstyrelsen för dröjsmål med att skriftligen underrätta en intagen om ett beslut (777-1998).....	155
Uttalanden om möjligheterna för en intagen, som är medlem i en motorcykelklubb, att bära viss klädsel under en bevakad permission (911-1998).....	157
Kritik mot en kriminalvårdsmyndighet för ett beslut om frigång (940-1998)	160

Exekutiva ärenden

Delgivning med fämansbolag under semestertid (2772-1998)	164
Kronofogdemyndighet har kritiserats för dess handläggning av en begäran att få ta del av utsända betalningsuppsmaningar, vilka inte fanns i myndighetens akt (4248-1997).....	166
Ett initiativärende mot en kronofogdemyndighet angående inspelning av telefonsamtal från allmänheten till myndighetens växel (3846-1998).....	168

Förvaltningsdomstolar

Fråga om dröjsmål med handläggningen av ett inhibitionsyrkande i kammarrätt (851-1997)	173
Fråga angående offentliggörande av integritetskänsliga uppgifter i en dom, då muntlig förhandling hållits inom stängda dörrar (879-1998)	175
Fråga om hållande av muntlig förhandling i parts utevaro samt behov av offentligt biträde i mål enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) (2138-1998).....	180
Ett på JO:s initiativ upptaget ärende mot en länsrätt angående fråga om domstolen bort sakpröva ett överklagande av ett beslutsmeddelande (2086-1998).....	184
Fråga om en länsrätt bort ta upp en viss skrivelse som ett överklagande; även fråga om innehållet i en skrivelse från domstolen (1790-1998)	188

Fråga om lämpligheten av att en länsrätt i kungörelsedelgivningar av domar rörande bistånd enligt 6 g § socialtjänstlagen (1980:620) offentliggjort namnuppgifter (1615-1998)	191
Disciplinansvar för en rådman vid länsrätt som utan laga stöd beslutat om fortsatt tvångsvård i ett mål enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (2879-1998).....	193
Ett på JO:s initiativ upptaget ärende mot en länsrätt angående fråga om upprepade anstånd i ett mål rörande bistånd enligt socialtjänstlagen (1382-1998)	199
Fråga om handläggning i kammarrätt och Regeringsrätten av en begäran att få utskrifter av vittnesförhör (2671-1997).....	201
På JO:s initiativ upptagen fråga om förutsättning förelegat att vidta självrättelse med stöd av 32 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) (2141-1998).....	204

Central statsförvaltning, arbetsmarknadsmyndigheter m.m.

Kritik mot arbetsförmedlings tillämpning av urvalskriterier vid inskrivning av arbetssökande (2305-1997)	206
--	-----

Utlänningsärenden

Statens invandrarverks handläggning av ärenden om dagersättning enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Fråga om tidpunkt för utbetalning av ersättningen (1930-1997).....	211
Fråga om myndighets skyldighet att låta översätta en på utländskt språk författad överklagandeskrift till svenska (595-1997).....	216

Länsförvaltningen

Kritik mot en länsstyrelse för att styrelsen vidtagit åtgärder med anledning av en anonym anmälan i ett körkortsärende (4012-1997).....	218
Kan en länsstyrelse med stöd av 23 § jaktförordningen (1987:905) bevilja generella undantag från förbudet att medföra skjutvapen vid färd med motordrivet fordon i terräng (4334-1997).....	220

Taxering och uppbörd samt folkbokföring

1999/2000:JO1

Skattemyndighet har skickat ett beslut om förlängt sekretessskydd till fel person. Även fråga om förfalskande av tjänstemans signatur (424-1998)..... 229

Socialtjänst

Socialtjänstlagen (SoL)

Fråga om socialnämnds möjlighet att ändra ett beslut enligt 37 § SoL om att efterge den enskildes ersättningsskyldighet för vistelse på behandlingshem (1675-1997)..... 231

Det är fel att ange att ett beslut om avslag på en ansökan om bistånd enligt 6 g § SoL inte kan överklagas eftersom beslutet kan bli föremål för prövning enligt reglerna om laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen. Av ett beslut att avslå en ansökan om ekonomiskt bistånd måste det tydligt framgå om prövningen har skett enligt 6 b § eller 6 g § SoL (2559-1998)..... 235

En socialnämnd har möjlighet att efter en anmälan enligt 71 § SoL ta kontakt och diskutera anmälan med barnets vårdnadshavare utan att inleda en utredning enligt 50 § SoL (3561-1997).... 238

En länsstyrelse uttalade i ett tillsynsbeslut att ett allvarligt fel inträffat vid en socialnämnds handläggning av ett biståndsärende. På grund av brister i socialförvaltningens rutiner föranledde länsstyrelsens beslut inte någon åtgärd från förvaltningens sida (3644-1998)..... 241

Fråga om när en socialnämnd skall underrätta vårdnadshavare om att en s. k. barnavårdsutredning har inletts (835-1998)..... 243

Handläggning av ett ärende rörande återbetalning av bistånd (768-1998) 248

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

En mor hade rest med sitt barn till Frankrike. Fråga om socialnämnden kunde omhänderta barnet enligt 6 § LVU för att återföra barnet till Sverige. Även frågor om formen för återkallande av ett beslut om omhändertagande enligt 6 § LVU, dokumentation, m. m. (2443-1997) 251

Fråga om det förelåg förutsättningar för ett omedelbart omhändertagande av en tonåring med stöd av 3 § och 6 § LVU. Även fråga om socialnämnden ägde anlita polis för att flytta den unge från ett behandlingshem till ett annat hem (1159-1998) 261

Socialnämnds skyldighet att verka för att ett offentligt biträde utses när ett ingripande enligt LVU blir aktuellt (2410-1997)..... 264

Socialnämnds skyldighet att verka för att en förälder upprätthåller kontakt med sitt barn som har beretts vård enligt LVU (750-1998)	268
Företrädare för socialnämnd bör som regel närvara vid polishandräckning enligt 43 § 2 lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (868-1998).....	270

Handläggning

Fråga om lämpligheten, särskilt från sekretessynpunkt, av att familjerådgivning enligt bestämmelserna i 12 a § socialtjänstlagen (1980:620) bedrivs med anlitan av socialsekreterare som tjänstgör inom kommunens individriktade socialtjänst (3500-1997)	272
Om en vårdnadsutredning blir fördröjd måste utredaren själv- mant underrätta tingsrätten om detta (1319-1998).....	280
Hur skall en begäran om omplacering av barn i förskolan hanteras om endast en av vårdnadshavarna står bakom framställningen om byte av förskola (2680-1997).....	283
Barnomsorgsavgift; verkan av att den som är gift med men inte sammanbor med ett barns förälder inte har lämnat uppgift om sin inkomst (4771-1997).....	286

Hälsa- och sjukvård

Handläggningen av en ansökan om förlängning av etablerings-tillstånd för sjukgymnast (5009-1997).....	289
---	-----

Socialförsäkring

Försäkringskassa borde ha uppfattat ett inkommet läkarutlåtande som en sjukanmälan och fattat ett beslut med fullföljds-hänvisning (162-1997).....	294
Ett initiativärende rörande ett beslut att avslå en begäran från en försäkrad om att bli muntligen hörd inför socialförsäkrings-nämnd samt fråga om överklagande av beslutet (3830-1997).....	295
En försäkringskassa har kritiserats för dess hantering av en framställan från den försäkrade att höra vissa personer vid socialförsäkringsnämndens sammanträde (1511-1998)	297
Försäkringskassa har underlåtit att fatta ett formellt beslut att inte utge tandvårdsersättning (1529-1997).....	299
Kritik mot försäkringskassa för att den inte tagit ställning till den försäkrades begäran om anstånd med att yttra sig, dröjt med att utfärda underrättelse om ett beslut fattat av socialförsäk-	

	1999/2000:JO1
ringsnämnd, underlåt it att besvara även ett ombuds begäran om anstånd samt inte iakttagit bestämmelserna om partsinsyn (2092-1997)	300
Försäkringskassas beslut och underrättelser därom (1424-1997)	304
Fråga om ändring av ett av socialförsäkringsnämnd fattat gynnande beslut sedan underrättelse om beslutet sänts till den försäkrade (1415-1997)	312
Försäkringskassa har kritiserats för att den dröjt med att ompröva ett beslut i avvaktan på att Riksförsäkringsverket skulle överklaga en dom (3595-1997).....	315
Försäkringskassa har underlåt it att vidarebefordra ett överklagande till länsrätt. Även fråga om socialförsäkringsnämnds behörighet att fatta beslut där detta rätteligen skulle ha fattats av tjänsteman (1956-1997)	316
Ett initiativärende om krav på delgivning av omprövningsbeslut enligt 30 § lagen (1996:1030) om underhållsstöd (1625-1998).....	322
Försäkringskassa har i ett ärende om återbetalningsskyldighet för underhållsstöd inte fattat beslut i en fråga om anstånd på grund av att ansökan inte gjorts på den av RFV fastställda blanketten (2024-1998).....	330
Parts begäran att få del av handlingar med stöd av reglerna om partsinsyn, bl.a. fråga om skyndsamhetskravet (184-1998).....	332

Miljö- och hälsoskydd samt djurskydd

Fråga om delgivning av beslut då en kommunal nämnd har godtagit en advokat som ombud i ett ärende enligt miljöskyddslagen men inte krävt att han företedde fullmakt, m.m. (5046-1997).....	336
Fråga om omprövning av ett länsstyrelsebeslut angående tillstånd till jakt på mink då beslutet enligt föreskrift i jaktförordningen inte fick överklagas, m.m. (3700-1997)	339
Kritik mot en miljönämnd för passivitet och otydlighet i ett ärende rörande tillsyn av ett sågverk (2064-1997).....	341
Miljö- och hälsoskyddsnämnds skyldigheter som tillsynsmyndighet när kommunen ansetts ansvarig för nedskräpning i naturen (4986-1997)	345

Utbildnings- och kultursektorn

1999/2000:JO1

Kritik mot skola för användning av s.k. kontrakt i mobbningsfall. Även kritik mot personal som utpekat en elev som ”mobbare” utan att ha tillräckligt underlag härför (4639-1997)	350
Allvarlig kritik mot Luleå tekniska universitet för handläggningen av en begäran om att få ta del av en allmän handling och för det sätt på vilket universitetet handlagt JO:s remiss (4884-1997).....	356
Lärare har genom en elev förmedlat ett brev till dennes målsman innehållande känsliga uppgifter om eleven. Förfarandet har ansetts olämpligt (826-1997)	360

Plan- och byggnadsväsendet

Handläggningen av dels ett bygglovsärende, dels en begäran om utfäende av handlingar (1217-1997).....	362
Fråga om en byggnadsnämnd ägt låta ett privat företag bestrida kostnaderna för ett extra nämndsammanträde (4948-1997).....	366

Överförmyndarnämnder och överförmyndare

Kritik mot en överförmyndarnämnd för underlåtenhet att underätta den underårige om beslut om arvode till förmyndare (4367-1997)	368
Ett på JO:s initiativ upptaget ärende om Länsstyrelsens i Jämtlands län tillsyn över överförmyndare och överförmyndarnämnder (182-1999)	371

Övriga kommunalförvaltningsärenden

I ett sammanträdesprotokoll från en kommunal nämnd bör tiden och platsen för justering av protokollet anges (848-1999).....	373
---	-----

Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

Socialtjänst samt hälso- och sjukvård

Kritik mot socialsekreterare som på eget initiativ lämnat ut sekretesskyddad uppgift till försäkringskassan (796-1998)	374
--	-----

Socialförsäkring

Försäkringskassa har utlämnat uppgift om att en person var häktad (325-1997).....	378
---	-----

Kritik mot att tjänsteman vid försäkringskassa lämnat ut vissa uppgifter vid ett rehabiliteringsmöte (1485-1997).....	380
Fråga om skyndsamhetskravet vid begäran om utlämnande av uppgifter ur allmän handling som inte finns bevarad (1939-1997).....	381
Bristande kontroll vid utlämnande av handlingar (941-1998)	384
<i>Meddelarfrihet</i>	
Ifrågasatt brott mot meddelarfriheten (3942-1996).....	387
<i>Övriga områden</i>	
Fråga om utlämnande av handling kan ej prövas enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken när den som begärt att få ut handlingen avförts som misstänkt (4823-1998).....	392
Fråga om två lokala skattekontor tillhörande samma skattemyndighet är att betrakta som självständiga verksamhetsgrenar i förhållande till varandra (2248-1997).....	393
Kritik mot Försvarmakten m.fl. för långsam handläggning av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar (346-1998) ..	396
Kritik mot en skattemyndighet för långsam handläggning av en begäran om att få kopior av handlingar (4352-1998).....	400
Fråga om lämpligheten av att vid tillsättning av kommunal chefstjänst genom konsultmedverkan utfärda löfte om konfidentiell handläggning (3408-1997 och 4448-1997).....	403
Kommunalt bolags skyldighet att expediera allmänna handlingar (4167-1997)	405
Kritik mot kommunalt fastighetsbolag för handläggningen av en begäran att få ta del av allmänna handlingar (3428-1997)	409
Kritik mot Statens institut för regionalforskning för handläggningen av en framställan om att få ta del av en handling; bl.a. fråga om när en handling skall anses allmän (2237-1998).....	413
Fråga om rektor genom att neka politiskt ungdomsförbund att bedriva verksamhet i skola handlat grundlagsstridigt (2507-1997).....	418
Rektor har förbjudit personalen att använda skolans interna postdistribueringsystem (postfack) för utdelning av privata meddelanden. – Fråga om skolan har rätt att ingripa mot spridning av politisk propaganda som läggs i postfacken (4996-1997).....	422

Kritik mot ordförande i gymnasienämnd för åtgärder som denne vidtagit mot nämndsekreterare för uttalanden i lokalpressen (14-1998)..... 424

1999/2000:JO1

Tjänstemän vid en förvaltning har i ett diskussionsunderlag, skrivet på förvaltningens papper, framfört vissa åsikter. Diskussionsunderlaget har, utan förvaltningens kännedom, överlämnats av tjänstemännen till ett statsråd och även delats ut till deltagare vid en konferens. Kritik har riktats mot chefen för förvaltningen avseende de åtgärder som vidtagits mot tjänstemännen i anledning av det inträffade (275-1998) 429

Bilagor

Instruktion för Riksdagens ombudsmän 438
Arbetsordning för riksdagens ombudsmannaexpedition 445
Personalorganisationen 451
Sakregister 453
Summary in English 469

Riksdagens ombudsmän överlämnar härmed enligt 11 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (fortsättningsvis benämnd instruktionen) ämbetsberättelse för tiden den 1 juli 1998–den 30 juni 1999.

1 Organisationen m.m.

1.1 Val och entlediganden

Genom beslut av riksdagen den 4 februari 1999 entledigades *justitieombudsmannen Rune Lavin* på egen begäran från sitt uppdrag per den 1 mars 1999.

Riksdagen omvalde den 3 juni 1999 *Leif Ekberg* att vara ställföreträdande ombudsman under en period av två år fr.o.m. den 1 september 1999.

1.2 Ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring

Stf. ombudsmannen Gunnel Norell Söderblom har varit förordnad att handlägga och avgöra ärenden inom ansvarsområde 3 enligt arbetsordningen den 22–25 oktober, den 28–30 oktober och den 16 december 1998 samt inom ansvarsområde 3 den 1 april till den 12 maj, den 25–28 maj och den 21–24 juni 1999.

Stf. ombudsmannen Leif Ekberg tjänstgjorde under tiden den 1 mars till den 24 juni 1999 med ansvar för ansvarsområde 4. Vidare har *Leif Ekberg* varit förordnad att handlägga och avgöra ärenden inom ansvarsområde 3 den 4 september, den 7–8 september, den 5–9 oktober, den 2–6 november och den 12 november 1998 samt inom ansvarsområde 4 den 24 november–den 2 december, den 15–22 december och den 28–30 december 1998 samt den 22–26 februari 1999.

1.3 Vissa ändringar i instruktionen

2 § tredje stycket 3 instruktionen har ändrats genom lag (1998:1408). Ändringen innebär en anpassning till ändringar i lagregleringen rörande Riksbankens organisation.

12 § instruktionen har ändrats genom lag (1999:204) som träder i kraft den 1 januari 2000. Ändringen innebär att chefsjustitieombudsmannen kommer att ansvara för den interna revisionen av myndigheten Riksdagens ombudsmannaexpedition.

1.4 Bilagor

Instruktionen i aktuell lydelse den 30 juni 1999 finns intagen som bilaga 1.

Arbetsordningen i aktuell lydelse den 30 juni 1999 finns intagen som bilaga 2.

En redogörelse för personalorganisationen under verksamhetsåret finns i bilaga 3.

2 Verksamheten

1999/2000:JO1

2.1 Totalstatistiken

Balansläget

Ingående balans		1 124
Nya ärenden		
Remisser och andra skrivelser från myndigheter	48	
Klagomål och andra framställningar från enskilda	4 743	
Initiativärenden med anledning av inspektioner	75	
Initiativärenden på grund av uppgifter i massmedia m.m.	72	
		4 938
Summa balanserade och nya ärenden		6 062
Avslutade ärenden		4 955
Utgående balans		1 107

Under perioden nyregistrerades 4 938 ärenden, en minskning med 65 (1,3 %) i förhållande till verksamhetsåret 1997/98. Antalet nya inspektions- eller andra initiativärenden var 147, en ökning med 29 jämfört med föregående verksamhetsår. 48 ärenden föranleddes av remisser – huvudsakligen från Regeringskansliet –, en minskning med ett. Klagomålsärendena uppgick till 4 743, vilket innebär en nedgång med 93 (1,9 %) sedan 1997/98.

Antalet avgjorda ärenden uppgick till 4 955, vilket innebär en minskning med 14 eller knappt 0,3 % från föregående års nivå. Av de avslutade ärendena var 4 773 klagomålsärenden, 45 remissärenden och 137 inspektions- eller andra initiativärenden.

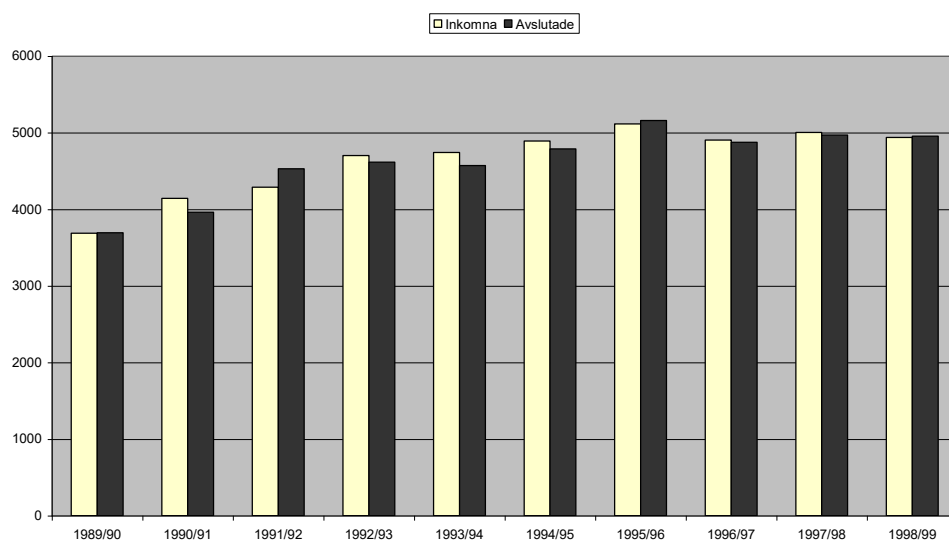
De oavgjorda ärendena i balans var vid verksamhetsårets slut 1 107. Detta betyder att balansen under året gått ned med 17 ärenden (1,5 %).

Anmälningss- och initiativärenden 1.7.1987 – 30.6.1999

År	Klagomålsärenden och remisser	Initiativärenden
1987/88	2 836	136
1988/89	2 891	163
1989/90	3 512	176
1990/91	3 883	260
1991/92	4 076	213
1992/93	4 468	233
1993/94	4 634	107
1994/95	4 764	127
1995/96	4 990	125
1996/97	4 840	64
1997/98	4 885	118
1998/99	4 791	147

1999/2000:JO1

Ärendeutvecklingen under de senaste 10 åren



Månadsöversikt över ärendena under verksamhetsåret

Månad	Nya	Avslutade	Balans
Juli	380	176	1 328
Augusti	350	468	1 210
September	439	404	1 245
Oktober	439	529	1 155
November	431	417	1 169
December	358	387	1 140
Januari	379	450	1 069
Februari	447	404	1 112
Mars	482	490	1 104
April	406	417	1 093
Maj	421	439	1 075
Juni	406	374	1 107
Summa	4 938	4955	

Tablå över utgången i de under tiden den 1 juli 1998–den 30 juni 1999 1999/2000:JO1
avgjorda inspektions- och övriga initiativärendena

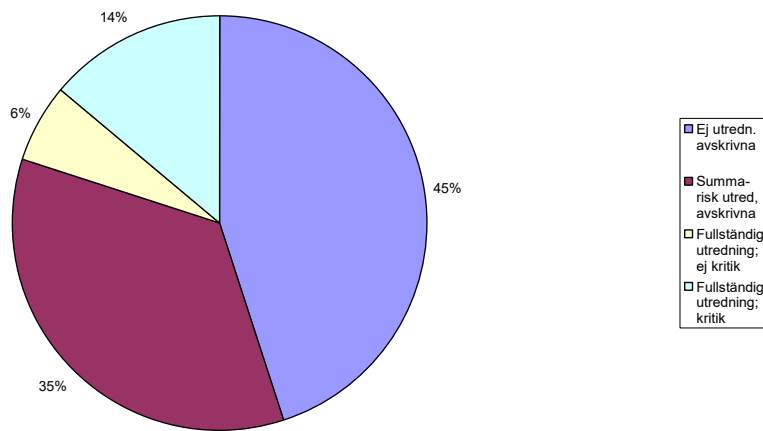
Sakområde	Avgjorda utan slutlig anledning till kritik	Erinran eller annan kritik	Åtal eller anmälan för disciplinär bestraffning	Överlämnande till annan myndighet enligt 18 § instruktionen	Framställning till riksdagen eller regeringen	Summa ärenden
Domstolsväsendet	4	21	1	1	–	27
Åklagarväsendet	1	13	–	–	–	14
Polisväsendet	5	12	–	–	–	17
Försvarsväsendet	–	1	–	–	–	1
Kriminalvård	5	4	–	–	–	9
Socialtjänst	4	12	–	–	–	16
Hälso- och sjukvård	–	3	–	–	–	3
Allmän försäkring	–	9	–	–	1	10
Exekutionsväsendet	1	–	–	–	–	1
Utbildning och kultur	1	4	–	–	–	5
Beskattnings-, folkbokföring, tull	2	1	–	–	–	3
Miljö- och hälso- skydd, djurskydd, m.m.	–	6	–	–	–	6
Plan- och byggnads- väsendet	–	9	–	–	–	9
Länsstyrelserna	–	–	–	–	1	1
Väg- och kommuni- kationsväsendet	–	1	–	–	–	1
Överförmyndarvä- sendet	–	5	–	–	–	5
Utrikesförvaltning	–	1	–	–	–	1
Offentlighet, sekre- tess, yttrandefrihet	2	6	–	–	–	8
Summa ärenden	25	108	1	1	2	137

Tablå över utgången i de under tiden den 1 juli 1998–den 30 juni 1999 1999/2000:JO1
avgjorda klagomålsärendena

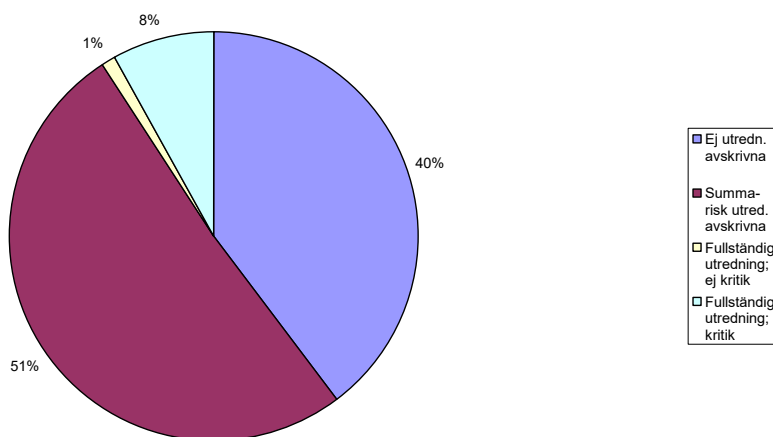
Sakområde	Avvisning eller avgö- rande utan särskild utredning	Överläm- nande en- ligt 18 § instrukt- ionen	Avgjorda efter utredning; ingen kritik	Erinran eller annan kritik; Vägle- dande uttalanden	Åtal eller anmälan för disci- plinär åtgärd	Förunder- sökning inledd; nedlagd utan att åtal väckts	Summa ärenden
Allmänna domstolar	99	2	177	14	–	2	294
Förvaltningsdomstolar	54	–	41	13	–	–	108
Åklagarväsendet	66	10	143	12	–	–	233
Polisväsendet	178	15	246	34	1	2	476
Försvarsväsendet	11	–	3	1	–	–	15
Kriminalvård	232	–	161	29	–	–	422
Socialtjänst	238	6	382	91	–	–	717
Hälso- och sjukvård	98	5	98	10	–	–	211
Allmän försäkring	198	–	107	92	–	–	397
Arbetsmarknad m.m.	79	5	49	19	–	–	152
Plan- och byggnadsvä- sendet	63	–	23	24	–	–	110
Exekutionsväsendet	79	–	50	16	–	–	145
Kommunal självstyrelse	71	1	17	8	–	–	97
Väg- och kommunikat- ionsväsendet	89	–	28	15	–	–	132
Beskattning, folkbokfö- ring, tull	109	–	60	40	–	–	209
Utbildning och kultur	70	2	96	23	–	–	191
Kyrkoärenden	10	–	4	–	–	–	14
Överförmyndarväsendet	8	–	8	1	–	–	17
Jordbruk, djurskydd, miljö- och hälsoskydd m.m.	76	–	60	12	–	1	149
Utlänningsärenden	34	–	27	9	–	1	71
Övriga länsstyrelseären- den, serveringstillstånd, spel	26	1	5	4	–	–	36
Tjänstemannaärenden	57	–	20	12	–	–	89
Yttrandefrihet; offent- lighet och sekretess	75	1	101	94	–	1	272
Övrig förvaltning	67	–	27	4	–	–	98
Frågor utom kompetens- området; oklara yrkan- den	118	–	–	–	–	–	118
Summa ärenden	2 205	48	1 935	577	1	7	4 773

1999/2000:JO1

Besluten i anmälnings- och initiativärenden inom hela tillsynsområdet; Totalt 4 910 beslut

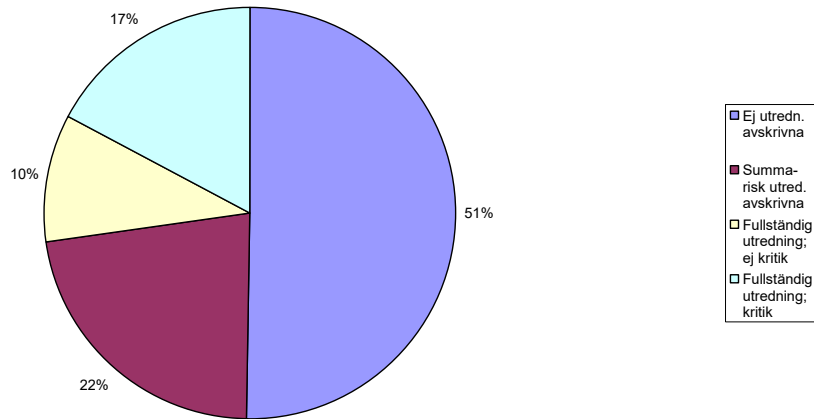


Besluten inom ansvarsområde 1; Totalt 1 195 beslut. Omfattar allmänna domstolar, åklagarväsendet och polisväsendet samt klagomål utom JO:s tillsyn

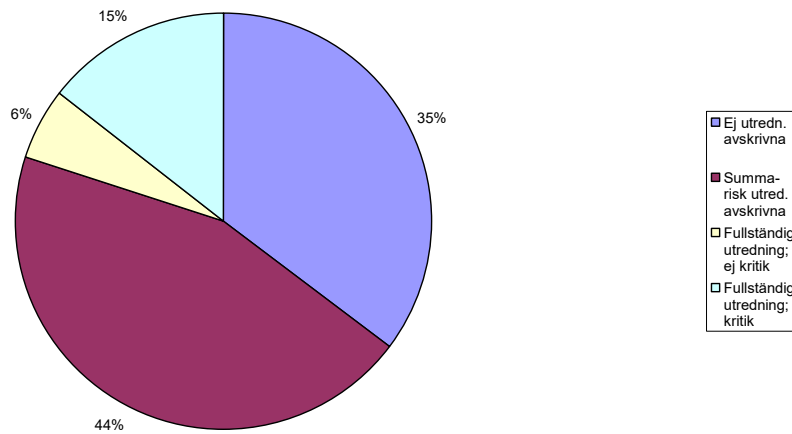


1999/2000:JO1

Besluten inom ansvarsområde 2; Totalt 1 302 beslut. Omfattar kriminalvård, skatte-, tull- och kronofogdemyndigheter, allmän försäkring, försvaret och överförmyndarväsendet

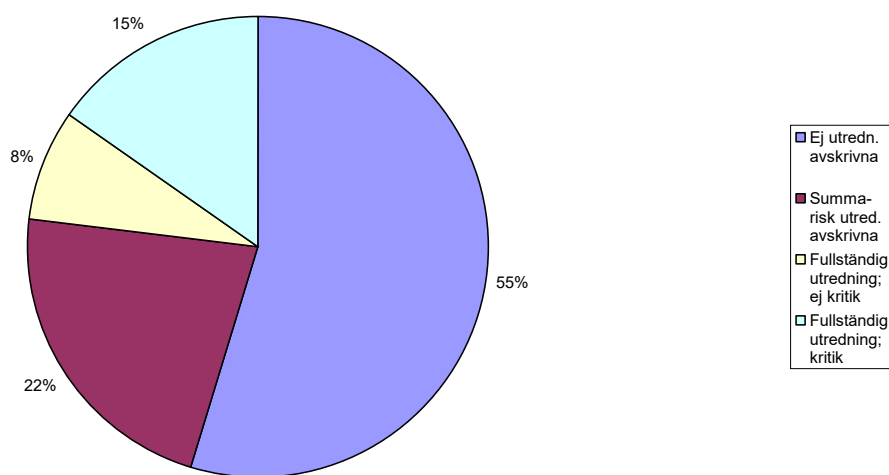


Besluten inom ansvarsområde 3; Totalt 1 271 beslut. Omfattar socialtjänst, hälso- och sjukvård samt utbildningsväsendet



1999/2000:JO1

Besluten inom ansvarsområde 4; Totalt 1 142 beslut. Omfattar förvaltningsdomstolar samt statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter som ej ingår i ansvarsområde 1, 2 eller 3



2.2 Besvarande av remisser

1999/2000:JO1

Riksdagens ombudsmän har besvarat 45 remisser, flertalet från olika departement inom Regeringskansliet.

ChefsJO Eklundh har yttrat sig till

1) Justitiedepartementet över Riksåklagarens PM "Förslag till ändringar i rättegångsbalken m.fl. författningar för en rationellare hantering av straffförelägganden"

2) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1998:47) Bulvaner och annat

3) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1998:46) Buggning och andra hemliga tvångsmedel

4) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1998:74) Styrningen av polisen

5) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1998:44) En samlad vapenlagstiftning m.m.

6) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1998:88) Domaren och beredningsorganisationen

7) Justitiedepartementet över promemorian (Ju 94/3147, Ju 98/588) Särskilt målsägandebiträde för barn

8) Justitiedepartementet över två inom departementet upprättade promemorior om informationsteknikens betydelse för straffrätten och straffprocessrätten

9) Utrikesdepartementet över ett underlag för Sveriges rapport 1999 till FN:s rasdiskrimineringskommitté

10) Justitiedepartementet över promemorian (Ju 98/3690) Brottsoffers ansvar för rättegångskostnader

11) Socialdepartementet över departementspromemorian (Ds 1999:3) Könsstympling – borttagande av kravet på dubbel straffbarhet

12) Justitiedepartementet över ett utkast till lagrådsremiss om ändring av fridskränkningens brotten

13) Justitiedepartementet över ett utkast till en civilrättslig konvention om korruption

14) Justitiedepartementet över ett förslag till ändring i förordningen (1992:824) om fingeravtryck m.m.

JO Pennlöv har yttrat sig till

1) Finansdepartementet över betänkandet (SOU 1998:12) Självdeklaration och kontrolluppgifter – förenklade förfaranden

2) Finansdepartementet över två skrivelser rörande en ändring av 118 § tullagen (1994:1550) alternativt införande av föreskrifter i tullförordningen (1994:1558) med stöd av bemyndigandet i 14 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100)

3) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1998:53) Ny smugglingslag

4) Riksdagens revisorer över rapporten (1998/99:1) Socialförsäkringens administration – kostnader och produktivitet

- 5) Finansdepartementet över betänkandet (SOU 1998:127) Tullagens överklaganderegler m.m. vid en omorganisation av Tullverket 1999/2000:JO1
- 6) Finansdepartementet över promemorian (Fi 98/972) Översyn av reglerna om beslutsförhet i skattenämnd
- 7) Socialdepartementet över Riksförsäkringsverkets rapport (RFV anser 1999:1) Översyn av ersättning för personlig assistans – LASS.

JO André har yttrat sig till

- 1) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1998:31) Det gäller livet – Stöd och vård till ungdomar med psykiska problem
- 2) Utbildningsdepartementet över en promemoria 1998-06-26 angående Portalbestämmelse om demokrati i högskolelagen
- 3) Utbildningsdepartementet över betänkandet (SOU 1998:69) Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg
- 4) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1998:113) I god tro – Samhället och nyandligheten
- 5) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1999:21) Lindqvists Nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder.

JO Lavin har yttrat sig till

- 1) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1997:194) Det allmännas skadeståndsansvar vid överträdelse av EG-regler
- 2) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1998:40) Brottsoffer – Vad har gjorts? Vad bör göras?
- 3) Justitiedepartementet över Domstolsverkets rapport med förslag till ändringar i rättsjälpslagen ”Gräns för ekonomiskt underlag enligt 6 § rättsjälpslagen (1996:1619)”
- 4) Inrikesdepartementet över betänkandet (SOU 1998:71) Den kommunala revisionen – ett demokratiskt kontrollinstrument
- 5) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1998:42) Effektivare omprövning av förvaltningsbeslut
- 6) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1998:44) Kreditupplysningslagen – anpassning till dataskyddsdirektivet samt Datainspektionens rapport med bedömning av förutsättningarna för en ökad tillgång till uppgifter i kreditupplysningar om näringsidkare
- 7) Inrikesdepartementet över betänkandet (SOU 1998:105) Minska regleringen av kommuner och landsting
- 8) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1998:60) Myndigheters öppethållande på s.k. klämdagar
- 9) Justitiedepartementet över ett konventionsutkast antaget av Specialkommissionen vid Haagkonferensen för internationell privaträtt (Ju 97/2843) ”Preliminary Draft Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Cooperation in Respect of the Protection of Adults” samt en förklarande rapport författad av professor Paul Lagarde

10) Finansdepartementet över ett förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100). 1999/2000:JO1

Stf ombudsmannen Ekberg har yttrat sig till

1) Miljödepartementet över betänkandena (SOU 1998:60) Kring Hallandsåsen samt (SOU 1998:137) Miljö i grund och botten – erfarenheter från Hallandsåsen

2) Kulturdepartementet över departementspromemorian (Ds 1999:4) Trossamfundet och totalförsvaret

3) Näringsdepartementet över betänkandet (SOU 1998:158) Att komma åt oljeutsläppen

4) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1999:7) Några frågor om förhållandet mellan upphovsrätten och offentlighetsprincipen

5) Kulturdepartementet över betänkandet (SOU 1999:14) Den framtida kommersiella lokalradion

6) Justitiedepartementet över Datainspektionens rapport "Personuppgiftslagen på Internet"

7) Kulturdepartementet över departementspromemorian (Ds 1999:12) Statens stöd till andra trossamfund än Svenska kyrkan

8) Kulturdepartementet över promemorian "Följändringar i anledning av stat-kyrkareformen"

9) Justitiedepartementet över promemorian "Förhör m.m. hos Kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet".

2.3 Framställningar och överlämnande av beslut till riksdagen respektive regeringen

JO Pennlöv har efter samråd med chefsJO Eklundh gjort en framställning till regeringen (Socialdepartementet) om författningsändring med stöd av 4 § instruktionen. Framställningen syftade till att undanröja vissa oklarheter i den gällande lagstiftningen om underhållsstöd, se s. 322

Stf JO Ekberg har efter samråd med chefsJO Eklundh gjort en framställning till regeringen (Jordbruksdepartementet) med förslag om översyn av regleringen i 23 § jaktförordningen (1987:905) i syfte att undanröja vissa oklarheter vad gäller möjligheten att meddela dispens från förbudet i 22 § att medföra skjutvapen vid färd med motordrivet fordon i terräng, se s. 220

11 beslut har överlämnats till riksdagsutskott, departement inom Regeringskansliet eller myndigheter.

ChefsJO Eklundh har överlämnat

1) till justitieutskottet och Justitiedepartementet ett beslut rörande lagligheten av att under en förundersökning i hemlighet videofilma en person som var intagen i häkte, se s. 91

2) till justitieutskottet och Justitiedepartementet ett beslut angående rättsenligheten av polismyndighets beslut att spärra av motorcykelorganisationen Hells Angels lokaler i Hasslarp och Malmö m.m., se s. 60. 1999/2000:JO1

JO Pennlöv har överlämnat

1) till socialförsäkringsutskottet och Socialdepartementet ett beslut angående ändring av ett av socialförsäkringsnämnd fattat gynnande beslut efter det att underrättelse om beslutet sänts till den försäkrade, se s. 312

2) till socialförsäkringsutskottet och Socialdepartementet ett beslut rörande försäkringskassas beslut och underrättelser därom, se s. 304

3) till socialförsäkringsutskottet och Socialdepartementet ett beslut angående handläggningstiden i ett arbetsskadeförsäkringsärende (dnr 1974-1998)

4) till socialförsäkringsutskottet och Socialdepartementet ytterligare ett beslut angående handläggningstiden i ett arbetsskadeförsäkringsärende (dnr 2367-1998)

5) till Finansdepartementet ett beslut rörande felaktiga uppgifter i utskökningsregistret m.m., innehållande överväganden rörande behov av en ändring i utskökningsregisterförordningen (1986:678) (dnr 1487-1997).

JO André har överlämnat

1) till Justitiedepartementet ett beslut rörande hantering av en begäran om omplacering av barn i förskolan, om endast en av vårdnadshavarna står bakom framställningen om byte av förskola, se s. 283

2) till Justitiedepartementet ytterligare ett beslut rörande hantering av en begäran om omplacering av barn i förskolan, om endast en av vårdnadshavarna står bakom framställningen om byte av förskola (dnr 2851-1997).

JO Lavin har överlämnat

1) till Justitiedepartementet ett beslut rörande förfarandet i vissa anställningsärenden vid Luftfartsverket (dnr 1279-1998)

2) till Regeringskansliet ett beslut med bl.a. kritiska synpunkter på utformningen av vissa föreskrifter i förordningen (1982:198) om flyttning av fordon (dnr 2190-1997).

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

Under verksamhetsåret har inget åtal väckts.

ChefsJO Eklundh har anmält en polisinspektör till Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd för vidtagande av disciplinär åtgärd på grund av agerande i samband med en husrannsakan, se s. 57

ChefsJO Eklundh har vidare anmält två polisinspektörer till Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd för vidtagande av disciplinär åtgärd på grund av behörighetsöverskridande (dnr 4285-1998).

JO Lavin har anmält en rådmän vid länsrätt till Statens ansvarsnämnd för 1999/2000:JO1
vidtagande av disciplinär åtgärd på grund av en dom varigenom förordnades
om fortsatt rättspsykiatrisk tvångsvård utan att lagliga förutsättningar härför
förelegat. Statens ansvarsnämnd beslöt den 28 januari 1999 att ålägga råd-
mannen disciplinpåföljd i form av löneavdrag, se s. 193

JO André har anmält två överläkare till Hälso- och sjukvårdens ansvars-
nämnd (HSAN) för vidtagande av disciplinär åtgärd på grund av beslutade
tvångsåtgärder mot en patient oaktat formella förutsättningar härför inte
förelåg. HSAN beslöt den 16 juni 1999 att tilldela den ene av överläkarna en
varning (dnr 3972-1998).

Med stöd av 18 § instruktionen har ett initiativärende och 48 klagomålsären-
den lämnats över till annan tillsynsmyndighet för prövning och avgörande.
(Motsvarande antal under verksamhetsåret 1997/98 var 3 initiativärenden
och 57 klagomålsärenden.) Av de överlämnade ärendena tillhörde 28 an-
svarsområde 1, 13 ansvarsområde 3 och 8 ärenden ansvarsområde 4.

2.5 Inspektioner samt besök hos myndigheter

ChefsJO Eklundh har inspekterat Polismyndigheten i Västra Götaland, läns-
polismästarens sekretariat, disciplinenheten, Polismyndigheten i Skåne,
internutredningsgruppen samt Polismyndigheten i Västmanlands län, enheten
för internutredningar. *ChefsJO Eklundh* har vidare besökt Åklagarmyndig-
heten i Västerås, åklagarkammaren i Uppsala för att studera samordningen
mellan åklagarväsendets och polisens diarieföringssystem. Inspektioner och
besök har omfattat sammanlagt 6 dagar.

JO Pennlöv har inspekterat Kriminalvårdsmyndigheten Stockholm
Centrum, anstalterna Svartsjö och Färingsö, Kriminalvårdsmyndigheten
Stockholm Norr, anstalten Österåker, Kriminalvårdsmyndigheten Örebro,
anstalten Hinseberg, Kriminalvårdsmyndigheten Kumla, Överförmyndar-
nämnden i Bergs kommun, Överförmyndarnämnden i Krokoms kommun,
Överförmyndarnämnden i Östersunds kommun, Överförmyndarnämnden i
Solna kommun, Kronobergs läns allmänna försäkringskassa samt Stock-
holms läns allmänna försäkringskassa, lokalkontoren City och Globen. *JO*
Pennlöv har vidare besökt Kriminalvårdsmyndigheten Hall. Inspektioner och
besök har omfattat sammanlagt 17 dagar.

JO Lavin har inspekterat Miljö- och byggnadsnämnden i Storumans
kommun, Miljö- och byggnadsnämnden i Sorsele kommun, Miljö- och bygg-
nadsnämnden i Vilhelmina kommun samt Sveriges ambassad i Moskva.
Inspektionerna har omfattat sammanlagt 6 dagar.

JO André har inspekterat Socialnämnden i Vingåkers kommun, Social-
nämnden i Skövde kommun, Service- och arbetsmarknadsnämnden, Olaus
Petri kommundelsnämnd och utredningsenheten NOVA i Örebro kommun,
Barn- och ungdomsnämnden i Katrineholms kommun, Utbildningsnämnden i
Katrineholms kommun, Högsolan i Skövde, Kärnjukhuset i Skövde,
psykiatriska enheten, Håkanstorps behandlingshem samt hälso- och sjuk-
vården inom Kriminalvårdsmyndigheten Kumla och Kriminalvårdsmyndig-
heten Örebro, anstalten Hinseberg. *JO André* har vidare besökt Statens

institutionsstyrelse, behandlingshemmen Hornö och Bärby, Statens Skolverk samt Kriminalvårdsmyndigheten Hall. Inspektioner och besök har omfattat sammanlagt 13 dagar. 1999/2000:JO1

Stf ombudsmannen Ekberg har inspekterat Miljö- och myndighetsnämnden i Laholms kommun, Byggnadsnämnden i Halmstads kommun samt Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Halmstads kommun. Inspektionerna har omfattat sammanlagt 3 dagar.

Totalt har 45 dagar ägnats åt inspektioner och myndighetsbesök.

2.6 Samråd med riksdagens konstitutionsutskott m.m.

I samband med överlämnandet till riksdagen av ämbetsberättelsen 1998/99 besökte *ChefsJO Eklundh, JO Pennlöv, JO Lavin, JO André, stf ombudsmännen Norell Söderblom och Ekberg* samt *kanslichefen Swanström* den 19 november 1998 konstitutionsutskottet och informerade dess ledamöter om ämbetsberättelsens innehåll och i övrigt om verksamheten under 1997/98 samt besvarade ledamöternas frågor.

Två tjänstemän vid konstitutionsutskottets kansli besökte ombudsmanexpeditionen den 16 november 1998 för att orientera sig om verksamheten och arbetsläget.

Som brukligt under det första riksmötet efter nyval till riksdagen har konstitutionsutskottets ledamöter, suppleanter och kanslipersonal sammanträffat med justitieombudsmännen, kanslichefen, byråcheferna och chefssekreterarna hos JO för orientering och diskussion om JO:s verksamhet. Detta möte ägde rum i JO:s lokaler den 4 mars 1999.

I övrigt har frågor av principiellt och gemensamt intresse dryftats vid informella kontakter mellan ombudsmännen – särskilt *ChefsJO* – och företrädare för konstitutionsutskottet, främst dess presidium. I åtskilliga angelägenheter har samråd skett mellan kanslicheferna.

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

ChefsJO Eklundh föreläste den 18 augusti 1998 vid seminariet "Parliamentary Democracy and Management of Parliaments", anordnat av riksdagen och SIPU International med deltagare från Centralamerika, Ecuador, Mongoliet, Thailand och Vietnam samt den 1 oktober 1998 vid seminariet "Våra mänskliga rättigheter och våra ombudsmän", anordnat av Svenska FN-förbundet. Vidare medverkade han den 14 oktober 1998 i ett sammanträde med Advokatkommittén, anordnat av Statens offentliga utredningar, föreläste den 24 oktober 1998 på inbjudan av riksdagen för nyvalda riksdagsledamöter samt medverkade den 17 november 1998 i ett av Raoul Wallenberg Institute i Lund anordnat seminarium för kinesiska polischefer om mänskliga rättigheter, den 8 december 1998 i ett seminarium av samma slag för Uganda Human Rights Commission i Stockholm, och den 21 januari 1999 i ytterligare ett sådant seminarium med deltagare från Vietnam. *ChefsJO Eklundh* föreläste den 3 februari 1999 vid ett av Rädda Barnen arrangerat symposium om mänskliga rättigheter och ombudsmän samt den 11 februari 1999 vid ett

av Raoul Wallenberg Institute anordnat seminarium i Stockholm med deltagare från vissa av OSS-länderna. Den 25 februari 1999 höll han ett föredrag om JO och rättssäkerheten på inbjudan av Föreningen Heimdal i Uppsala, den 16 mars 1999 föreläste han för kinesiska polischefer vid Raoul Wallenberg Institute i Lund, och den 27 april 1999 föreläste han om mänskliga rättigheter för ett internationellt auditorium, likaledes vid Raoul Wallenberg Institute i Lund. Claes Eklundh deltog den 6 maj 1999 i ett lagmansmöte i Enköping, den 25 maj 1999 i "Consultative Group Meeting for the Reconstruction and Transformation of Central America", anordnat av Interamerikanska utvecklingsbanken samt den 8 juni 1999 i ett av riksdagen anordnat seminarium angående offentlighetsprincipen i anledning av besök av Europaparlamentets generalsekreterare Julian Priestly. Slutligen föreläste chefsJO Eklundh den 28 juni 1999 om JO för Föreningen för utländska diplomater i Stockholm.

JO Pennlov föreläste och deltog i diskussion vid Södermanlands läns allmänna försäkringskassa den 14 september 1998, vid en av SIPU anordnad kurs den 12 oktober 1998 samt vid en av socialförsäkringsutskottet arrangerad hearing den 4 februari 1999. Vidare informerade han den 19 maj 1999 Utredningen om processuella frågor inom socialförsäkringen (1998:06) angående JO:s verksamhet såvitt avser socialförsäkring.

JO Lavin föreläste vid av Socialstyrelsen anordnade utbildningar på Sunds herrgård den 28 september 1998, på Aronsborg i Bålsta den 12 oktober 1998 och på Aspnäs herrgård i Lerum den 26 oktober 1998. Vidare föreläste han vid Juridiska fakulteten, Lunds universitet den 22 oktober 1998, vid Umeå universitet den 1 februari 1999 och vid Stockholms universitet den 28 januari samt den 9 februari 1999 (förvaltningsprocessrättsliga problem ur JO:s perspektiv). Slutligen medverkade han i SIPU:s utbildning i förvaltningskunskap för chefer den 12 november 1998 och vid en utbildningsdag för domare den 25 januari 1999 över ämnet Domskrivning i förvaltningsdomstol.

JO André föreläste den 10 november 1998 vid ett seminarium hos Sida inom ett av Raoul Wallenberg Institute arrangerat Advanced International Programme on Human Rights samt den 26 maj 1999 vid ett av Barnombudsmannen (BO) arrangerat internationellt symposium.

Byråchefen Carina Hedbom Blomkvist föreläste och deltog i diskussion vid en av Vägverket arrangerad personalutbildningsdag den 27 maj 1999.

Byråchefen Christer Sjöstedt föreläste den 26 november 1998 om sekretessen mellan myndigheter vid ett av Kronobergs läns allmänna försäkringskassa anordnat seminarium i Växjö med deltagare från försäkringskassan, socialtjänsten, sjukvården och yrkesinspektionen.

Ombudsmännen och kanslichefen har dessutom deltagit i möten för information och utbyte av erfarenheter med Konsumentombudsmannen, Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Barnombudsmannen, Handikappombudsmannen och Pressombudsmannen dels den 26 november 1998, dels den 10 mars 1999, samt haft ett arbetsmöte med Justitiekanslern den 8 mars 1999.

3 Internationellt samarbete

1999/2000:JO1

3.1 Deltagande i internationella konferenser och seminarier m.m.

ChefsJO Eklundh, JO Pennlöv, JO Lavin, JO André och kanslichefen Swanström deltog den 5–11 oktober 1998 i dels ”Annual Meeting of European National Ombudsmen”, arrangerat av ombudsmannainstitutionen i Malta, dels ”6:th Round Table with European Ombudsmen”, arrangerat av Europarådet i samarbete med ombudsmannainstitutionen i Malta. Båda konferenserna hölls i S:t Julians, Malta.

JO Pennlöv och JO André deltog den 1–6 september 1998 i ett av Europarådet anordnat symposium i Strasbourg med anledning av 50-årsjubileet för deklarationen om de grundläggande mänskliga rättigheterna.

ChefsJO Eklundh deltog den 9–14 september 1998 i ”International Ombudsman Forum” i La Paz, arrangerat av La Defensoria del Pueblo, den nyinrättade ombudsmannainstitutionen i Bolivia, med deltagande av ombudsmän från flera latinamerikanska stater; den 5–8 november 1998 i ”International Conference on Human Rights and Police Efficiency” i Lissabon, anordnad av inrikesministeriet i Portugal; den 10–13 november 1998 i ”The 7:th National Quality Congress – Total Quality Management and the Quality in the Legal System” i Istanbul, anordnad av Turkish Industrialists’ and Businessmen’s Association; den 28–30 mars 1999 i ett seminarium i Aten om ombudsmannafunktionen, anordnat av Greklands nyinrättade ombudsmannainstitution och Sveriges ambassad i Aten; den 9 april 1999 i ett sammanträde i Basel med styrelsen för Europäisches Ombudsmann Institut; den 21–23 april 1999 i ett av Regeringskansliet, Utrikesdepartementet i samarbete med rumänska myndigheter anordnat möte i Bukarest med bl.a. företrädare för Advocatul Poporului, den rumänska ombudsmannainstitutionen; den 24 juni 1999 i seminariet ”The Pros and Cons of the Establishment of the Institution of Ombudsman” i Prag, arrangerat av tjeckiska myndigheter i samarbete med UNDP; samt slutligen den 30 juni–3 juli 1999 i ett av Regeringskansliet, Utrikesdepartementet i samarbete med Center for the Study of Democracy i Bulgarien anordnat seminarium i Sofia.

JO Pennlöv och byråchefen Buhre deltog den 8–11 juni 1999 i Nordiskt Militärjuristmöte i Trondheim.

JO Lavin deltog den 7–11 september 1998 i ”24:th International Congress of Administrative Sciences” i Paris samt den 26–28 november 1998 i en internationell konferens om förvaltningsrättsliga frågor i Edmonton, Kanada.

JO André besökte den 13–15 november 1998 The Parliamentary Commissioner for Human Rights i Ungern och föreläste därvid över ämnet ”Ombudsman of the Kingdom of Sweden on her Activity in Social Protection of Human Rights”.

Stf JO Norell Söderblom deltog den 23 april 1999 i en konferens i Riga över temat ”The Ombudsman Experience and Latvia”.

Kanslichefen Swanström deltog den 23–30 april 1999 i ett delegationsbesök i Vietnam inom ramen för det pågående av Sida finansierade demokratiutvecklings- och samarbetsprojektet mellan riksdagen och den vietnamesiska nationalförsamlingen. Under besöket medverkade den svenska

delegationen i ett seminarium den 26–28 april över temat ”Parliamentary Control and General Techniques of Supervision”. Kanslichefen Swanström besökte vidare den 13–20 maj 1999 Etiopien, varvid han dels deltog i en av den etiopiska nationalförsamlingen – med främst kanadensiskt bistånd – arrangerad konferens i Sodere den 15–18 maj angående utformning av lagreglering om MR-kommission och ombudsmannainstitution i Etiopien, dels i svenska ambassadens regi sammanträffade med företrädare för ett antal myndigheter och organisationer i Addis Abeba.

Hovrättsassessorn Törnqvist företrädde ämbetet som ”Liaison Officer” i förhållande till den europeiske ombudsmannen och hans stab i Strasbourg t.o.m. den 28 februari 1999. *Kammarrättsassessorn von der Esch* har haft detta uppdrag fr.o.m. den 1 mars 1999.

Hovrättsassessorn Törnqvist deltog den 23–24 november 1998 i ett av den europeiske ombudsmannen anordnat ”Seminar for Liaison Officers of the National Ombudsmen and Similar Bodies”. Seminariet ägde rum i Bryssel.

Kammarrättsassessorn von der Esch deltog den 26–27 mars 1999 i ”Conference on Complaints and Complaint-Handling in the European Union” i Reading, Storbritannien, arrangerad av Centre for Ombudsman Studies vid University of Reading. Vidare besökte kammarrättsassessorn von der Esch tillsammans med företrädare för konstitutionsutskottet och Riksdagens revisorer den 28 april–den 21 maj 1999 Vietnam inom ramen för det tidigare nämnda demokratiutvecklingsprojektet mellan riksdagen och den vietnamesiska nationalförsamlingen. Den svenska tjänstemannadelegationen genomförde en s.k. evaluation mission i anslutning till det nämnda seminariet om parlamentarisk kontroll och metoder för tillsyn.

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

Forskaren Kanae Doi vid Human Rights Forum 21 i Tokyo besökte JO den 17–21 augusti 1998 för studier rörande JO:s verksamhet. Hon hade sammanträffanden med *samtliga justitieombudsmän, kanslichefen* samt *vissa byråchefer*. Kanae Doi återkom den 2–3 mars 1999 för uppföljningssamtal med *chefsJO Eklundh och JO Lavin*.

Riksdagens ombudsmän besöktes den 9–15 december 1998 av en grupp om fem medlemmar av Administrative Control Authority (ACA) i Egypten under ledning av Hosney Ismail Mohamed. Studiebesöket, vid vilket *samtliga justitieombudsmän, kanslichefen, byråcheferna och kammarrättsassessorn Marianne von der Esch* medverkade, ingick som ett led i ett av SIPU International organiserat utbildningsprogram.

Uzbekistans ombudsman Sayera Rashidova med tre medarbetare besökte JO den 18–19 januari 1999. Delegationen åtföljdes av mr Dean Gottherer, konsult hos UNDP i ombudsmannafrågor. Vid besöket medverkade *samtliga justitieombudsmän, kanslichefen, byråcheferna och kammarrättsassessorn Marianne von der Esch*.

Dr. M. Matiur Rahman från Bangladesh har den 14 juni 1999 återupptagit sina under verksamhetsåret 1997/98 påbörjade studier vid ämbetet för att på uppdrag av landets regering utarbeta en rapport inför etablering av en ombudsmannainstitution i Bangladesh.

3.3 Endagsbesök hos JO för information och diskussion

1999/2000:JO1

Riksdagens ombudsmän besöktes den 22 juli 1998 av en delegation från House of Representatives, Diet of Japan under ledning av parlamentsledamoten Banri Kaieda; den 7 september 1998 av parlamentsledamöterna Berhane Tesfay och Abebe Hailu från Etiopien; den 15 september 1998 av parlamentarikerdelegationer från Botswana och Malawi; den 22 september 1998 av en delegation från valövervakningskommissionen i Kambodja; den 22 september 1998 även av en delegation – valexperter och representanter för den demokratiska rörelsen – från Vitryssland, ledd av Miraslau Kobasa; den 24 september 1998 av en delegation av 4 tjänstemän från Slovakien regering och statsförvaltning, ledsagad av professor Denis Calligan vid University of Oxford; den 1 oktober 1998 av professorn i statsvetenskap vid Kinesiska universitetet i Hongkong Byron S.J. Weng; den 28 oktober 1998 av en delegation av politiker och högre statstjänstemän från Ryssland inom ramen för ett av Sida och SIPU International organiserat besöksprogram; den 11 november 1998 av en delegation från Riksåklagarämbetet i Ryska federationen under ledning av riksåklagaren personligen, ledsagad av den svenska riksåklagaren med medarbetare; den 18 november 1998 av en parlamentarikerdelegation från Moldavien; den 27 november 1998 av en delegation av ryska politiker och tjänstemän på regions- och länsnivå inom ramen för det nyssnämnda av Sida och SIPU International organiserade besöksprogrammet; den 3 december 1998 av Ombudsmannen för mänskliga rättigheter i Ryska federationen Oleg Mironov; den 10 februari 1999 av 21 medlemmar av International Women's Club i Stockholm; den 16 februari 1999 av forskaren Joel Sifiso Mbatha från Sydafrika; den 25 februari 1999 av en delegation från Government Committee on Organization and Personnel i Vietnam; den 2 mars 1999 av professor Suaryati Hartono, chef för Team for the Preparation of Human Rights Law i Indonesien; den 8 mars 1999 av norska Stortingets presidium under ledning av dess president Kirsti Kolle Grøndahl; den 16 mars 1999 av en parlamentariker- och tjänstemannadelegation från Bulgarien, ledd av parlamentets talman Jordan Sokolov; den 1 april 1999 av Sandra Vilcane från Lettland; den 14 april 1999 av en politiker- och tjänstemannadelegation från Leningrads län, Tula län och Samara län i Ryska federationen; den 21 april 1999 av Iraklij Kurasjvilij, förste sekreterare vid Georgiens utrikesministerium; den 26 april 1999 av ombudsmannen (Médiateur Administratif) i Tunisien Alifa Farouk med en medarbetare; den 28 april 1999 av en delegation från Kenya och Zimbabwe under ledning av professor Kivutha Kibuvana; den 4 maj 1999 av en parlamentarikerdelegation från Litauen, ledd av talmannen Vytautas Landsbergis; den 6 maj 1999 av mr Matthew Kelly från Storbritannien; den 18 maj 1999 av Mario Castejón och Alfonso Sierra från kriminalvårds- respektive rättshjälpväsendet i Guatemala samt Javier Ortega Pardo, chef för General Treatment Office i Peru; den 26 maj 1999 av Celoy Canzon, ledande kommunalpolitiker i Filippinerna; den 31 maj 1999 av en grupp studerande från olika utvecklingsländer, deltagare i Comparative Seminar on Law and Development arrangerat av Institutet för rättsutvecklingsstöd; den 2 juni 1999 av en delegation av högre parlaments- och regeringstjänstemän från Mongoliet; den 3 juni 1999 av en

delegation från parlamentet i Estland, ledd av dess konstitutionsutskotts ordförande Tiit Käbin; den 7 juni 1999 av två åklagare från Lettland; den 14 juni 1999 av två åklagare från Estland; den 16 juni 1999 av en politiker- och tjänstemannadelegation från Kazan, Smolensk och Pskov i Ryska federationen samt den 29 juni 1999 av en delegation från The Control Yuan i Republic of China (Taiwan), ledd av vice ordföranden Chen Meng-Ling. 1999/2000:JO1

Stockholm i november 1999

Claes Eklundh

Jan Pennlöv

Kerstin André

Rune Lavin

Gunnel Norell Söderblom

Leif Ekberg

/ Kjell Swanström

Allmänna domstolar m.m.

1999/2000:JO1

Frågan om ett häktningsbeslut borde ha hävts när åtalet kom att avse andra brott än de som låg till grund för häktningen

(Dnr 2005-1996 och 2510-1996)

I ett beslut den 18 februari 1999 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Anmälan

O.J. anmälde i maj och juni 1996 bl.a. Nyköpings tingsrätt och gjorde, förutom annat, gällande att han under viss tid varit häktad utan laga grund samt att han dömts för ett brott som inte omfattades av åtalet.

Utredningen

Utredningsåtgärder m.m.

Sedan Nyköpings tingsrätts akt – – – och dåvarande Åklagarmyndighetens i Nyköping akt – – – hade granskats, inriktades utredningen på frågorna om O.J. viss tid hade varit häktad utan laga grund och om han dömts för ett brott som inte omfattades av åtalet.

Jag inledde förundersökning den 30 augusti 1996 med anledning av misstanke om tjänstefel och uppdrog åt chefsåklagaren Birgitta Nygren, Åklagarmyndigheten i Västerås, Åklagarkammaren i Gävle, att låta verkställa utredningen. I november 1997 redovisade Birgitta Nygren de dittills utförda åtgärderna och anmälde att hon på grund av jäv inte längre kunde utföra uppdraget. Jag beslutade den 25 november 1997 att lägga ned förundersökningen i den del den avsåg att tingsrätten hade dömt O.J. för ett brott – olaga tvång – som inte omfattades av åtalet. Jag ansåg att den aktuella gärningsbeskrivningen, trots att åtalet inte uttryckligen avsåg olaga tvång, kunde anses omfatta även ett sådant brott. Förundersökningen i resterande delar bedrevs därefter vid JO-expeditionen.

Under förundersökningen hölls förhör med domstolssekreteraren Lilian Groth och advokaten Peter Lindqvist. Vidare ägde förhör rum med kammaråklagaren Michael Pleym och lagmannen Karl Fogelkvist, vilka båda hördes som skäligen misstänkta för tjänstefel.

Jag beslutade den 5 juni 1998 att lägga ned förundersökningen i återstående delar med motiveringen att det inte längre fanns anledning att anta att Michael Pleym och Karl Fogelkvist hade gjort sig skyldiga till straffbart tjänstefel.

I det följande redovisas först sammanfattningsvis vad handlingarna och utredningen visar om vad som förekommit rörande häktning, åtal och dom i målet mot O.J. Sedan följer en redovisning av delgivningen av brottsmisstanke och vad Michael Pleym, Karl Fogelkvist och Peter Lindqvist uppgett under förhören. Beslutet avslutas med min bedömning.

I en häktningsframställning den 11 januari 1996 begärde Michael Pleym, som då tjänstgjorde som tf. distriktsåklagare, O.J. häktad för

1. grovt olaga hot och grovt hemfridsbrott den 27 december 1995 i Nyköping, samt
2. förberedelse till grov misshandel den 27-28 december 1995 i Nyköping.

Häktningsförhandling hölls den 12 januari 1996 med Karl Fogelkvist som ordförande. Peter Lindqvist förordnades vid förhandlingen som offentlig försvarare för O.J.

Av häktningspromemorian som Michael Pleym hänförde sig till vid förhandlingen framgick beträffande *punkt 1* sammanfattningsvis följande (K 176-96). Uppgifterna i promemorian bygger på målsägandenas berättelser.

K.B. och R.H. såg på TV i K.B:s lägenhet på kvällen när det ca kl. 22.30 ringde på dörren. K.B. öppnade och utanför stod tre män, P.L., A.V. och O.J. Männerna var okända för henne. P.L. frågade efter Mona. K.B. svarade att Mona inte bodde där och försökte få iväg männen. A.V. tog fram en yxa och K.B. förstod att hon var tvungen att släppa in dem. K.B. och R.H. satte sig i soffan i vardagsrummet. A.V. gick omkring med yxan och P.L. tog fram en pistol ur jackan och gjorde mantelrörelse. Han tog även en kula ur munnen. O.J. stod i detta skede kvar i dörröppningen. P.L. frågade igen var Mona bodde och R.H. vågade inte annat än att tala om det med en gång. P.L. sade då åt R.H. att han skulle följa med. Han sade också att A.V. skulle stanna kvar för att bevaka K.B. Detta ville K.B. absolut inte då hon trodde att A.V. skulle hugga ihjäl henne så hon sade ”nej, nej, aldrig”. O.J. erbjöd sig då att stanna kvar istället.

P.L., A.V. och R.H. lämnade lägenheten. De begav sig i en Volvo till Monas adress. Under bilfärden hotades R.H. hela tiden av A.V. med yxan. Väl framme på den aktuella adressen öppnade inte någon.

Under tiden pratade O.J. och K.B. i lägenheten. O.J. tog av sig ytterkläderna och då såg K.B. att han hade ett långt basebollträ innanför rocken. Efter ca 15-20 minuter återkom de andra tre till lägenheten. P.L. fortsatte att fråga var Mona kunde uppehålla sig. R.H. och hon uppgav några namn av rädsla och i hopp om att de skulle ge sig av. Så skedde också efter en stund.

K.B. och R.H. anmälde händelsen den 9 januari 1996 efter det att P.L. hade gripits för andra brott.

Punkt 2 i häktningsframställningen avsåg en händelse som med utgångspunkt i anmälan (K 7907-95) kan beskrivas på följande sätt.

Två polismän observerade tre män som gick tillsammans i en gatukorsning. De körde runt kvarteret och observerade då en av männen som de kände igen som P.L. komma ut från en bakgård. De kontrollerade bakgården och påträffade då O.J. som de också kände igen. Den tredje mannen var okänd för dem. Denne uppgav ett som det senare visade sig falskt namn. Hans riktiga namn var A.V. och han var efterlyst. De båda männen visade tydliga tecken på narkotikapåverkan och polismännen beslöt att ta med dem. Vid skyddsvisitationen visade det sig att A.V. hade en yxa innanför jackan och en pistol i byxlinningen mot ryggen. Vapnet visade sig senare vara obrukbart. O.J. hade ett 90 cm långt släggskaft på ryggen. Skaftet var i trä och hade en snörögla som O.J. hade runt halsen. O.J. hade också en 20 cm lång fällkniv i fickan. När visitationerna pågick dök P.L. upp igen. Även denne visiterades och på honom påträffades ett flertal patroner vars kulor hade filats i toppen. Polismännen beslöt att gripa de tre männen för förberedelse till grov misshandel.

I anmälan angavs brottstiden till den 28 december 1995 kl. 00.05. P.L. och O.J. frigavs senare samma dag. 1999/2000:JO1

O.J. berättade bl.a. följande vid häktningsförhandlingen.

Han blev ombedd att köra P.L. och A.V. till Nyköping. Han visste inte vad som skulle ske. När de kom fram sade någon att det kunde vara bra att kunna försvara sig, varför han tog med sig ett släggskaft då de lämnade bilen. Då P.L. och A.V. ringde på lägenhetsdörren stod han själv en bit därifrån och såg inte vad som hände. När P.L. och A.V. efter en stund gick in i lägenheten följde han efter in i hallen. Han stannade sedan kvar i lägenheten tillsammans med K.B. då de andra tre – P.L., A.V. och R.H. - åkte för att leta efter ”Mona”. Anledningen till att han stannade kvar i lägenheten var att K.B. inte ville vara ensam kvar med A.V. samtidigt som det bara fanns plats för tre personer i bilen. Då de övriga lämnade lägenheten hängde han av sig rocken och lade ifrån sig släggskaftet, varefter han samtalade med K.B. När P.L., A.V. och R.H. kom tillbaka ringdes några telefonsamtal, varefter han tillsammans med P.L. och A.V. lämnade lägenheten. Då de därefter greps av polisen var han på väg att göra sig av med släggskaftet. Den kniv han hade på sig då han greps av polisen är en fiskekniv som han ofta har med sig. Han visste dock inte att han hade den med sig denna dag. Han visste inte att P.L. och A.V. var beväpnade förrän de blev gripna av polisen.

Tingsrätten avkunnade vid häktningsförhandlingen följande beslut.

1. O.J. är på sannolika skäl misstänkt för förberedelse till grov misshandel i Nyköping den 27-28 december 1995. Det finns risk för att O.J. genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning och risk för att O.J. fortsätter sin brottsliga verksamhet. På grund härav förklarar tingsrätten O.J. häktad.

2. Åtal skall väckas senast den 24 januari 1996 kl. 14.00.

3. Åklagarens begäran om tillstånd enligt 24 kap. 5 a rättegångsbalken att meddela restriktioner bifalles.

Under den fortsatta förundersökningen kom misstankar om ett flertal andra delvis grova brott att utredas. Det framkom bl.a. att P.L., O.J. och M.L. den 2 januari 1996 hade uppsökt Mona L. i hennes bostad och bl.a. hotat henne. Michael Pleym begärde förlängd tid för att väcka åtal, vilket bifölls av Karl Fogelkvist. Åtal mot O.J. skulle därefter väckas den 7 februari 1996.

I ett åtalsbeslut den 7 februari 1996 antecknat på första sidan i förundersökningsprotokollet avseende anmälan K 7907-95 anförde Michael Pleym ”Avseende förberedelse till grov misshandel kan brott ej styrkas. I övrigt åtal enligt stgans (åp 2).”

Den 7 februari väckte Michael Pleym åtal mot bl.a. O.J., P.L. och A.V. Stämningsansökan upptog 15 åtalpunkter däribland följande.

1. Grovt olaga hot, grovt hemfridsbrott (P.L., A.V. och O.J.) samt olaga frihetsberövande alternativt grovt olaga tvång (P.L. och A.V.); K 176-96

Gärningar

P.L., A.V. och O.J. har den 27 december 1995 gemensamt och i samråd olovligen trängt in i K.B:s bostad i Nyköping och där hotat K.B. och R.H. genom att lyfta vapen mot dem och även i övrigt uppträda hotfullt. Förfarandet har varit ägnat att hos K.B. och R.H. framkalla allvarlig fruktan för den egna säkerheten till person.

Därefter har P.L. och A.V. gemensamt och i samråd berövat R.H. hans rörelsefrihet genom att under vapenhot bortföra honom i bil för att få honom att peka ut en adress i Nyköping. Framkomna vid adressen har P.L. och A.V. fortsatt att hota R.H., P.L. genom att uttala att han var kapabel till vad som helst och A.V. genom att uttrycka att han ville slå sönder R.H:s knän med en medhavd yxa. Även dessa hotelser har varit ägnade att hos R.H. framkalla allvarlig fruktan för den egna säkerheten till person.

I vart fall har P.L:s och A.V:s förfarande inneburit att de genom hot om brottslig gärning tvingat R.H. att följa med i bilen och peka ut den aktuella adressen.

O.J. har vid tillfället i allt fall främjat det olaga hotet genom att, beväpnad med ett träskafvt och en kniv som tillhygge, i bil köra P.L. och A.V. till och från K.B:s bostad samt genom att bevaka K.B. i bostaden medan P.L. och A.V. förde bort R.H.

Med hänsyn till att de tilltalade trängt in i K.B:s bostad för att begå brott mot person samt till att de på ett hänsynslöst sätt utnyttjat K.B:s och R.H:s skyddslösa ställning är hemfridsbrottet, de olaga hoten och det olaga tvånget att bedöma som grova gärningar.

Under denna punkt yrkades också förverkande av bl.a. en fällkniv och ett träskafvt som beslagtogs från O.J. och som använts som hjälpmedel vid gärningarna.

2. Olaga innehav av kniv och andra farliga föremål (A.V. och O.J.), olaga innehav av ammunition (P.L.) samt falsk tillvitelse och ringa narkotikabrott (A.V.); K7907-95 och 7909-95

A.V. har natten mellan den 27 och 28 december 1995 på allmän plats vid Fruängsgatan i Nyköping innehaft en yxa, ägnad att användas vid brott mot liv eller hälsa, utan att detta kan anses ha varit befogat.

O.J. har vid samma tid och plats innehaft en kniv och ett 90 cm långt träskafvt, ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa, utan att detta kan anses ha varit befogat.

P.L. har vid samma tillfälle innehaft fyra patroner, kaliber 22, utan att vara berättigad härtill.

Vid tillfället i fråga har A.V. olovligen brukat amfetamin som är narkotika samt har han, i samband med att han greps av polis, falskeligen tillvitats annan brottslig gärning genom att utge sig vara en verklig person vid namn Patrik A.

Åklagaren yrkade, för det fall rätten inte skulle bifalla det särskilda yrkandet under åtalpunkten 1, att bl.a. kniven och träskafvet skulle förverkas då dessa varit föremål för brott enligt lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål, den s.k. knivlagen.

O.J. åtalades också under åtalpunkt 8 för grovt olaga hot och grovt hemfridsbrott för att han tillsammans med bl.a. P.L. den 2 januari 1996 trängt sig in i Mona L:s bostad och där hotat henne och en annan person.

Karl Fogelkvist ansvarade fortfarande för målet när åtal väcktes och han beslutade den 8 februari 1996 att stämning skulle utfärdas. Huvudförhandling hölls den 14, 16 och 19 februari med rådmannen Tord Isberg som ordförande. I samband med att huvudförhandlingen avslutades förordnade tingsrätten att O.J. fortfarande skulle vara häktad i målet. När Tord Isberg tog över ansvaret för målet har inte kunnat klarläggas. Tord Isberg avled i december 1997.

Genom en dom den 26 februari 1996 dömde tingsrätten O.J., enligt vad som anges i domslutet, för olaga tvång, olaga hot och hemfridsbrott, narkotikabrott och brott mot knivlagen till fängelse ett år. Tingsrätten förordnade att O.J. skulle kvarbli i häkte till dess domen i ansvarsdelen vann laga kraft. Enligt domskälen förelåg risk för fortsatt brottslighet från hans sida.

Under rubriken Domskäl avseende åtalpunkt 1 antecknade tingsrätten att samtliga tilltalade förnekade brott. I de egentliga domskälen anfördes följande.

Tingsrätten som sätter tilltro till målsägandenas utsagor finner genom dessa och övriga omständigheter styrkt att A.V. och O.J. trots K.B:s protester trängt sig in i hennes bostad där hon och R.H. hotats med pistol och yxa och genom de inträngandes uppträdande i övrigt. Av utredningen framgår att O.J. medfört korpskapet vid besöket. Det är inte visat att han använt detta som redskap för hot. Varken O.J. eller A.V. kan emellertid med hänsyn till omständigheterna inte ha varit okunnig om syftet med besöket, och att vapen medfördes eller att dessa skulle användas till att hota med. Det måste därför hållas för visst att de tilltalade handlade med insikt om vad som skulle ske, gemensamt och i samråd.

Genom K.B:s och R.H:s utsagor är vidare styrkt att A.V. tillsammans med annan gemensamt och i samråd under vapenhot tvingat R.H. att följa med på sätt åklagaren påstått och att R.H. därefter hotats i enlighet med gärningspåståendet.

Det måste hållas för visst att avsikten med att O.J. stannade kvar hos K.B. var att göra det möjligt för P.L. och A.V. att föra med sig R.H. O.J. har därigenom främjat deras handlande på sådant sätt att jämväl han är att anse som gärningsman. A.V. och O.J. har därför gjort sig skyldiga till olag hot och hemfridsbrott i enlighet med åklagarens påståenden.

Omständigheterna kring färden med R.H. till Mona L:s bostad är sådana att gärningen bör bedömas som olaga tvång.

O.J. överklagade domen till Svea hovrätt och yrkade bl.a. att åtalet för olaga tvång, olaga hot och hemfridsbrott (åtalpunkterna 1 och 8) skulle ogillas och i andra hand att fängelsestraffet skulle sättas ned. Michael Pleym medgav att åtalet för olaga tvång skulle ogillas då åtalet i denna del inte omfattat O.J. men bestred i övrigt O.J:s överklagande.

Svea hovrätt meddelade dom i målet den 26 april 1996. Genom domen ogillades åtalet för olaga tvång med hänvisning till åklagarens medgivande samt gjordes vissa andra ändringar i domen. Med hänsyn till att O.J. frikändes för olaga tvång fann hovrätten att fängelsestraffet skulle sättas ned till fängelse åtta månader.

Enligt rubriken till åtalpunkt 1 i stämningsansökan åtalades inte O.J. för olaga tvång. Enligt gärningsbeskrivningen skulle O.J. emellertid ha främjat det olaga hotet genom att bl.a. ha bevakat K.B. i bostaden medan P.L. och A.V. förde bort R.H. Tingsrätten fann enligt domskälen att O.J. hade främjat bortförandet av R.H. genom att stanna kvar hos K.B., dvs. främjat det olaga tvång som P.L. och A.V. hade gjort sig skyldiga till. Det kan mot denna bakgrund inte påstås att tingsrätten genom att döma O.J. för olaga tvång har gått ifrån gärningsbeskrivningen på ett sätt som skulle kunna aktualisera ansvar för tjänstefel. Jag lade därför också, som redan nämnts, i ett delbeslut

ned förundersökningen i denna del. Några andra utredningsåtgärder är inte aktuella och jag lämnar därför denna fråga. 1999/2000:JO1

Aktuella lagrum

Regler om häktning finns i 24 kap. rättegångsbalken (RB). Beslut att häkta någon meddelas av rätten, och i häktningsbeslutet skall anges det brott som misstanken avser och grunden för häktningen (5 §).

Rätten skall enligt 20 § första stycket omedelbart häva ett häktningsbeslut,

1. om inte inom den tid som avses i 18 § åtal har väckts eller förlängning av tiden har begärts eller

2. om det inte längre finns skäl för beslutet.

Innan åtal har väckts, får enligt 20 § andra stycket häktningsbeslutet hävas även av åklagaren. Rätten skall snarast underrättas om åtgärden.

Förhöret med Michael Pley

Michael Pley delgavs misstanke om tjänstefel enligt följande.

Michael Pley har såsom tillförordnad distriktsåklagare vid dåvarande Åklagarmyndigheten i Nyköping haft ansvaret för ärendet C 4-179-95. I ärendet var tre personer häktade, däribland O.J. O.J. var häktad för förberedelse till grov misshandel. Michael Pley beslutade den 7 februari 1996 att inte väcka åtal mot O.J. för förberedelse till grov misshandel. Samma dag beslutade han att åtala O.J. för andra brott. Michael Pley underlät att vidta någon åtgärd för att häva häktningen av O.J. trots att det genom hans beslut saknades lagliga förutsättningar för häktningen av O.J. för förberedelse till grov misshandel.

Michael Pley har genom ovan beskrivna handlande och underlåtenhet vid myndighetsutövning av oaktsamhet åsidosatt vad som gäller för uppgiften.

Vid förhöret bestred Michael Pley ansvar och uppgav sammanfattningsvis följande.

Efter tingsstämning antogs han i juni 1989 av Göta hovrätt som aspirant. Under 1992 tjänstgjorde han ett halvår som åklagare i Norrköping. Han adjungerade i hovrätten och började i januari 1994 som extra åklagare i Nyköping. Från början har han handlagt alla typer av mål, även sådana med tvångsmedel. Beredskapstjänstgöring började han på sommaren 1996.

Michael Pley har inga klara minnesbilder av målet mot O.J. m.fl. Han har emellertid gått igenom handlingarna.

Punkten 1 i häktningsframställningen, grovt olaga hot och grovt hemfridsbrott, avsåg händelserna hemma hos K.B. som skedde i syfte att få tag i Mona L. och punkten 2, förberedelse till grov misshandel, avsåg misshandel av Mona L. Det är riktigt att tingsrätten häktade O.J. för förberedelse till grov misshandel. Han menar dock att O.J. häktades för en gärning, ett händelseförlopp i vilket även ingick händelserna i K.B:s lägenhet. Händelserna i lägenheten var alltså ett led i förberedelsen till misshandel av Mona L. Om tingsrätten genom sitt beslut underkänt sannolika skäl för olaga hot och hemfridsbrott eller ansett dessa gärningar konsumerade av misstanken om förberedelse till grov misshandel kan han inte uttala sig om.

Under utredningen uppkom misstankar även om andra brott, framförallt beträffande P.L. De nya misstankarna avsåg bl.a. att P.L., O.J. och en tredje person den 2 januari 1996 gjort sig skyldiga till bl.a. grovt olaga hot och grovt hemfridsbrott genom att ha trängt sig in i Mona L:s bostad. De nya misstankarna föranledde honom inte att ta något initiativ i häktningsfrågan; O.J. var ju redan häktad med restriktioner.

Michael Pleym minns inte vilka överväganden han gjorde i samband med åtalsbeslutet och upprättandet av stämmingsansökan. Det troliga är att han började den 6 februari och färdigställde stämmingsansökan den 7 februari. Anledningen till att han inte väckte åtal för förberedelse till grov misshandel var, antar han, att Mona L. faktiskt inte blev misshandlad när P.L., O.J. och M.L. uppsökte henne den 2 januari. Denna invändning skulle säkert en bra försvarare ha gjort.

Han såg inget problem i att häktningsbeslutet avsåg förberedelse till grov misshandel och att han inte väckte åtal för detta. Eftersom gärningarna under åtalspunkten 1 var ett led i förberedelsen till grov misshandel var O.J. häktad för en ”större” gärning än den han blev åtalad för; hotet och hemfridsbrottet ingick som ett led i en större kedja, i ett större sammanhang. Man kan kanske ha en annan uppfattning om detta, men han tycker att det är naturligt att se det hela som ett enda långt händelseförlopp. Förberedelsen till grov misshandel av Mona L. började redan hemma hos K.B. Det viktiga är vad som har hänt, inte hur man rubricerar olika saker, därför att detta ändras ofta under utredningens gång.

Han har inget minne av det, men han håller inte för otroligt att han har diskuterat målet med någon vid tingsrätten i samband med att åtalet väcktes.

Förhöret med Karl Fogelkvist

Karl Fogelkvist delgavs misstanke om tjänstefel enligt följande.

Karl Fogelkvist har som lagman vid Nyköpings tingsrätt varit ansvarig för tingsrättens rotel 1. Mål B 29-96:1 handlades vid roteln och Karl Fogelkvist var, när åtal väcktes den 7 februari 1996, ansvarig för målets handläggning. Tre personer var häktade i målet däribland O.J. O.J. var häktad för förberedelse till grov misshandel. Åtal väcktes inte för detta brott. Den 8 februari 1996 utfärdades efter beslut av Karl Fogelkvist stämning i målet och huvudförhandling hölls under februari 1996.

Trots att åtal inte väcktes för det brott som låg till grund för häktningsbeslutet underlät Karl Fogelkvist att häva beslutet. O.J. har till följd härav varit frihetsberövad utan laga grund under tiden från den 8 februari 1996 till dess att tingsrätten fattade beslut i häktningsfrågan den 19 februari 1996.

Karl Fogelkvist har genom ovan angivna handlande och underlåtenhet av oaktsamhet vid myndighetsutövning åsidosatt vad som gäller för uppgiften.

Vid förhöret bestred Karl Fogelkvist ansvar för brott och hävdade att gärningen, om det kunde anses att han hade begått ett fel, var ringa. Han uppgav bl.a. följande.

Vid häktningsförhandlingen lade åklagaren fram saken så, att O.J. var medhjälpare till P.L. och följde med denne upp till paret K.B. och R.H. för att söka efter Mona L. O.J. skulle enligt åklagaren ha beväpnat sig med ett korpsskaft och en kniv och med hjälp av dessa skulle han ha tilltvingat sig

tillträde till bostaden och hotat i detta skede och även hotat inne i lägenheten. På vägen från lägenheten hade de sedan gripits av polis och misstanken om förberedelse till grov misshandel hade väckts. Som åklagaren lade fram det hade avsikten varit att misshandla först K.B. och R.H., om det skulle behövas för att komma in i lägenheten och få sanningen ur dem, för att sedan bege sig till Mona L. fortfarande i avsikt att misshandla henne. Det hela framstod som logiskt. Förberedelse till grov misshandel består ju i att beväpna sig i avsikt att använda vapnen. Något specifikt offer behöver inte finnas.

Efter att ha hört O.J. fann han att åklagaren inte hade gjort sannolikt att O.J. hade hotat K.B. och R.H. men att O.J. på ett tidigare stadium, när han började gå uppför trapporna, hade haft för avsikt att använda vapnen mot dels K.B. och R.H., dels Mona L. Han häktades därför för förberedelse till grov misshandel. Genom att O.J. inte misshandlade K.B. eller R.H. kvarstod inte misstanken i den delen men O.J. gick vidare i avsikt att använda vapnen, i alla fall mot Mona L. Själva förberedelsehandlingen förelåg redan när O.J. beväpnade sig, sedan tunnades hans avsikter ut, men kvar stod åtminstone Mona L. som tänkbart offer. Sannolika skäl för olaga hot och hemfridsbrott riktat mot K.B. i hennes lägenhet förelåg inte enligt hans mening.

Då stämmningsansökan kom in konstaterade han att O.J. inte åtalades för förberedelse till grov misshandel. Det som åklagaren emellertid påstod, dvs. olaga hot och hemfridsbrott, ingick i det händelseförlopp som häktningsbeslutet avsåg och var därför inte en annan gärning. Det som ändrats var endast vad som påstods om O.J:s avsikter. Häktningsbeslutet avsåg att han hade beväpnat sig och haft för avsikt att misshandla någon. Nu påstods inte längre detta utan i stället att han hade hotat K.B. och R.H. med samma vapen. Åklagarens syn på O.J:s avsikter hade mildrats. Han åtalades emellertid inte för en annan gärning än den som han hade häktats för. Det var bara det inre skeendet som skilde. Han försatte därför inte O.J. på fri fot.

Han övervägde detta när stämmningsansökan kom in. Han minns detta tydligt och vet till och med var han stod i rummet när han fick stämmningsansökan. Det var inte slarv eller glömska från hans sida utan övertänkt. Någon längre stund funderade han inte utan sade sig själv att ”detta är samma sak, han är åtalad enligt häktningsbeslutet”. Om han tänkte fel kan det inte vara annat än ett ringa misstag. Detta är första gången han varit med om att åtal väckts för andra gärningar än det brott häktningen avsett.

Av betydelse i sammanhanget är enligt hans uppfattning att om ett nytt åtal skulle väckas mot O.J. för att han trots allt hade haft för avsikt att misshandla Mona L. eller R.H., dvs. för förberedelse till grov misshandel, så skulle man anse denna gärning prövad genom den dom som gavs i målet och inte ta upp åtalet till prövning.

Förhöret med Peter Lindqvist

Peter Lindqvist uppgav sammanfattningsvis följande.

Han har en ganska god bild av målet. Häktningsbeslutet avsåg brottet under punkten två. Det nämndes särskilt vid förhandlingen att O.J. inte häktades för grovt olaga tvång och hemfridsbrott. Punkten två avsåg att O.J. försett sig

med släggskaftet för att åka till K.B. och eventuellt R.H. och misshandla dem, möjligen för att få någon uppgift av dem. I ett senare skede av utredningen, den 22 januari 1996, blev O.J. delgiven misstanke om förberedelse till grov misshandel som avsåg Mona L.

Någon gång efter det att åtal hade väckts men före huvudförhandlingen upptäckte han att O.J. hade suttit häktad för ett brott som han inte blev åtalad för. Han informerade O.J. om detta, men de såg ingen anledning att få häktningsbeslutet omprövat. Det var kort tid till huvudförhandlingen och O.J. kunde bli häktad för andra brott. O.J. ville påtala detta i efterhand i stället. Peter Lindqvist tog inte någon kontakt med vare sig åklagaren eller domstolen.

Bedömning

Av avgörande betydelse för bedömningen av om Michael Pleym och Karl Fogelkvist handlade riktigt i samband med att åtal väcktes mot O.J. är vad tingsrättens häktningsbeslut den 12 januari 1996 avsåg och om det åtal som väcktes omfattade detta brott.

Häktningsbeslutet

I ett häktningsbeslut skall rätten enligt 24 kap. 5 § RB ange det brott som misstanken avser och grunden för häktningen. I 1 kap. 1 § brottsbalken finns en legaldefinition av termen brott, nämligen att brott är en gärning för vilken är stadgat straff. Definitionen är avsedd att gälla i den svenska lagstiftningen över huvud taget och inte endast på brottsbalkens område (Holmqvist m.fl., Brottsbalken, En kommentar, Kap. 1–12, lösbladsversionen s. 1:2). För att en gärning skall vara brottslig fordras att såväl de objektiva som de subjektiva rekvisiten i en brottsbeskrivning är uppfyllda. Termen brott har således en specifik betydelse i lagtext.

I Fitgers kommentar till Rättegångsbalken, Del 2 s. 24:24 sägs följande.

I ett beslut om häktning skall anges det brott för vilket häktning beslutas och grunden för häktningen. I 1987 års lagstiftningsärende förklarade föredragande departementschefen (prop. 1986/87:112 s. 62) att med brott avses den konkreta gärningen, inte brottstypen i åberopat lagrum, och att gärningen skall beskrivas, åtminstone i korthet. Enligt departementschefen bör beskrivningen innehålla uppgifter bl.a. om tid och plats för den påstådda gärningen. Departementschefen hänvisade i det sammanhanget till uttalanden av JO (JO 1964 s. 106 – – –). Med grunden för häktningen menas enligt departementschefen en eller flera av de övriga häktningsförutsättningarna som skall föreligga, alltså flyktrisk, kollusionsrisk eller recidivrisk.

Lagrådet anslöt sig till de uttalanden departementschefen gjorde. Sammanfattningsvis borde enligt Lagrådet beträffande de paragrafer, vilka ställer kravet att ”brottet” skall anges, iakttas att den avsedda gärningen blir beskriven på ett ”individualiserande” sätt. Sålunda bör tid, plats, handlingssättet i korthet och vid behov målsägandens identitet anges, förklarade Lagrådet.

Ytterligare belysning av vad som avses med regeln i 24 kap. 5 § RB ges i rättsfallet NJA 1983 s. 894. Högsta domstolen slog där fast att domstolens

ställningstagande till arten och omfattningen av det eller de brott som häktningsbeslutet avser inte utgör enbart ett skäl för frihetsberövandet utan i stället bör betraktas som en del av själva häktningsbeslutet. Det finns därför inte något hinder mot att den som redan är häktad blir häktad även för annan brottslighet eller att en gärning för vilken en misstänkt har häktats i ett senare häktningsbeslut blir rubricerad på annat sätt än i det ursprungliga beslutet.

Enligt det i protokollet från häktningsförhandlingen den 12 januari 1996 antecknade beslutet häktades O.J. som på sannolika skäl misstänkt för förberedelse till grov misshandel i Nyköping den 27–28 december 1995. Huruvida tingsrätten såg på de av åklagaren som grovt olaga hot och grovt hemfridsbrott den 27 december 1995 rubricerade gärningarna framgår inte.

Mot bakgrund av vad som nyss har sagts om vad som skall anges om brottet i ett häktningsbeslut konstaterar jag att tingsrättens beslut inte har utformats i enlighet med lagstiftarens intentioner. Det är därför inte möjligt att av själva beslutet dra några säkra slutsatser i fråga om vilket händelseförlopp som domstolen lagt till grund för detta.

Om man går till den skriftliga dokumentation som var tillgänglig vid häktningsförhandlingen – K-anmälan, häktningsframställningen och åklagarens påstående enligt häktningsprotokollet – synes misstanken om det häktningsgrundande brottet avse det förhållandet att O.J. hade beväpnat sig i syfte att misshandla någon. Det framgår däremot inte vem som var det tilltänkta offret. Enligt Karl Fogelkvist lade Michael Pleym vid häktningsförhandlingen fram saken så, att de misstänkta avsikt hade varit att först – om det skulle behövas – misshandla K.B. och R.H. och att sedan bege sig till Mona L. i avsikt att misshandla henne. Michael Pleym, som inte har några direkta minnesbilder av häktningsförhandlingen, har hävdat att den tillämnade misshandeln avsåg Mona L.

Det förefaller således som om Michael Pleym i häktningsframställningen och vid häktningsförhandlingen såg den påstådda förberedelsen till grov misshandel som hänförlig till ett tänkt misshandelsbrott som låg i tiden efter händelserna enligt punkt 1 i häktningsframställningen, medan däremot Karl Fogelkvist uppfattade åklagarens påstående så, att förberedelsebrottet hänförde sig såväl till händelserna enligt punkt 1 i häktningsframställningen som till ett därefter liggande skede.

Det kan emellertid under alla förhållanden konstateras att O.J. häktades uteslutande på grund av att han var på sannolika skäl misstänkt för att ha utrustat sig med vapen i syfte att föröva misshandel.

Åtalet

Rätten skall enligt 24 kap. 20 § RB omedelbart häva ett häktningsbeslut om inte åtal har väckts inom den av rätten utsatta tiden. I paragrafen anges inte genom hänvisning till 5 § eller på annat sätt vad åtalet skall avse för att skyldighet att häva häktningsbeslutet inte skall inträda. Det måste emellertid, enligt min mening, anses ligga i sakens natur att åtalet skall avse den brottsliga gärning för vilket den misstänkte har häktats. Några uttalanden i förarbeten eller lagkommentarer som belyser i vilken utsträckning det är möjligt för åklagaren att rubricera om den konkreta gärning som häktningsbeslutet avsett

utan att skyldigheten att häva häktningsbeslutet inträder har jag inte kunnat finna. Det finns enligt min uppfattning ett visst utrymme för olika uppfattningar om innebörden av 24 kap. 20 § RB.

Innan jag går in på frågan om det kan anses ha förelegat identitet i den nu angivna bemärkelsen mellan den gärning som låg till grund för häktningen och det handlande som sedan angavs i åtalsbeslutet finns det anledning att nämna något om vilka handlingar som är straffbara som förberedelse.

Den som, med uppsåt att utföra eller främja brott, anskaffar, förfärdigar, lämnar, mottager, förvarar, fortskaffar eller tar annan dylik befattning med bl.a. vapen, skall dömas för förberedelse till brottet om han inte är förfallen till ansvar för fullbordat brott eller försök (23 kap. 2 § brottsbalken). En ytterligare förutsättning är att det är särskilt angivet i anslutning till de olika brottsstadgandena att förberedelse till brottet i fråga är straffbar. De straffbara förberedelsehandlingarna är således angivna genom självständiga handlingsbeskrivningar. Andra handlingar är inte straffbara som förberedelse. Uppsåtet skall omfatta att utföra eller främja brott. Eventuellt uppsåt är tillräckligt. Det behöver inte vara fråga om ett visst bestämt brott, utan det räcker med uppsåt att brott av aktuellt slag förr eller senare skall komma till utförande (Holmqvist m.fl. Brottsbalken, En kommentar, Kap. 13–24, lösbladsversionen s. 23:23 f. och 23:28).

Ansvar för förberedelse till ett brott förutsätter att gärningsmannen inte kan dömas för försök eller fullbordat brott. Har försök eller fullbordat brott förövats av någon annan ådöms i första hand ansvar för medverkan därtill och inte för förberedelse. Att den som kan straffas för försök eller fullbordat brott har förövat straffbelagd förberedelse kan därför i regel endast beaktas vid placering i svårhetsgrad eller vid straffmätning. Ibland bör dömas särskilt för förberedelse, nämligen om det är klart att denna avsåg en vidare krets av brott än dem som nått till försök eller fullbordat (Jareborg, Brottsbalken kap. 23–24 med mera, Uppsala 1985, s.18).

Förberedelse kännetecknas av att gärningsmannen befinner sig på ett första stadium på vägen fram mot fullbordat brott. Nästa stadium, försöksstadiet, innebär att gärningsmannen lämnar planeringsstadiet och övergår till att börja verkställa brottet. Som sista stadium finns det fullbordade brottet. Denna hierarki innebär att ansvar för försök till ett brott konsumerar ansvar för förberedelse till samma brott liksom att ansvar för fullbordat brott konsumerar såväl försöksansvar som ansvar för förberedelse till samma brott (Holmqvist m.fl., Brottsbalken, En kommentar, Kap. 13–24, lösbladsversionen s. 23:21).

I stämningsansökningen gjordes under åtalspunkten 1 i första hand gällande att O.J. som gärningsman hade gjort sig skyldig till grovt olaga hot och grovt hemfridsbrott och, som gärningsbeskrivningen får förstås, i andra hand medhjälp till det olaga hotet. I åtalspunkt 2 gjordes det gällande att han genom sitt innehav av de föremål – träskaftet och kniven – som avsågs med häktningsbeslutet hade gjort sig skyldig till brott mot knivlagen.

Den fråga som då uppkommer är om det förelåg sådan överensstämmelse mellan den gärning som föranledde häktningen och den eller de gärningar

som avsågs med åtalet under punkten 1 att det inte på grund av bestämmelsen i 24 kap. 20 § första stycket 1 RB förelåg skyldighet att häva häktningsbeslutet i samband med att åtal väcktes.

Karl Fogelkvist har i denna del uppgett att det olaga hotet och hemfridsbrottet enligt åtalet ingick i det händelseförlopp som häktningsbeslutet avsåg och att det därför inte var fråga om en annan gärning. Det enda som ändrades var påståendet om O.J:s avsikter, i det att det inte längre gjordes gällande att denne hade beväpnat sig i syfte att misshandla någon utan i stället att han hade hotat K.B. och R.H. med samma vapen. Enligt Karl Fogelkvists mening hade åklagarens syn på O.J:s avsikter mildrats; den gärning han hade åtalats för var emellertid densamma som den han var häktad för. På grund därav försatte han inte O.J. på fri fot när åtalet kom in. Även Michael Pleym har uppgett att han uppfattade saken så att åtalet gällde en mindre gärning än den som häktningen avsåg.

Jag har svårt att följa Karl Fogelkvists och Michael Pleym's tankegångar. Den gärning i åtalet som i sak närmast svarar mot det brott som hade lagts till grund för häktningsbeslutet är brottet mot knivlagen i åtalpunkt 2, vilket på grund av sin straffskala inte kan utgöra grund för häktning. Den åtalade gärningen skiljer sig här från den som lades till grund för häktningsbeslutet endast såtillvida att det inte längre påstods att O.J. innehade träskafvet och kniven i något visst syfte. Detta förhållande kan ställas samman med Michael Pleym's beslut att inte väcka åtal för förberedelse till grov misshandel med motiveringen att sådant brott inte kunde styrkas och den i samband därmed gjorda hänvisningen till åtalpunkt 2. Det resonemang som Michael Pleym redovisat under förundersökningen ger närmast vid handen att han anser att man fritt kan byta ut ett brott mot ett annat som grund för ett och samma häktningsbeslut så länge brotten ingår i ett sammanhängande händelseförlopp.

Karl Fogelkvist förefaller däremot fästa avgörande vikt vid att träskafvet och kniven nämndes också i gärningsbeskrivningen under åtalpunkt 1. Mellan det brott som lades till grund för häktningsbeslutet och det brottsliga förfarande som angavs under åtalpunkt 1 förelåg emellertid den avgörande skillnaden att innehavet av föremålen i häktningsbeslutet i förening med ett visst uppsåt från gärningsmannens sida utgjorde ett självständigt beskrivet förberedelsebrott, medan innehavet däremot endast var ett osjälvständigt gärningsmoment bland andra i det förfarande som avsågs med åtalet och som utgjorde ett fullbordat brott. Av bestämmelsen i 24 kap. 1 § RB framgår att det endast är brott som kan läggas till grund för ett häktningsbeslut. Ett handlande som bara utgör ett moment i det brottsliga handlande som läggs någon till last – i detta fall innehav av ett träskafv och en kniv i samband med en gärning som hade rubricerats som grovt olaga hot och grovt hemfridsbrott eller i vart fall medhjälp till olaga hot – kan däremot inte ensamt utgöra grund för ett häktningsbeslut. Det kan tilläggas att förberedelse till grovt olaga hot och grovt hemfridsbrott över huvud taget inte är straffbar.

Med anledning av vad Karl Fogelkvist och Michael Pleym har sagt om de olika gärningarnas svårhetsgrad vill jag avslutningsvis framhålla att åklagarens påstående i åtalet enligt min mening är betydligt allvarigare än vad som gjordes gällande vid häktningsförhandlingen.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att det enligt min mening inte förelåg överensstämmelse mellan den gärning som häktningsbeslutet avsåg och den eller de gärningar som åtalet kom att avse. Till följd av bestämmelserna i 24 kap. 20 § RB borde häktningsbeslutet ha hävts antingen av åklagaren i samband med att han beslutade i åtalsfrågan eller av tingsrätten när stämningensansökningen kom in dit. Jag finner inte skäl att i detta sammanhang närmare gå in på frågan om några andra åtgärder kunde eller borde ha vidtagits i häktningsfrågan.

Åklagarens och tingsrättens underlåtenhet att häva häktningsbeslutet har inneburit att O.J. varit frihetsberövad under tiden den 7 eller i varje fall den 8 februari–den 19 februari, då huvudförhandlingen avslutades, utan att något formellt beslut i häktningsfrågan förelegat såvitt avsåg de åtalade gärningarna.

Mot bakgrund av Michael Pleym's beslut i åtalsfrågan beträffande brottet förberedelse till grov misshandel framstår hans underlåtenhet att i samband med åtalsbeslutet vidta någon åtgärd i fråga om häktningsbeslutet, som hade grundats just på detta brott, som föga konsekvent. Den här verkställda utredningen har emellertid inte kunnat ge ett klarläggande svar på frågan vilka överväganden Michael Pleym faktiskt gjorde i samband med att han väckte åtal. Jag har därför inte ansett mig ha underlag för att hävda att han härvid har gjort sig skyldig till straffbar oaktsamhet.

Karl Fogelkvist har under utredningen ingående beskrivit hur han uppfattade situationen och vilka överväganden han gjorde. Det finns inte skäl att misstro honom i dessa avseenden. Av vad som har sagts i det föregående framgår att jag anser att Karl Fogelkvist bedömt rättsfrågan felaktigt. Denna felbedömning i en i och för sig ovanlig rättsfråga kan emellertid inte tillskrivas honom som straffbar oaktsamhet.

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

Långsam handläggning av en fråga om rättegångshinder

(Dnr 4653-1997)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde ett handelsbolag, genom U. D., klagomål mot Stockholms tingsrätts handläggning av ett tvistemål. Enligt anmälan ansökte handelsbolaget i april år 1995 om stämning vid Stockholms tingsrätt. Svaret yrkade avvisning. I juni år 1995 var målet klart för avgörande i forumfrågan. U.D. hade därefter åtskilliga telefonkontakter med de olika domare som bemannade roteln. Beslut i målet meddelades i oktober år 1997. Handelsbolaget menade att processen inte handlagts enligt gällande rättsregler.

Utredningen

1999/2000:JO1

Genomgång av tingsrättens akt

Av tingsrättens akt framgick bl.a. följande: I en ansökan om stämning som kom in till tingsrätten den 8 maj 1995 yrkade handelsbolaget, genom ombud, förpliktande för ett aktiebolag att bl.a. utge skadestånd med ett visst angivet belopp. Som grund för talan åberopades att aktiebolaget hade gjort sig skyldigt till kontraktsbrott i vissa närmare angivna hänseenden. I fråga om rättsens behörighet hänvisade handelsbolaget till en prorogationsbestämmelse i en till stämmningsansökan fogad, som samarbetsavtal betecknad handling. Enligt denna bestämmelse skulle tvister i avtalsförhållandet avgöras vid Stockholms tingsrätt.

Tingsrätten utfärdade stämning den 11 maj 1995 med föreläggande för aktiebolaget att inom viss tid komma in med svaromål vid påföljd att tredskodom annars kunde komma att meddelas mot bolaget. I en skrift som kom in till tingsrätten den 31 maj förutskickade aktiebolagets ombud att han i svaromålet skulle komma att framställa en invändning om rättegångshinder. Svaromålet kom in den 15 juni och innehöll yrkanden i första hand om avvisning och i andra hand att käromålet skulle ogillas. Som grund för avvisningsyrkandet angavs att aktiebolaget bestred att något prorogationsavtal hade träffats mellan parterna. Aktiebolaget utvecklade vidare sin ståndpunkt i forumfrågan. Svaromålet översändes till handelsbolagets ombud för yttrande. I en skrift kommenterade handelsbolagets ombud vad aktiebolaget anfört i avvisningsfrågan samt bemötte vad aktiebolaget i övrigt anfört i svaromålet. Handelsbolagets skrift sändes över till aktiebolagets ombud för tillfälle till yttrande. Aktiebolagets ombud inkom därefter med ett yttrande. Härefter ägde ytterligare skriftväxling rum under tiden september – november 1995. I december konstaterade aktiebolagets ombud i en inläga att man inte hade något ytterligare att anföra.

I en skrift i september år 1996 begärde handelsbolagets ombud att målet skulle sättas ut till muntlig förberedelse. Bevisuppgifter från parterna i avvisningsfrågan kom in till tingsrätten under oktober och november 1996 och skriftväxlingen i denna del var avslutad i december 1996.

Genom ett slutligt beslut den 7 oktober 1997 avvisade tingsrätten handelsbolagets talan.

Remiss till tingsrätten

Tingsrätten anmodades att komma in med upplysningar och yttrande över handläggningstiden i det aktuella målet.

Tingsrätten (lagmannen Lena Berke) kom in med ett remissvar till vilket hade fogats yttranden av chefsrådmannen Berith Söderberg och t.f. rådmannen Göran Larnefeldt.

Av Göran Larnefeldts yttrande framgår sammanfattningsvis följande.

Han började tjänstgöra vid tingsrätten i februari 1996 och tilldelades då den aktuella roteln. Dessförinnan hade flera domare – både ordinarie och icke ordinarie – tjänstgjort på roteln. Dessa domare arbetade av olika skäl

endast korta perioder. Detta hade pågått sedan slutet av år 1992. I februari 1996 fanns det 180 mål på roteln och cirka tio ärenden. 1999/2000:JO1

När han började på roteln visste han att han skulle tjänstgöra åtminstone 1–1,5 år på denna rotel. Han försökte då lägga upp en strategi eller plan för att om möjligt minska antalet mål och ärenden. Det är inte möjligt att på ett rättssäkert sätt och inom rimlig tid handlägga mål på en rotel med 180 tvistemål. Det kan t.ex. ta större delen av en arbetsdag i anspråk att hantera den dagliga posten på en sådan rotel. Han kunde konstatera att det på roteln fanns ett större antal mål med alltför lång handläggningstid, många betydligt äldre än det nu aktuella målet. Bland dessa fanns 10–12 stora och mycket infekterade vårdnadsmål med lång handläggningstid. Han valde att lägga ned extra energi och prioritet på att få fram dessa mål till huvudförhandling och avgörande. Under våren 1996 var dessutom på roteln huvudförhandlingar i tresits utsatta i ett antal svåra mål om skadestånd mot fondkommissionsbolag. Avfattningen av domar i dessa mål tog avsevärd tid i anspråk.

Vad gäller det nu aktuella målet mellan handelsbolaget, kärke, och aktiebolaget, svarande, kunde han, sedan han fått tid att läsa in målet och sätta sig in i frågeställningarna, konstatera att det, innan han börjat på roteln, förekommit en omfattande skriftväxling mellan parterna. Någon ställning hade inte tagits till målets fortsatta handläggning med anledning av den av svaranden framställda foruminvändningen och avvisningsyrkandet. Han beslutade i september 1996, efter genomgången och inläsningen av målet, att förelägga parterna att ange den bevisning som de önskade åberopa i avvisningsdelen. Skriftväxlingen i den delen avslutades i december 1996. Parterna åberopade därvid i avvisningsdelen omfattande muntlig bevisning. Därvid aktualiserades frågan om att hålla förhandling i avvisningsdelen. Han fann också målet vara av sådan art att det var lämpligt att rätten bestod av tre domare, vilket naturligt medför att handläggningstiden blir längre. Under slutet av våren och början av hösten 1997 diskuterade man rättsfrågan och handläggningen av målet. Han gjorde därvid omfattande studier kring det tillämpliga lagrummet, 10 kap. 16 § rättegångsbalken. Man kom så småningom fram till det slutliga beslut som meddelades den 7 oktober 1997 varvid kärandens talan avvisades och tingsrätten bland annat fann att det saknades anledning att hålla förhandling i målet. Beslutet överklagades inte.

Enligt Göran Larnefeldts mening har handläggningstiden för målet varit lång men inte anmärkningsvärt lång mot bakgrund av den av honom lämnade beskrivningen av arbetssituationen och skriftväxlingen i målet. Prioriteringar måste i en sådan situation alltid göras.

Berith Söderberg anförde att hon började sin tjänstgöring som chefsrådman på avdelningen den 1 april 1997, men att hon av andra på avdelningen tjänstgörande rådmän och av hennes företrädare inhämtat att läget på avdelningen under den aktuella tiden var sådant det beskrivits i Göran Larnefeldts yttrande. Hon tillade att på den aktuella roteln hade inte tjänstgjort någon ordinarie rådman sedan hösten 1994, och att även denna tjänstgöring var kortvarig. Berith Söderberg anförde avslutningsvis att hon delade Göran Larnefeldts uppfattning att handläggningen av det nu aktuella målet varit alltför lång och beklagade att så hade blivit fallet.

I Lena Berkes yttrande sades att arbetsläget vid tingsrätten varit mycket bekymmersamt då arbetsbelastningen för tingsrättens personal hade varit alltför stor, till största delen beroende på mycket stora rotelbalanser. Olika åtgärder hade vidtagits i syfte att förbättra situationen. I början av år 1998 kunde konstateras att så blivit fallet. När det gäller det i detta ärende aktuella målet anförde Lena Berke att hon delade uppfattningen att handläggningen varit alltför lång.

I ett beslut den 2 mars 1999 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Bedömning

Aktuella lagbestämmelser

Vill en part framställa invändning om att rätten inte är behörig att ta upp ett mål, skall han göra detta första gången han vid rätten skall föra talan i målet (34 kap. 2 § rättegångsbalken [RB]). Om sådan invändning gjorts skall rätten så snart det kan ske ge ett särskilt beslut däröver (34 kap. 3 § RB).

Rätten skall driva förberedelsen i ett tvistemål med inriktning på ett snabbt avgörande (42 kap. 6 § tredje stycket RB). Under förberedelsen skall rätten allt efter målets beskaffenhet verka för att tvistefrågorna blir klarlagda och att parterna anger allt som de vill åberopa i målet. Rätten skall genom frågor och påpekanden försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i parternas framställningar (42 kap. 8 § andra stycket RB). Rätten får bestämma att olika frågor eller olika delar av målet skall behandlas var för sig under förberedelsen (42 kap. 8 § tredje stycket RB). När ett skriftligt svaromål kommit in till rätten, skall sammanträde hållas så snart som möjligt, om det inte med hänsyn till målets beskaffenhet är lämpligare med fortsatt skriftväxling (42 kap. 9 § tredje stycket RB). Presumtionen är alltså att förberedelsen skall vara muntlig sedan skriftligt svaromål kommit in.

Handläggningen av det aktuella målet

Eftersom ett beslut i frågan om rättegångshinder är avgörande för hur parterna bör handla med avseende på den egentliga tvisten, är det givetvis angeläget att ett beslut i en sådan fråga meddelas utan onödig tidsutdräkt. Det kan därför vara lämpligt att rätten med tillämpning av 42 kap. 8 § tredje stycket RB bryter ut den processuella frågan till särskild behandling. Förberedelse av processuella frågor förutsätter inte sällan en kraftfull materiell processledning från rättens sida. Detta sker med fördel vid ett sammanträde inför rätten. Om rätten bedömer att fortsatt skriftväxling är lämpligare, måste rätten likväl utöva materiell processledning med sikte på ett snabbt avgörande i processfrågan.

I det aktuella fallet framställdes invändningen om rättegångshinder i juni år 1995, och förberedelsen i denna del avslutades i december år 1996. Några synbara handläggningsåtgärder företogs emellertid inte under tiden december 1995–oktober 1996.

Redan av innehållet i stämningsansökan och svaromålet kan utläsas att parterna var oense i frågan om prorogationsavtal hade träffats. Fråga hade

alltså uppkommit om rättegångshinder förelåg. Det ankom på rätten att meddela beslut i saken så snart det kunde ske. Inte desto mindre gick förberedelsen – enligt vad handlingarna utvisar – till så att inlagor genom rättens försorg sändes till parterna utan någon som helst materiell processledning. Förberedelsen har således enligt min mening inte handlagts med den koncentration och effektivitet som förhållandena påkallade. 1999/2000:JO1

Det kan antas att handläggningstiden kunnat förkortas avsevärt i förhållande till vad som nu blev fallet om rätten hade verkat mera aktivt genom att bryta ut frågan om rättegångshinder till särskild behandling och vid ett sammanträde försökt klara ut parternas ståndpunkter. En större grad av koncentration under förberedelsen hade troligen också medfört att parternas rättegångskostnader blivit lägre.

Sedan förberedelsen avslutats i december 1996 tog det ytterligare cirka tio månader innan tingsrätten meddelade beslut i saken.

Även med beaktande av att arbetssituationen vid tingsrätten under senare år varit mycket ansträngd är det givetvis oacceptabelt att det skall behöva ta över två år innan parterna får besked i frågan om den anhängiggjorda talan skall tas upp till prövning vid domstolen eller inte.

Med hänsyn till vad som framkommit om förhållandena vid tingsrätten och särskilt på den aktuella roteln anser jag mig emellertid inte kunna kritisera någon enskild rotelinnehavare för den långa handläggningstiden i det nu aktuella målet eller för de brister under förberedelse som påtalats i det föregående.

Domstolsverket har till samtliga kammar- och länsrätter distribuerat en vid Riksskatteverket upprättad promemoria med begäran om förtursbehandling av vissa mål

(Dnr 4735-1997)

Anmälan

B.N. begärde i en anmälan att JO skulle utreda om Domstolsverkets åtgärd att distribuera vissa handlingar till ett stort antal domstolar stod i överensstämmelse med gällande författningar och om åtgärden kunde anses ha haft en menlig inverkan på möjligheterna till en ”fair trial”. Till anmälan fogades vissa handlingar, bl.a. en av Riksskatteverket upprättad promemoria och en hemställan från detta verk ställd till Domstolsverket.

Av anmälan och bifogade handlingar framgick bl.a. följande. B.N. företräder vid samtliga kammarrätter och med något enstaka undantag samtliga länsrätter ett antal aktiebolag i skatteprocesser mot Riksskatteverket och andra skattemyndigheter. Den 28 januari 1997 upprättades en promemoria vid Riksskatteverkets juridiska avdelning. Promemorian sändes till Domstolsverket med en hemställan om att den skulle tillställas berörda läns- och kammarrätter. Hemställan till Domstolsverket rubricerades ”Hemställan om förtursbehandling för vissa mål”. I promemorian begärde Riksskatteverket att vissa mål skulle ges sådan förtur att preskription skulle undvikas. Domstols-

verket tog del av hemställan, lät mångfaldiga handlingarna och vidarebefordrade den 11 mars 1997 dessa till samtliga läns- och kammarrätter. – Det kan ifrågasättas om Domstolsverkets handlande inneburit ett ställningstagande för ena parten i de pågående tvisterna och om berörda domstolar uppfattat utskicket som ett slags direktiv från Domstolsverkets sida. Att hemställan och promemorian fått några domstolar att vidta extraordinära och diskutabla åtgärder är klart. Domstolsverkets agerande har vidare inneburit en risk att domstolarna utsatts för en sådan obehörig påverkan från statens sida att en ”fair trial” inte varit för handen.

Utredning

Handlingar i Domstolsverkets ärende granskades.

Ärendet remitterades till Domstolsverket för upplysningar och yttrande över innehållet i anmälan. Domstolsverket (generaldirektören Bertil Hübinette) kom in med ett remissvar. Till detta fogades ett yttrande från den handläggande tjänstemannen Christer Holmqvist.

Christer Holmqvist

Jag vidhåller den av Domstolsverket (DV) tidigare framförda åsikten till B.N. att den vidtagna åtgärden att vidarebefordra framställan från Riksskatteverket (RSV) enbart var av praktisk natur. Alternativet till mitt agerande skulle vara att jag skickade tillbaka ifrågavarande skrivelse till RSV och informerade om att domstolarnas adresser går att finna i bl.a. DV:s adressförteckning, vilken går att beställa hos DV.

Jag har hela tiden varit medveten om DV inte skall påverka domstolarna om i vilken ordning en domstol skall prioritera när ett mål skall avgöras. Därav mitt valda agerande att enbart göra en tjänsteanteckning på den av RSV inskickade skrivelsen ”Tagit del. Vidarebefordra till samtliga länsrätter och kammarrätter”. Genom att dels inte skriva ett eget missiv vid utskicket, dels vidarebefordra en kopia till samtliga länsrätter och kammarrätter har DV visat att man varken tagit ställning till frågan om förtur i domstolen eller utrett vilken domstol som berörs av frågan. Jag är övertygad om att mitt handlande inte kunnat uppfattas som ett direktiv från DV om hur de aktuella målen skulle handläggas. Att domstolarna genom mitt valda agerande skulle uppfatta det som ett ställningstagande för RSV:s sak anser jag också helt saknar grund.

Bertil Hübinette

Vad klaganden anfört i anmälan under rubriken ”Domstolsverkets agerande” föranleder följande yttrande.

Domstolsverket (DV) är naturligtvis väl medvetet om den särställning som domstolarna intar i konstitutionellt hänseende, begreppet ”fair trial” liksom ramarna för den egna verksamheten som dessa kommer till uttryck i regeringsformen, Europakonventionen och verkets instruktion. Verket eftersträvar i alla sammanhang att uppträda på ett sådant sätt att dess agerande inte skall orsaka några som helst dubier i frågan om domstolarnas självständighet. Därest några missförstånd skulle föreligga i sådant hänseende är verket först att beklaga.

I den nu aktuella frågan kan konstateras att DV realiter varken riktat någon hemställan till eller tagit del i utformandet av någon promemoria avsedd för domstolarna; DV kan följaktligen inte godta anmälarens karakteristik ”RSVs/DVs hemställan och promemoria”.

Verkets medarbetare ställs återkommande inför uppgiften att vidarebefordra skrifter som ingetts till DV, men som rätteligen borde ha tillställts annan myndighet (jfr förvaltningslagen). Sådana åtgärder innefattar inget ställningstagande i sak och i förevarande fall har tjänstemannen vid DV ansett situationen vara av sådan beskaffenhet (Se den handläggande tjänstemannens kommentarer i bifogade yttrande).

Förevarande fall skiljer sig emellertid, med hänsyn till utformningen av Riksskatteverkets skrivelse, från sådana situationer. Skrivelsen borde ha föranlett att ett ärende lagts upp och att beslutet hade utformats i enlighet med de regler som gäller för förvaltningsbeslut. DV kan endast beklaga att så inte skett.

Den brist i den formella hanteringen som sålunda förevarit innebär emellertid inte att DV tagit ställning för någondera parten, och DV håller därtill för uteslutet att någon av de domstolar som mottagit RSVs material kunnat uppfatta RSVs hemställan till DV att tillställa berörda domstolar visst material och DVs åtgärd att medverka i distributionen av materialet som något slags direktiv från DV. Att ett direktiv från DV rörande hanteringen av ett enskilt mål eller ärende skulle stå i strid med såväl regeringsformen som DVs instruktion är uppenbart och en självklarhet för verkets medarbetare. – Från sådant agerande avhåller sig DV noga. Enligt DVs mening kan verkets agerande – att efterkomma en annan myndighets begäran att vidarebefordra visst material – heller inte anses ha haft en menlig inverkan på möjligheterna till en ”fair trial”. RSV hade självfallet vänt sig direkt till de berörda domstolarna om inte DV medverkat vid distributionen.

I ett beslut den 10 februari 1999 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bedömning

Enligt 11 kap. 2 § regeringsformen (RF) får ingen myndighet och inte heller riksdagen bestämma hur en domstol skall döma i ett enskilt fall eller hur domstolen i övrigt skall tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. I lagrummet fastslås således den för rätts säkerheten grundläggande principen om domstolarnas självständighet.

Domstolsverket är en central förvaltningsmyndighet för bl.a. de allmänna förvaltningsdomstolarna. Vid inrättandet av Domstolsverket var dess ställning och uppgifter omstridda frågor, bl.a. diskuterades om verkets administrativa funktioner kunde anses ingripa på domstolarnas verksamhetsområde (se t.ex. prop. 1974:149 s. 27 f. och Petrén, Domstolsverket och domstolsväsendet – en studie i regeringsteknik, SvJT 1975 s. 651–656). För att understryka domstolarnas självständighet togs därför in en erinran i Domstolsverkets instruktion om att dess verksamhet inte får innebära något ingrepp i denna självständighet. I den nu gällande förordningen (1988:317) med instruktion för Domstolsverket har 2 §, som handlar om verkets uppgifter, följande lydelse.

Med iakttagande av domstolarnas självständighet enligt regeringsformen vid fullgörande av deras dömande och rättstillämpande uppgifter skall Domstolsverket, utöver vad som följer av särskilda bestämmelser, inom sitt verksamhetsområde i administrativt hänseende leda och samordna verksamheten, meddela föreskrifter och allmänna råd samt se till att verksamheten bedrivs effektivt.

Verket får inte föreskriva att en viss rotel eller ett visst mål eller ärende skall tilldelas en viss enskild domare eller på annat sätt bestämma hur dömande uppgifter skall fördelas mellan enskilda domare.

Domstolsverket får inom sitt verksamhetsområde tillhandahålla varor och tjänster mot avgift. 1999/2000:JO1

I förevarande fall tog Domstolsverket del av Riksskatteverkets hemställan och vidarebefordrade sedan den aktuella promemorian till samtliga läns- och kammarrätter.

Det är uppenbart att det inte hör till Domstolsverkets uppgifter att bistå en annan myndighet med distribution av partsinlagor till domstolar. Det är vidare klart att handlandet faller utanför tillämpningsområdet för bestämmelsen i 6 § förvaltningslagen (1986:223) (FL) om samverkan mellan myndigheter.

Enligt Christer Holmqvist var åtgärden enbart av s.k. praktisk natur. Som remissvaret får tolkas skulle han ha ansett att förvaltningslagens regler om serviceskyldighet – att bl.a. vidarebefordra skrifter – var tillämpliga på den uppkomna situationen. I 4 § andra stycket FL föreskrivs att om någon enskild av misstag vänder sig till fel myndighet så bör myndigheten hjälpa honom till rätta. Redan av bestämmelsens ordalydelse framgår emellertid, vilket Domstolsverket också påtalat, att den aktuella situationen inte ryms inom ramen för denna serviceskyldighet (jfr Hellners m.fl., Nya förvaltningslagen, 4:e uppl., s. 67 f.).

Jag instämmer i Domstolsverkets bedömning att dess handlande i aktuellt fall inte kan ses som något direktiv från verkets sida till de berörda domstolarna. Som Domstolsverket betonat i remissvaret är det emellertid av stor vikt att verket uppträder på ett sådant sätt att dess agerande inte orsakar något som helst tvivel i frågan om domstolarnas självständighet. Denna fråga är särskilt känslig i mål där staten är part. Mot bakgrund härav borde enligt min mening Domstolsverket inte ha tillmötesgått Riksskatteverkets hemställan. Domstolsverket har, för det fall att dess agerande orsakat något missförstånd, beklagat händelsen.

Det som B.N. i övrigt har framfört föranleder inte någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

En tingsrätts handläggning av ett tvistemål efter det att parterna hade förlikts

(Dnr 727-1998)

I ett beslut den 4 mars 1999 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bakgrund

Vid en inspektion den 4 och 5 februari 1998 av Västerviks tingsrätt granskades bl.a. mål – – – på lagmannens rotel. I protokollet som fördes vid inspektionen antecknades i denna del i huvudsak följande.

Kärande var ett finskt bolag och på svarandesidan fanns, förutom ett konkursbo, två intervenientbolag. Målet handlade om separationsrätt i konkursboet. – Den 22 februari 1996 kom stämningsansökan in till tingsrätten. Ombudet för intervenientbolagen meddelade den 23 maj 1996 att parterna hade förlikts. I slutet av maj 1996 hemställde samma ombud att målet skulle av-

skrivs, varvid han gav in en kopia av ett förlikningsavtal. Av detta framgick bl.a. att samtliga parter hade undertecknat detsamma och att parterna var ense om att tingsrättens mål skulle avskrivas från vidare handläggning. 1999/2000:JO1

Vid inspektionstillfället var målet inte avgjort. Av dagboksbladet och en av tingsrätten upprättad promemoria framgick att rätten hade kontaktat kärandebolagets ombud den 12 juni 1996, den 25 juni 1996, den 5 augusti 1996, den 8 augusti 1996, den 13 september 1996, den 10 april 1997, den 15 oktober 1997 och den 29 januari 1998. Kärandebolagets ombud hade vid dessa tillfällen meddelat att han inte hade för avsikt att återkalla målet innan han fick någon sådan instruktion från sin huvudman.

Jag beslutade den 23 februari 1998 att ta upp handläggningen av målet till utredning i ett särskilt ärende.

Utredning

Tingsrättens akt i mål – – – granskades. Senare under utredningen tog jag även del av tingsrättens beslut den 19 mars 1998 i målet. Av beslutet framgick att tingsrätten hade avskrivit målet från vidare handläggning. Vid granskningen noterades vidare – utöver vad som sagts i det föregående – att även konkursförvaltaren hade lämnat in en kopia av förlikningsavtalet till tingsrätten samt att § 8 i avtalet hade följande lydelse.

Detta avtal skall ingivas till Västerviks tingsrätt såsom bevis å ingånget förlikningsavtal. Västerviks tingsrätts mål – – – skall avskrivas från vidare handläggning. Envar av parterna i målet skall stå sin egen rättegångskostnad.

Ärendet remitterades till tingsrätten som anmodades att – mot bakgrund av bestämmelsen i 42 kap. 6 § tredje stycket rättegångsbalken (RB) – yttra sig över handläggningen i målet.

Tingsrätten (lagmannen Nils-Erik Andersson) kom in med följande remissvar.

Förutom de vidtagna åtgärder som nämns i protokollet från inspektionen kan tilläggas att tingsrätten den 15 oktober 1996 underrättat konkursförvaltaren och ombudet för intervenienterna om att ombudet för det finska bolaget vägrar återkalla bolagets talan i avsaknad av instruktioner från sin huvudman.

Eftersom det finska bolaget inte återkallat fullmakten för ombudet, har tingsrätten hittills inte ansett det möjligt att skriva av målet utan en formell begäran från ombudet. Mot bakgrund av innehållet i det upprättade förlikningsavtalet har tingsrätten också utgått från att ombudet skulle efterkomma en begäran om att återkalla målet för det finska bolagets räkning.

Då ombudet för det finska bolaget – trots den tid som förflutit – ännu inte återkallat talan och då inte någon omständighet tytt på att en återkallelse heller varit att förvänta inom en snar framtid, har tingsrätten i beslut den 19 mars 1998 skrivit av målet från vidare handläggning utifrån innehållet i det ingivna förlikningsavtalet och intervenienternas begäran.

Eftersom konkursen i svarandebolaget är avslutad har tingsrätten inte ansett det meningsfullt att sätta ut målet till förberedelse i avskrivningsfrågan.

Bedömning

1999/2000:JO1

En domare utövar vid handläggningen av ett tvistemål både formell och materiell processledning. Den materiella processledningen består bl.a. i att rätten skall verka för att tvistefrågorna blir klarlagda (jfr 42 kap. 8 § RB). Den formella processledningen utgörs av rättens olika åtgärder för att styra processens yttre förlopp, t.ex. utfärdande av kallelser och förelägganden samt beslut om anstånd och beslut i frågan om förberedelsen skall vara skriftlig eller muntlig. Frågor av detta slag avgör domaren ex officio, men självfallet är det ibland lämpligt att han håller sig underrättad om parternas önskemål (Ekelöf, Rättegång V, 6:e uppl., s. 39 f.).

Till den formella processledningen hör vidare rättens skyldighet att se till att handläggningen av ett mål inte i onödan drar ut på tiden. Denna skyldighet slås fast i 42 kap. 6 § tredje stycket RB. Det föreskrivs där att rätten skall driva förberedelsen med inriktning på ett snabbt avgörande samt att rätten så snart det lämpligen kan ske bör höra parterna angående målets handläggning. För att kunna fullgöra sin skyldighet i detta hänseende har rätten till sitt förfogande ett flertal verktyg, se t.ex. reglerna om frågeförteckning, om s.k. stupstocksföreläggande och om sammanfattning av parternas ståndpunkter (42 kap. 14, 15 och 16 §§ RB). I förarbetena till 42 kap. 6 § tredje stycket RB understryks vikten av att domstolen inte avhänder sig uppgiften att driva handläggningen framåt (jfr prop. 1986/87:89 s. 194 f. och även JO 1981/82 s. 37). Det är således av stor vikt att en domare agerar med fasthet vid utövandet av den formella processledningen och att han hela tiden är aktiv under förberedelsen.

Det bör framhållas att också parterna har en skyldighet att se till att handläggningen av ett mål inte avstannar. Underlåtenhet i detta hänseende kan följas t.ex. av en rättegångskostnadssanktion (18 kap. 6 § RB).

I förevarande fall har fråga uppkommit om hur en domare bör handla när ett ombud för käranden inte återkallar huvudmannens talan, trots att det av handlingar som motparten har gett in till rätten framgår att parterna har förlikts.

Som framgår av utredningen upplyste ombudet för intervenientbolagen i maj 1996 tingsrätten om att parterna hade förlikts och att de var överens om att tingsrättens mål skulle skrivas av från vidare handläggning. Dessa uppgifter vann stöd av det förlikningsavtal som i kopia lämnades in till rätten. Det bör i sammanhanget särskilt noteras att avtalet för kärandebolagets räkning inte hade undertecknats av dess ombud utan av bolagets ställföreträdare.

För att ett mål skall kunna avskrivas efter det att parterna förlikts krävs enligt huvudregeln att käranden återkallar sin talan. Eftersom begäran att målet skulle avskrivas hade gjorts av parter på svarandesidan och förlikningsavtalet hade lämnats in till tingsrätten endast i kopia, var det naturligt att rätten på sätt som skedde först kontaktade kärandeombudet om målets fortsatta handläggning.

När kärandeombudet ännu efter ett antal månader inte hade återkallat käromålet borde tingsrätten emellertid – mot bakgrund av bestämmelsen i 42 kap. 6 § tredje stycket RB – ha vidtagit någon aktiv åtgärd för att få målet

slutligt avgjort. Tingsrättens hållning att i stället endast passivt avvakta en återkallelse av käromålet fick till resultat att den fortsatta handläggningen blev helt beroende av kärandeombudets handlande. Jag vill här peka på att ombudet ännu inte hade återkallat käromålet, när tingsrätten avgjorde målet den 19 mars 1998, dvs. närmare två år efter det att förlikningsavtalet gavs in till tingsrätten.

För att få till stånd ett snabbt avgörande av målet hade tingsrätten exempelvis redan under hösten 1996 kunnat sätta ut det till muntlig förberedelse och därvid eventuellt kräva personlig inställelse av kärandebolagets ställföreträdare. Genom en sådan handläggning hade tingsrätten satt press på kärandesidan att återkalla sin talan. Ett annat tänkbart resultat hade varit att båda parter uteblivit från sammanträdet, varefter tingsrätten med stöd av bestämmelsen i 44 kap. 1 § RB hade kunnat avskryva målet från vidare handläggning.

En annan fråga som aktualiseras i ärendet är om tingsrätten, som ett alternativ till att sätta ut målet till muntlig förberedelse, hade kunnat gå förbi ombudet och kontakta kärandebolagets ställföreträdare direkt. Såvitt gäller förhållandet mellan parter anses det inte höra till god advokatsed att en advokat, med förbigående av motpartens ombud, söker kontakt med motparten personligen (49 § i de vägledande reglerna om god advokatsed). JO har tidigare uttalat att ett liknande förhållningssätt bör gälla när en domare för förlikningsförhandlingar (JO 1958 s. 69 f., jfr även Fitger, Rättegångsbalken, del 3, s. 42:50).

Enligt min mening får det normalt anses olämpligt att en domare tar direktkontakt med en part som företräds av ett ombud. Jag vill emellertid inte utesluta att det undantagsvis kan uppkomma situationer där det är nödvändigt att domaren för att kunna fullgöra sin processledande uppgift vänder sig direkt till parten.

I det aktuella fallet framgick det klart av det ingivna förlikningsavtalet att kärandens vilja var att målet skulle skrivas av från vidare handläggning. När ombudet trots detta inte ansåg sig kunna återkalla den förda talan – uppenbarligen beroende på bristfällig kommunikation mellan honom och huvudmannen – försattes tingsrätten i en mycket speciell situation. Med hänsyn till vad som gäller om rättens skyldighet att driva förberedelsen framåt anser jag att den ansvarige domaren i detta fall inte hade kunnat kritiserats om han hade kontaktat både kärandebolaget och dess ombud om målets fortsatta handläggning.

Jag anser sammanfattningsvis att tingsrätten inte kan undgå kritik för sin underlåtenhet att vidta lämpliga åtgärder för att få till stånd ett snabbt avgörande av målet.

Som framgår av vad som har sagts i det föregående kan man ifrågasätta tingsrättens åtgärd att avskryva målet från vidare handläggning den 19 mars 1998. Saken föranleder emellertid inte någon åtgärd eller något ytterligare uttalande från min sida.

Bristfällig redovisning av bevisvärderingen i dom där den tilltalade dömts mot sitt nekande

1999/2000:JO1

(Dnr 305-1999)

Med anledning av vissa iakttagelser under en inspektion vid Polismyndigheten i Skåne, Internutredningsgruppen, infordrades en av Ystads tingsrätt meddelad dom i ett mål rörande våld och hot mot tjänsteman m.m. Av domen, som på rättens vägnar hade undertecknats av rådmannen Thomas Främby, framgick bl.a. följande. Bengt-Åke N. var åtalad för våld och hot mot tjänsteman samt för våldsamt motstånd. Brotten var riktade mot två polismän. Bengt-Åke N. förnekade gärningen. Som bevisning åberopades målsägandeförhör med de båda polismännen. Domen innehöll följande egentliga domskäl.

Bengt-Åke N. har förnekat brott. Genom målsägandeförhör och utredningen i övrigt är emellertid åtalet styrkt.

Utredning

Ärendet remitterades till tingsrätten för upplysningar och yttrande över frågan om domen har utformats i överensstämmelse med bestämmelsen i 30 kap. 5 § första stycket 5 rättegångsbalken (RB).

Tingsrätten (lagmannen Bo Lenter) kom in med ett remissvar till vilket hade fogats ett yttrande från Thomas Främby.

Thomas Främby

Domskäl kan utformas på olika sätt, se bl.a. skriften, *Språk och struktur i domar och beslut*. I förevarande fall fanns inte anledning utforma domskälen på annat sätt. Genom att tingsrätten funnit åtalet styrkt har tingsrätten därmed naturligtvis också funnit bevisat vad åklagaren påstått i målet.

Att Bengt-Åke N. polisanmält de bägge polismännen var inte känt för rätten vid tidpunkten för domen, vare sig av akten eller på annat sätt. Om detta varit känt hade det emellertid inte föranlett annan utformning av domskälen.

Det kan tilläggas att den fråga i målet som tilldrog sig mest intresse var påföljdsfrågan. Följaktligen har tonvikten i domskälen lagts på denna fråga. Därom särskilt tillfrågade har såväl åklagaren som försvararen i målet i efterhand förklarat att de inte reagerat särskilt på domskälens utformning. Tingsrättens dom vann laga kraft.

Bo Lenter

För egen del vill jag tillägga att jag beträffande domskälens utformning inte delar Thomas Främby's uppfattning. När den tilltalade förnekar gärningen bör enligt min mening anledning därtill också redovisas och bedömningen därefter göras mot bakgrund av detta. Att så sker anser jag vara en skyldighet mot den tilltalade men också en förutsättning för att domen skall kunna förstås på ett riktigt sätt. Ett annat skäl är att den tilltalades uppgifter till skillnad mot uppgifter som lämnats av målsägande och vittne inte tas upp på band och därmed dokumenteras tills domen vunnit laga kraft.

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

Bedömning

1999/2000:JO1

En dom skall avfattas skriftligen och i skilda avdelningar ange bl.a. domskälen med uppgift om vad som är bevisat i målet (30 kap. 5 § första stycket 5 p RB).

Rätten är således i sakfrågan skyldig att i domskälen redovisa vad som är bevisat i målet. I doktrinen har vidare framhållits att rätten också måste redovisa sin bevisvärdering och upplysa parterna om varför man ansett att ett visst rättsfaktum är styrkt (Ekelöf, Rättegång V, 6:e uppl., s. 205 och Fitger, Rättegångsbalken, del 2 s. 30:12 jämfört med del 1 s. 17:25). Att domstolen motiverar sina domar har betydelse bl.a. ur rättssäkerhetssynpunkt och för förtroendet för rättsskipningen.

Det har ansetts särskilt viktigt att rätten utförligt redovisar sin bevisvärdering i brottmål när åtalet ogillats eller den tilltalade fällts mot sitt nekande. Det möjliggör exempelvis för parterna och andra att kontrollera hur domstolen resonerat samt underlättar för domaren att själv kontrollera riktigheten av sina tankegångar. Den förlorande parten får vidare lättare att bedöma om det lönar sig att överklaga och den högre rätten får bättre möjligheter att bedöma om domen är riktig (Ekelöf, a.a. s. 205 f.).

Det skall även nämnas att i den av tingsrätten bifogade skriften *Språk och struktur i domar och beslut* anförs att, om någon skall pekas ut som den viktigaste målgruppen för en dom eller ett beslut, måste det bli parten, som har ett fullt rimligt krav på att kunna förstå domstolens avgörande och där få svar på sina frågor i processen (s. 11).

Alltför knapphändigt redovisade domskäl omöjliggör för den som vill överklaga domen att fullgöra sin i 51 kap. 4 § första stycket 3 RB föreskrivna skyldighet att i överklagandeskriften ange sina grunder för överklagandet och i vilket avseende tingsrättens domskäl enligt klagandens mening är oriktiga.

Med hänsyn till innehållet i tilltrosparagrafen 51 kap. 23 § RB är det dessutom angeläget att tingsrätten i domskälen redovisar på vilken bevisning den bygger sitt domslut (Olivercrona, Rättegångsbalken i brottmål enligt RB, 2:a uppl., s. 125).

Med anledning av vad Bo Lenter anfört om att förhör med tilltalade i brottmål – vid tidpunkten för den aktuella domens meddelande – inte protokolleras vill jag erinra om att det nyligen har gjorts en lagändring som innebär att även förhör med tilltalade skall protokolleras, normalt genom bandinspelning. Som skäl till ändringen anges i förarbetena (prop. 1998/99:37 s. 21 f.) att förfarandet skall ge bättre förutsättningar för bevisvärdering utan förnyad bevisupptagning i hovrätten. Ändringen trädde i kraft den 1 april 1999 (SFS 1999:84).

I förevarande fall förnekade den tilltalade den åtalade gärningen. Av domen framgår emellertid inte anledningen därtill och vidare saknas varje form av redogörelse för vad som kom fram vid målsägandeförhören. Som sagts i det föregående är det särskilt viktigt att rätten utförligt redovisar sin bevisvärdering i mål där den tilltalade fälls mot sitt nekande. Jag instämmer således i Bo Lenters bedömning att domskälen inte har utformats på ett tillfredsställande sätt.

Åklagar- och polisväsendena

1999/2000:JO1

Disciplinansvar för en närpolischef som hade fattat ett beslut om husrannsakan utan att ha behörighet till det

(Dnr 3393-1998)

Anmälan

I en anmälan framförde Siv G. kritik mot Polismyndigheten i Skåne, polisområde Nordvästra Skåne, närpolisområde Ängelholm, med anledning av att polisen hade gjort en husrannsakan i hennes bostad för att omhänderta vapen trots att ingen var hemma.

Utredningsåtgärder

Från polismyndigheten inforrades och granskades handlingar i ärendet (558-5210-97). Vissa muntliga upplysningar inhämtades också från polismyndigheten. Ärendet remitterades därefter till Polismyndigheten i Skåne för upplysningar och yttrande över närpolischefen Ann-Sophie Perssons behörighet att fatta beslut om husrannsakan. Polismyndigheten (biträdande läns-polismästaren Mats Sjögreen) kom in med ett yttrande till vilket hade fogats ett yttrande från polismästaren Knut Dreyer. Muntliga upplysningar inhämtades därefter från Ann-Sophie Persson.

Siv G. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret men lät sig inte avhöra.

Utredningens resultat

Mats Sjögreen

Bakgrund

Beslut om återkallelse av tillstånd att inneha skjutvapen och ammunition har fattats den 17 juni 1998 av polisintendent Marianne Almkvist. Beslutet grundar sig på att Kjell Arne G. ansågs olämplig som vapeninnehavare eftersom han dömts i Ängelholms tingsrätt den 3 november 1997 för häleri, häleriförseelse och medhjälp till olovlig befattning med smuggelgoods. Av beslutet framgår att vapentillstånd, vapen och eventuell ammunition skall överlämnas till polisman vid delgivning av beslutet.

Av dokumentationen framgår inte att något beslut fattats av polismyndigheten om omhändertagande av vapen och ammunition enligt 4 § vapenlagen (1996:67). En handling daterad 9 juli 1998, rubricerad "Delgivning och omhändertagande av vapen" och undertecknad "Marianne" har emellertid lämnats till närpolisområde Ängelholm med uppdrag att delgiva Kjell Arne G. återkallelsebeslutet och återsända bevis om delgivning, licenser, vapen och eventuell ammunition till den som undertecknat handlingen.

På grundval av detta har polisinspektör Ann-Sophie Persson, enligt egen utsago, den 22 juli 1998 beordrat polispersonal till Kjell Arne G:s bostad för att göra en husrannsakan och omhänderta hans vapen. Enligt protokoll över husrannsakan anges Ann-Sophie Persson som beslutsfattare. Ändamålet med åtgärden noteras vara personell husrannsakan enligt 28 kap. 2 § rättegångs-

balken. Vidare anges att G. eftersöktes då han skulle delgivas att vapen och ammunition skulle tagas i beslag. 1999/2000:JO1

Återkallelsebeslutet har överklagats och prövas av länsrätten. Länsrätten har i beslut den 21 augusti 1998 förordnat att det överklagade beslutet tills vidare inte skall gälla.

Bedömning

Det kan konstateras att något beslut om omhändertagande av vapen ej finns med i föreliggande dokumentation. Ett sådant beslut, som skall motiveras, utgör grunden i detta fallet för att kunna fatta beslut om husrannsakan enligt 20 § polislagen (1984:387) för att söka efter ett föremål som ska omhändertas i en bostad.

I 2 kap. 16 § 1 st. 2 p. polisförordningen (1984:730) anges att beslut om husrannsakan enligt 20 § polislagen får fattas av lägst polischefsaspirant som genomgått polischefskurs 1. Av polisområdets delegationsordning framgår att beslut enligt 20 § polislagen fattas av polischefspersonal. Berörd befattningshavare, Ann-Sophie Persson, tillhör inte denna personalkategori och har alltså inte varit behörig att fatta beslut om husrannsakan enligt 20 § polislagen.

Protokollet över husrannsakan ger ett intryck av att polispatrullen uppfattat åtgärden som en personell husrannsakan enligt rättegångsbalken för att eftersöka Kjell Arne G. och för att verkställa ett beslag. Det kan konstateras att rättegångsbalkens regler ej är tillämpliga i förevarande fall.

Åtgärder

Polisområdet har informerat all personal om vikten av att hålla gällande bestämmelser angående beslutsbefogenheter aktuella.

Ann-Sophie Persson uppgav bl.a. följande.

Vapenhandläggaren assistenten Marianne Pålsson kom in till henne och ville att Ann-Sophie Persson skulle ombesörja att Kjell-Arne G:s vapen hämtades in och att han delgavs återkallelsebeslutet. Hon fick också en handling daterad 9 juli 1998, rubricerad "Delgivning och omhändertagande av vapen" och undertecknad "Marianne" innehållande ett uppdrag att delge Kjell Arne G. återkallelsebeslutet och återsända bevis om delgivning, licenser, vapen och eventuell ammunition till den som undertecknat handlingen. Den Marianne som åsyftas är Marianne Pålsson. Ann-Sophie Persson, som inte har någon närmare insikt i vapenlagstiftningen, uppfattade det så att vapnen skulle hämtas in. Kjell Arne G. var känd av polisen sedan en längre tid och det hade kommit in tips om att han förvarade en pistol i handskfacket i sin personbil. Ann-Sophie Persson fann det därför angeläget att få tag i vapnen. Hon gav direktiv till den polispersonal som skulle utföra åtgärden att man skulle få göra en husrannsakan i bostaden för att söka efter vapnen om Kjell Arne G. inte överlämnade dem. Hon är medveten om att hon inte är behörig att fatta beslut om husrannsakan enligt 20 § polislagen. När hon fattade beslutet om husrannsakan tänkte hon emellertid inte på detta, utan hennes tankar var helt upptagna av det angelägna i att vapnen blev omhändertagna. Det förelåg inte sådana omständigheter att hon kunde fatta beslutet på grund av att det var fara i dröjsmål. Hon rådgjorde inte med någon annan innan hon fattade beslutet. När polispersonalen kom tillbaka efter att ha utfört husrannsakan insåg hon att hon fattat ett felaktigt beslut och ringde därför till polisintendenten

Marianne Almkvist och informerade henne om att hon nog fattat ett beslut om en olaglig husrannsakan. Ann-Sophie Persson har ingen tidigare erfarenhet av omhändertagande av vapen i situationer av det aktuella slaget. 1999/2000:JO1

Bedömning

Jag ansluter mig till de bedömningar i rättsligt hänseende som har redovisats i polismyndighetens yttrande. Av utredningen framgår således att Ann-Sophie Persson har fattat beslut om husrannsakan enligt 20 § polislagen trots att lagliga förutsättningar för åtgärden inte förelegat och hon inte varit behörig att fatta ett sådant beslut.

Enligt vad Ann-Sophie Persson har uppgett uppfattade hon den av "Marianne" undertecknade handlingen så, att det fanns ett i vederbörlig ordning fattat beslut om omhändertagande av vapnen och att det ankom på henne att verkställa detta genom att hämta in vapnen med tillhörande ammunition. Enligt min mening är handlingen oklar till sitt innehåll och utesluter inte en sådan tolkning. Den hänvisade emellertid till återkallelsebeslutet av den 17 juni 1998, vilket hade bifogats Marianne Pålssons skrivelse och som inte innehöll något om att vapnen skulle omhändertas. Det fanns således anledning för Ann-Sophie Persson att ta kontakt med beslutsfattaren, Marianne Almkvist, för att få klarhet i vilka beslut som hade fattats. Eftersom hon, enligt vad hon har uppgett, samtidigt som hon tog emot handlingarna av Marianne Pålsson, också fick ett muntligt besked att vapnen skulle hämtas in, har jag emellertid förståelse för att hon uppfattade sitt uppdrag på det sätt som hon gjorde. Jag beaktar härvid särskilt att Ann-Sophie Almkvist fick beskedet från en person som kunde antas ha goda kunskaper om ärendet, medan hon själv däremot inte hade någon närmare kännedom om vapenlagstiftningen

Av utredningen framgår emellertid att Ann-Sophie Persson kände till att hon inte var behörig att på polismyndighetens vägnar besluta om husrannsakan enligt 20 § polislagen samt att hon var medveten om att situationen inte var sådan att det kunde vara fråga om fara i dröjsmål. Som förklaring till sitt handlande har hon uppgett att hon vid tillfället var så inriktad på att ta hand om vapnen att hon inte tänkte på behörighetsfrågan.

En husrannsakan i någons bostad innebär ett långtgående intrång i den enskildes integritet, och man måste vidare ställa höga krav på noggrannhet när det är fråga om en befattningshavare i Ann-Sophie Perssons ställning. Jag anser därför att Ann-Sophie Persson, genom att fatta beslutet om husrannsakan trots att hon saknade behörighet, av oaktsamhet har åsidosatt sina skyldigheter i anställningen på det sätt som avses i 14 § lagen (1994:260) om offentlig anställning. Jag överlämnar därför ett exemplar av detta beslut till Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd för prövning av frågan om disciplinansvar.

Rikspolisstyrelsens Personalansvarsnämnds prövning

1999/2000:JO1

I ett beslut den 13 april 1999 ålade Rikspolisstyrelsens Personalansvarsnämnd Ann-Sophie Persson disciplinpåföljd i form av varning. Som motivering anförde personalansvarsnämnden bl.a. följande.

Laglig grund för husrannsakan enligt den av Ann-Sophie Persson tillämpade bestämmelsen förelåg inte. Ann-Sophie Persson var inte heller behörig att besluta om husrannsakan på det sätt som skedde. Genom att förfara på angivet sätt har Ann-Sophie Persson av oaktsamhet åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren. Strängare påföljd än varning är inte påkallad.

Fråga om rättsenligheten av polismyndighets beslut att med åberopande av 22 § första stycket 2 polislagen (1984:387) – numera 23 § första stycket 2 polislagen – spärra av motorcykelorganisationen Hells Angels lokaler i Hasslarp och Malmö; även fråga om överklagbarheten av sådant beslut

(Dnr 4044-1996)

Anmälan

I en anmälan till JO begärde M.B. bl.a. att JO skulle granska Polismyndighetens i Malmöhus län (numera Polismyndigheten i Skåne) beslut att utrymma motorcykelklubben Hells Angels lokaler i Hasslarp och Malmö. M.B. anförde i denna del bl.a. följande.

Jag anser att detta beslut strider mot grundlagen då det hindrar oss från att bedriva vår grundlagsskyddade förenings- och mötesfrihet i våra egna lokaler. Vi har vid ett flertal tillfällen utsatts för attentat med i huvudsakligen materiella skador som följd. Jag finner det absurt att vi genom att bli utsatta för brott också straffas genom att nekas tillträde till våra lokaler. Jag vågar påstå att den paragraf Wranghult stödjer sig på knappast är ämnad att användas på detta sätt. Jag finner det skrämmande att myndigheterna börjar att manipulera och tänja på lagarna för att komma åt en obekvämlig grupp i samhället.

Utredning

Granskningens omfattning

Handlingar i polismyndighetens ärende AA429-14585-96 granskades, däribland myndighetens beslut den 3 och den 10 oktober 1996, Länsrättens i Malmöhus län beslut den 7 oktober 1996 i mål Ö 8026-96E och Länsstyrelsens beslut den 7 oktober 1996 i ärende 657-11673/96. Därutöver genomgicks Kammarrättens i Göteborg beslut den 20 november 1996 i mål 7387-1996.

Senare under utredningen granskades ytterligare handlingar, bl.a. brottsplatsundersökningsprotokoll och Länsstyrelsens i Malmöhus län beslut den 13 december 1996 i ärende 657-13358/96.

Av de genomgångna handlingarna framgick i huvudsak följande.

Den 3 oktober 1996 beslutade polismyndigheten – genom länspolis-mästaren Hans Wranghult – med stöd av dåvarande 22 § polislagen (1984:387) om utrymning och tillträdesförbud beträffande två fastigheter som disponerades av motorcykelklubben Hells Angels. Beslutet innebar att fastigheterna Hasslarp 2:58 i Hasslarp och Idrotten 7 i Malmö skulle utrymmas senast den 6 oktober 1996 kl. 20.00. Fastigheterna belades vidare med tillträdesförbud till den 13 oktober 1996 kl. 20.00. I beslutet förordnades också att nödvändigt fastighetsunderhåll fick utföras i samråd med polismyndigheten. Enligt ett tilläggsbeslut den 10 oktober 1996 omfattade tillträdesförbudet även fastigheten Hasslarp 2:72 i Hasslarp.

Som bakgrund till beslutet den 3 oktober 1996 angavs bl.a. följande.

Under 1996 har förekommit eldgivning vid ett flertal tillfällen med pansarskott mot fastigheten Hasslarp 2:58, Norra Torggatan 14 i Hasslarp. Vid ett tillfälle har även spränggranater använts. Fastigheten brukas av motorcykelklubben Hells Angels.

Natten till den 3 oktober 1996 exploderade en sprängladdning som var anbringad på fastigheten Idrotten 7 i Malmö (korsningen Palmgatan–Rolfsgatan). Fastigheten brukas av motorcykelklubben Hells Angels. Ingen gärningsman har kunnat identifieras. Starka misstankar föreligger att anslagen ingår som ett led i en kamp mellan de rivaliserande motorcykelklubbarna Hells Angels och Bandidos och som innehåller inslag av eldstrider, bombattentat m.m. på gator och torg i Helsingborg och Malmö.

Vid samtliga dessa tillfällen har förelegat en påtaglig risk att kringboende eller andra kommit till skada. Till följd av explosionen den 3 oktober skadades fyra kringboende.

I syfte att förhindra upprepade våldshandlingar i anslutning till aktuella Hells Angels lokaler och förhindra att allmänheten härvid kommer till skada har polismyndigheten hittills beslutat om ökad bevakning och tillsyn av lokalerna.

Med hänsyn dock till den senaste händelsen i Malmö kan det ifrågasättas om dessa insatser är tillräckliga eller om ytterligare säkerhetshöjande åtgärder bör vidtas. En sådan åtgärd torde vara att verksamheten och därmed även boendet i Hells Angels lokaler upphör. Risken för attentat mot tomma lokaler får bedömas som ytterst minimal. Närmast till hands ligger att utrymma och förbjuda tillträde till aktuella lokaler jämlikt 22 § polislagen.

Beträffande frågan om tillträdesförbudets varaktighet angavs i beslutet den 3 oktober 1996 följande.

Allmänt kan frågan ställas om lagstiftaren avsett att reglerna skulle vara tillämpliga i ifrågavarande situationer. Lagtexten lämnar utrymme för en sådan tillämpning. Förarbetena (prop. 1983/84:111) tar dock i huvudsak syfte på mer konkreta händelser som ligger omedelbart för handen. Å andra sidan finns inte något som motsäger att reglerna kan tillämpas i förebyggande syfte under något längre tid än det rena akutskedet. Åtgärden bör dock ges kort varaktighet och prövas fortlöpande. En vecka får bedömas vara lämplig varaktighet för ett förbud om inte uppkommande omständigheter föranleder annat ställningstagande.

Av besluten framgick inte om de kunde överklagas. Beslutet den 3 oktober 1996 överklagades emellertid av bl.a. Euro Consult i Sverige AB (Euro

Consult), som ägde fastigheten Idrotten 7, till såväl Länsrätten som Länsstyrelsen i Malmöhus län. 1999/2000:JO1

Polismyndigheten vidarebefordrade överklagandena till både länsrätten och länsstyrelsen. I missivbrev till dessa myndigheter anförde polismyndigheten bl.a. följande.

Polismyndigheten anser att beslutet inte kan överklagas eftersom det är ett polisoperativt beslut. Ståndpunkten är emellertid tveksam, bl.a. med hänsyn till bestämmelsen i 8 kap. 1 § polisförordningen (1984:730). Med hänsyn härtill och då det föreligger ett stort allmänintresse att få beslutet prövat, är polismyndigheten inte beredd att avvisa besvären utan överlämnar ärendet till såväl länsstyrelsen som länsrätten för prövning.

Länsrätten avvisade den 7 oktober 1996 Euro Consults överklagande på den grunden att det inte finns någon bestämmelse som anger att polismyndighets beslut enligt polislagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Domstolen anförde vidare bl.a. att det syntes vara möjligt för Euro Consult att ansöka om rättsprövning hos kammarrätten enligt lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut, och att denna möjlighet torde gå före eventuella möjligheter till domstolsprövning genom hänvisning till artikel 6 i Europakonventionen.

Länsstyrelsen avvisade den 7 oktober 1996 Euro Consults överklagande på den grunden att det i polislagen saknas regler om rätt till överklagande och fullföljdshänvisningen i 8 kap. 1 § polisförordningen (1984:730) uppfattas endast avse beslut enligt förordningen.

Genom beslut den 11, 18 och 25 oktober 1996 förlängde polismyndigheten tillträdesförbudet till de nämnda fastigheterna – med en vecka i taget – till den 3 november 1996 kl. 20.00. I det förstnämnda beslutet påpekade polismyndigheten att Hells Angels i Köpenhamn hade utsatts för ytterligare ett attentat den 6 oktober 1996. I samtliga beslut angavs att de kunde överklagas till Kammarrätten i Göteborg samt i beslutet den 11 oktober 1996 angav polismyndigheten därutöver under rubriken Besvär rätt följande.

Mot polismyndighetens ovannämnda beslut 1996-10-03 har fastighetsägaren anført besvär både hos länsstyrelsen och länsrätten. Båda instanserna har i olika beslut avvisat överklagandet. Länsrätten har i beslut 1996-10-07 angett som sin bedömning att det bör finnas möjlighet att efter ansökan hos kammarrätten erhålla domstolsprövning av polismyndighetens beslut. Polismyndigheten följer länsrättens uppfattning i besvärfrågan.

Euro Consult överklagade polismyndighetens beslut den 18 oktober 1996 till kammarrätten med yrkande att beslutet skulle upphävas.

Med hänsyn till vad länsrätten och polismyndigheten hade uttalat om möjligheten att ansöka om rättsprövning tolkade kammarrätten Euro Consults överklagande även som en begäran om rättsprövning. I beslut den 20 november 1996 avvisade kammarrätten överklagandet och begäran om rättsprövning. Som skäl för beslutet angavs bl.a. följande.

Av allmänna förvaltningsrättsliga principer följer att ett beslut som innebär ett s.k. faktiskt handlande inte kan angripas genom överklagande. I ärendet är det emellertid fråga om ett skriftligt upprättat beslut som inneburit inskränkningar i bolagets rätt att disponera sin fastighet samt att tillträdesförbudet har gällt under en längre tid. Kammarrätten finner att polismyndighetens beslut

inte kan bedömas vara ett faktiskt handlande utan att det har karaktären av ett överklagbart beslut. På grund härav och då polismyndighetens beslut kunde överklagas till länsstyrelsen enligt 8 kap. 1 § polisförordningen kan rättsprövning inte komma i fråga. 1999/2000:JO1

Euro Consults överklagande överlämnades sedan till länsstyrelsen för prövning. Länsstyrelsen avlog den 13 december 1996 Euro Consults överklagande på den grunden att polismyndighetens beslut att spärra av fastigheten och sedan att förlänga beslutet var befogat.

Remiss

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande över

dels vad M.B. anfört om de aktuella besluten,
dels grunden för att låta tillträdesförbuden bestå under aktuell tid,
dels polismyndighetens hantering av de inkomna överklagandena,
dels vilka överväganden som föregick beskedet om att polismyndighetens beslut den 11, 18 och 25 oktober 1996 kunde överklagas.

Polismyndigheten genom Hans Wranghult kom in med ett remissvar. Yttrandet över de nämnda punkterna framgår nedan. Remissvaret i övrigt har bifogats beslutet.

2. Yttrande över de punkter JO begärt

2.1 Vad M.B. anfört i sin anmälan till JO

Den grundlagsstadgade mötesfriheten innebär enligt 2 kap 1 § regeringsformen en frihet att anordna och bevista sammankomst. Enligt samma lagrum definieras föreningsfrihet som frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften.

Mötesfriheten får enligt 2 kap 12 och 14 §§ med hänsyn till ordning och säkerhet begränsas genom lag. Polismyndighetens beslut är fattade med stöd av polislagen och utgör således ingen otillåten inskränkning i mötesfriheten.

Såvitt polismyndigheten kan finna har föreningsfriheten i regeringsformens mening inte alls påverkats av polismyndighetens beslut.

Synpunkten att Hells Angels är utsatta för brott och därefter straffas genom att nekats tillträde till vissa lokaler grundas på ett alltför ytligt betraktelsesätt. Den åberopade 22 § polislagen har inget repressivt syfte utan är till för att avvärja brott eller bereda skydd mot brott. För att nå detta syfte kan det bli nödvändigt att tolerera olägenhet eller skada för någon part. Så är regelmässigt fallet vid bombhotsutrymningar som ”straffar” exempelvis oskyldiga affärsidkare som inte får sälja och oskyldiga kunder som inte får handla.

Polismyndighetens överväganden inför vart och ett av de fyra besluten och även fortlöpande däremellan innehöll bl.a. en avvägning mellan å ena sidan behovet att avvärja ytterligare brott och bereda allmänheten skydd och å andra sidan olägenheten för dem som inte tilläts att disponera fastigheterna. Enligt polismyndighetens bedömning vägde det förstnämnda intresset tyngst. Av betydelse var bl.a. att ingen av de två fastigheterna utgjorde enda boendemöjligheten och såvitt känt var det ingen som blev husvill på grund av tillträdesförbudet. Enligt uppgift i en besvärslaga från ombudet för Malmöfastighetens ägare var Hells Angels-medlemmarna endast tillfälliga besökare i fastigheten.

För att lindra olägenheterna för dem som hade dispositionsrätt till fastigheterna beslöt polismyndigheten dels om tre dagars respit att genomföra beslutet, dels att tillträde för nödvändigt fastighetsunderhåll m.m. fick ske under hela tiden som förbudet gällde.

M.B:s synpunkter kring att manipulera och tänja på lagarna bemöts under 2.2 nedan.

2.2 Grunden för att låta tillträdesförbuden bestå under aktuell tid

Det har ifrågasatts – bl.a. i M.B:s anmälan – om 22 § polislagen är tillämplig i den situation som förelåg.

Enligt polismyndighetens uppfattning är det helt klart att lagtextens förutsättningar var uppfyllda vid första beslutet den 3 oktober 1996. Av särskilda skäl – upprepade attentat mot Hasslarpsfastigheten och bombattentatet mot Malmöfastigheten samt vad i övrigt var känt för polismyndigheten – kunde påtaglig risk anses föreligga för brott som innebar allvarlig fara för liv eller hälsa och för omfattande förstörelse av egendom. Risken för nya brott var med hänsyn till de tidigare attackerna knuten till platserna för de två fastigheterna som omfattades av förbudet.

Målet för de befärade attackerna bedömdes vara inte fastigheterna i sig utan de Hells Angels-medlemmar som kunde befinna sig inne i fastigheterna. Genom tillträdesförbudet förhindrades dessa att på de angivna platserna utgöra måltavla för nya attentat. Därigenom kunde förbudet förutses ha effekten att avvärja nya brott och bereda skydd för kringboende och Hells Angels-medlemmarna själva.

Polismyndigheten prövade särskilt frågan om proportionalitet enligt polislagens principer. Alternativa åtgärder diskuterades. Därvid konstaterades bl.a. att enbart polisbevakning av fastigheterna inte skulle vara tillräcklig i det rådande läget. Jämförelse kan göras med attentatet i Köpenhamn den 6 oktober 1996, där bevakning med ett 30-tal polismän inte kunde förhindra beskjutning med pansarskott.

Vad gäller beslutens giltighet i tiden – sammanlagt fyra veckor – vill polismyndigheten anföra följande.

Polislagen ger ingen tidsgräns för giltighet av beslut enligt 22 §. De exempel på tillämpning som ges i förarbetena (SOU 1982:63 och regeringens proposition 1983/84:111) indikerar att sådana beslut bör omfatta en relativt kort tidrymd. Polislagen och dess förarbeten tolkas av polismyndigheten så att beslut inte får bestå längre än att de i bestämmelsen angivna förutsättningarna fortfarande är uppfyllda.

Polismyndigheten valde därför att tidsbegränsa det första beslutet till en vecka. Dagligen gjordes en kontinuerlig avstämning av läget och en förnyad prövning som utmynnade i att rekvisiten i 22 § polislagen alltjämt var uppfyllda. Bedömningen påverkades självfallet av att mc-kriget fortsatte med bl.a. attentatet i Köpenhamn den 6 oktober vilket manifesterade att risknivån och därmed behovet av skydd och avvärjning låg på en synnerligen hög nivå. Attentatet i Oslo den 30 oktober och de spaningsuppgifter polisen hade tillgång till bekräftade riskbedömningen ytterligare. Förutom den reella risken för nya våldsdåd förelåg under hela oktober månad ett synnerligen starkt behov att återställa lugn och trygghet bland den berörda allmänheten, vilket är en av polisens viktigaste uppgifter. Inte minst sistnämnda aspekt påverkade intresseavvägningarna vid beslutstillfällena.

Redan före attentatet mot Malmöfastigheten fördes överläggningar mellan Malmö stad och polismyndigheten om på vilken väg Hells Angels kunde förmås flytta ut från centrala staden. Dessa strävanden fortsatte under oktober månad. Under tredje och fjärde veckan av tillträdesförbudet fanns en lösning i sikte som innebar att Malmö stad hyrde Malmöfastigheten av dess ägare. Hyreskontrakt med detta innehåll trädde i kraft samtidigt som tillträdesförbudet upphörde den 3 november. Därmed förelåg annan rättslig

grund att förebygga Hells Angels närvaro i Malmöfastigheten och därav framkallade risker för allmänheten. 1999/2000:JO1

2.3 Polismyndighetens hantering av inkomna överklaganden

Euro Consult i Sverige AB inlämnade till polismyndigheten vid kontorstidens slut den 4 oktober 1996 två överklaganden beträffande Malmöfastigheten. Det ena överklagandet var ställt till länsrätten, det andra till länsstyrelsen. Med hänsyn till ett yrkande om inhibition sökte undertecknad omedelbart telefonkontakt med länsrätten och länsstyrelsen. Ingen tjänsteman var då anträffbar. Först på förmiddagen lördagen den 5 oktober nådde jag telefonkontakt med tf. lagmannen i länsrätten och länsrådet vid länsstyrelsen. Dessa båda informerades om överklagandena och yrkandet om inhibition samt att handlingarna skulle överlämnas vid arbetstidens början måndagen den 7 oktober. Så skedde med likalydande missivskrivelser från polismyndigheten, daterade den 6 oktober 1996 ---.

I missivskrivelserna förklarar polismyndigheten som sin uppfattning att beslutet inte kan överklagas men att polismyndigheten överlämnar ärendet till såväl länsstyrelsen som länsrätten för prövning.

Ågarna till Hasslarpsfastigheten överklagade polismyndighetens beslut den 3 oktober 1996 beträffande sin fastighet. Handlingarna kom till polismyndigheten per fax den 7 oktober kl 16.28 och per post den 8 oktober. Även dessa handlingar innehöll inhibitionsyrkande och var ställda till såväl länsrätten som länsstyrelsen. Handlingarna överlämnades till båda instanserna den 8 oktober med likalydande missivskrivelser ---.

Den 30 oktober 1996 inkom till polismyndigheten ett överklagande från Euro Consult i Sverige AB. Överklagandet var ställt till kammarrätten i Göteborg och gällde polismyndighetens beslut den 18 oktober beträffande Malmöfastigheten. Polismyndigheten översände handlingarna till kammarrätten den 31 oktober med missivskrivelse ---.

2.4 Överväganden som föregick besked om överklaganden

Beslut enligt 22 § polislagen anses i vanliga bombhotsärenden inte kunna överklagas. Vid första beslutstillfället den 3 oktober fann polismyndigheten att besvärsmålet i detta ärende visserligen vore önskvärd med hänsyn till såväl prejudikatsintresset som fastighetsägarnas intresse. Emellertid ansåg polismyndigheten det vara mest korrekt att hålla fast vid huvudregeln att beslut enligt 22 § polislagen inte kan överklagas.

I olika beslut den 7, 8 och 10 oktober --- kom både länsstyrelsen och länsrätten till samma resultat. Båda instanserna avvisade därför överklagandet. Länsrätten gjorde bedömningen att det bör ”finnas möjlighet att efter ansökan hos kammarrätten erhålla domstolsprövning av polismyndighetens nu ifrågasatt beslut genom rättsprövning”.

Detta besked från länsrätten vägledde polismyndigheten att ge fullföljdshänvisning till kammarrätten i besluten den 11, 18 och 25 oktober. Av förbiseende angavs rättsmedlet besvär i stället för rättsprövning.

Enligt ett nyhetsmeddelande från TT – återgivet i dagspress den 29 november 1996 – har en tjänsteman hos JO --- påstått att ”de överklagande hänvisades hit och dit i rättsväsendet”. Polismyndigheten vänder sig mot denna beskrivning. När länsrätten som överordnad instans kom till annan ståndpunkt i besvärfrågan än polismyndigheten vore det fel av polismyndigheten att inte följa länsrättens avgörande i de tre besluten som därefter meddelades. Att kammarrätten några veckor senare kom till en tredje ståndpunkt i besvärfrågan visar hur svårbedömd denna är.

M.B. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 9 december 1998 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

1999/2000:JO1

Rättslig reglering

I 2 kap. regeringsformen (RF) återfinns bestämmelser till skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna, bl.a. mötes- och föreningsfriheterna (1 § första stycket 3 och 5). Enligt 6 § är vidare varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp samt mot bl.a. kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång. I 8 § slås rörelsefriheten fast innebärande bl.a. att medborgarna har frihet att förflytta sig inom landet. Det här nämnda skyddet gäller emellertid inte oinskränkt, utan begränsningar kan göras genom lag (12 §).

Enligt 2 § polislagen (1984:387) (PL) hör till polisens uppgifter att bl.a. förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten samt att lämna allmänheten skydd och hjälp. För att möjliggöra för polisen att fullgöra dessa uppgifter har lagstiftaren bl.a. i vissa hänseenden begränsat skyddet för den enskilde enligt 2 kap. 6 § RF. I bl.a. 23 § PL finns regler av denna innebörd avseende polisens särskilda befogenheter i den skyddande och förebyggande verksamheten.

Till följd av ändringar i polislagen, som trädde i kraft den 1 april 1998, fick den tidigare bestämmelsen i 22 § PL beteckningen 23 § PL utan att lagrummet ändrades i sak. När det i det följande hänvisas till 23 § PL åsyftas också 22 § PL i dess lydelse före den 1 april 1998. Bestämmelsen har följande lydelse.

Kan av särskilda skäl risk anses föreligga att något brott, som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, kommer att förövas på en viss plats, får en polisman i syfte att avvärja brottet eller bereda skydd mot detta

1. bereda sig tillträde till ett hus, rum, eller annat ställe för att söka efter sprängmedel, vapen eller något annat farligt föremål,

2. avstänga, utrymma, eller förbjuda tillträde till ett hus, rum eller annat ställe, meddela förbud mot flyttande av visst föremål eller mot trafik med visst kommunikationsmedel eller vidta någon annan sådan åtgärd.

Föreligger allvarlig risk för brott som avses i första stycket, får en polisman för att söka efter ett farligt föremål även kroppsvisitera personer som uppehåller sig på platsen.

En åtgärd som avses i denna paragraf får endast om fara är i dröjsmål vidtas utan föregående beslut av polismyndigheten.

I 8 § PL finns regler om allmänna principer för polisingripanden. Lagrummet har följande lydelse.

En polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift skall under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, skall detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås.

Ett ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheterna som avses i 2 kap. regeringsformen får ej grundas enbart på bestämmelserna i första stycket.

I lagrummet finns regler bl.a. om behovs- och proportionalitetsprinciperna. Behovsprincipen innebär att ett polisingripande får ske endast när det är

nödvändigt för den aktuella farans eller störningens avvärjande eller undanröjande. Proportionalitetsprincipen innebär att de skador och olägenheter som ingripandet kan medföra för ett motstående intresse inte får stå i missförhållande till syftet med ingripandet (Berggren m.fl., Polislagen, 3:e uppl. s. 56).

Bedömning

Tillämpningen av nuvarande 23 § polislagen

Bestämmelserna i 23 § första stycket 1 och andra stycket PL innebär begränsningar av det i 2 kap. 6 § RF fastlagda skyddet mot husrannsakan och kroppsvisitation. Som Högsta domstolen framhöll i rättsfallet NJA 1996 s. 577 skall bestämmelser som inskränker grundlagsskyddade rättigheter tolkas restriktivt. Avstängningar, tillträdesförbud och andra i 23 § första stycket 2 PL angivna åtgärder innebär i motsats till paragrafen i övrigt normalt inte några inskränkningar av den enskildes grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Det framstår emellertid som naturligt att samma restriktiva tolkningsmetod blir bestämmande för tillämpningen av paragrafen i dess helhet. Detta synsätt vinner också stöd i förarbetena till de nyligen gjorda ändringarna i polislagen. I dessa framhålls nämligen att det är väsentligt att olika former av ingripanden som riktar sig mot eller på annat sätt kan medföra negativa verkningar för enskilda så långt som möjligt grundar sig på uttryckligt och preciserat lagstöd (prop. 1996/97:175 s. 20). En allmän utgångspunkt är således att man har att iaktta särskild försiktighet vid tolkningen och tillämpningen av paragrafen.

M.B. har gjort gällande att polismyndighetens beslut om tillträdesförbud innebar en kränkning av klubbmedlemmarnas förenings- och mötesfrihet. Den omständigheten att beslutet rent faktiskt gjorde det omöjligt för Hells Angels att hålla föreningsmöten i de aktuella fastigheterna kan emellertid inte ses som en begränsning av dessa friheter i den bemärkelse som avses i 2 kap. 12 § RF. Någon sådan begränsning är nämligen inte åsyftad med regeln i 23 § första stycket 2 PL och den ingår inte heller som ett naturligt led i regleringen, utan denna har ett helt annat syfte (jfr prop. 1975/76:209 s. 154).

En långvarig avspärrning av ett område med stöd av 23 § första stycket 2 PL skulle däremot någon gång kunna tänkas innebära en begränsning av den grundlagsskyddade rörelsefriheten. Enligt förarbetena till 23 § PL utgör utrymningsåtgärder och avlägsnanden som innebär förflyttning en kortare sträcka inte frihetsberövande eller annat intrång i rörelsefriheten i regeringsformens mening. Detsamma sägs gälla en avspärrning som inte avser ett större område eller är av mera varaktig natur (prop. 1983/84:111 s. 133).

Ett motsvarande resonemang kan föras beträffande en fastighetsägares äganderätt eller en hyresgästs nyttjanderätt. I förarbetena till den nyligen införda bestämmelsen i 24 § PL om polisens befogenheter att vid allvarliga ordningsstörningar spärra av områden eller utrymmen påpekas att en avspärrning undantagsvis kan innebära inte bara en begränsning i medborgarnas

rörelsefrihet utan också ett intrång i den enskildes äganderätt (prop. 1999/2000:JO1 1996/97:175 s. 29).

Det grundläggande kravet för att polisens befogenheter enligt 23 § PL skall inträda är att det av särskilda skäl anses föreligga en risk för att ett brott, som innebär allvarlig fara för liv och hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, kommer att förövas på en viss plats. Som exempel på sådana situationer nämns i förarbetena bombhot, åtgärder till skydd för främmande statschefer, utländska sändebud och allmänna sammankomster samt ingripanden vid hot om sabotage och liknande (prop. 1983/84:111 s. 132 f.). Lagstiftaren har således ansett att det skall vara fråga om ett brott av särskilt kvalificerat slag. Däremot behöver inte brottsrisken vara kvalificerad utan bestämmelsen kan tillämpas även i sådana situationer där t.ex. ett bombhot kan antas vara falskt. I förarbetena framhålls emellertid att det är klart att sådana ingripande åtgärder som det här är fråga om inte bör få vidtas i mera allmänt förebyggande syfte utan alltid måste förutsätta att man verkligen kan peka på att det på grund av särskilda omständigheter föreligger en viss risk (a. prop. s. 134). Naturligtvis får proportionalitetsprincipen stor betydelse när man skall ta ställning till om ett ingripande till sin beskaffenhet, styrka och varaktighet står i rimligt förhållande till den fara som hotar eller föreligger (jfr Berggren m.fl., Polislagen, 3:e uppl. s. 145).

Av utredningen framgår bl.a. följande om bakgrunden till polismyndighetens beslut. Under år 1996 besköts fastigheten Hasslarp 2:58 vid ett flertal tillfällen med pansarskott, bl.a. den 24 och 28 september. Vid det senare av dessa tillfällen användes också spränghandgranater. Vid fastigheten Idrotten 7 i Malmö exploderade en sprängladdning den 3 oktober 1996, dvs. samma dag som polismyndighetens första beslut fattades. Våldsdåden medförde omfattande förstörelse av egendom.

Det är uppenbart att attentaten innebar allvarlig fara för liv och hälsa inte bara vad gällde personer i fastigheterna utan även i fråga om kringboende och människor som passerade fastigheterna. Vid explosionen den 3 oktober skadades exempelvis fyra personer som bodde i grannskapet. Man kan utgå från att attentaten hade sin grund i att fastigheterna användes av Hells Angels. Som polismyndigheten har anført talade vidare starka skäl för att våldsdåden utgjorde ett led i kampen mellan Hells Angels och den rivaliserande klubben Bandidos.

Såvitt utredningen visar fanns det vid den aktuella tidpunkten inte något som talade för att attentatet den 3 oktober 1996 skulle vara slutpunkten i den serie av våldsdåd som var riktade mot Hells Angels. Risken för nya attentat syntes tvärtom varit tämligen stor, och eftersom fastigheterna ligger i tätbebyggda områden löpte också dessas omgivning risk att drabbas. Det fanns därför – inte minst för att åstadkomma trygghet och säkerhet för de kringboende – starka skäl för polismyndigheten att vidta åtgärder i syfte att höja säkerheten kring fastigheterna och därigenom om möjligt få våldsdåden att upphöra. Omständigheterna kan betecknas som synnerligen speciella, och jag finner inte anledning att rikta någon kritik mot polismyndigheten med anledning av dess bedömning att de grundläggande förutsättningarna för att vidta åtgärder enligt 23 § PL var uppfyllda.

Vad som däremot på goda grunder kan ifrågasättas är om 23 § PL medger att beslut om tillträdesförbud ges en sådan varaktighet som här blev fallet. Uttalandet i förarbetena att åtgärder enligt paragrafen inte får vidtas i mera allmänt förebyggande syfte och de där angivna exemplen på åsyftade situationer ger klart vid handen att lagstiftaren inte har tänkt sig annat än att lagrummet skall tillämpas i en viss konkret situation som består under en kortare tidsrymd. I kommentaren till polislagen nämns det nu aktuella fallet, varvid det i fråga om beslutets varaktighet sägs att omständigheterna var mycket speciella och att detta kan ha gjort tillämpningen motiverad. Normalt torde emellertid enligt vad som sägs i kommentaren en åtgärd enligt paragrafen inte bestå under tillnärmelsevis så lång tid utan endast på sin höjd några timmar eller någon dag (Berggren m.fl., Polislagen, 3:e uppl. s. 146).

Att lagstiftarens avsikt har varit att begränsa bestämmelsens räckvidd på detta sätt vinner ytterligare stöd av det faktum att polislagen saknar regler om överklagande av beslut om t.ex. avspärning och tillträdesförbud. Det är en rättssäkerhetsgaranti av central betydelse för den enskilde att en myndighets beslut om varaktiga inskränkningar i den enskildes frihet eller rådighet över egendom skall kunna prövas av domstol. Jag vill här särskilt peka på artikel 6 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Enligt denna är var och en, när det gäller att pröva hans civila rättigheter och skyldigheter, berättigad till opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid inför en opartisk och oavhängig domstol. Det är uppenbart att ett långvarigt tillträdesförbud avseende en fastighet innebär ett sådant ingrepp i såväl fastighetsägarens som eventuella hyresgästers civila rättigheter som åsyftas i artikeln och som således enligt konventionen skall kunna bli föremål för domstolsprövning. Jag kan som jämförelse peka på reglerna om beslag i 27 kap. RB och, framför allt, på bestämmelsen i 27 kap. 15 § RB som bl.a. ger polisen rätt att under en brottsutredning stänga till en byggnad eller ett rum eller att förbjuda tillträde till ett visst område. Den som utan rättens förordnande har drabbats av en sådan åtgärd har enligt 27 kap. 6 § RB jämförd med 15 § andra stycket rätt till domstolsprövning av denna.

Enligt min mening berättigar således redan det förhållandet att det inte finns några regler om rätt till domstolsprövning av beslut med stöd av 23 § PL till slutsatsen att lagstiftaren inte har avsett att sådana beslut skall kunna gälla längre än någon eller möjligen några få dagar. Denna begränsning av lagrummets tillämplighet kan inte avhjälpas genom att polismyndigheten, som i det här aktuella fallet, omprövar sitt beslut med jämna mellanrum. Det avgörande måste i stället vara den sammanlagda tid som en enskild är underkastad begränsningar i sin rådighet över den fasta egendomen.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att övervägande skäl talar för att polismyndighetens beslut om tillträdesförbud under cirka en månads tid inte rymdes inom det av lagstiftaren åsyftade tillämpningsområdet för 23 § PL.

Hanteringen av överklagandena m.m.

Enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer kan en myndighets faktiska handlande eller underlåtenhet att handla inte överklagas. Som exempel på ett

sådant handlande kan nämnas polisoperativa beslut. Det är mot denna bakgrund som polismyndigheten i sitt remissvar anför att beslut i "vanliga bombhofsärenden" inte kan överklagas samt att den följaktligen inte heller lämnade någon överklagandehänvisning i beslutet den 3 oktober 1996.

Eftersom polismyndighetens beslut om tillträdesförbud i det här aktuella fallet kom att gälla under en längre tid är det förstäeligt att det uppstod viss osäkerhet i frågan om besluten kunde överklagas eller inte. Denna osäkerhet avspeglas i polismyndighetens missivbrev till länsrätten och länsstyrelsen, där myndigheten uttalade att den med hänsyn till den oklarhet som rådde inte var beredd att avvisa besvären. Jag vill med anledning av detta uttalande erinra om att den myndighet som har meddelat ett visst beslut enligt 24 § förvaltningslagen (1986:223) (FL) endast har att pröva om ett överklagande har kommit in i rätt tid (s.k. rättidsprövning). Även om självfallet ingenting hindrar beslutsmyndigheten från att i ett yttrande till överklagningsinstansen ange sin ståndpunkt i fråga om beslutets överklagbarhet ankommer det på den högre instansen ensam att pröva om ett överklagande skall avvisas t.ex. på den grunden att beslutet inte är överklagbart.

Om ett överklagande inte avvisas enligt 24 § FL skall den myndighet som har meddelat beslutet överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som skall pröva överklagandet (25 § FL). Överlämnande-frågan får således inte handläggas på sådant sätt att överklagandet kan komma att prövas samtidigt av flera myndigheter. Beslutsmyndigheten har därför, när ett överklagande är ställt till fler än en myndighet, att ta ställning till vilken instans som skall pröva överklagandet. Detta vållar emellertid svårigheter i ett fall som det föreliggande där beslutsmyndigheten anser att beslutet över huvud taget inte är överklagbart. Polismyndighetens förfarande att skicka överklagandena till både länsrätten och länsstyrelsen och samtidigt upplysa myndigheterna om detta förfaringsätt föranleder med hänsyn till den mycket speciella situationen inte något särskilt uttalande från min sida.

Om ett beslut går emot en part och kan överklagas skall han underrättas om hur han kan överklaga beslutet (21 § andra stycket FL). Till polismyndighetens beslut den 11, 18 och 25 oktober 1996 bifogades en överklagandehänvisning, trots att både länsstyrelsen och länsrätten dessförinnan hade uttalat att beslut av det aktuella slaget inte kunde överklagas. Med hänsyn till vad polismyndigheten anför i denna del finner jag inte anledning att närmare kommentera saken. Det bör emellertid påpekas att bestämmelsen i 21 § andra stycket FL inte tar sikte på rättsprövningsförfarandet. Frågan om en myndighet är skyldig att lämna upplysningar om detta förfarande får i stället bedömas med ledning av servicereglerna i förvaltningslagen (jfr Hellners m.fl., Nya förvaltningslagen, 4:e uppl. s. 253).

När det sedan gäller frågan om polismyndighetens beslut kunde överklagas delar jag kammarrättens bedömning att sådana beslut inte kan bedömas som ett faktiskt handlande utan att de har karaktären av överklagbara beslut.

Det kan avslutningsvis i denna del vara av intresse att redogöra för ett förslag till ändring av 23 § PL som har förts fram av Polisrättsutredningen men ännu inte lett till lagstiftning. Enligt paragrafens tredje stycke får en polisman endast om fara är i dröjsmål vidta åtgärder enligt paragrafen utan föregående beslut av polismyndigheten. Polisrättsutredningen har i sitt

slutbetänkande föreslagit att det skall införas en föreskrift om att ett sådant beslut snarast skall anmälas till polismyndigheten som omedelbart skall pröva om åtgärden skall bestå. Som skäl för förslaget anför utredningen att ett beslut om tillträdesförbud eller ett förbud att färdas med visst kommunikationsmedel kan bli omfattande och dessutom *kan komma att bestå under lång tid* (min kursivering) (SOU 1995:47 s. 476 f. och 540). Utredningen har däremot inte behandlat frågan om polismyndighetens beslut skulle kunna överklagas.

Avslutande synpunkter

Polisrättsutredningens förslag till ändringar av 23 § PL övervägs för närvarande i Justitiedepartementet. Eftersom det kan finnas anledning att därvid beakta de frågeställningar som har varit föremål för min bedömning i detta ärende överlämnas ett exemplar av beslutet till Justitiedepartementet samt ett exemplar till justitieutskottet för kännedom.

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

Ärendet avslutas.

Hans Wranghult

1. Upplysningar

1.1 Allmänt om outlaw-kulturen

En allmän redogörelse för outlaw-kulturen ges i bilaga – (*bilagan har utelämnats; JO:s anmärkning*).

1.2 Hells Angels lokalisering i Sverige

Redan 1987 började mc-klubbar etablera sig i Malmöområdet med strävan att nå medlemskap i Hells Angels. Samtidigt började kampen om herraväldet över mc-klubbarna i Skåne, bl.a. med beskjutning av klubblokaler.

Den första fullvärdiga Hells Angels-klubben i Sverige bildades i februari 1993 och har ett tiotal medlemmar. Dess klubblokal var de första åren förlagd till en gammal dansrotunda i Djurslöv inom Staffanstorps kommun. Klubbens namn är Hells Angels MC Sweden, Malmö.

Under 1996 inköptes fastigheten Idrotten 7 vid Rolfsgatan 21 i stadsdelen Sofielund i centrala Malmö av Euro Consult i Sverige AB. Under hösten 1996 började denna fastighet – som är en av de aktuella i ärendet – bli etablerad som klubblokal för Hells Angels MC Sweden, Malmö. I det följande benämns fastigheten **Malmöfastigheten**.

Den andra fullvärdiga Hells Angels-klubben i Sverige bildades i februari 1996 under namn av Hells Angels MC Sweden, Helsingborg. Dess klubblokal är den andra i ärendet aktuella fastigheten och har benämningen Hasslarp 2:58 och 2:72 i Hasslarp inom Helsingborgs kommun. Fastigheten ägs av Lars Mikael Mikkelsen och Per Nicklas Andersson och benämns i detta yttrande **Hasslarpsfastigheten**.

De två nu nämnda Hells Angels-klubbarna är hittills de enda fullvärdiga i Sverige. Det förekommer därutöver ett antal s.k. prospects och hang around-klubbar på olika platser i Sverige bl.a. i Stockholm och Göteborg. Deras mål är att kvalificera sig som Hells Angels-klubbar.

1.3 *Bandidos i Sverige*

1999/2000:JO1

Som en avläggare till Bandidos i Danmark ombildades i januari 1994 en tidigare mc-klubb i Helsingborgstrakten till en Bandidos-klubb. Klubbens namn är Bandidos MC Sweden. Den är lokaliserad till en fastighet i Kattarp inom Helsingborgs kommun. Klubblokalen är belägen cirka 2 kilometer från Hells Angels lokal i Hasslarp. Även kring Bandidos finns mc-klubbar som eftersträvar att avancera i organisationen.

1.4 *Mc-kriget mellan Hells Angels och Bandidos*

Under senare år har stridigheter mellan de två outlaw-organisationerna resulterat i en rad grova våldsbrott såväl i Sverige som i Danmark, Finland och Norge. Situationen under 1995 och 1996 kan liknas vid det s.k. Bullshit-kriget i Danmark i början av 1980-talet som resulterade i 14 mord.

Bland de våldsbrott som inträffade i södra Sverige under 1995 och fram till oktober 1996 och som konstaterats eller misstänks utgöra ett led i mc-kriget kan följande nämnas.

95-01-11	Skottlossning mellan bilar, Helsingborg
95-02-12	Grov misshandel med järnrör, Helsingborg
95-06-03	Mord, Malmö – Dirtypack MC Southwest inblandade
95-07-17	Mord, Markaryd – Bandidos MC Swedens President
95-07-31	Pansarskott mot Hells Angels MC Sweden Helsingborg
95-09-20	Bil med skotthål funnen, Helsingborg
95-12-06	Mordförsök, Helsingborg
96-02-29	Handgranat apterad i bil, Helsingborg
96-03-05	Mordförsök, skottlossning på parkering i centrala Helsingborg
96-04-11	Pansarskott mot Hells Angels MC Sweden Helsingborg
96-07-23	Bandidos medlem skjuten i ena benet, Helsingborg
96-08-04	HA-medlem beskjuts med 9 st skott, Malmö
96-08-27	Bandidosmedlem beskjuts i sin bil, Helsingborg
96-08-28	HA-medlem i Helsingborg beskjuts vid sin bostad, Helsingborg
96-08-29	Bandidosmedlems bil beskjuten, Helsingborg – automateld
96-09-15	Skottlossning, Helsingborg
96-09-24	1 pansarskott skjuts mot Hells Angels klubblokal, Helsingborg
96-09-28	1 pansarskott, 2 spränghandgranater och 1 rökgranat mot Hells Angels klubblokal, Helsingborg
96-10-03	Kraftig sprängladdning mot Hells Angels klubblokal vid Rolfsgatan, Malmö.

De tre nämnda svenska mc-klubbarna har illegalt skaffat sig tillgång till och innehaft vapen, ammunition och sprängmedel i stor omfattning. Under 1995 och 1996 har Polismyndigheten i Malmöhus län vid 83 tillfällen sammanlagt beslagtagit bl.a. följande.

8	kulsprutepistoler
46	pistoler/revolvrar
19	gevär
66	handgranater
5	pansarskott
2	truppminor
81	kg Dynamex
3	kg sprängdeg
4 089	patroner av olika slags ammunition

1.5 Beskjutningar av Hasslarpsfastigheten

1999/2000:JO1

Som framgår av förteckningen under 1.4 ovan har Hasslarpsfastigheten vid fyra tillfällen varit utsatt för beskjutning med pansarskott. En attack skedde den 31 juli 1995, två den 11 april 1996 och en vardera den 24 och 28 september 1996.

De pansarskott som användes har stulits vid inbrott i ett militärt vapenförråd i Skåne. Pansarskott från samma inbrott användes vid attacken i Köpenhamn den 6 oktober 1996, där två personer dödades och 17 skadades (jfr 1.7 nedan).

Av en lycklig slump har inga personskador skett i Hasslarp. Skadorna på byggnaden har blivit omfattande och risken för skador för utomståendes liv, hälsa och egendom varit framträdande.

Skadorna efter attacken den 24 september 1996 framgår av utdrag av brottsplatsundersökningsprotokoll, bilaga – (*bilagan har utelämnats; JO:s anmärkning*).

1.6 Sprängningen vid Malmöfastigheten 1996-10-03

Den 3 oktober 1996 strax efter kl. 03.00 detonerade en bomb på trottoaren invid Malmöfastigheten. Fyra Hells Angels-medlemmar som vistades inne i fastigheten undkom utan skador medan fyra personer i närbelägna bostäder fick skärskador av krossade glasrutor. Två av de skadade, varav ett spädbarn, fördes till sjukhus.

En synnerligen omfattande ödeläggelse blev resultatet när bomben briserade. Tryckvågen krossade hundratals glasrutor i kringliggande bostäder och affärslokaler. Ett 20-tal boende fick evakueras och ett än större antal bostäder blev delvis obeboeliga på grund av mängden glassplitter. Polis och socialtjänst upprättade en gemensam hjälpcentral för de drabbade i församlingshem. Händelsen blev kulmen på en djupt känd oro som funnits hos de boende sedan det blev känt att Hells Angels etablerat sig i kvarteret.

De materiella skadornas omfattning framgår närmare av det utdrag av brottsplatsundersökningsprotokollet som bifogas som bilaga (*bilagan har utelämnats; JO:s anmärkning*).

Vid besök på platsen och kontakt med de boende i stadsdelen under timmarna efter sprängningen kunde undertecknad konstatera en enorm skräck och oro som närmast gränsade till allmän panik. En stor andel boende har invandrarbakgrund och många kommer från hemländer präglade av krig och våldshandlingar, något som ytterligare förstärkte känslan av skräck och panik inför en händelse som dittills var unik för Sverige.

Polismyndigheten misstänkte omedelbart att bombexplosionen var ett led i mc-kriget och att någon eller några Bandidosmedlemmar utfört dådet. Dessa misstankar har senare verifierats. Den 10 december 1996 anhölls efter lång tids spaning två Bandidosmedlemmar och en annan person som misstänkta för grov allmänfarlig ödeläggelse respektive medhjälp därtill. Gärningsmännen blev häktade för brottet men har därefter frigivits i brist på bevis. Misstankarna kvarstår fortfarande.

1.7 Ytterligare våldshandlingar relaterade till mc-kriget i Norden under tiden tillträdesförbudet bestod

Vid en fest i Hells Angels lokal i centrala **Köpenhamn** den 6 oktober 1996 dit bl.a. grannar bjudits in beskötts möteslokalen med ett pansarskott stulet från ett militärt förråd i Skåne (jfr 1.5). Två personer dödades, därav en kvinna som deltog i festen men inte hade annan anknytning till Hells Angels. Vidare skadades 17 personer varav flera allvarligt. Danska polisen har misstänkta personer för detta brott. Två personer är häktade.

Utanför MC Norway's lokaler i **Oslo** exploderade en bilbomb den 30 oktober 1996. Stora materiella skador uppstod.

1.8 Beslut som gäller tillträdesförbudet

1999/2000:JO1

Polismyndighetens, länsrättens, länsstyrelsens och kammarrättens beslut under tiden den 3 oktober 1996 till den 13 december 1996 (bilagorna har utelämnats. De omnämns i erforderliga delar i beslutet under rubriken Utredningen; JO:s anmärkning).

Uttalanden om vilka rutiner som bör tillämpas när det gäller handläggningen av yttranden enligt 22 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård

(Dnr 4237-1996)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde I. A. kritik mot befattningshavare vid Åklagarmyndigheten i Stockholm för underlåtenhet att kommunicera med henne när hennes f.d. man, som var föremål för rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning, ansökt om permissioner m.m. Enligt I. A:s anmälan hade åklagaren i målet aldrig frågat henne om hur situationen var utanför sjukhuset när han fått yttra sig över "permissionerna".

Utredning

Åklagarmyndighetens i Stockholm akter i vissa närmare angivna ärenden granskades. Av handlingarna framgick att I. A:s f.d. man överlämnades till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning genom Stockholms tingsrätts dom den 1 december 1994. Olika befattningshavare vid åklagarmyndigheten hade vid flera tillfällen yttrat sig till länsrätt och kammarrätt med anledning av ansökningar om permissioner m.m. Det framgick emellertid inte om åklagarna samrått med I. A. innan de yttrat sig i målen.

Ärendet remitterades till Åklagarmyndigheten i Stockholm för upplysningar och yttrande över I. A:s påståenden om bristande kontakter med henne från åklagarmyndighetens sida samt om myndighetens rutiner för sådana kontakter och dokumentationen av de uppgifter som målsäganden i så fall lämnar till åklagaren. Åklagarmyndigheten i Stockholm (biträdande överåklagaren Agneta Blidberg) kom in med ett yttrande till vilket hade fogats yttranden från de åklagare som handlagt de aktuella ärendena.

Av åklagarmyndighetens remissvar framgår att de åklagare som avgivit yttranden i ärendet inte tagit några kontakter med I. A.

Vad gäller åklagarmyndighetens rutiner för kontakter med målsägande och dokumentationen av dessa kontakter uppgav åklagarmyndigheten följande.

Åklagarmyndighetens rutiner i berört avseende skiljer sig från fall till fall beroende på om man avstyrker eller tillstyrker ifrågavarande ansökan, men även beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Vad som är avgörande för om kontakt skall tas med målsäganden eller inte är åklagarens bedömning om detta behövs för att i tillräcklig grad kunna beakta de risker som föreligger för målsäganden vid bifall till ansökan.

I de fall åklagaren avstyrker ansökan på grund av att det är uppenbart att risk för återfall föreligger, tar åklagaren sällan kontakt med målsäganden. I

avstyrkandet ligger ju att man anser att det finns risk för återfall. Även i sådana fall där det rör sig om ansökningar som helt nyligen avstyrkts av åklagaren underlåtes i regel kontakt med målsäganden.

Å andra sidan finns det en del åklagare som kommunicerar med målsäganden även om man avstyrker ansökan. Om behandlande läkare har tillstyrkt ansökan kan åklagaren behöva ytterligare upplysningar från bl.a. målsäganden som kan understryka vikten av att ansökan avslås.

Även när åklagaren tillstyrker ansökan varierar handläggningen såvitt avser kontakten med målsäganden. Vad som avgör om man tar kontakt eller inte är givetvis omständigheterna i det enskilda fallet. De omständigheter som här är av betydelse för åklagarens överväganden är bl.a. – brottslighetens allvar och risken för återfall – vad ansökan avser – innehållet i behandlande läkarens yttrande – tidsaspekten (hur lång tid har gått sedan domen i brottmålet respektive tidigare ansökan) samt om ansökt tillstånd kan kombineras med villkor av något slag. Även om en domstol har funnit skäl att överlämna vederbörande till rättspsykiatrisk vård med utskrivningsprövning finns det artskillnader beträffande brottet och bedömningen av återfallsrisken. Vid brott avseende allvarligt våld eller hot mot person sker i regel kommunikation med eventuell målsägande. I sådana fall händer det till och med att åklagaren redan i samband med domen i brottmålet kommer överens med målsäganden om att denne skall höra av sig till åklagaren om det inträffar något av betydelse för bedömningen av återfallsrisken.

I en del fall har sjukhuset så regelbunden kontakt med målsäganden för att lämna information i samband med permissioner eller i själva rehabiliteringsarbetet att kontakt från åklagarens sida med målsäganden synes mindre angelägen.

Om åklagaren tillstyrker en ansökan om att få vistas utanför vårdavdelningen men inom sjukvårdsinrättningen (s.k. frigång) eller om kortare beledsagad permission tas ytterst sällan kontakt med målsäganden. Behandlande läkarens uppgifter om hur behandlingen har gått och hur den är tänkt att fortsätta har i dessa fall en avgörande betydelse för åklagarens bedömning. Rent allmänt kan man säga att läkarens uppgifter har mycket stor betydelse för åklagarens bedömning. Det är visserligen så att saken skall ges en mer allmän belysning genom åklagarens yttrande, men man kommer inte ifrån att det ytterst är en medicinsk diagnos att bedöma om vederbörande är fortsatt farlig eller ej.

Det allt överskuggande problemet som måste beaktas i detta sammanhang, vilket också framgår av åklagarnas remissvar, är den knappa tid som står till åklagarens förfogande att inkomma med yttrande. Det är inte ovanligt att den faktiska tiden för yttrande uppgår till endast några timmar (i ett nyligen inkommet ärende fick åklagaren 1 timme och 10 minuter till sitt förfogande). Eftersom det snarare är regel än undantag att det faller på annan åklagare att yttra sig än den som hade det ursprungliga brottmålet, krävs det viss tid för inläsning av ärendet. Härtill kommer att det ofta saknas aktuella uppgifter om målsäganden vid tidpunkten för yttrande i ärendet och att det är svårt att nå personer under dagtid. De nu redovisade omständigheterna innebär att åklagaren arbetar under tidspress och måste därför göra en individuell bedömning av varje ärende om kontakt med målsägande behövs eller inte. I de fall en sådan kontakt bedöms nödvändig för att kunna beakta återfallsrisken måste man oftast begära förlängning av tiden för yttrande hos domstolen. Det bör här tilläggas att domstolarna är mycket återhållsamma med att bevilja sådan förlängning, eftersom man redan har satt ut ärendet till förhandling. Med hänvisning till uttalanden i förarbetena om skyndsamhetskravet anser domstolen att det endast är i sällsynta undantagsfall som en förlängning kan beviljas.

Om handläggningen av frågan om yttrande i det aktuella ärendet anförde åklagarmyndigheten följande.

Vid en genomgång av samtliga åklagares förfarande och överväganden vid handläggningen av yttranden i nu aktuellt ärende framgår det att trots att man inte i något fall har kommunicerat med målsäganden har hennes intresse ändå beaktats. De första ansökningarna under år 1995 gällde s.k. frigång, kortare permissioner eller att vården skulle upphöra. Vederbörande åklagare har endast tillstyrkt frigång och kortare permissioner till Katrineholm och därför inte kommunicerat med målsäganden. Under år 1996 ansöker G. Ü. om längre permissioner. Han bör nu enligt behandlande läkare påbörja den del av vårdplanen som innefattar en aktiv utslussningsfas. Åklagaren avstyrker till en början längre permissioner bl.a. med hänvisning till målsägandens rädsla. Någon kontakt har inte heller nu tagits med målsäganden, dock har viss information lämnats av någon bekant till målsäganden. I journalanteckningarna från denna tid skriver behandlande läkare att man skall förbereda längre permissioner med kontakt med målsäganden. Detta görs uppenbarligen. Vidare enligt journalanteckningarna har de kortare permissionerna avlöpt bra och det framgår att man har kontakt med målsäganden från sjukhusets sida. Härtill kommer att inför permissionerna har G. Ü. meddelats förbud att besöka I. A. Åklagaren tillstyrker allt längre permissioner för att slutligen tillstyrka att vården upphör.

De allmänna råd som Riksåklagaren anger beträffande kontakterna med målsäganden måste enligt min mening tolkas utifrån behovet av kommunikation i det enskilda fallet och inte gälla generellt. Enligt min bedömning har skyddsaspekten såvitt avser I. A. i tillräcklig grad blivit belyst i ärendet och åklagarnas bedömning av risken för återfall har, såvitt man kan bedöma idag, varit korrekt. De uppgifter om G. Ü. som I. A. nu lämnar synes till stor del härröra från tiden efter det att beslut om att vården skall upphöra har meddelats. Vad beträffar övriga uppgifter ser jag inte att de hade påverkat ärendets handläggning i stort.

Som tidigare nämnts har Rolf Hillegren vid ett tillfälle erhållit viss information om I. A. Det har inte gjorts någon anteckning om hur informationen lämnades eller av vem. Detta borde givetvis ha gjorts.

I ett beslut den 26 augusti 1998 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bedömning

Enligt 22 § andra stycket lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård skall rätten beträffande en person som genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning enligt 31 kap. 3 § brottsbalken, om det inte är uppenbart obehövt, bereda åklagaren i det mål där beslutet om rättspsykiatrisk vård meddelades eller, när det finns särskilda skäl, annan åklagare tillfälle att yttra sig innan beslut meddelas av rätten om tillstånd att vistas utanför vårdinrättningens område. Detsamma gäller i mål om överlämnande åt chefsöverläkaren att besluta om sådant tillstånd, om medgivande för chefsöverläkaren att ge tillstånd till vistelse utanför vårdavdelningen men inom sjukvårdsinrättningens område eller om upphörande av vården.

Av förarbetena till lagen om rättspsykiatrisk vård framgår bl.a. att Lagrådet framhöll vikten av att åklagaren vid yttranden beaktar de risker som ett tillstånd för en patient att vistas utanför sjukvårdsinrättningens område eller upphörande av vården kan innebära för en målsägande. Enligt Lagrådet bör målsäganden få sina synpunkter framförda till länsrätten genom åklagaren eller till högre instans om åklagaren överklagar länsrättens beslut (prop. 1990/91:58 s. 417). Föredragande statsrådet anslöt sig till Lagrådets synpunkter i denna del (a. prop. s. 322).

I januari 1992 meddelade Riksåklagaren föreskrifter och allmänna råd om handläggningen av ärenden enligt 20 och 22 §§ lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (RÅC I:119, RÅFS 1992:01). Där sägs bl.a. följande i avsnitt 2.1.

Åklagaren skall i sitt yttrande särskilt beakta de risker som permission eller utskrivning kan medföra för målsäganden i de brottmål där beslutet om särskild utskrivningsprövning meddelades. Det är meningen att målsäganden skall kunna få sina synpunkter framförda till rätten genom åklagarens försorg. Det är därför viktigt att åklagaren tar kontakt med målsäganden och redovisar dennes synpunkter i frågor som direkt berör denne. – – – Målsäganden kan eventuellt även lämna information om trakasserier och annat som inte föranlett någon polisanmälan men som bör komma till rättens kännedom.

Utredningen i ärendet visar att åklagare vid 23 tillfällen avgett yttranden till länsrätten utan att I. A. kontaktats vid något av dessa tillfällen. Åklagarmyndigheten har anfört att kontakt med målsäganden inte tas regelmässigt utan att den enskilde åklagaren från fall till fall avgör om kontakt skall tas.

De nyss nämnda förarbetsuttalandena ger inte utrymme för någon annan tolkning än att huvudregeln är att åklagaren skall ta kontakt med målsäganden innan yttrande till länsrätten avges. Utan en sådan kontakt kan åklagaren inte avgöra om målsäganden kan tillföra ärendet något av betydelse för länsrättens prövning. Åklagarnas underlåtenhet att kontakta I. A. står därför enligt min uppfattning inte i överensstämmelse med gällande rätt.

Åklagarmyndigheten har i ärendet anfört att åklagarna ofta har mycket kort tid till sitt förfogande för att yttra sig och att det snarare är regel än undantag att det inte är den åklagare som handlagt målet vid domstolen som har att avge yttrande i ärendet.

Det är uppenbart att dessa förhållanden ger upphov till svårigheter för åklagarna. Det är därför angeläget att man inom åklagarväsendet tillskapar rutiner för handläggningen av yttrandefrågorna som innebär att målsägandens intressen kan tillvaratas på ett tillfredsställande sätt.

Enligt min mening bör åklagaren redan i samband med den brottmålsförhandling där fråga om rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning aktualiseras vidta vissa förberedande åtgärder (jfr RÅC 1:122 avsnitt 4.2.5). Åklagaren bör sålunda informera målsäganden om vilka bestämmelser som gäller på området, höra efter om målsäganden önskar bli kontaktad innan yttranden till länsrätten avges samt, om så är fallet, ta reda på var målsäganden snabbt kan nås. Åklagaren bör också understryka vikten av att målsäganden kontaktar åklagaren i ärendet om ändrade förhållanden inträder eller om målsäganden har andra upplysningar att lämna som kan vara av betydelse för ett yttrande. Om målsäganden förklarar att kontakt inte önskas i ärendet bör detta givetvis respekteras. Uppgifter av nyss nämnt slag bör dokumenteras i akten.

I de fall där åklagaren inte lyckas få kontakt med målsäganden inom den av domstolen förelagda tiden bör åklagaren begära anstånd med den del av yttrandet som gäller målsägandens intressen och därigenom överlämna åt domstolen att avgöra i vad mån information från målsäganden är erforderlig för domstolens ställningstagande.

Inte ens när åklagaren avser att avstyrka en ansökan bör kontakt med målsäganden underlåtas. Målsäganden kan självfallet även i ett sådant fall ha uppgifter att lämna som kan vara av betydelse vid länsrättens prövning. Endast när det framstår som uppenbart att en ansökan kommer att lämnas utan bifall bör kontakt med målsäganden kunna underlåtas.

Mina iakttagelser i ärendet är av den arten att jag finner anledning att fästa Riksåklagarens uppmärksamhet vid förhållandena genom att överlämna ett exemplar av detta beslut.

Kritik mot en polismyndighet för att förhållning i samband med förundersökning mot två 15-åringar åsidosatt regler av grundläggande betydelse för underårigas rättssäkerhet

(Dnr 1508-1997)

Anmälan och utredning

I en anmälan kritiserade Riitta S. Polismyndigheten i Stockholms län (Norrorts polismästardistrikt, närpolisområde Sigtuna) med anledning av handläggningen av ett ärende om försök till stöld m.m. med två 15-åringar som misstänkta. Hon anförde bl.a. att hon som vårdnadshavare inte hade blivit informerad om att hennes son förhördes på polisstationen och i skolan, att hon inte hade beretts tillfälle att närvara vid förhören samt att polisen mot hennes vilja hade tagit med hennes son till skolan i en polisbil. Hon ifrågasatte vidare det förhållandet att polisutredningen hade tagit mer än två månader.

Granskning av handlingar

Polismyndighetens akt i ärende K 6252-97 m.fl. granskades. Av handlingarna framgick bl.a. följande. Petteri E. och Mikko P. greps natten den 9 januari 1997 av en polispatrull som misstänkta för att ha krossat ett glasfönster till en skivbutik. Förhör hölls med pojkarna kl. 04.05 respektive 04.15 av två polisassistenter utan att något förhörs vittne var närvarande. Enligt uppgift på personbladen anmäldes gripandet till åklagaren kl. 05.40. Strax därpå, kl. 05.50, frigav åklagaren pojkarna. På personbladen har kammaråklagaren Bertil Rydell angetts som förundersökningsledare. Efter frigivandet fick Petteri E. skjuts hem av en annan polispatrull. De två polismän som ingick i patrullen blev inbjudna att komma in och samtala med Petteri E:s mor Riitta S. Under samtalet framkom att Petteri E. tillsammans med Mikko P. tidigare hade brutit upp källarförråd i området. Riitta S. och Petteri E. hjälptes åt att plocka fram en del stöldgods som fanns i bostaden. Petteri E. förhördes i moderns närvaro i hemmet om källarinbrotten. Polismännen tog sedan med Petteri E. till en fastighet där han visade hur han och Mikko P. hade brutit upp porten och en del förråd. Därpå åkte polismännen och Petteri E. till Valstaskolan för att prata med Mikko P. och pojkarnas kurator. Petteri E. berättade då att de hade gjort inbrott i ytterligare två fastigheter. Mikko P.

förhördes utan förhörsvittne i skolan. Därefter tog polismännen med sig 1999/2000:JO1
pojkbarna för att de skulle visa var och hur inbrotten hade ägt rum.

Remiss

Ärendet remitterades till polismyndigheten för utredning och yttrande över förfarandet dels att förhöra Petteri E. i hemmet och Mikko P. i skolan den 9 januari 1997, dels att "valla" pojkarna till olika förråd. I remissen hänvisades till bestämmelserna i 5 och 7 §§ lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Polismyndigheten i Stockholms län (biträdande länspolismästaren Gösta Welander) kom in med ett yttrande. Till detta hade fogats bl.a. upplysningar lämnade av tf. polismästaren Tommy Lomborn.

Gösta Welander

En förundersökning mot den som inte har fyllt arton år skall alltid ledas av åklagaren, om den unge är skäligen misstänkt för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader. Med hänsyn till gärningsmännens ålder och brottens svårhetsgrad skulle rätteligen en åklagare ha lett förundersökningen och underrättats före förhören och "vallningen" av pojkarna.

I övrigt får polismyndigheten såsom eget yttrande åberopa närslutna yttrande av tf. polismästaren Tommy Lomborn.

Tommy Lomborn

På natten torsdagen den 9 januari 1997 hörde en person från sin lägenhet glaskross och såg två ynglingar befinna sig utanför en skivbutik, från vilken de raskt avlägsnade sig. Han larmade polisen och följde efter ynglingarna, som greps av en polispatrull vid en närbelägen busshållplats.

Enligt arrestantblad insattes pojkarna i arrest den 9 januari, Petteri E. kl 03.40 och Mikko P. kl 03.31. Båda frigavs enligt åklagarbeslut kl 05.50.

Förhör hölls av polisassistent Collin med Petteri E. kl 05.05–05.36 och av polisassistent Woxblom med Mikko P. kl 04.15–04.40. Av båda förhören framgår att förhörsvittne ej varit närvarande.

Av 5 § LUL framgår att, om någon som inte har fyllt arton år är skäligen misstänkt för brott, vårdnadshavaren eller annan som svarar för den unges vård och fostran omedelbart skall underrättas samt kallas till förhör som hålls med den unge, om detta inte är till men för utredningen eller det annars finns särskilda skäl mot det.

Enligt 7 § LUL skall vidare, vid förhör med den som inte har fyllt arton år och som är misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa, företrädare för socialtjänsten närvara om det är möjligt och det kan ske utan men för utredningen.

I förhör hos CU har båda förhørsledarna sagt sig känna till dessa bestämmelser, men att någon kontakt ej tagits med vårdnadshavarna. Beträffande socialtjänstens närvaro har de uppgivit att de ej känt till någon social jourverksamhet.

Även vakthavande befälet, polisinspektör Håkan Nilsson, har i förhör uppgivit sig ha känt till ifrågavarande regler. Han minns dock inte i detta fall om han givit speciella order om att underrätta vårdnadshavarna före förhören. Vad gäller närvaro av företrädare för socialtjänsten har han uppgivit att social jour endast förekommer från fredag eftermiddag till söndag morgon.

Uppenbarligen har brister förelegat i kommunikationshänseende mellan förhørsledarna och Nilsson. Den senare borde dock i egenskap av förundersökningsledare ha givit utredningsdirektiv till förhørsledarna att kontakta vårdnadshavarna före förhören eller åtminstone ha förhört sig om så skett. I brist på social jour har det ej varit möjligt för företrädare för socialtjänsten att närvara.

Efter det att pojkarna frigivits, kördes Petteri E. hem av polispatrullen Johan Winberg och Mats Lindberg. Mikko P. avhämtades enligt notering på arrestantbladet, av modern den 9 januari kl 07.35.

Förhöret med Petteri E. i hemmet

I CU-förhör med Lindberg berättar denne att, sedan Petteri E. hade hemtransporterats, hans mamma mötte upp i hemmet och att polismännen berättade för henne vad som hänt och att de därvid blev inbjudna av mamman att sitta ner i köket och samtala. Under samtalets gång uppgav mamman att hon hade hittat saker som hon inte tyckte hörde hemma hos dem. Hon hämtade en plastpåse, innehållande bl a en yxa, en fjärrkontroll och lite godis. Petteri E. berättade då att han och hans kumpan hade varit ute och brutit i källarförråd i området. Av förhöret med Lindberg framgår även att mamman ville att detta skulle klaras upp så snabbt som möjligt.

Winberg uppger i CU-förhör att samtalet övergick till förhör, eftersom Petteri E. satt där och erkände brotten.

Av remisshandlingarna framgår att Winberg hållit förhör med Petteri E. den 9 januari i dennes bostad kl 08.44–09.27. Som förhörsvittne har hans moder Riitta K. antecknats.

Enligt 5 § förundersökningskungörelsen skall förhör, såvida icke däri genom förundersökningens behöriga gång motverkas eller polisens eller åklagarens arbete avsevärt försvåras, hållas på tid och plats, som antagas medföra minsta olägenhet för den som skall höras. Förhör skall ock i övrigt anordnas så, att onödig tidsspillan för den hörde undvikas.

Norrortspolisen kan, mot bakgrund av vad nu anförts, inte finna annat än att det varit lämpligt att förhöra Petteri E. i hemmet i moderns närvaro. Frågan om närvaro av företrädare för socialtjänsten, som vid tidpunkten för förhöret torde ha varit möjligt, synes överhuvudtaget ej ha aktualiserats. Eftersom Petteri E. vid förhöret inte lyckats redogöra för var de aktuella källarförråden var belägna, föreslog han själv – såvitt framgår av förhören med såväl Winberg som Lindberg – att han skulle visa var förråden fanns och att modern samtyckte till hans förslag. Detta framgår även av moderns JO-anmälan.

Förhöret med Mikko P. i skolan

Petteri E. kunde på platsen fortfarande inte riktigt peka ut alla adresser och förråd samt vem av pojkarna som brutit på vilka förråd. Han uppgav att hans kamrat visste bättre besked härom. Lindberg vill minnas att Petteri E. sade att Mikko P. var i skolan, varför samtliga tre begav sig dit och sammanträdde med Mikko P. och en kurator i en barackliknande byggnad utanför skolan. Kuratorn uppgav att hon visste varför polismännen var där, därför att hon hade talat med mamman och att kuratorn visste vad det handlade om.

I skolan höll Lindberg förhör med Mikko P. kl 09.30–10.00. Av förhöret framgår att förhörsvittne ej varit närvarande. Kuratorn hade varit med i inledningsskedet men måste sedan avvika för ett möte.

Enligt Lindberg hade han talat med Mikko P. om föräldrarna och om någon fanns hemma. Modern var hemma och pappan var sjuk. Någon underrättelse till föräldrarna skedde inte. Norrortspolisen menar att de av Lindberg anförda omständigheterna inte utgjort skäl att underlåta att kontakta

Mikko P:s föräldrar. Någon kontakt med företrädare för socialtjänsten har heller inte tagits. 1999/2000:JO1

Polismännen var vid transporten till skolan uniformerade och färdens företogs i en "målad" polisbil.

Enligt 23 kap 4 § rättegångsbalken bör förundersökning så bedrivas, att ej någon onödigt utsättes för misstanke eller får vidkännas olägenhet. Som tidigare anförts anges dessutom i 5 § förundersökningskungörelsen att ett förhör skall hållas på tid och plats som antas medföra minsta olägenhet för den som skall höras.

Ur JO-beslut 202-1995 citeras: "Endast i undantagsfall bör hämtning utföras av uniformerad polis eller på något ställe där uppmärksamhet kan väckas. Att varken hämtning eller förhör sker i skolan annat än när mycket speciella skäl föreligger sägs vara av särskild vikt." Norrortspolisen delar denna uppfattning och anser inte att sådana skäl förelegat i detta fall.

"Vallningen" av Petteri E. och Mikko P. till olika förråd

Enligt CU-förhöret med Lindberg kunde Mikko P. vid förhöret i skolan inte definiera vilka förråd som varit föremål för pojkarnas aktivitet och att pojkarna ville klara ut var det var någonstans, varför polismännen och pojkarna åkte och tittade på vad det var för förråd och dokumenterade det. Därefter skjutsades först Petteri E. hem och sedan Mikko P. och deras mödrar informerades om vad som förevarit.

Såvitt framgår av utredningsmaterialet har vallningen av såväl Petteri E. som Mikko P. skett på pojkarnas eget initiativ, eftersom de ville klara ut saken så snabbt som möjligt. Det var således inte fråga om någon tvångsåtgärd från polisens sida.

Beträffande vallningen av Petteri E. hade modern, som tidigare nämnts, samtyckt. Enligt Winberg har hon självklart fått följa med vid vallningen om hon så hade önskat. I detta skede torde emellertid varken polismännen eller modern vetat att vallningen skulle komma att ske i två steg. I frågan om det diskuterats om att köra Petteri E. till skolan efter vallningen framkommer motstridiga uppgifter från polismännen och modern. Oavsett hur det förhåller sig i detta avseende, borde modern lämpligen ha informerats om vidare tilltänkta åtgärder sedan den första vallningen slutförts. Moderns påstående att Petteri E. förhörts i skolan tillbakavisas av polismännen.

Såvitt gäller Mikko P. har dennes vårdnadshavare varken informerats om förhöret i skolan eller vallningen förrän han avlämnades i hemmet. Vid vallningen av pojkarna lämnade dessa uppgifter som dokumenterades och tillfördes utredningsmaterialet. Därför borde företrädare för socialtjänsten ha beretts tillfälle att närvara även vid vallningen.

Av handlingarna framgår att berörda polismän uppgivit sig ha känt till innehållet i 5 och 7 §§ LUL, men det har trots detta brutit i tillämpningen av dessa regler. Norrortspolisen avser att på lämpligt sätt informera polispersonalen om vikten av att tillämpa gällande bestämmelser i LUL vad gäller underrättelse till och närvaro av vårdnadshavare och företrädare för socialtjänsten.

Slutligen kan noteras att såväl vårdnadshavare som företrädare för socialtjänsten antecknats som närvarande vid förhör den 7 mars 1997 med både Petteri E. och Mikko P.

Riitta S. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaren men hördes inte av.

I ett beslut den 14 december 1998 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Rättslig reglering

1999/2000:JO1

Enligt 3 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) skall en förundersökning mot den som inte fyllt 18 år alltid ledas av åklagaren, om den unge är skäligen misstänkt för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader.

Om någon som inte har fyllt 18 år är skäligen misstänkt för brott, skall vårdnadshavaren eller annan som svarar för den unges vård och fostran omedelbart underrättas samt kallas till förhör som hålls med den unge, om detta inte är till men för utredningen eller det annars finns särskilda skäl mot det (5 § LUL).

Som exempel på situationer där underrättelse och kallelse får underlåtas på grund av att det finns särskilda skäl nämns i förarbetena att det uppenbarligen rör sig om en förseelse av mycket bagatellartat slag eller att det kan antas att det skulle vara till större skada än nytta för den unge om vårdnadshavaren underrättas. Som ett annat exempel anges att förhör med den unge av utredningsskäl måste hållas omedelbart men hans vårdnadshavare inte kan nås. Att notera är vidare att vårdnadshavaren inte behöver och inte heller har någon ovillkorlig rätt att vara närvarande i förhørsrummet när den unge hörs (prop. 1994/95:12 s. 97).

Om någon som inte har fyllt 18 år är skäligen misstänkt för brott på vilket fängelse kan följa, skall socialnämnden genast underrättas (6 § LUL). Vid förhör med den som inte har fyllt 18 år och som är misstänkt för brott på vilket fängelse kan följa skall företrädare för socialtjänsten närvara om det är möjligt och det kan ske utan men för utredningen (7 § LUL). Socialnämndens medverkan är avsedd att utgöra ett stöd för den unge samtidigt som det har ansetts vara av vikt att socialnämnden får information om brottet och omständigheterna kring detta. Vidare har det ansetts vara ett sätt att på ett tidigt stadium etablera kontakt med den unge och hans föräldrar (a. prop. s. 67 och 98).

I förarbetena till 7 § LUL diskuterades bl.a. om paragrafens tillämpningsområde skulle begränsas på så sätt att den endast skulle avse fall av misstanke om brott med fängelse mer än sex månader i straffskalan. Slutsatsen blev emellertid att skälen för att införa regeln hade bärkraft också i fråga om mindre allvarliga brott med undantag för de brott som har enbart böter i straffskalan. Beträffande sådana bötesbrott ansågs insatser från socialnämndens sida normalt inte vara påkallade (a. prop. s. 67).

Allmänna regler om genomförandet av förhör finns i förundersökningskungörelsen (1947:948). Ett förhör skall, såvida inte därigenom förundersökningens behöriga gång motverkas eller polisens eller åklagarens arbete avsevärt försvåras, hållas på tid och plats som kan antas medföra minsta olägenhet för den som skall höras. Förhör skall också i övrigt anordnas så att onödig tidsspilla för den hörde undviks (5 § första stycket).

Bedömning

1999/2000:JO1

Förundersökningsledare

Som Gösta Welanders påpekat skulle förundersökningen ledas av åklagare. Av handlingarna framgår också att en åklagare underrättades om stöldförsöket och gripandet av pojkarna, att det var denne som beslutade att pojkarna skulle frigges och att ärendet var inlottat på åklagare. Det var således åklagaren som skulle ge direktiv om hur utredningen fortsättningsvis skulle genomföras. Det ankom därför på Johan Winberg och Mats Lindberg att kontakta åklagaren innan de vidtog några ytterligare utredningsåtgärder.

Förhören med pojkarna på polisstationen

Jag kan konstatera att båda pojkarna i anslutning till att de gripits hördes utan att vare sig deras vårdnadshavare eller företrädare för socialtjänsten var underrättade. Det framgår vidare att det inte heller senare under ordinarie arbetstid togs någon kontakt med socialtjänsten i saken. Förhørsledarna och Håkan Nilsson, vilken senare i praktiken utövade förundersökningsledarskapet, har uppgett att det under natten mellan den 8 och den 9 januari inte fanns någon jourhavande personal inom socialtjänsten. Av den uppgift som undersökningsledare som Håkan Nilsson hade påtagit sig följde emellertid att det ålåg honom att se till att socialtjänsten underrättades så fort det fanns möjlighet till det. Det har vidare inte framkommit något godtagbart skäl till underlåtenheten att kontakta vårdnadshavarna före förhören. Också här vilar ansvaret på Håkan Nilsson.

Förhöret med Petteri E. i hemmet

Av utredningen framgår att de två polismän som hade kört Petteri E. hem blev inbjudna in i bostaden av dennes mor. Vid det samtal som följde framkom att pojkarna hade begått ytterligare brott. Till följd härav kom samtalet att övergå i ett förhör med Petteri E. Jag delar polismyndighetens uppfattning att det under rådande förhållanden i och för sig var lämpligt att förhöra Petteri E. i hemmet. Som jag redan har nämnt ankom det emellertid på åklagaren att ge direktiv om den fortsatta utredningen. Polismännen borde därför före förhöret ha underrättat åklagaren om händelseutvecklingen. Såvitt gäller genomförandet av förhöret kan jag konstatera att Petteri E:s mor var närvarande som förhörsvittne och att regeln i 5 § LUL därmed får anses ha blivit beaktad. Däremot tog polismännen inte någon kontakt med socialtjänsten för att i enlighet med vad som föreskrivs i 7 § LUL bereda en företrädare för denna tillfälle att närvara vid förhöret, trots att det vid den aktuella tidpunkten inte mötte några svårigheter att ta en sådan kontakt.

"Vallningen" av pojkarna till olika förråd

Av utredningen framgår att Petteri E. efter förhöret i bostaden frivilligt och med sin mors samtycke följde med polismännen för att visa i vilka fastigheter och förråd han och hans kamrat hade gjort inbrott. Senare under dagen

följde båda pojkarna på eget initiativ med polismännen till ytterligare fastigheter i samma syfte. Som jag redan har nämnt har det ankommit på åklagaren att ta ställning till om dessa utredningsåtgärder skulle vidtas. Som polismyndigheten har framhållit har förfarandet emellertid inte innefattat några tvååtgärder. "Vallningarna" har däremot utgjort förhör i rättegångsbalkens mening. Jag delar polismyndighetens uppfattning att Petteri E:s mor borde ha informerats om vilka åtgärder som kunde komma att vidtas efter den första vallningen. Vidare borde företrädare för socialtjänsten ha beretts tillfälle att närvara vid båda vallningarna och Mikko P:s föräldrar ha kallats till den senare av dessa.

Förhöret med Mikko P. i skolan m.m.

I likhet med polismyndigheten finner jag att det saknades skäl för polismännen att åka till skolan uniformerade och i polismålad bil för att där hålla förhör med Mikko P. Förfarandet stod i strid med hänsynsprincipen såsom denna framgår av 23 kap. 4 § rättegångsbalken och 5 § förundersökningskungörelsen.

Det kan vidare noteras att man från polisens sida ännu vid den tidpunkt när Mikko P. hördes i skolan inte hade tagit någon kontakt med vare sig åklagaren, socialtjänsten eller Mikko P:s vårdnadshavare. Den omständigheten att kuratorn inledningsvis var närvarande kan inte ersätta socialtjänstens närvaro.

Som redan framgått delar jag polismyndighetens uppfattning att polismännen borde ha informerats Petteri E:s mor om att de avsåg att köra Petteri E. till skolan. Vad gäller uppgiften att polismännen hade lovat att inte ta med Petteri E. till skolan och att också Petteri E. förhördes där går uppfattningarna isär. Jag anser inte att ytterligare utredningsåtgärder kan bringa klarhet i vad som förevarit i dessa hänseenden.

Avslutande synpunkter

Det kan sammanfattningsvis konstateras att regler av grundläggande betydelse för de underårigas rättssäkerhet har åsidosatts vid den aktuella brottsutredningen. Det finns anledning att se allvarligt på det inträffande. Jag finner emellertid inte skäl att gå vidare i saken. Jag noterar däremot med tillfredsställelse att polismyndigheten avser att informera polispersonalen om de aktuella bestämmelserna i LUL och om hur de skall tillämpas.

Beslut om rättsmedicinsk obduktion kan fattas utan att förundersökning har inletts; uttalanden om möjligheten att inhämta yttrande från en myndighet under en s.k. förutredning, dvs. utan att förundersökning har inletts

1999/2000:JO1

(Dnr 2039-1997)

Anmälan

I en anmälan till JO ifrågasatte två personer handläggningen av en polisanmälan mot Södersjukhuset som de hade gjort i september 1996 med anledning av en kvinnlig anhörigs död. De riktade bl.a. kritik mot att det inte omedelbart gjordes en rättsmedicinsk undersökning av den avlidna och att ingen befattningshavare vid polismyndigheten eller åklagarmyndigheten hade kontaktat obduktionsavdelningen på Södersjukhuset för att informera om att en sådan undersökning kunde bli aktuell för att därigenom förhindra att den avlidna balsamerades.

Utredning

Kammaråklagaren Birgitta Tholander Werne beslutade den 13 december 1996 att inte inleda förundersökning med anledning av anmälnas polisanmälan. Av handlingarna i Åklagarmyndighetens i Stockholm akt framgick bl.a. följande.

I sin polisanmälan hävdade anmälnarna att den anhörigas död hade orsakats av bristfällig hygien och bristande omvårdnad under vårdtiden samt att döden direkt hade orsakats av den gynekolog som genomförde ett visst kirurgiskt ingrepp. Innan Birgitta Tholander Werne tog ställning till om förundersökning skulle inledas med anledning av anmälan begärde hon den 3 oktober 1996 yttrande från Socialstyrelsen. Hennes begäran hade följande lydelse.

Av bifogade handlingar framgår att medicinkliniken, avd. 26, Södersjukhuset, har polisanmälts med anledning av en patients död.

Innan jag kan besluta om förundersökning skall inledas eller inte, måste orsakssambandet klarläggas mellan vård/behandling och inträffat dödsfall.

Med anledning härav hemställs om Socialstyrelsens yttrande av om det föreligger kausalitet mellan de brister de anhöriga påtalar i sin anmälan och inträffat dödsfall.

De anhöriga har begärt att en rättsmedicinsk undersökning skall göras. Jag hemställer om yttrande även i denna del.

Tacksam för skyndsam handläggning, eftersom dödsfallet inträffade den 17 september 1996.

Den 4 oktober 1996 balsamerades kroppen efter den avlidna.

Den 9 december 1996 avgav Socialstyrelsen, Rättsliga rådet, ett yttrande till 4:e åklagarkammaren vid Åklagarmyndigheten i Stockholm. Av yttrandet framgick bl.a. att den företagna balsameringen av den döda kroppen omöjliggjorde bedömbart toxikologisk eller mikrobiologisk undersökning i samband med obduktionen samt i övrigt så kraftigt påverkade obduktionsfynden vad avser sjukliga förändringar att en rättsmedicinsk obduktion efter balsamering

i detta fall inte torde kunna förväntas tillföra undersökningsfynd av värde för utredningen. 1999/2000:JO1

Ärendet remitterades till Åklagarmyndigheten i Stockholm för upplysningar och yttrande över vilka överväganden som föranledde åklagaren att inte själv besluta i frågan om rättsmedicinsk obduktion samt vilken möjlighet det finns att utan att ha inlett förundersökning begära yttrande från Socialstyrelsen på det sätt som skedde.

Åklagarmyndigheten i Stockholm (överåklagaren Uno Hagelberg) kom in med ett yttrande till vilket hade fogats upplysningar av kammaråklagaren Birgitta Tholander Werne.

Birgitta Tholander Werne

Den 1 oktober 1996 inkom handlingar till åklagarmyndigheten från polisen med, som jag nu minns det, en förfrågan om förundersökning skulle inledas eller inte. Av handlingarna framgick att anmälarna, som också var målsägande, ansåg att en nära anhörigs död förorsakats av felbehandling och bristande vård från personal på Södersjukhuset. I skrivelsen från målsägandena fanns en begäran om att rättsmedicinsk undersökning skulle utföras. Den döda, som var född 1913, togs in akut på sjukhuset den 31 augusti 1996 med anledning av utredning och behandling av sjukdomen myelomatos. Patienten avled den 17 september 1996. Anmälarna, som båda arbetade inom sjukvården, hade upprättat en skrivelse som innehöll påståenden om vad som, enligt deras uppfattning, orsakat den anhöriges död men också ett flertal medicinska begrepp, termer, bedömningar samt uppgifter om behandlingsåtgärder och effekter av dessa. Med anledning härav ansåg jag mig inte kunna ta ställning till frågan om dödsfallet kunde ha samband med att något brott begåtts eller om man kunde eller inte kunde bortse från möjligheten att sådant samband förelåg. För att om möjligt snabbt och eventuellt per telefon kunna få en sakkunnig vägledning i denna bedömning, tog jag per telefon kontakt med Rättsmedicinska avdelningen i Solna. Vid samtal med en av rättsläkarna blev jag upplyst om att det är Socialstyrelsen som gör bedömningar i de för mig aktuella frågorna. Jag kontaktade därefter en tjänsteman vid Socialstyrelsen och fick denna information bekräftad. Jag blev också upplyst om att det var vanligt att åklagare vände sig till Socialstyrelsen med begäran om yttrande i de aktuella frågorna. Eftersom jag ansåg mig vara i behov av medicinsk expertis och dess bedömningar tillskrev jag den 3 oktober 1996 Socialstyrelsen med begäran om yttrande. Av handlingar och tjänsteanteckningar i målet framgår att frågan angående den rättsmedicinska undersökningen aktualiserats hos Socialstyrelsen vid flera tillfällen därefter.

Uno Hagelberg

Vad först beträffar frågan om möjligheten att utan att ha inlett förundersökning begära yttrande från Socialstyrelsen vill jag tillägga följande.

Påståenden om att åtgärder som vidtagits vid behandling inom sjukvården kan misstänkas utgöra brott är ofta svåra att bedöma för en åklagare utan särskild sakkunskap på det medicinska området. Även med den förhållandevis låga grad av misstanke som förutsätts för inledande av förundersökning är det ofta – om inte mera flagranta felgrepp skett – vanskligt att bedöma om vad som förekommit avviker så från det normala att det ger anledning att inleda förundersökning. För att tillföra prövningen av om förundersökning skall inledas erforderlig kunskap om de medicinska förhållandena är den naturliga ordningen att inhämta ett yttrande från Socialstyrelsen i saken. Som jag uppfattat praxis är det också sedan länge en etablerad ordning att så sker

när åklagaren finner det erforderligt för att kunna ta ställning till frågan om inledande av förundersökning. 1999/2000:JO1

I det föreliggande fallet framstår enligt min mening Birgitta Tholander Wernes åtgärd att höra Socialstyrelsen innan hon tog ställning i förundersökningsfrågan som helt förståelig och befogad. Att utan medicinsk sakkunskap bedöma om de påstådda bristerna i vården kunde antas ha vållat patientens död eller på annat sätt ha utgjort brott måste ha framstått som mycket vanskligt.

När det gäller frågan om rättsmedicinsk obduktion vill jag anföra följande.

Enligt 18 § lagen (1995:832) om obduktion m.m. får en åklagare besluta om rättsmedicinsk undersökning som avses i 13 § 1 samma lag. Enligt 13 § 1 får en rättsmedicinsk undersökning av en avliden göras om undersökningen kan antas vara av betydelse för utredningen av ett dödsfall som inträffat under sådana omständigheter att det inte skäligen kan bortses från möjligheten att dödsfallet har samband med ett brott.

Den misstankegrad som fordras för ett beslut om rättsmedicinsk obduktion – att det inte skäligen kan bortses från samband med ett brott – är lägre än den som krävs för inledande av förundersökning. Det måste därför finnas utrymme för att föranstalta om en obduktion utan att inleda förundersökning i fall där brottsmisstanken uppnår den nivå som krävs enligt 13 § 1 obduktionslagen men inte den som föreskrivs i 23 kap. 1 § rättegångsbalken. Det synes också naturligt att det ibland för bedömningen av om ett dödsfall kan antas ha orsakats genom brott kan behövas en utredning om dödsorsaken.

I ett fall som det förevarande – där dödsfallet inträffat under sjukhusvård för ett allvarligt och uppenbarligen livshotande sjukdomstillstånd och där anmälarna ifrågasätter bl.a. lämpligheten av olika behandlingsåtgärder – blir det för en lekman på det medicinska området särskilt vanskligt att avgöra om ens den svaga misstanke om brott föreligger som förutsätts för ett åklagarbeslut om obduktion. Det rör sig enligt min mening här om en bedömningsfråga som inte ger anledning till kritik mot Birgitta Tholander Werne för att hon funnit det erforderligt med ett medicinskt expertutlåtande som underlag för sitt ställningstagande.

Ärendet remitterades därefter till Riksåklagaren med begäran om yttrande om förutsättningarna för att, inom ramen för en s.k. förutredning, begära yttrande från Socialstyrelsen på det sätt som skett. I remissen hänvisades till bestämmelsen i 13 § första stycket 1 jämförd med 18 § lagen (1995:832) om obduktion m.m.

Riksåklagaren (biträdande riksåklagaren Solveig Riberdahl) kom in med ett yttrande av följande lydelse.

Förutredning

Institutet förutredning har vuxit fram efter hand och förekommer inte i lagstiftningen. I vissa fall kan en förutredning behövas för att överhuvudtaget kunna besluta hurvida en förundersökning skall inledas eller ej. Tröskeln för att inleda förundersökning har satts lågt; det räcker att det finns anledning att anta att brott har förövats. Avsikten med detta är att även förhållandevis oklara brottsmisstankar skall utredas inom ramen för reglerna om förundersökning. Förundersökningsreglerna innehåller dessutom viktiga rättssäkerhetsgarantier.

Normalt utgör de uppgifter som lämnas av en målsägande i en anmälan ett tillräckligt underlag för att bedöma om förundersökning skall inledas eller ej. Ibland kan förhållandena vara sådana att det material som presenteras i en anmälan inte är tillräckligt för att förundersökningsledaren skall kunna ta

ställning till om de rättsliga förutsättningarna för förundersökning är för handen. Det kan då vara nödvändigt att bredda beslutsunderlaget innan förundersökningsledaren tar ställning till om förundersökning skall inledas eller ej. Ett kännetecken på en sådan situation där förutredning kan vara nödvändig är att brottsmisstankarna antingen är vaga eller obestämda eller förekommer tillsammans med andra faktorer som motverkar det intryck som misstankarna ger (DsJu 1979:15 s. 37).

Med förutredning brukar avses sådana punktvisa insatser som förundersökningsledaren behöver vidta för att berika sitt beslutsunderlag. Det ska vara fråga om en begränsad komplettering av kända eller påstådda förhållanden i ett bestämt syfte (DsJu 1979:15 s. 38, SOU 1992:61 s. 272).

Riksåklagaren har i ett tidigare ärende yttrat sig beträffande institutet förutredning, 1997/98:JO1.

Anmälningar om brott inom sjukvården

Anmälningar om brott inom sjukvården kan vara mycket svåra att bedöma. Att avgöra om en svårt sjuk patient avlidit p.g.a. felbehandling eller p.g.a. sin sjukdom är näst intill omöjligt för en lekman. Det kan då vara nödvändigt för åklagaren att komplettera beslutsunderlaget innan beslut i förundersökningsfrågan fattas. Att begära yttrande från Socialstyrelsens rättsliga råd eller att besluta om utförande av en rättsmedicinsk obduktion kan vara sätt att vinna erforderlig kunskap för att kunna ta ställning till om förundersökning skall inledas eller ej.

Rättsmedicinsk obduktion

Enligt 13 § lag (1995:832) om obduktion m.m. får en rättsmedicinsk undersökning göras av en avliden om undersökningen kan antas vara av betydelse för utredningen av ett dödsfall som inträffat under sådana omständigheter att det inte skäligen kan bortses från möjligheten att dödsfallet har samband med ett brott eller det kan misstänkas ha förekommit fel eller försummelse inom hälso- och sjukvården.

Misstankegraden för att besluta om en rättsmedicinsk obduktion är lägre än den som krävs för att inleda förundersökning. Detta innebär att det finns ett utrymme att besluta om sådan obduktion utan att förundersökning behöver inledas.

Beslut om rättsmedicinsk obduktion kan fattas oberoende av brottets svårighetsgrad. Det behöver alltså inte vara fråga om uppsåtliga brott av det allvarligaste slaget. Det kan t.ex. röra sig om misstanke om vållande till annans död. Det är ofta inte möjligt att i ett förberedande stadium av en brottsutredning avgöra t.ex. vilket samband som föreligger mellan en oaktsamhet och dess effekter. För att rättsmedicinsk undersökning skall få ske vid misstanke om brott krävs inte heller någon hög grad av sannolikhet. Avsikten är att en sådan undersökning skall vara tillåten även då övervägande skäl talar för att brott inte ligger bakom dödsfallet men det ändå föreligger omständigheter som inger visst tvivel (prop. 1994/95:148).

Enligt 18 § obduktionslagen kan bl.a. allmän åklagare fatta beslut om rättsmedicinsk undersökning. Även en närstående kan i vissa situationer initiera en rättsmedicinsk obduktion, t.ex. om han eller hon anser att den avlidne varit utsatt för felbehandling eller att dödsfallet orsakats av straffbar oaktsamhet.

Socialstyrelsen utövar tillsyn över hälso- och sjukvården och dess personal. Missförhållanden och felbehandlingar skall anmälas till Socialstyrelsen. Enligt 11 § förordning (1996:570) med instruktion för Socialstyrelsen skall Socialstyrelsens råd för vissa rättsliga, sociala och medicinska frågor på begäran av bl.a. åklagarmyndighet avge utlåtande om någons hälsotillstånd. Ett yttrande från Socialstyrelsens Rättsliga råd kan vara helt avgörande för att en åklagare skall ha ett erforderligt beslutsunderlag beträffande huruvida förundersökning skall inledas eller ej.

Bedömning

Enligt min mening kan både rättsmedicinsk undersökning och yttrande från Socialstyrelsen ske inom ramen för en förutredning. Den aktuella situationen får avgöra vilken av de båda möjligheterna som skall användas för att ge åklagaren ett tillräckligt underlag för att fatta beslut om förundersökning skall inledas eller inte.

Om en patient, som i det förevarande fallet, lider av en dödlig sjukdom med en mycket kort förväntad överlevnad, och anmälaren samtidigt ifrågasätter lämpligheten av vissa behandlingsmetoder, är det mycket svårt för en åklagare att avgöra om ens den svaga misstankegrad som krävs för beslut om obduktion är uppnådd. Att i ett sådant fall inhämta yttrande från Socialstyrelsen i fråga om det föreligger kausalitet mellan de påstådda felaktigheterna och den dödliga utgången är enligt min mening inte felaktigt utan kan vara det lämpligaste sättet att förbättra beslutsunderlaget.

Man kan i och för sig ifrågasätta om åklagaren vid en så låg misstankegrad över huvud taget skall vidta någon som helst åtgärd. Med hänsyn till att dessa fall är svårbedömda samtidigt som det är angeläget att så långt som möjligt bringa klarhet, anser jag att yttrande från Socialstyrelsen bör kunna inhämtas.

Det kan måhända också finnas enstaka fall där ett yttrande av Socialstyrelsen kan ge klarhet utan att man för den skull behöver utföra en rättsmedicinsk obduktion, även om bevisnivån för en sådan i och för sig är uppnådd.

En rättsmedicinsk obduktion torde som regel behöva utföras relativt kort tid efter döden. Tidsfaktorn måste därför givetvis vägas in. Om en rättsmedicinsk obduktion framstår som det lämpligaste sättet att undanröja oklarheter, och bevisnivån för en sådan är uppnådd, bör beslut om en sådan fattas snarast möjligt.

I ett beslut den 4 november 1998 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bedömning

De frågor som är föremål för bedömning i detta ärende är dels om det fanns grund för åklagarens åtgärd att begära yttrande av Socialstyrelsen innan hon tog ställning i frågan om rättsmedicinsk obduktion, dels i vad mån en åklagare kan inhämta yttrande från Socialstyrelsen om kausaliteten mellan påstådda brister i vård och behandling och ett inträffat dödsfall utan att förundersökning har inletts.

Regler om rättsmedicinsk undersökning finns i lagen om obduktion m.m. Enligt 12 § avses med rättsmedicinsk undersökning en rättsmedicinsk obduktion eller rättsmedicinsk likbesiktning. Av 13 och 18 §§ framgår att allmän åklagare får besluta om rättsmedicinsk undersökning av en avliden,

om undersökningen kan antas vara av betydelse för utredningen av ett dödsfall som inträffat under sådana omständigheter att det inte skäligen kan bortses från möjligheten att dödsfallet har samband med ett brott.

För ett beslut att inleda förundersökning krävs enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken att det finns anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal har förövats. Detta lagrum ställer således upp ett starkare krav på brottsmisstanke än vad som fordras för ett beslut om rättsmedicinsk obduktion. Detta innebär att det redan av lagreglernas konstruktion följer att en åklagare kan besluta om rättsmedicinsk obduktion som en s.k. förutredningsåtgärd innan förundersökning har inletts.

I polisanmälan framfördes påståenden om att allvarliga brister i vård och behandling av en patient hade förorsakat dennas död. Som framhålls i myndigheternas yttranden kan anmälningar om brott inom sjukvården vara mycket svåra att bedöma. Enligt min uppfattning framstod det emellertid i detta fall redan på grund av innehållet i anmälan som klart dels att det inte skäligen kunde bortses från möjligheten att dödsfallet hade samband med brott, dels att en rättsläkare genom en rättsmedicinsk obduktion skulle kunna ge Birgitta Tholander Werne sakkunnigt underlag för ett ställningstagande i frågan om förundersökning skulle inledas eller ej. Jag anser därför att Birgitta Tholander Werne hade rättslig möjlighet att omedelbart, som en förutredningsåtgärd, besluta att rättsmedicinsk obduktion skulle företas.

Av de upplysningar som i ärendet lämnats av Birgitta Tholander Werne framgår emellertid att hon inte ansåg att misstankegraden för att besluta om rättsmedicinsk obduktion hade uppnåtts och att detta var skälet till att hon begärde yttrande från Socialstyrelsen i denna fråga. Man kan, som sägs i Riksåklagarens yttrande, ifrågasätta om Birgitta Tholander Werne vid en sådan bedömning av misstankegraden borde ha vidtagit någon annan åtgärd än att direkt besluta att inte inleda förundersökning.

Det har under alla förhållanden ålegat Birgitta Tholander Werne att i sina bedömningar ta hänsyn till tidsfaktorn. Om en rättsmedicinsk obduktion framstår som det lämpligaste sättet att få klarhet i frågan om förundersökning skall inledas eller ej och bevisnivån för en sådan är uppnådd bör, som framhålls i Riksåklagarens yttrande, beslut om obduktion fattas så snart som möjligt. Genom att Birgitta Tholander Werne beslutade att inhämta yttrande från Socialstyrelsen i obduktionsfrågan utan att samtidigt säkerställa att kroppen efter den avlidna inte balsamerades, gick den utredning som hade kunnat vinnas genom en obduktion förlorad.

Jag övergår härefter till att behandla frågan om det fanns rättsliga förutsättningar att, som ett led i en förutredning, infordra yttrande från Socialstyrelsen på det sätt som skedde. Jag har i tidigare ärenden (dnr 3251-1993 och 4550-1995, se JO 1997/98 s. 98) behandlat frågan om förutredning och jag kan hänvisa till mina uttalanden där. Allmänt gäller att en förutredning under inga förhållanden får sträcka sig längre än vad som krävs för att förundersökningsledaren skall kunna ta ställning i fråga om förundersökning skall inledas eller ej. Det får således aldrig förekomma att man inom ramen för en förutredning vidtar några åtgärder som har karaktär av brottsutredning.

Jag delar Riksåklagarens uppfattning att inhämtande av ett yttrande från Socialstyrelsen i vissa fall kan utgöra en godtagbar förutredningsåtgärd. Som exempel kan nämnas att åklagaren på grundval av föreliggande material inte kan bedöma om det över huvud taget kan föreligga något kausalsamband mellan vissa åtgärder vidtagna inom sjukvården och ett därefter inträffat dödsfall. I sin begäran om yttrande har Birgitta Tholander Werne emellertid framhållit att orsakssambandet mellan vård och behandling och det inträffade dödsfallet måste klarläggas, innan hon kunde besluta i frågan om förundersökning skulle inledas eller ej. Det är uppenbart att en central fråga i en brottsutredning avseende vållande till annans död inom sjukvården är just att klarlägga om det finns ett sådant orsakssamband. Denna frågeställning skall därför utredas i en förundersökning och inte i en förutredning.

När det gäller frågan om en förundersökning borde ha inletts i ärendet vill jag framhålla att det här rör sig om en bedömningsfråga där det finns utrymme för olika uppfattningar utan att någon av dem behöver vara direkt felaktig.

Vad som framkommit i övrigt ger mig inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande.

Uttalanden om lagligheten av att under en förundersökning i hemlighet videofilma en person som var intagen i häkte

(Dnr 4779-1997)

Anmälan

I en anmälan till JO gjorde M.J. bl.a. gällande att han under utredningen rörande grovt rån i hemlighet hade videofilmats under den tid som han var intagen på ett häkte. Han ifrågasatte också formerna för genomförandet av en röstkonfrontation.

Utredning

Resultat av granskning av infortrade handlingar

Vid granskningen av förundersökningshandlingar, ett videoband samt domstolars domar framkom bl.a. följande.

På förmiddagen den 25 augusti 1995 rånade tre beväpnade män Sparbanken Sörmlands kontor i Vingåker. Männerna var iförda blå overaller och s.k. rånarluvor och någon eller några av dem bar dessutom keps och solglasögon. En av männen höll vakt på torget utanför banklokalen och hindrade de personer som befann sig där att närma sig banken. De två andra männen riktade hot om att döda eller ta gisslan mot de personer som befann sig i lokalen, om valvet och Minutenautomaten inte öppnades, pengar inte överlämnades eller någon gjorde motstånd. En av rånarna avlossade ett skott som skadade fyra personer. Tre andra personer utsattes för direkt vapenhot och misshandlades med slag och sparkar. En rullstolsbunden man blev slagen i huvudet med en pistol. Rånarna tillägnade sig ca 2 miljoner kronor.

I innehållsförteckningen till förundersökningsprotokollet finns antecknat att "videofilm nyttjad vid konfrontation bifogas förundersökningsledarens ex. av fu-prot. Kopior till de för rån misstänkta (försvararna)." Videofilmen upptar fyra sekvenser, varav tre varar uppskattningsvis 6–7 sekunder och en 20–22 sekunder, med fyra olika personer. I varje sekvens är personen på väg från, som det verkar, en cell till ett annat rum. I några av sekvenserna kan man flyktigt se ytterligare personer, bl.a. någon av förhørsledarna.

M.J. och B.R. åtalades sedermera för bl.a. flera grova rån, däribland grovt rån i Vingåker den 25 augusti 1995. Båda förnekade vid huvudförhandlingen i tingsrätten kännedom om rån.

Genom en dom den 25 juli 1996 dömde tingsrätten M.J. och B.R. för bl.a. grovt rån i Vingåker. Tingsrätten fann härvid att vad som hade kommit fram om "röstidentifikation" utgjorde ett mycket starkt stöd för att B.R. och M.J. var identiska med rånarna i banklokalen. Tingsrätten beaktade vidare att ett vittne vid huvudförhandlingen hade sagt sig känna igen M.J. och B.R. på deras hållning och rörelsemönster i rättssalen. Vid en samlad bedömning fann tingsrätten det ställt utom allt rimligt tvivel att det var M.J. och B.R. som tillsammans med en okänd medgärningsman hade begått rån i Vingåker.

Svea hovrätt konstaterade i en dom den 7 november 1996 att det be-
träffande M.J. inte fanns några konkreta omständigheter som vid sidan av
röstidentifieringen knöt honom till rån. Hovrätten, som ingående diskute-
rade värdet av den bevisning som hade förebringats i detta hänseende, fann
sammantaget att de utsagor som hade lämnats tillsammans hade ett sådant
bevisvärde att det, med beaktande av även övriga omständigheter i målet,
måste anses ställt utom rimligt tvivel att M.J. var en av rånarna.

Muntliga upplysningar

Muntliga upplysningar inhämtades från bl.a. chefsåklagaren Carl-Johan Herting samt kriminalinspektören Peter Ståhl.

Carl-Johan Herting

Det behövdes en videoupptagning av de som var anhållna som misstänkta för grova rån. Det var i första hand deras ansikten som man var intresserad av. Ingen av de misstänkta ville dock medverka vid en videoupptagning. Carl-Johan Herting samrådde med Sven-Erik Alhem, numera överåklagare vid Åklagarmyndigheten i Malmö, och fattade därefter ett beslut om att de misstänkta skulle filmas i korridoren på häktet, på väg från cellen till förhørsrummet. De misstänkta visste inte om att de filmades. Beslutet är inte dokumenterat.

Videoupptagningen skulle användas vid konfrontation. Upptagningen var emellertid dålig. Carl-Johan Herting vill minnas att videoupptagningen endast kom att användas en gång. Konfrontationen gav inget resultat. Videoupptagningen och konfrontationen åberopades aldrig vid domstolarna.

Ö.H. och B.R. satt på Kronobergshäktet och filmades där den 15 januari 1996. Det var någon tekniker från Stockholmspolisen som utförde filmningen i samband med att Ö.H. och B.R. gick till förhör. Peter Ståhl har för sig att man hade kommit överens med åklagaren om att det var då de skulle filmas. Kameran låg i en speciell låda som stod i en bokhylla i en korridor. Ö.H. och B.R. filmades under ca 5–6 sekunder.

D.N. och M.J. satt på Häktet i Huddinge och filmades där den 16 januari 1996. De filmades också på väg till förhör. Kameran låg i en speciell låda, som låg på en matvagn i korridoren. De filmades under ca 10 sekunder.

Remiss

Riksåklagaren anmodades att inkomma med utredning och yttrande över den videoupptagning som hade gjorts i hemlighet av bl.a. M.J. på häktet i Huddinge. Av yttrandet skulle bl.a. framgå tidpunkten för åklagarens beslut, den rättsliga grunden för beslutet, de direktiv som hade getts till polisen, tillvägagångssättet vid videoupptagningen och den eventuella dokumentation som hade gjorts.

Riksåklagaren (biträdande riksåklagaren Solveig Riberdahl) inkom med ett remissvar till vilket hade fogats yttranden från överåklagaren Uno Hagelberg, Åklagarmyndigheten i Stockholm, och Carl-Johan Herting. De anförde bl.a. följande.

Carl-Johan Herting

M.J., B.R., Ö.H. och D.N. var häktade som misstänkta för grovt rån. Envar av dem vägrade att medverka till konfrontation och att för detta ändamål videofilmas, varför enda möjligheten att få till stånd en konfrontation, eftersom tvång givetvis ej var tänkbart, var att filma dem i smyg. Jag beslutade därför med stöd av 28 kap. 14 § rättegångsbalken (RB) att så skulle ske och då på det för dem minst integritetskränkande sättet jag och utredande poliser kunde komma på, nämligen i en korridor i häktet då de från cellen fördes till ett förhörssrum för ett vanligt förhör under förundersökningen.

Videofilmningen ägde sedan rum så som Peter Ståhl uppgivit enligt JO:s tjänsteanteckning.

Skall konfrontation kunna genomföras trots att en misstänkt vägrar torde enda möjligheten vara att videofotografera den misstänkte i smyg. Det bör då äga rum på ett sätt som i förhållande till brottet endast i ringa mån kränker den misstänktes integritet, vilket jag anser skett i detta fall. M.J. anser att rättssäkerheten skulle bli lidande om smygfotografering sker. Detta kan ej vara riktigt eftersom en konfrontation med smygfotografering ej kan åberopas på annat sätt än en vanlig konfrontation med videofilm. Dock torde en konfrontation med i smyg upptagen film få ett mycket begränsat bevisvärde om den misstänkte skulle bli utpekad, men detta lär inte vara till den misstänktes nackdel. Klart är emellertid att smygfotografering aldrig kan vara annat än en nödlösning att användas endast i undantagsfall.

M.J. har påstått att jag sagt nej till fotograferingen och att sedan överåklagaren sagt ja. Detta är fel. Jag diskuterade frågan med överåklagaren Sven Erik Alhem, men beslutet fattades enbart av mig i enlighet med vad jag ansåg vara rätt.

Jag har i den arkiverade akten ej kunnat finna något beslut om foto- 1999/2000:JO1
graferingen. Beslut har dock fattats av mig och detta skedde kort före
fotograferingen, alltså i början av januari 1996.

Uno Hagelberg

Som framgår av yttrandet finns ingen dokumentation av beslutet.

Till komplettering av yttrandet har jag per telefon inhämtat besked från Carl-Johan Herting om de direktiv som han gett beträffande sättet för videoupptagningen. Han har förklarat att det stod klart att man skulle använda en kamera dold i en låda för att filma de misstänkta när de gick genom en korridor i häktet. De närmare praktiska arrangemangen överlämnades till polisen att ta ställning till.

Upptagningarna torde ha gått till så som det beskrivs av kriminalinspektören Peter Ståhl enligt den hos JO gjorda tjänsteanteckningen, dvs. genom att en videokamera dolts i en låda i en korridor i häkteslokalerna.

Som framgår av Carl-Johan Hertings yttrande torde hans beslut rörande videoupptagningarna ha meddelats i början av januari 1996.

Enligt den nyssnämnda tjänsteanteckningen har Peter Ståhl uppgett att videoupptagningarna gjorts på Kronobergshäktet den 15 januari och på häktet i Huddinge den 16 januari 1996.

Videoupptagningarna har således gjorts innan lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning trädde i kraft den 1 februari 1996. Eftersom filmningen inte skett på plats till vilken allmänheten haft tillträde har inte heller lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. varit tillämplig.

Det tillämpade tillvägagångssättet att använda en dold kamera som inte manuellt manövrerats på platsen har således inte i sig stått i strid mot någon uttrycklig bestämmelse. Frågeställningen blir därför huruvida det av andra skäl varit otillåtet att företa de aktuella videoupptagningarna.

Att på allmän plats i smyg filma någon (med ett för sådan plats inte förbjudet tekniskt tillvägagångssätt) för att få underlag för en konfrontation har inte ansetts otillåtet (jfr SOU 1987:74 s. 120 och där anmärkt JO-beslut [anm. JO:s dnr 1530-1985 och dnr 87-1986]). Den fråga som uppkommer i förevarande ärende är därför om något annat gäller i fråga om en häktad person.

Den bestämmelse som här kan vara tillämplig är, som Carl-Johan Herting också funnit, 28 kap. 14 § RB.

Frågan om tillåtligheten av att med stöd av 28 kap. 14 § RB videofilma den som är anhållen har behandlats i det till remisshandlingarna fogade beslutet den 7 september 1995 av chefsJO Claes Eklundh (anm. JO:s dnr 1880-1993). Även om fallen skiljer sig både vad avser syftet med videoupptagningarna och sättet för genomförandet kan man enligt min mening mot bakgrund av det resonemang som JO fört i det berörda ärendet inte anse att det varit fel av Carl-Johan Herting att med stöd av 28 kap. 14 § RB meddela det i remissärendet ifrågasatta beslutet.

Sammanfattningsvis anser jag inte att det av Carl-Johan Herting meddelade beslutet ger anledning till någon kritik mot honom.

Solveig Riberdahl

Av bifogade yttranden från Uno Hagelberg och Carl-Johan Herting framgår att beslutet beträffande videoupptagningen torde ha fattats i början av januari 1996, men att detta ej dokumenterats särskilt i åklagarens akt. Beslutet fattades med stöd av 28 kap. 14 § RB. I samråd med polisen bestämdes att videoupptagningen skulle ske när de misstänkta gick i en korridor på häktet med hjälp av en videokamera dold i en låda. De närmare praktiska detaljerna överlämnades till polisen. Det har inte framkommit att det gjorts någon dokumentation över tillvägagångssättet vid videoupptagningen.

Vid tiden för den nu aktuella videofilmningen, den 15 och 16 januari 1996, hade lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning ännu inte trätt i kraft. Lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. är inte tillämplig då video-upptagningen inte skett på plats till vilken allmänheten haft tillträde.

Att fotografera eller filma en icke frihetsberövad person strider i sig inte mot de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna, med de begränsningar som anges i ovannämnd lagstiftning. En enskild person kan i det avseendet inte anses ha rätten till sin egen bild. JO har i ett antal fall kommit fram till att fotografering och videofilmning i samband med olika spanings- och brottsförebyggande åtgärder inom polisverksamheten inte är otillåtet. Som exempel kan nämnas fotografering i smyg av misstänkta (JO 1975:138), videofilmning av deltagare i ett protestmöte (JO:s dnr 1530-1985) samt videofilmning i smyg av en för rån misstänkt person, som vägrat medverka vid en konfrontation, i samband med att han efter frigivning lämnade polisstationen (JO:s dnr 87-1986).

Den fråga som aktualiseras i detta ärende är om särskilda regler gäller fotografering m.m. av en frihetsberövad person och i så fall vilka. Bestämmelser om när fotografi får eller skall tas av en person inom ramen för en brottsutredning finns i 28 kap. 14 § RB och i förordningen (1992:824) om fingeravtryck m.m. (fingeravtrycksförordningen). Här anges också i vilka fall en frihetsberövad person är skyldig att underkasta sig fotografering. Utöver att fotografi må tas av en person stadgas i 28 kap. 14 § RB även att fingeravtryck eller annan dylik åtgärd får vidtas och i 4 § fingeravtrycksförordningen att avtryck får tas även av hand och fot.

Videofilmning är således inte direkt angivet som en åtgärd som får vidtas. Huruvida videofilmning kan falla in under begreppet ”annan dylik åtgärd” i 28 kap. 14 § första stycket RB har varit föremål för JO:s prövning (dnr 1880-1993). Av detta beslut, som bifogats remissen, framgår att JO ifrågasätter om andra stycket i 28 kap. 14 § RB – där det stadgas att närmare bestämmelser om de åtgärder som avses i första stycket meddelas av regeringen – innebär att det inte finns något utrymme för att tolka in något ytterligare i begreppet ”annan dylik åtgärd” utöver vad som specifikt angivits i fingeravtrycksförordningen. Videofilmning skulle i så fall inte vara en tillåten åtgärd när det gäller frihetsberövade personer. Enligt JO föreligger i vart fall en oklarhet i rättsläget.

Bedömning

Videoteknik – liksom annan filmning – innebär enkelt uttryckt en sammanlänkning av ett flertal stillbilder till en rörlig bild och skiljer sig därmed från den fotografiska tekniken. Varken tekniskt eller språkligt kan videofilmning anses vara detsamma som att ta fotografi och därmed blir inte heller bestämmelserna om fotografering i 28 kap. 14 § RB direkt tillämpliga. Enligt min mening är videofilmning dock så likartad fotografering att det rent sakligt ligger nära till hands att anse att åtgärden väl kan falla in under begreppet ”annan dylik åtgärd”. Såsom lagtexten är utformad i 28 kap. 14 § första stycket RB faller det sig också naturligt att uppfatta den så att det finns ett tolkningsutrymme för exempelvis nya tekniker. Enligt analysen som JO gjort av innebörden av 28 kap. 14 § andra stycket RB skulle utöver vad som anges i fingeravtrycksförordningen dock inte ges utrymme för någon sådan tolkning.

Med beaktande av att det inte framgår klart av författningstext vad som omfattas av begreppet ”annan dylik åtgärd” och det enligt min mening finns i vart fall ett visst utrymme för att tolka bestämmelserna så att videofilmning skulle kunna innefattas i begreppet, anser jag att det inte bör riktas någon

kritik mot Carl-Johan Herting för beslutet att videofilma. Däremot står det klart att beslutet och grunderna härför borde ha dokumenterats. 1999/2000:JO1

Beträffande frågan om videoteknik bör kunna användas under samma lagliga förutsättningar som fotografisk teknik vill jag utöver vad som anförts ovan peka på följande. I jämförelse med tagande av fotografi kan videofilmning enligt min uppfattning inte anses som mer integritetskränkande eller på annat sätt mer ingripande än att samma regelverk skall kunna tillämpas.

Det finns också anledning att tillägga att videofilmning för exempelvis konfrontation från tillförlitlighetssynpunkt är en betydligt bättre åtgärd än fotografering. Rörliga bilder torde många gånger innebära bättre förutsättningar för en riktig identifiering, som inte endast medför säkrare utpekanden av misstänkta utan också det motsatta, nämligen säkrare uteslutanden av felaktigt misstänkta personer.

Mot bakgrund av det anförda anser jag sammanfattningsvis att det inte föreligger några bärande skäl att i materiellt hänseende göra åtskillnad mellan användandet av fotografisk teknik och videoteknik.

Med hänsyn till de synpunkter som JO framfört i ovan nämnt beslut (dnr 1880-1993) anser jag att det är mycket angeläget med ett klarläggande. En författningsändring bör enligt min mening göras så att det blir lagligen möjligt att använda videoteknik och andra liknande åtgärder under samma förutsättningar som fotografisk teknik.

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

Allmänt om rättsläget

Regeringsformen

Varje medborgare är enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) gentemot det allmänna skyddad mot ”påtvingat kroppsligt ingrepp”. En skyldighet att underkasta sig tagande av fingeravtryck innebär en begränsning av detta skydd (jfr SOU 1975:75 s. 358 f.). Av 2 kap. 12 § första stycket RF följer att en sådan begränsning av den enskildes skydd får göras endast genom lag. Vidare framgår av bestämmelsens andra stycke att begränsningen får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och att den aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. En skyldighet att underkasta sig fotografering eller någon därmed jämförbar åtgärd utgör under alla förhållanden ett sådant ingrepp i den enskildes personliga förhållanden som enligt 8 kap. 3 § RF kräver stöd i lag.

Europakonventionen

Enligt artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har var och en rätt till respekt för sitt privatliv. En offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutandet av denna rättighet annat än med stöd av lag, om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Buggningsutredningen lämnade i sitt betänkande följande redogörelse för denna artikel och därtill anknyttande domstolspraxis (SOU 1998:46 s. 53).

Enligt artikel 8:1 i Europakonventionen har var och en rätt till skydd för sitt privatliv och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Artikelns räckvidd är emellertid inte begränsad till detta. Staten är också i viss mån skyldig att vidta positiva åtgärder för att skydda den enskildes privata sfär. ---

Rätten till skydd för privatlivet är av mycket allmän art och omfattar skydd mot en mängd åtgärder. Häri ingår ett skydd mot bl.a. övervakning av olika slag och telefonavlyssning. ---

Av artikel 8:2 följer att undantag från första punkten visserligen får göras men också att detta måste ske genom lag. Vidare får en sådan begränsning bara ske om den är nödvändig i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till landets yttre säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska västånd, förebyggandet av oordning eller brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av andra personers fri- och rättigheter.

Ett undantag från den grundläggande bestämmelsen måste vara utformat med sådan precision att inskränkningen av konventionsrättigheten är i rimlig utsträckning förutsebar. Ett visst tolkningsutrymme kan lämnas åt de rättstillämpande myndigheterna. Lagbestämmelsen måste dock ge skydd mot godtyckliga ingrepp. När det gäller frågan om en inskränkning är nödvändig har den enskilda staten en viss frihet att avgöra detta. Men inskränkningen måste stå i rimlig proportion till det syfte som skall tillgodoses genom inskränkningen ---.

De närmare gränserna för tillämpningsområdet av artikel 8 är emellertid svåra att ange. I den praxis som har utvecklats hos den europeiska domstolen för mänskliga fri- och rättigheter (Europadomstolen) vid tillämpningen av konventionen har fastslagits att hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning kan ses som ingrepp i såväl privatliv som korrespondens ---.

Utredningen uttalade därefter följande i fråga om hemlig kameraövervaknings förenlighet med artikel 8 (s. 349 f.).

När det sedan gäller hemlig kameraövervakning kan konstateras att det inte finns något grundlagsskydd mot dold optisk övervakning, bortsett från det skydd mot optisk avläsning av munrörelser som skyddet mot hemlig avlyssning i 2 kap. 6 § regeringsformen omfattar. Det finns inte heller någon bestämmelse i brottsbalken som kriminaliserar hemlig optisk övervakning. Det förbud som finns mot sådan övervakning följer av bestämmelserna i lagen om övervakningskameror m.m. --- Såvitt känt har inte hemlig övervakning med hjälp av kameror och dess förenlighet med artikel 8 varit föremål för prövning i Europadomstolen. Trots detta har tvångsmedlet hemlig kameraövervakning getts en rättslig reglering i lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning. Skälet till detta torde främst vara att de integritetskränkningar som kan bli följden av dold optisk övervakning inte på något mer avgörande sätt behöver skilja sig från dem som kan följa av hemlig teleavlyssning. Det finns även andra likheter mellan dessa båda metoder.

Det är emellertid att notera att lagen om hemlig kameraövervakning endast omfattar dolda fjärrstyrda TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument eller därmed jämförbara utrustningar, dvs. kameror som inte manövreras på platsen ---. Detta innebär att det enligt gällande rätt står polisen fritt att använda s.k. handmanövrerade TV-kameror, vare sig de är dolda eller inte. Det bör dock framhållas att det inte finns något positivt lagstöd för en sådan åtgärd.

Det finns, menar utredningen skäl som talar för att även användningen av dolda handmanövrerade TV-kameror borde ges en rättslig reglering. Det är dock en fråga som inte omfattas av utredningens direktiv. Utredningen får därför nöja sig med att påpeka att det kan finnas en risk för att denna, icke-lagreglerade, användning står i strid med artikel 8 i Europakonventionen.

Frågan har dock, som tidigare nämnts, – såvitt känt – inte varit föremål för prövning i Europadomstolen. Avslutningsvis bör framhållas att det kan finnas anledning att se över denna fråga i ett större sammanhang – – –. 1999/2000:JO1

Rättegångsbalken och fingeravtrycksförordningen

Lagregler om skyldighet att låta sig fotograferas under en förundersökning finns i 28 kap. 14 § första stycket rättegångsbalken (RB). Det föreskrivs där att den som är anhållen eller häktad får underkastas fotografering, tagande av fingeravtryck och ”annan dylik åtgärd”. Vidare anges att även andra personer kan bli föremål för sådana åtgärder under förutsättning att åtgärderna behövs för utredning av ett brott som kan följas av fängelse. Närmare bestämmelser om dessa åtgärder meddelas enligt andra stycket av regeringen. Sådana bestämmelser finns i förordningen (1992:824) om fingeravtryck m.m. (fingeravtrycksförordningen), där det i 2, 4 och 6 §§ föreskrivs följande.

2 § Fingeravtryck och fotografi skall, med stöd av föreskrifterna i 28 kap. 14 § rättegångsbalken, tas av den som har

1. häktats som misstänkt för brott,
2. anhållits som misstänkt för brott, om den anhållne är okänd och undandrar sig att uppge namn, hemvist eller födelsetid eller lämnar uppgifter om dessa förhållanden som kan antas vara osanna,
3. anhållits som misstänkt för brott, om fingeravtryck eller fotografi kan behövas för att utreda om den anhållne har begått brottet eller något annat brott eller annars för att få till stånd erforderlig utredning eller om den anhållne anses farlig för den allmänna säkerheten eller laglydnaden.

Om det behövs för att utreda brott på vilket fängelse kan följa, får fingeravtryck och fotografi tas också av den som misstänks för brottet utan att vara anhållen eller häktad för detta samt av den som inte är misstänkt för brottet.

4 § Av den som är anhållen eller häktad som misstänkt för brott får avtryck också tas av hand eller fot. Detsamma gäller i fråga om en annan person, om det behövs för att utreda brott på vilket fängelse kan följa.

6 § Beslut om att ta avtryck eller fotografi enligt 2–4 §§ fattas av undersökningsledaren i de fall åtgärden behövs för utredningen av brottet. I övriga fall enligt 2–4 §§ samt enligt 5 § fattas beslutet av polismyndigheten.

Videotekniken skiljer sig i så hög grad från fotografisk teknik att ett tvångsvis videofilmande av någon inte kan anses omfattas av fingeravtrycksförordningens regler om tagande av fotografi. Som närmare utvecklas i det JO-beslut den 7 september 1995 (dnr 1880-1993) som nämns i remissyttrandena och som fogas som bilaga till detta beslut talar övervägande skäl för att fingeravtrycksförordningen på ett uttömmande sätt anger på vilket sätt och i vilka fall en polismyndighet tvångsvis får ta bilder av frihetsberövade personer och avbilda personer som led i en brottsutredning. Sådana åtgärder kan således inte, vid sidan av vad som följer av fingeravtrycksförordningens reglering, grundas direkt på 28 kap. 14 § första stycket RB.

Lagen om övervakningskameror m.m.

Utanför det straffprocessuella området fanns vid den i ärendet aktuella tidpunkten uttryckligt lagstöd för att filma enskilda personer med videokamera

i lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. Denna författning ersattes den 1 juli 1998 av lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning. Sedan den 1 februari 1996 gäller vidare en särskild lag (1995:1506) om hemlig kameraövervakning.

Med beteckningen övervakningskameror avsågs TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument och därmed jämförbara utrustningar som var uppsatta så att de, utan att manövreras på platsen, kunde användas för personövervakning (1 § lagen om övervakningskameror m.m.; jfr 2 § 1 lagen om allmän kameraövervakning). Lagregleringen omfattade dels kameror som sattes i funktion, riktades eller annars hanterades från en annan plats än där kameran var anbringad – fjärmanövrerade kameror –, dels kameror som sattes i gång på platsen och därefter inte behövde någon ytterligare hantering (bet. 1976/77:JuU14 s. 7, prop. 1989/90:119 s. 40; se även prop. 1997/98:64 s. 52).

Det uppställdes inte i lagen om övervakningskameror m.m. något krav på att en övervakningskamera för att omfattas av bestämmelserna skulle vara uppsatt så att den kunde riktas mot en plats av visst slag, och något sådant krav uppställs inte heller i nu gällande lag (jfr prop. 1989/90:119 s. 28 f. och prop. 1997/98:64 s. 53). Kamerans placering hade emellertid betydelse på så sätt att tillstånd som huvudregel krävdes för att en övervakningskamera skulle få vara uppsatt så att den kunde riktas mot en plats dit allmänheten hade tillträde (4 §). Något sådant krav uppställdes däremot inte om övervakningskameran var uppsatt så att den endast kunde riktas mot en annan plats. I samtliga fall gällde emellertid, med vissa undantag som saknar aktualitet i detta ärende, ett krav på att upplysning skulle lämnas om kameraövervakningen genom tydlig skyltning eller på något annat verksamt sätt (3 §). I princip rådde således förbud mot dold personövervakning med hjälp av övervakningskamera, oavsett mot vilket slag av plats som kameran kunde riktas mot.

Som nyss har nämnts krävdes för att en övervakningskamera skulle omfattas av reglerna i lagen om övervakningskameror att den skulle användas för personövervakning. I förarbetena uttalades i detta avseende bl.a. följande (prop. 1989/90:119 s. 40 f., jfr prop. 1997/98:64 s. 52).

För att personövervakning i lagens mening skall anses föreligga fordras liksom enligt nuvarande lag att användningen gör identifieringen av personer möjlig. ---

Att instrumentet skall vara uppsatt så att det kan användas för personövervakning innebär att det krävs att dess blickfång är sådant att enskilda mera normalt kan iakttas på ett sådant sätt att de kan identifieras. Ett optisk-elektroniskt instrument som är avsett enbart för att kontrollera en maskinfunktion, en tillverkningsprocess e.d. faller därför utanför begreppet övervakningskamera även om det inte kan uteslutas att kameran tillfälligtvis också kan förmedla en bild av någon person på ett sådant sätt att denne kan identifieras. I uttrycket ”uppsatta” ligger också att placeringen av ett instrument skall ha en viss varaktighet. En TV-kamera som används kortvarigt för demonstration i försäljningssyfte eller för personligt bruk utgör sålunda inte en övervakningskamera enligt lagen. Ett exempel på det sistnämnda kan vara

en tillfällig uppställning av en fjärrmanövrerad videokamera för upptagning av familjebilder. 1999/2000:JO1

Det finns skäl att här också återge vad Integritetsskyddskommittén uttalade i frågan i sitt betänkande *Fotografering och integritet* (SOU 1974:85 s. 104) som lades till grund för lagen (1977:20) om TV-övervakning, vilken sedan ersattes av lagen om övervakningskameror m.m.

Kommittén har – – – funnit, att bestämmelserna i lagförslaget bör inriktas på televisionskamera som är anbringad så att den kan fjärrmanövreras och användas för personövervakning. Genom denna avgränsning avses reglerna träffa den speciella apparatur som används i övervakningssyfte medan däremot televisionskamera som används för annat ändamål inte omfattas av lagförslaget.

Regleringen i lagen om övervakningskameror m.m. innebar att sådan användning av övervakningskameror som nu regleras i lagen om hemlig kameraövervakning inte var tillåten. Enligt sistnämnda lag får fjärrstyrda TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument eller därmed jämförbara utrustningar under vissa förutsättningar användas för optisk personövervakning vid förundersökning i brottmål utan att upplysning om övervakningen lämnas.

Det oreglerade området

Annan användning av videokameror än den som har nämnts i det föregående – exempelvis användning av handmanövrerade kameror vare sig dessa är dolda eller inte – var oreglerad (jfr SOU 1998:46 s. 74 och 349 f.). För polisens del gällde emellertid under alla förhållanden att användningen måste stå i överensstämmelse med de allmänna bestämmelser om polisens uppgifter som finns i 2 § polislagen (1984:387). Frågan om en sådan användningsförenlighet med artikel 8 i Europakonventionen har berörts i det nyss återgivna uttalandet av Buggningsutredningen.

Bedömning

Videofilmningen

Av utredningen framgår att häktade personer som vägrat att medverka vid en videofilmning för konfrontationsändamål videofilmats ”i smyg”, dvs. utan sin vetskap, i häktets lokaler efter beslut av åklagaren. Den fråga som är under bedömning i detta ärende är om ett sådant förfarande kan anses vara tillåtet.

Uno Hagelberg och Riksåklagaren har båda som sin mening uttalat att lagen om övervakningskameror m.m. inte lade något hinder i vägen för filmningen, och de stöder sig härvid på uppfattningen att denna lag avsåg endast övervakningskameror uppsatta på sådant sätt att de kunde riktas mot en plats till vilken allmänheten hade tillträde. Som framgår av redogörelsen i det föregående reglerade lagen emellertid all personövervakning med hjälp av TV-kameror och liknande teknisk utrustning som inte manövreras på

platsen och förbjöd härvid i princip all dold övervakning, oavsett om allmänheten hade tillträde till den övervakade platsen eller ej.

Avgörande för frågan om den aktuella filmningen stod i strid med reglerna i lagen om övervakningskameror m.m. eller ej är således om det kan anses ha varit fråga om sådan personövervakning som åsyftas i lagen.

Jag kan i detta hänseende inledningsvis konstatera att varken beslutet om eller genomförandet av videofilmningen har dokumenterats på något sätt. Den enda information som finns om förfarandet vid filmningen är de muntliga uppgifter som – två år efter det att den ägde rum – har lämnats av polismän som tog del i verkställigheten av åklagarens beslut i saken. Peter Ståhl, vars uppgifter väsentligen har bekräftats av Esbjörn Johansson, har berättat att filmningen på Kronobergshäktet gjordes med hjälp av en kamera som låg i en låda i en bokhylla och att filmningen varade 5 till 6 sekunder. I fråga om filmningen på häktet i Huddinge har han berättat att kameran låg i en låda som stod på en matvagn och att filmningen varade i ca 10 sekunder. Den videofilm som har gjorts tillgänglig för JO innehåller fyra sekvenser, varav tre varar i uppskattningsvis 6 till 7 sekunder och en 20–22 sekunder. Det finns däremot inte några uppgifter avseende frågan om det var möjligt att manövrera kamerorna och i så fall på vilket sätt, och det framgår inte heller om någon ytterligare filmning ägde rum utöver den som avsåg de misstänkta personerna.

Utredningen tyder enligt min uppfattning närmast på att filmningen inte ägde rum under sådana former att det kan anses ha varit fråga om personövervakning av det slag som åsyftades i lagen om övervakningskameror m.m. Peter Ståhls uppgifter om hur filmningen gick till ger sålunda vid handen att placeringen av kamerorna på de ställen där filmningen ägde rum inte hade sådan varaktighet att de kan anses ha varit uppsatta i lagens bemärkelse, och det kan också med hänsyn till syftet med åtgärden ifrågasättas om det var fråga om sådan personövervakning som åsyftades i lagtexten.

Ett konstaterande att förfarandet inte omfattades av reglerna i lagen om övervakningskameror m.m. innebär emellertid inte att filmningen redan på grund härav skall anses ha varit rättsenlig. Enligt min mening var omständigheterna i samband med filmningen sådana att man måste finna ett uttryckligt författningsstöd för den för att man skall kunna komma till en sådan slutsats. Jag syftar här på det förhållandet att filmningen utgjorde ett led i en brottsutredning och hade till ändamål att få fram bevisning mot häktade personer som tidigare hade vägrat att ställa sig till förfogande för videofilmning i konfrontationssyfte. Jag vill i detta sammanhang erinra om att en grundläggande princip i det svenska straffprocessuella förfarandet är att en för brott misstänkt person inte är skyldig att medverka till att få fram bevisning mot sig själv i större utsträckning än vad som följer av reglerna om straffprocessuella tvångsmedel. Det finns vidare anledning att peka på den centrala grundsatsen i lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. att en frihetsberövad person inte skall utsättas för längre gående integritetsintrång än vad som krävs av hänsyn till ändamålet med frihetsberövandet och ordning och säkerhet (jfr 1 § första stycket i lagen).

Också artikel 8 i Europakonventionen bör tillmätas betydelse i sammanhanget.

Carl-Johan Herting har i sitt yttrande uppgett att han ansåg att det fanns erforderligt författningsstöd för hans beslut om videofilmning av de häktade personerna i bestämmelserna i 28 kap. 14 § RB. Av det resonemang som redovisas i mitt beslut av den 7 september 1995 följer att jag inte delar denna uppfattning. Som framgår av beslutet ansåg jag mig emellertid inte kunna kritisera någon befattningshavare vid den aktuella polismyndigheten för den lagtolkning som den lade till grund för det förfarande som prövades i det ärendet, nämligen att videofilma en anhållen person med dennes fulla vetskap.

I det här aktuella fallet ägde filmningen emellertid rum i hemlighet, sedan de häktade personerna hade vägrat att medverka vid videofilmning av dem. Redan av det förhållandet att reglerna om fotografering av anhållna och häktade och – i brottsutredningssyfte – också av andra personer har placerats i 28 kap. RB framgår att det här är fråga om ett straffprocessuellt tvångsmedel. Det ligger vidare i sakens natur att sådana åtgärder som avses i 28 kap. 14 § RB och fingeravtrycksförordningen vidtas med den berördes vetskap. Det finns inte någonting som tyder på att lagstiftaren skulle ha avsett att genom dessa regler göra det möjligt att i hemlighet vidta åtgärder mot frihetsberövade och andra av i princip lika integritetskränkande slag som de förfaranden som avses med t.ex. reglerna om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Jag vill erinra om att lagstiftaren alltid har visat mycket stor försiktighet med att över huvud taget tillåta hemliga straffprocessuella tvångsmedel (se t.ex. prop. 1988/89:124 s. 57 f.) samt att sådana tvångsmedel alltid är omgärdade med särskilda rättssäkerhetsgarantier såsom krav på beslut av domstol.

Även om man skulle inta den ståndpunkten att polis och åklagare direkt med stöd av 28 kap. 14 § RB kan vidta också andra åtgärder än dem som anges i fingeravtrycksförordningen, framstår det mot den nu angivna bakgrunden som uppenbart att lagrummet inte ger stöd för ett förfarande av det här aktuella slaget.

Uno Hagelberg och Riksåklagaren hänvisar i sina yttranden också till ett antal fall i vilka JO har funnit att det inte är otillåtet med fotografering och videofilmning i polisverksamheten i brottsförebyggande syfte eller för spaningsändamål. Det finns på grund härav anledning att något kommentera besluten i fråga.

JO 1975 s. 138 avsåg polisens rätt att i hemlighet fotografera eventuella misstänkta på ett konditori. JO Wigelius, som kort berörde innehållet i 28 kap. 14 § RB, anförde att polisen även i annan utredande eller brottsförebyggande verksamhet torde vara berättigad att fotografera människor och händelser på allmänna platser. JO anförde vidare att det inte generellt kan krävas att de som fotograferas skall varskos om det eller underrättas efteråt.

Ärendet dnr 1530-1985 rörde videofilmning av deltagare i ett protestmöte och avskrevs av JO Wigelius, som därvid uttalade bl.a. att polisen har rätt att fotografera eller filma t.ex. protestmöten.

Ärendet dnr 87-1986 avsåg videofilmning i smyg av en person, när denne lämnade polishuset sedan åklagaren beslutat att häva anhållandet av honom. Kameran var placerad i en bil som hade parkerats vid polishusets entré.

Filmen skulle användas i konfrontationssyfte. Personen hade dessförinnan vägrat att medverka i en konfrontation. JO Wigelius anförde bl.a. att den i den föreliggande situationen valda metoden fick anses ha varit en berättigad åtgärd och att den, med hänvisning till 2 § polislagen (1984:387), fick anses inrymmas i de befogenheter som tillkommer polisen när den har att fullgöra sina uppgifter.

Omständigheterna i 1975 års ärende skiljer sig uppenbarligen så väsentligt från de nu aktuella att detta beslut inte kan tillmätas någon betydelse i sammanhanget. Inte heller beslutet från 1985 kan ge underlag för några närmare slutsatser, eftersom det här är fråga om ett s.k. avskrivningsbeslut. Tydligt är emellertid under alla förhållanden att det saknar relevans för den här aktuella frågeställningen.

Vad sedan gäller 1986 års beslut kan inledningsvis konstateras att det där inte rörde sig om filmning i brottsförebyggande syfte eller som ett led i allmän spaningsverksamhet. Det var i stället fråga om ett tvångsmedelsliknande förfarande som hade vidtagits i konfrontationssyfte under en förundersökning. Trots detta förefaller det som om några överväganden med utgångspunkt i rättegångsbalkens tvångsmedelsreglering inte gjordes i JO-ärendet. Av beslutet framgår att videofilmningen avsåg en person som hade vägrat att medverka i en konfrontation medan han var anhållen och att den ägde rum i omedelbar anslutning till att han frigavs. Man kan mot denna bakgrund föra ett resonemang om den i beslutet aktuella situationen av i princip samma slag som de överväganden med utgångspunkt i 28 kap. 14 § RB som har redovisats i det föregående. Det finns vidare skäl att erinra om Buggningsutredningens uttalanden om innebörden av artikel 8 i Europakonventionen såvitt gäller dold videofilmning av personer. Jag kan av nu angivna skäl inte komma till den slutsatsen att ett förfarande av det slag som prövades i 1986 års beslut skulle vara rättsenligt.

Jag vill avslutningsvis framhålla att det mot bakgrund bl.a. av de nyss nämnda uttalandena av Buggningsutredningen inte torde vara möjligt att utan vidare hävda att dold videofilmning av personer i situationer som ligger utanför det lagreglerade området generellt sett skulle vara en tillåten metod i polisens brottsbekämpande verksamhet.

Jag är sammanfattningsvis av den uppfattningen att det inte har funnits erforderligt författningsstöd för den videofilmning som varit föremål för bedömning i ärendet.

Förundersökningsledning och dokumentation

Som redan nämnts saknas helt dokumentation avseende beslutet om och genomförandet av filmningen. Den enda dokumentation som finns av det inträffade är dels ett kort omnämnande i innehållsförteckningen i förundersökningsprotokollet, dels själva videoupptagningen. Uppgifter om vem som fattade beslutet och om omständigheterna vid videoupptagningarna har framkommit först genom att upplysningar genom JO:s försorg har inhämtats från fyra olika myndigheter två år efter det att åtgärderna vidtogs. Några närmare detaljer om tillvägagångssättet har därvid inte framkommit.

Vid en förundersökning skall enligt 23 kap. 21 § första stycket RB protokoll föras över vad därvid förekommit av betydelse för utredningen. I 20 § andra stycket förundersökningskungörelsen (1947:948) (FuK) föreskrivs att det i protokollet skall antecknas bl.a. tid och plats för företagande av åtgärder under förundersökningen samt beslut och uppgifter rörande användande av tvångsmedel. I protokollet skall också antecknas vad i övrigt anses vara av betydelse att anteckna i protokollet. Protokollet skall enligt 22 § första stycket FuK avfattas så att det ger en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet.

JO har vid flera tillfällen understrukt betydelsen av att bestämmelserna om förundersökningsprotokolls innehåll följs noga (se t.ex. JO 1964 s. 120 och 1980/81 s. 79). Det har framhållits att ett omsorgsfullt fört förundersökningsprotokoll är av vikt inte endast för att registrera utredningsresultat och för att förbereda ett kommande brottmål utan även för kontroll av att allt har gått rätt till under förundersökningen. Detta är av värde för den enskildes rättssäkerhet men också för utredningspersonalen för det fall att klagomål framställs mot denna (se JO 1964 s. 128).

Carl-Johan Herting kan inte undgå kritik för att han inte dokumenterade beslutet att M.J. m.fl. i hemlighet skulle videofilmas på häktet. Han borde också ha sett till att närmare uppgifter om videoupptagningen dokumenterades i förundersökningsprotokollet.

Av utredningen framgår att Carl-Johan Herting, sedan han hade beslutat att M.J. och ytterligare tre personer skulle videofilmas i smyg med en dold kamera när de gick i en korridor på häktet, överlämnade ”de närmare praktiska arrangemangen” till polisen.

Åklagaren får, enligt 23 kap. 3 § andra stycket RB, under en åklagarledd förundersökning anlita biträde av polismyndigheten och uppdra åt en polisman att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet. I uppgiften att leda förundersökningen måste emellertid anses ingå inte endast det yttersta ansvaret för vilka utredningsåtgärder som bör eller inte bör vidtas utan principiellt också ett ansvar för på vilket sätt de genomförs (Fitger; Rättegångsbalken del 2, s. 23:19).

Med Carl-Johan Hertings utgångspunkt att åtgärden var tillåten ålåg det således honom – inte bara med tanke på det komplicerade rättsläget vad gäller användande av videofilmning i polisverksamheten utan också med hänsyn till att det var fråga om en synnerligen ovanlig åtgärd – att lämna den verkställande polismyndigheten närmare anvisningar om hur beslutet praktiskt skulle verkställas. Det kan i varje fall inte uteslutas att han, om han på ett sådant sätt hade ställts inför de praktiska konsekvenserna av sitt beslut, hade kommit till insikt om att förfarandets rättsenlighet kunde ifrågasättas.

Avslutning

Vad M.J. i övrigt anförde i sin anmälan motiverar inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Mina iakttagelser i detta ärende understryker vikten av att rättsläget såvitt gäller användandet av videofilmning som ett straffprocessuellt tvångsmedel

klarläggs av lagstiftaren. Med hänsyn till den stora betydelse som användningen av videoteknik har kommit att få i polisens arbete anser jag vidare, i likhet med Buggningsutredningen, att det kan finnas anledning för lagstiftaren att mera allmänt se över frågan om polisens användning av dold videofilmning. Jag överlämnar därför exemplar av detta beslut till Justitieutskottet och Regeringskansliet, Justitiedepartementet. 1999/2000:JO1

ChefsJO Eklundhs anmärkning: Bestämmelser om videofilmning av den som är anhållen eller häktad finns sedan den 1 juli 1999 i förordningen (1992:824) om fingeravtryck m.m., se SFS 1999:583.

Som bilaga till ovanstående beslut fogades ett av *chefsJO Eklundh* den 7 september 1995 meddelat beslut i ärendet dnr 1880-1993. I beslutet anfördes bl.a. följande.

Anmälan

I ett brev till JO framförde U.T. klagomål mot Polismyndigheten i Linköping och anförde bl. a. att myndigheten utan stöd i lag videofilmar gripna.

Utredningen

Ärendet remitterades till Polismyndigheten i Linköping och till Rikspolisstyrelsen för yttrande angående polisens författningsstöd för sådan videofilmning som anmälaren angett.

Polismyndigheten (tf. polismästaren Reinhold Larsson) yttrade bl.a. följande.

U.T. anhölls den sjunde maj 1993 misstänkt för stöld. I anslutning till anhållandet videofotograferades U.T. av polismyndighetens s.k. informationsman polisassistent Stefan Larsson. Larsson som är placerad på polismyndighetens spaningsavdelning har till uppgift att samla in så mycket material, information och kunskap som möjligt om särskilt brottsbenägna personer som opererar inom Linköpings polisdistrikt. I sin verksamhet använder Larsson bl. a. videofilmsupptagningar. Filmerna upptas på en rörlig videokamera och upptagningen görs när någon särskilt brottsaktiv är anhållen. Vid videoupptagningen filmas den anhållne framifrån och från sidorna. Han anmodas sedan att gå ca tio meter från utgångspositionen för att därefter återgå.

För att kunna vidta någon integritetskränkande åtgärd mot en enskild person krävs ett uttryckligt lagstöd. Polismyndighetens beslut att videofilma vissa anhållna personer är härlett ur stadgandet i 28 kap. 14 § rättegångsbalken. I paragrafens första stycke anges att "Av den som är anhållen eller häktad må fotografi och fingeravtryck tagas; han vare ock underkastad annan dylik åtgärd". Stadgandet tillåter således att fotografi eller annan dylik åtgärd fås av den som är anhållen.

Stadgandet får inte anses vara uttömmande avseende upptagningsmetoder, när enbart den vid rättegångsbalkens ikraftträdande kända metoden att fotografera anhållna och häktade personer exemplifieras. Utan det måste även anses att lagstiftaren lämnat ett visst mått öppet för den tekniska utvecklingen, genom att även tillåta annan dylik åtgärd. Det avgörande för stadgandets tillämpning på filmupptagning via video torde därigenom vara om det är en åtgärd som är mycket snarlik tagandet av ett fotografi.

Både fotografi och videoupptagning upptas med kamera. Fotografi upptas genom stillbildskamera. Videokameran däremot upptar en rörlig bild genom att sammanlänka cirka 25 stillbilder per sekund. Polismyndigheten anser att de båda upptagningsätten är likvärdiga och därigenom helt överensstämmande med rättegångsbalkens stadgande i 28 kap. 14 § 1 st.

Vid varje polisiärt ingripande måste det göras en bedömning huruvida åtgärden kan anses vara försvarlig med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Polismyndigheten har svårt att se att en videoupptagning kan utgöra ett större intrång eller skada än vad en ordinär stillbildsfotografering gör. Istället anser polismyndigheten att videoupptagningar ger en avsevärd fördel ur bevissynpunkt genom att bedömningen kan ske av rörliga bilder vilket resulterar i en mycket säkrare återgivning av "verkligheten" än vad stillbildsfotografier gör. Denna fördel kan lika väl innebära att en oskyldig frias som att en skyldig fälls och är därigenom mycket viktigt ur rättssäkerhetssynpunkt.

För att myndigheten skall kontinuerligt kunna utbilda och informera personalen om vilka personer som är mest brottsaktiva inom distriktet krävs en mycket omfattande dokumentation. I denna dokumentation ingår videoupptagningar som en mycket viktig del. Myndighetens behov får i detta fall anses vida överstiga den integritetskränkning som filmupptagningen kan innebära.

Vad U.T. och hans advokat avsett med att stöd för videofilmsupptagningen saknas, torde vara 28 kap. 14 § 2 st. Med stöd av detta stycke har kungörelsen (1947:950) om fingeravtryck m.m. utfärdats. Kungörelsen anger närmare föreskrifter om i vilka fall polismyndigheten har en skyldighet att ta fingeravtryck och fotografi. Den av polismyndigheten gjorda upptagningen är inte hänförlig till stadgandets andra stycke, utan till dess första stycke.

Rikspolisstyrelsen (biträdande rikspolischefen Ulf Karlsson) anförde bl. a. följande.

Att fotografera en person kränker enligt styrelsens uppfattning inte i sig någon av dennes grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Dock finns i 28 kap. 14 § rättegångsbalken (RB) bestämmelser om när fotografier får tas av personer inom ramen för en pågående förundersökning. Dessa bestämmelser anger under vilka förutsättningar en frihetsberövad person är skyldig att underkasta sig fotografering av polisen. Med fotografering likställs "annan dylik åtgärd", varmed alltså med nutida teknik torde få avses upptagning med videokamera.

Till den angivna bestämmelsen i 28 kap. 14 § RB anknyter föreskrifterna i fingeravtrycksförordningen (1992:824), vilka närmare anger under vilka omständigheter fotografi skall eller får tas av en person inom ramen för en brottsutredning. Styrelsen noterar att 2 § andra stycket i fingeravtrycksförordningen ger polisen tämligen vidsträckt befogenheter i den delen.

Dock torde de nu angivna bestämmelserna inte ha varit avsedda att ge generellt utrymme för polisen att tvångsvis fotografera eller videofilma personer enbart på den grunden att de är gripna för brott, låt vara att 2 § fingeravtrycksförordningen möjligen kan tolkas i den riktningen. Förutsättningen för att fotografering – eller videofilmning – skall få ske i fall av detta slag torde vara att åtgärden behövs för utredning av det brott i fråga om vilket gripandet skett (jfr JO 1975 s. 138).

En skyldighet att underkasta sig tagande av fingeravtryck eller något därmed jämförbart intrång i den enskildes kroppsliga integritet innebär en begränsning av det i 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) föreskrivna skyddet mot kroppsliga ingrepp (se t.ex. SOU 1975:5 s. 358 f.). Av 2 kap. 12 § första stycket RF följer att sådana begränsningar får göras endast genom lag. En skyldighet att underkasta sig tagande av fotografi eller någon därmed jämförbar åtgärd utgör under alla förhållanden ett sådant ingrepp i den enskildes personliga förhållanden som enligt 8 kap. 3 § RF kräver stöd i lag.

Sådant lagstöd finns i 28 kap. 14 § första stycket rättegångsbalken (RB). Enligt första meningen i detta lagrum får fotografi och fingeravtryck tas av den som är anhållen eller häktad. En sådan person får också underkastas ”annan dylik åtgärd”. Av lagrummets andra mening följer att även andra personer än sådana som är anhållna eller häktade kan bli föremål för åtgärder av det slag som avses i paragrafen. En förutsättning i dessa fall är att åtgärden behövs för utredning om ett visst brott som kan följas av fängelse.

I paragrafens andra stycke anges att närmare bestämmelser om de åtgärder som åsyftas i första stycket meddelas av regeringen. Sådana bestämmelser finns sedan den 1 augusti 1992 i förordningen (1992:824) om fingeravtryck m.m. (fingeravtrycksförordningen).

I förordningens 2 och 4 §§ föreskrivs bl. a. följande.

2 § Fingeravtryck och fotografi skall, med stöd av föreskrifterna i 28 kap. 14 § rättegångsbalken, tas av den som har

1. häktats som misstänkt för brott,
2. anhållits som misstänkt för brott, om den anhållne är okänd och undandrar sig att uppge namn, hemvist eller födelsetid eller lämnar uppgifter om dessa förhållanden som kan antas vara osanna,
3. anhållits som misstänkt för brott, om fingeravtryck eller fotografi kan behövas för att utreda om den anhållne begått brottet eller något annat brott eller annars för att få till stånd erforderlig utredning eller om den anhållne anses farlig för den allmänna säkerheten eller laglydnaden.

Om det behövs för att utreda brott på vilket fängelse kan följa, får fingeravtryck och fotografi tas också av den som misstänks för brottet utan att vara anhållen eller häktad för detta samt av den som inte är misstänkt för brottet.

4 § Av den som är anhållen eller häktad som misstänkt för brott får avtryck tas också av hand eller fot. Detsamma gäller i fråga om annan person om det behövs för att utreda brott på vilket fängelse kan följa.

Fingeravtrycksförordningen ersatte kungörelsen (1947:950) om fingeravtryck m.m. Innehållet i denna skilde sig i de här aktuella hänseendena inte i sak från de nu gällande reglerna.

Bedömning

Det kan inledningsvis konstateras att videotekniken i så hög grad skiljer sig från fotografisk teknik att rätt att tvångsvis videofotografera sådana personer som avses i 28 kap. 14 § RB inte kan anses följa direkt av reglerna om tagande av fotografi. Ingen av remissinstanserna har heller företrätt en sådan

uppfattning. De har i stället till stöd för polismyndighetens förfarande pekat på vad som sägs i paragrafens första stycke om ”annan dylik åtgärd”.

I förarbetena till lagrummet har inte berörts vad som avses med detta uttryck. Man kan därför inte med säkerhet säga om lagstiftaren har åsyftat endast sådana åtgärder som var kända vid lagrummets tillkomst eller om man också har velat lämna fältet öppet t.ex. för ny teknik. Det kan därför enligt min mening i varje fall inte utan vidare uteslutas att videoupptagningar skall anses vara omfattade av uttrycket. Man kan å andra sidan inte bortse från att många människor förmodligen anser det vara avsevärt mer integritetskränkande att tvångsvis avbildas med videoteknik än att få sitt fotografi taget.

Även om man skulle inta den ståndpunkten att användandet av videoteknik är en sådan annan åtgärd som åsyftas i 28 kap. 14 § RB är det emellertid inte därmed sagt att polismyndighetens sätt att använda sådan teknik har rättsligt stöd. Av avgörande betydelse för hur man skall ställa sig till denna fråga är nämligen härutöver vem som av lagstiftaren har tillagts rätten att tolka lagrummet i detta hänseende. Man har vid denna bedömning att utgå från den lagstiftningsteknik som har använts i sammanhanget.

Som redan har nämnts finns närmare bestämmelser om de åtgärder som avses i 28 kap. 14 § första stycket RB i fingeravtrycksförordningen. Lagreglerna i ämnet tillkom före ikraftträdandet av 1974 års regeringsform och bestämmelsen i paragrafens andra stycke omfattas därmed av föreskriften i punkt 6 i övergångsbestämmelserna till regeringsformen om giltigheten av äldre bemyndiganden; den framstår emellertid numera till följd av sin avfattning och sitt sakliga innehåll som ett s.k. kvasibemyndigande (Broomé–Eklundh, Den nya grundlagens igångsättning och erfarenheterna inom kanslihuset, Statsvetenskaplig Tidskrift 1976 s. 41). Ett sådant ”bemyndigande” innebär inte att normgivningskompetens överflyttas från riksdagen till regeringen, utan det utgör endast en erinran om att lagstiftaren har avsett att regeringen inom den grundläggande lagregelns ram skall fylla ut denna med mera detaljerade föreskrifter, något som den efter tillkomsten av 1974 års regeringsform kan göra med stöd av sin direkt på bestämmelsen i 8 kap. 13 § första stycket 1 grundade rätt att besluta föreskrifter om verkställigheten av lag.

Den nu nämnda typen av lagstiftningsteknik används numera inom det s.k. obligatoriska lagområdet, dvs. den del av det i regeringsformen fastlagda området för riksdagens normgivningsmakt där normgivningsbefogenhet inte kan delegeras men där det ibland trots detta kan finnas ett behov av att låta regeringen eller en förvaltningsmyndighet meddela materiella föreskrifter. Tekniken är särskilt frekvent på skatterättens område men den används i viss utsträckning också inom andra rättsområden (se t.ex. 1 kap. 3 e § och 2 kap. 4 § femte stycket RB och därtill anslutande föreskrifter i förordningarna [1979:572 och 1979:569] med tingsrätts- respektive hovrättsinstruktion). Den innebär som nyss nämnts att den lagregel, som är den grundläggande föreskriften i regleringen och som innehåller kvasibemyndigandet, anger gränserna för den del av det totala regelkomplexet som lagstiftaren har lämnat öppen och som därför kan beslutas av regeringen eller efter

bemyndigande av denna av en förvaltningsmyndighet i form av verkställighetsföreskrifter (se Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 2:a uppl. s. 131 ff., särskilt s. 151–154).

Bestämmelserna i fingeravtrycksförordningen, som tillkom år 1992, är att betrakta som sådana föreskrifter om verkställigheten av lag som nu har nämnts. De avser ett ämne i fråga om vilket riksdagens normgivningskompetens inte kan delegeras och de anger, inom den allmänna ram som anges i lagtexten, mera i detalj vad som skall gälla i fråga om sådana åtgärder som avses där. Om de preciseringar i förordningen som avser förutsättningarna för åtgärderna kan generellt sägas att de är resultatet av en avvägning mellan effektivitetsintresset och hänsynen till den enskildes integritet. Förordningen reglerar vidare vissa åtgärder som inte uttryckligen nämns i rättegångsbalken men som uppenbarligen har ansetts falla in under uttrycket annan dylik åtgärd, nämligen tagande av hand- och fotavtryck. Dessa förfaranden får anses vara jämförbara med tagande av fingeravtryck. Någon med fotografi jämförd åtgärd anges däremot inte i förordningen.

Det är tydligt att det gynnar förutsebarheten i rättstillämpningen och därmed också den enskildes rättssäkerhet, om regelsystemet utformas på sådant sätt att verkställighetsföreskrifterna ger ett uttömmande besked om vad som skall gälla inom det område som avses med regleringen. Normalt torde också lagstiftarens avsikt, när den nu nämnda tekniken kommer till användning, ha varit att den tolkning av den grundläggande lagregeln som erfordras för att denna skall kunna tillämpas på ett ändamålsenligt sätt i sin helhet skall göras av regeringen i verkställighetsföreskriftens form. Någon av myndigheterna gjord direkttillämpning av en viss lagregel vid sidan av verkställighetsföreskrifterna är således inte tänkt att förekomma.

Detta synsätt avspeglas t.ex. på ett tydligt sätt i förarbetena till den numera upphävda bestämmelsen i 21 kap. 21 § brottsbalken (SFS 1975:667), som undantog krigsmän med civil tjänstgöring från ansvar enligt kapitlet ”enligt vad regeringen närmare föreskriver”. Lagrådet ansåg (prop. 1975:78 s. 248) att gränserna för paragrafens tillämpningsområde inte kunde bestämmas av regeringen genom verkställighetsföreskrifter, varför de nämnda orden borde utgå och paragrafen i varje särskilt fall bli föremål för tolkning i vanlig ordning. Departementschefen, som inte var beredd att tillmötesgå Lagrådet på denna punkt, uttalade för sin del (a. prop. s. 255) att det knappast var möjligt att i lagtexten åstadkomma en tillräcklig precisering av ett visst i sammanhanget använt begrepp, samtidigt som det inte borde komma i fråga att lämna åt rättstillämpningen att i varje särskilt fall tolka dettas innebörd.

Det ligger enligt min mening redan mot denna bakgrund närmast till hands att tolka regleringen i 28 kap. 14 § RB på så sätt att lagstiftaren genom denna har överlämnat åt regeringen ensam att ange vilka åtgärder som kan jämföras med dem som anges direkt i lagen. En sådan ståndpunkt vinner emellertid stöd också av förarbetena till bestämmelsen. Processlagberedningen uttalade följande i fråga om förhållandet mellan lagregeln och kompletterande föreskrifter meddelade i administrativ ordning (SOU 1938:44 s. 332).

I kungörelsen den 19 november 1920 om fingeravtryck å häktade m.m. meddelas vissa föreskrifter om att fingeravtryck skall tagas å personer, som häktats eller anhållits såsom misstänkta för brott; enligt kungörelsen må av sådan

person även tagas fotografi. Det kan emellertid vara av vikt, att dylika åtgärder kunna vidtagas även beträffande annan än den som är anhållen eller häktad. Att helt överlämna frågan härom till reglering i administrativ ordning synes med hänsyn till åtgärdernas beskaffenhet mindre lämpligt. I lagen torde därför böra upptagas allmänna föreskrifter, i vilka fall dylik åtgärd må vidtagas, varemot de närmare bestämmelser, som erfordras därom, böra meddelas i administrativ väg.

Av detta uttalande kan man dra den slutsatsen att skälet till att regler i ämnet togs in i rättegångsbalken var att man av rättssäkerhetsskäl ville dra upp vissa gränser för regeringens möjligheter att med stöd av reglerna i den då gällande regeringsformen besluta föreskrifter i saken. De överväganden som redovisas i sammanhanget är väsentligen av samma slag som de som ligger till grund för den nyss nämnda lagstiftningstekniken med kvasibemyndiganden och materiella verkställighetsföreskrifter. Det finns däremot inte någonting som tyder på att lagstiftaren på det aktuella området har velat ge de rättstillämpande myndigheterna direkt på lagen grundande befogenheter som sträcker sig utöver vad som framgår av de av regeringen beslutade bestämmelserna.

Det kan tilläggas att Ekelöf vid sin behandling av den aktuella regleringen utan närmare kommentar utgår från att de åtgärder som kan komma i fråga med stöd av denna är tagande av fotografi, fingeravtryck samt avtryck av hand och fot, dvs. sådana åtgärder som uttryckligen nämns i fingeravtrycksförordningen (Rättegång III, 6:e uppl. s. 79).

Det har i rättstillämpningen ansetts att det finns ett visst utrymme för myndigheterna att tillämpa en lagregel direkt vid sidan av därtill anknytande verkställighetsföreskrifter (se Strömberg, a.a. s. 155 ff. och där nämnda rättsfall). Regeringsrätten har i RÅ 1983 1:85 I uttalat att det generellt torde gälla att verkställighetsföreskrifter inte avskär förvaltningsmyndigheterna från rätt och – i vissa lägen – skyldighet att direkt tillämpa lagreglerna. I det aktuella rättsfallet fann Regeringsrätten emellertid med hänsyn till lagstadsandets avfattning att Riksförsäkringsverkets verkställighetsföreskrifter fick anses på ett uttömmande sätt ange lagrummets tillämpningsområde och att något utrymme för tolkning av lagen vid sidan av dessa därför inte fanns. Regeringsrätten har därefter vid några tillfällen tillämpat lagtexten direkt med frångående av utfärdade verkställighetsföreskrifter. Det har i de flesta av dessa fall varit fråga om skatterättsliga regler där verkställighetsföreskrifterna har meddelats av Riksskatteverket. Strömberg (a.a. s. 157) gör för sin del den bedömningen att samtliga rättsfall har gällt undantagssituationer där särskilda omständigheter har kunnat åberopas som skäl för avvikelser från en huvudregel.

Den slutsats man kan dra av de nu nämnda avgörandena sträcker sig enligt min mening inte längre än att frågan om en lagregel som har kompletterats med verkställighetsföreskrifter kan direkt tillämpas av myndigheterna eller ej får besvaras utifrån en tolkning av det samlade regelsystemets innebörd i varje särskilt fall, och att utgångspunkten för denna tolkning skall vara att lagstiftaren normalt inte har avsett att myndigheterna skall tillämpa lagregeln vid sidan av verkställighetsföreskrifterna.

Av vad jag har sagt i det föregående framgår att jag är av den uppfattningen att en sådan tolkning i det här aktuella fallet leder till att den rätts-tillämpning som ligger till grund för polismyndighetens rutin att videofilma vissa frihetsberövade personer i varje fall kan ifrågasättas. Den rättsliga problematiken i sammanhanget är emellertid komplicerad, och jag anser mig därför inte kunna kritisera någon befattningshavare vid polismyndigheten för den lagtolkning som myndigheten har åberopat till stöd för sitt förfarande. Om man tolkar regelsystemet på det sätt som remissinstanserna gör framstår det av rättssäkerhetsskäl som naturligt att man vid bedömningen av frågan i vilka fall man bör kunna göra sådana upptagningar hämtar ledning i fingeravtrycksförordningens regler om tagande av fotografi.

Med anledning av vad Rikspolisstyrelsen har uttalat i sitt remissvar vill jag uttala att det såväl av 28 kap. 14 § första stycket RB som av 2 § andra stycket och 4 § andra meningen fingeravtrycksförordningen klart framgår att den som endast är gripen som misstänkt för ett brott inte får bli föremål för någon sådan åtgärd som avses med regleringen annat än om det behövs för att utreda ett brott på vilket fängelse kan följa.

Den oklarhet i fråga om rättsläget som jag har påtalat i det föregående är enligt min mening inte godtagbar. Metodutvecklingen på det aktuella området bör avspeglas i regelsystemet på sådant sätt att detta – genom uttryckliga regler i rättegångsbalken eller fingeravtrycksförordningen – på ett uttömmande sätt anger vilka åtgärder som får företas och under vilka förutsättningar de får förekomma. Det är t.ex. inte självklart att rätten att videofilma en person skall vara lika vidsträckt som rätten att ta ett fotografi av honom. Om man tolkar den nu gällande regleringen på det sätt som remissinstanserna har gjort är i själva verket det motsatta förhållandet fallet.

Jag överlämnar av nu angivna skäl detta beslut till justitieutskottet och Justitiedepartementet.

Kritik mot polischef för dennes agerande i samband med en brottsutredning där han själv var målsägande

(Dnr 4860-1997)

Initiativet

En artikel i tidningen Göteborgs-Posten den 3 december 1997 hade rubriken ”Polischefens däck försvann. Då bad han tekniska roteln att göra brottsplatsundersökning”. Enligt artikeln skulle chefen för länskriminalpolisen vid Polismyndigheten i Göteborgs och Bohus län, polismästaren Lars Berg, den 22 november 1997 ha ringt till tekniska roteln och bett om en teknisk brottsplatsundersökning med anledning av att fyra vinterdäck hade stulits ur hans garage.

Med anledning av uppgifterna i artikeln beslutade *chefsJO Eklundh* den 10 december 1997 att i ett initiativärende ta upp Lars Bergs agerande till utredning.

Utredning

1999/2000:JO1

Polismyndigheten i Göteborgs och Bohus län anmodades att lämna upplysningar i frågan om de förhållanden som hade redovisats i tidningsartikeln var korrekt återgivna och, om så var fallet, avge yttrande om lämpligheten av att Lars Berg initierade utredningsåtgärder rörande ett brott där han var målsägande.

Polismyndigheten i Västra Götaland (länspolismästaren Ann Charlotte Norrás) kom in med yttrande. Till yttrandet hade bifogats ett yttrande från Lars Berg samt en vid polismyndighetens disciplinenhet upprättad promemoria med upplysningar inhämtade från chefen för tekniska roteln, Rolf Johansson, samt en tjänsteanteckning med upplysningar inhämtade från kriminalinspektören vid kriminaljouren, Margareta Kron. Till yttrandet hade vidare fogats en kopia av den av Lars Berg gjorda anmälan om stöld (K 122659-97). Polismyndighetens yttrande innehöll följande.

Polismyndigheten konstaterar inledningsvis, att huvuddelen av uppgifterna i den aktuella tidningsartikeln synes vara riktigt återgivna.

Händelseförloppet kan sammanfattningsvis beskrivas enligt följande:

Torsdagen den 20 november 1997 upptäcker Berg att inbrott och stöld förevarit i ett av honom disponerat garage. Berg avvaktar med anmälan. Under fredagen den 21 november 1997 tar Berg kontakt med chefen för tekniska roteln och anställer förfrågningar om spårsäkring. Kriminaltekniker ställs till förfogande. Efter detta inger Berg formellt anmälan om stölden. Anmälan skrivs in först lördagen den 22 november 1997 sedan Berg inkommit med viss komplettering. Brottplatsundersökning sker under eftermiddagen den 21 november 1997.

Polismyndigheten anser inte att bedömningsunderlaget utgör grund för antagande att Berg erhållit någon särbehandling på grund av sin ställning. Här har särskilt de upplysningar som lämnats av kriminalkommissarie Rolf Johansson beaktats.

Polismyndigheten övergår sedan till frågan om lämpligheten av att Berg som målsägande initierat vissa utredningsåtgärder.

Av 4 kap. 13 § 1 st 1 p rättegångsbalken framgår klart att domare är jävig att handlägga mål om han själv är part eller eljest har del i saken eller av dess utgång kan vänta synnerlig nytta eller skada. I 7 kap. 6 § rättegångsbalken stadgas att allmän åklagare ej må ta befattning med förundersökning eller åtal för brott om omständigheter föreligger som skulle utgöra jäv mot domare. Av 7 kap. 9 § rättegångsbalken framgår att 6 § också är tillämplig på polismyndighet och polisman.

I förevarande fall har Berg varit utsatt för brott och intar därför ställning som part. Berg har ingivit anmälan först kl 14.55 den 21 november 1997. Innan dess har emellertid beslut tagits om brottplatsundersökning. Även om Berg och chefen för tekniska roteln i vissa avseenden har olika uppfattning om hur beslutet om brottplatsundersökning kom till får det anses klart att Berg initierat frågan om spårsäkringen. Polismyndigheten är av den uppfattningen, att Berg inte borde ha tagit kontakt med chefen för tekniska roteln. Berg skulle i likhet med andra målsägande ha ingivit anmälan och i samband med detta hemställt om spårsäkring. Det hade ankommit på den polisiära undersökningsledaren att fatta beslut i sådan fråga.

I ett beslut den 25 mars 1999 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bedömning

1999/2000:JO1

Av utredningen framgår att Lars Berg den 21 november 1997 tog kontakt med chefen för tekniska roteln, Rolf Johansson, med anledning av att han dagen innan hade upptäckt att någon hade stulit däck ur hans garage samt att han därvid rådgjorde med denne om det fanns skäl för en brottsplatsundersökning. Sedan beslut om sådan undersökning hade fattats samma dag, gjorde Lars Berg en formell anmälan om stölden.

Lars Berg har i sitt yttrande huvudsakligen uppehållit sig vid omständigheterna vid brottet och frågan om det fanns skäl att företa en brottsplatsundersökning i det aktuella fallet. Rolf Johansson har uppgett att inga andra åtgärder åsidosattes med anledning av brottsplatsundersökningen i Lars Bergs garage. Jag har inte någon anledning att uttala mig i frågan om undersökningen var en lämplig utredningsåtgärd eller inte, och det var inte heller denna fråga som föranledde mig att inleda en utredning med anledning av det inträffade.

Eftersom stölden avsåg egendom som tillhörde Lars Berg intog han ställning som målsägande och han hade därmed uppenbarligen ett personligt intresse i saken. En bestämmelse om jäv för polismyndigheter och polismän finns i 7 kap. 9 § rättegångsbalken (RB). Enligt denna skall reglerna om åklagarjäv i 7 kap. 6 § RB tillämpas också beträffande polismyndigheter och polismän som har att vidta åtgärder eller meddela beslut enligt rättegångsbalken. Bestämmelserna i 7 kap. 6 § RB hänvisar i sin tur till reglerna om domarjäv, som återfinns i 4 kap. 13 § RB. En domare är enligt denna paragrafs första stycke punkten 1 jävig att handlägga mål om han själv är part eller eljest har del i saken eller av dess utgång kan vänta synnerlig nytta eller skada.

Vad som framkommit om Lars Bergs kontakt med Rolf Johansson ger inte grund för att hävda att Lars Berg har tagit befattning med brottsutredningen på det sätt som åsyftas i rättegångsbalkens regler om jäv för polismän. Uppenbart är emellertid att han gett uttryck för ett intresse av att få till stånd en brottsplatsundersökning med anledning av det brott som han hade blivit utsatt för. Jag anser i likhet med polismyndigheten att Lars Berg inte borde ha tagit kontakt med Rolf Johansson på det sätt som skedde. Hans förfarande framstår som särskilt olämpligt med hänsyn till att han i sin egenskap av chef för länskriminalpolisen var Rolf Johanssons närmaste överordnade. Jag delar således myndighetens uppfattning att Lars Berg, i likhet med vad som gäller för andra målsägande, skulle ha framfört sina synpunkter på behovet av en brottsplatsundersökning först i samband med att han gjorde en formell anmälan om stölden och att det sedan fick ankomma på den ansvarige förundersökningsledaren att ta ställning i frågan. Det inträffade ger mig anledning att understryka vikten av att en befattningshavare vid en myndighet inte uppträder på ett sätt som ger ett intryck av att han utnyttjar sin ställning vid myndigheten till att få en särskilt förmånlig behandling av denna.

Fråga om när polismyndighet skall ta kontakt med åklagare för att bereda denne tillfälle att överta förundersökningsledarskap och därmed sammanhängande frågor om användande av tvångsmedel (i fallet s.k. personell husrannsakan i samband med en gisslansituation) 1999/2000:JO1

(Dnr 99-1998)

Bakgrund och utredning

I en anmälan till JO ifrågasattes Polismyndighetens i Dalarna, polisområde Mora, agerande i samband med att en kvinna avled i Mora den 3 januari 1998.

Från Åklagarkammaren i Falun infordrades handlingar ur akten i ärende C-9-4671-97 och från Polismyndigheten i Dalarna, polisområde Mora infordrades anteckningar som fördes i samband med de åtgärder/insatser som gjordes vid den aktuella händelsen. Muntliga upplysningar inhämtades från den åklagare som handlade ärendet den 3 januari 1998. Slutligen infordrades det insatsprotokoll som upprättades i samband med händelsen.

Vid granskningen av de inhämtade handlingarna konstaterades att ärendet avsåg två med varandra gifta personer som ansökt om äktenskapsskillnad. Kvinnan gjorde den 21 november 1997 en polisanmälan mot mannen för misshandel och olaga hot. Mannen gjorde en motanmälan för grov misshandel. Den 22 november 1997 inkom en anmälan mot mannen angående olaga vapeninnehav. Med anledning av den anmälan genomfördes husrannsakningar i bostäder och i en affärslokal. Polisen erhöll under november 1997 ytterligare uppgifter om bråk mellan parterna. Den 28 november 1997 beslutades om besöksförbud för mannen. I början av december 1997 gjorde kvinnan anmälan om att mannen överträtt besöksförbudet ett antal gånger. Förundersökning inleddes och kvinnan tilldelades den 10 december 1997 ett trygghetslarm. Den 22 december 1997 inkom en begäran om utvidgat besöksförbud till Åklagarkammaren i Falun. Kvinnan hördes i ärendet. Den 29 december 1997 inkom nya anmälningar varvid kvinnan gjorde gällande att besöksförbudet överträtts vid ett stort antal tillfällen. Mannen skulle bl.a. vid ett flertal tillfällen ha passerat utanför den affärslokal som kvinnan innehade. Den 30 december 1997 kl. 19.15 inkom ytterligare en anmälan om att mannen överträtt besöksförbudet. Samma dag anhöll åklagare mannen i sin frånvaro varefter han efterlystes.

Den 3 januari 1998 kl. 09.12 använde kvinnan sitt trygghetslarm. Den polispersonal som mottog larmet hörde en man och en kvinna bråka våldsamt. Klockan 09.15 beordrades därför polis till den aktuella affärslokalen. Genom att ringa upp kvinnans mor kl. 09.17 fick polisen bekräftat att kvinnan befann sig i affärslokalen. Polisen beslutade kl. 09.25 med stöd av polislagen att gå in i affärslokalen. Inbrytningen fick avbrytas eftersom mannen hotade att döda kvinnan om polisen tog sig in i lokalen och det sedan tidigare var känt för polisen att mannen kunde vara beväpnad med handeldvapen. Inbrytningsförsöket avbröts kl. 09.40.

Polisen vidtog därefter ett antal ytterligare åtgärder, såsom att infordra förstärkningsvapen, rekvirera ytterligare polispatruller från länet, bestämma brytpunkt, informera ambulans och räddningstjänst om läget, kontakta anförvanter till makarna, vilka ombads att ta sig till Mora, informera länspolismästaren om läget, öppna poliskontoret i Mora, kontakta den misstänktes advokat, informera chefen för kriminalavdelningen och efterfråga en eventuell förhandlare. Jourhavande åklagare informerades kl. 13.45 om att mannen, som var anhållen i sin frånvaro som misstänkt för andra brott, fanns i affärslokalen. Åklagaren beslutade därefter att anhålla mannen som misstänkt för människorov och beslutade vidare om personell husrannsakan i affärslokalen. Enligt insatsprotokollet var detta den första kontakten med åklagare i saken.

Ärendet remitterades till Polismyndigheten i Dalarna för upplysningar och yttrande över varför åklagare kontaktades först i samband med beslutet om anhållande för människorov trots att den misstänkte var anhållen i sin frånvaro för annat brott. Remissen avsåg också frågan vilka möjligheter till ingripande mot den misstänkte som övervägdes under de timmar som polisen agerade utan kontakt med åklagare.

Polismyndigheten i Dalarna (länspolismästaren Mats Vangstad) kom in med ett yttrande till vilket hade fogats upplysningar från polisinspektören Folke Hansson samt ett åtgärdsblad och insatsprotokoll.

Mats Vangstad

Då polismyndighetens länskommunikationscentral kl 09.12 den aktuella dagen uppmärksammades på att ett s k trygghetslarm utlösts i en lokal i Mora, beslutade vakthavande befäl att husrannsakan skulle företas i den aktuella lokalen med stöd av 21 § polislagen.

Åtgärden fullföljdes dock inte, eftersom polispatrullen vid sitt försök att bereda sig tillträde till lokalen möttes av hot om våld från gärningsmannens sida mot den kvinna som försetts med ifrågavarande larm. Denne uppgav att han skulle döda sin gisslan om polismännen inte upphörde med försöket att ta sig in. Polismännen uppfattade hotet som så reellt att de drog sig tillbaka.

Det fanns anledning misstänka att förövaren var den tidigare anhållne S.M. eller av denne lejd person, men det bör understrykas att polisen i det inledande skedet inte med säkerhet kunde fastställa att gärningsmannen var identisk med S.M. Denna insikt uppenbarades först successivt under dagen i takt med att S.M:s advokat och anhöriga tilläts tala med honom via den telefonförbindelse som efterhand kunde etableras.

Efter den första patrullens försök att bereda sig tillträde till lokalen företogs en frysning av läget för att metodiskt utforma fortsatta åtgärder i avvaktan på beslut av beredskapshavande polischef och därpå följande resursupplyggnad. Beredskapshavande polischef infann sig på platsen vid 10.30-tiden för att orientera sig om läget och bildade därefter stab i Mora polishus. Han övertog ledningen av insatsen kl 11.08.

Polisens taktik i detta läge inriktades på förhandlingar med gärningsmannen i syfte att uppnå ett frigivande av den person som denne påstod sig ha som gisslan, och att gärningsmannen frivilligt skulle lämna lokalen. Några tvångsåtgärder som krävde åklagarbeslut bedömdes inte vara aktuella.

När polisledningen på grund av den successivt inflytande informationen vid tolvtiden med tillräcklig säkerhet kunde identifiera gärningsmannen som S.M., gavs inspektör Folke Hansson uppdraget att underrätta jourhavande åklagare eftersom åklagarmyndigheten tidigare fattat ett beslut att anhålla

S.M. i dennes frånvaro. Som framgår av bifogad promemoria kunde jourhavande åklagare inte omedelbart nås på angivet telefonnummer. Först kl 13.50 etablerades kontakt med åklagaren. 1999/2000:JO1

I förevarande ärende har händelseförloppet utvecklats under drygt två och en halv timmes tid innan försök till underrättelse av åklagare gjordes. Enligt myndighetens uppfattning bör detta tidsspänn bedömas utifrån det faktum att händelsen inträffade en lördag förmiddag samt på en ort som inte omedelbart disponerar polisiära resurser tillräckliga för en insats av aktuellt slag. Dessa omständigheter ställde stora krav på den polisiära organisationen avseende en snabb och effektiv resursuppbyggnad. Mot den bakgrunden kan det inte ses som anmärkningsvärt att åklagarkontakten inte prioriterats, särskilt med beaktande av polisledningens bedömning att åklagaren inte kunde bidra till en lösning av den akuta situationen.

Vid en samlad bedömning finner polismyndigheten inte skäl att rikta kritik mot enskilda tjänstemäns agerande vid händelsen den 3 januari 1998.

Folke Hansson

Undertecknad kallades till tjänstgöring aktuell dag och kom till polisstationen i Mora, omkring 11.30.

Då fanns pme Kent Ljung och kommissarie Jan-Erik Skarp i tjänst.

Någon gång omkring 12.00–12.30 försökte undertecknad att ta kontakt med jourhavande åklagare för att lämna denne information om vad som var på gång. Åklagaren gick ej att få tag på. Senare kom inspektör Conny Björklund i kontakt med honom. Undertecknad visste av att den misstänkte var anhållen sedan tidigare.

I ett beslut den 2 mars 1999 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bedömning

Den fråga som är föremål för bedömning i ärendet är om polisen i samband med den aktuella händelsen på ett riktigt sätt beaktat åklagarens roll som förundersökningsledare och beslutsfattare vid hanteringen av frågor om anhållande och husrannsakan.

Som framgår av redogörelsen i det föregående beslutade polisen i inledningsskedet att bereda sig tillträde till den aktuella lokalen med stöd av 21 § polislagen (1984:387). Detta lagrum avser situationer där det finns anledning att anta att någon i hus, rum eller annat ställe har avlidit, är medvetlös eller annars oförmögen att tillkalla hjälp. Inbrytningsförsöket avbröts emellertid eftersom polisen fick klart för sig att det förelåg en gisslansituation.

Av utredningen framgår att kvinnan under hösten 1997 vid ett flertal tillfällen hade varit i kontakt med polisen med anledning av bråk med mannen. Det framgår vidare att hon hade tilldelats ett trygghetslarm och att mannen hade meddelats besöksförbud. Kvinnan polisanmälde ett flertal överträdelser av besöksförbudet och mannen var med anledning härav från den 30 december 1997 anhållen i sin frånvaro. Under hösten 1997 hade också företagits husrannsakingar bl.a. i den aktuella affärslokalen för eftersökande av handeldvapen som mannen misstänktes inneha.

Det borde därför i ett mycket tidigt skede av händelseförloppet den 3 januari 1998 ha stått klart för polisen på platsen att den man som höll

kvinnan inspärrad och som hade föranlett henne att använda sitt trygghetslarm med största sannolikhet var identisk med den man för vars skull hon hade tilldelats larmet och som var anhållen i sin frånvaro för överträdelse av besöksförbud. Polisen borde därför ha agerat utifrån den förutsättningen att denne man var i varje fall skäligen misstänkt för människorov.

Enligt 23 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken (RB) skall åklagaren, när saken inte är av enkel beskaffenhet, överta förundersökningsledningen så snart det finns någon som är skäligen misstänkt för brottet. Förundersökningen kan övertas av åklagare även om det inte finns någon skäligen misstänkt när det är påkallat av särskilda skäl.

Enligt min mening borde polisen ha kontaktat åklagare så snart det stod klart att det förelåg en gisslansituation. Åklagaren hade genom en sådan kontakt beretts tillfälle att överta förundersökningsledarskapet avseende den nya brottsligheten och att därvid fatta beslut i de tvångsmedelsfrågor som kunde uppkomma och i övrigt ge direktiv för den fortsatta förundersökningen. Nu dröjde det i stället omkring tre timmar innan polisen gjorde ett första försök att kontakta åklagaren. Ett sådant dröjsmål är inte acceptabelt.

En fråga som krävde ställningstagande av åklagare var om den man, som höll kvinnan som gisslan och av allt att döma var identisk med den man som var anhållen i sin frånvaro för överträdelse av besöksförbud, skulle anhållas också med anledning av den nya brottsmisstanken. I och med att beslutet om husrannsakan med stöd av 21 § polislagen inte kunde verkställas på grund av mannens hot uppkom vidare en fråga om de rättsliga förutsättningarna för att ta sig in i den lokal där mannen befann sig. De regler som därvid aktualiserades var bestämmelserna i 28 kap. 2 § RB om s.k. personell husrannsakan. För eftersökande av den som skall gripas, anhållas eller häktas, hämtas till förhör eller till inställelse vid rätten eller underkastas kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får enligt detta lagrum husrannsakan företas hos honom eller hos någon annan om det finns synnerlig anledning att anta att den sökte uppehåller sig där.

Förordnande om husrannsakan meddelas, förutom i vissa undantagsfall som inte är tillämpliga här, av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten (28 kap. 4 § RB). En polisman får företa husrannsakan utan sådant förordnande endast om det är fara i dröjsmål. Efter det att polisen hade fryst läget på platsen kan det inte anses ha förelegat fara i dröjsmål. Genom att polisen dröjde med att underrätta åklagaren om det inträffade kom denne att undandras möjligheten att på ett tidigt stadium ta ställning till om personell husrannsakan skulle göras.

Det kan inte godtas att polisen som i detta fall agerar i flera timmar på egen hand utan att ge åklagaren möjlighet att inträda som förundersökningsledare eller ens informera denne om att man förhandlar med en i sin frånvaro anhållen person som har tagit gisslan.

Vad som kommit fram i övrigt ger mig inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande.

Fråga om fullgörande av skyldighet att underrätta
vårdnadshavare enligt 5 § lagen (1964:167) med särskilda
bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL)

1999/2000:JO1

(Dnr 1186-1998)

Bakgrund och utredning

I en anmälan till JO riktades kritik mot Polismyndigheten i Kalmar län, polisområde Västervik, närpolisområde Vimmerby, för handläggningen av förundersökning mot en 15-årig pojke, T. Anmälaren, far till T., uppgav bl.a. att varken han eller T:s mor hade underrättats om att deras son var misstänkt för brott eller kallats till förhör som hölls med denne.

Av de granskade handlingarna framgick bl.a. följande. Misstankarna mot T. avsåg dels brott mot alkohollagen (vilket togs upp i en anmälan den 15 januari 1998), dels misshandel vid två tillfällen (vilka brott anmäldes den 18 januari och den 3 februari 1998). Den 23 januari inträdde åklagare som förundersökningsledare. Polisinspektören Karin Andrae Bittner var handläggare. Den 17 februari hölls ett förhör med T. såsom misstänkt för brott mot alkohollagen. Samma dag hördes T. avseende misstankarna om misshandel. Vid förhören var en representant för socialförvaltningen närvarande. Den 2 april hördes T. på nytt angående misstankarna om brott mot alkohollagen, varvid hans far var närvarande. Den 7 april 1998 lades förundersökningen avseende nyssnämnda misstankar ned eftersom brott inte kunde styrkas. Däremot dömdes T. av tingsrätten för misshandelsbrotten.

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande om när T:s vårdnadshavare underrättades i enlighet med 5 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare samt om de kallades till förhören som hölls den 17 februari 1998 och om så inte var fallet anledningen därtill.

Polismyndigheten (länspolismästaren Jan Gustafsson) kom in med ett remissvar till vilket hade fogats upplysningar från Karin Andrae Bittner.

Jan Gustafsson anförde bl.a. följande.

T:s föräldrar har inte personligen underrättats om att sonen var skäligen misstänkt för brott. Bittner ansåg att hon underrättat föräldrarna genom att skicka kallelsen till förhör till sonen T. under föräldrarnas adress.

Bittner är nu medveten om att detta inte är tillfyllest och medger att hon förfarit felaktigt men ifrågasätter det lämpliga att med hänsyn till uppgifter som framkommit i utredningen meddela föräldrarna att sonen var skäligen misstänkt för brott.

Bittner har uppgivit att förundersökningsledaren, kammaråklagare Olle Gärdell, efter föredragning av Bittner, beslutade att föräldrarna inte skulle kallas till förhöret med sonen då det kunde vara till men för utredningen genom deras närvaro. Till förhöret kallades och närvarade fältsekreterare Lars Steigård, Vimmerby kommun.

Polismyndigheten finner att Bittner förfarit felaktigt genom att inte underrätta T:s föräldrar om att sonen var skäligen misstänkt för brott, men att Bittner genom de upplysningar som framkommit i vittnesförhör – – haft fog för sin underlåtenhet.

Bittner skulle ha överlåtit till förundersökningsledaren att fatta beslut i frågan om föräldrarna skulle underrättas eller ej. Av omständigheterna

framgår att underrättelse till föräldrarna skulle ha varit till men för utredningen varför beslut skulle ha tagits om att de ej skulle ha underrättats i detta skede av förundersökningen. 1999/2000:JO1

Betr. frågan om föräldrarnas närvaro under förhöret har förundersökningsledaren, kammaråklagare Olle Gårdell, Åklagarkammaren i Kalmar, efter föredragning av Bittner beslutat att föräldrarnas närvaro under förhöret skulle vara till men för utredningen. Polismyndigheten anser att Bittner förfarit helt korrekt genom att vända sig till förundersökningsledaren för att få denna fråga prövad. Bittner har därefter självklart följt förundersökningsledarens direktiv.

Karin Andrae Bittner anförde bl.a. följande.

Under förundersökningen hölls fortlöpande kontakt med förundersökningsledaren. Bl.a. tillfrågades denne om det var lämpligt att kalla den misstänktes föräldrar då det framkommit att dessa framstått som mycket dominerande mot sonen och att han därigenom skulle komma att bli mindre meddelsam under förhör, vilket skulle vara till men för utredningen.

Efter att ha fått den informationen beslutade förundersökningsledaren att föräldrarna inte behövde kallas till förhöret.

Den misstänkte kallades därefter skriftligt genom att kallelsen skickades med post till den misstänktes bostad/föräldrahemmet. Mot bättre vetande ansåg jag att underrättelseskyldigheten gentemot föräldrarna därmed uppfyllts. Till förhöret kallades också en fältsekreterare från Vimmerby kommun. Denne närvarade vid förhöret.

Det kan dock ifrågasättas om det hade varit lämpligt att underrätta föräldrarna direkt med hänvisning till de uppgifter som redovisas i förhör --- i FU-protokollet av vilket det framgår att spriten kunde vara tillverkad hemma. Det kunde inte uteslutas att föräldrarna varit delaktiga eller haft kännedom om saken.

I ett beslut den 26 mars 1999 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Rättslig reglering

Enligt 3 § LUL skall en förundersökning mot den som inte fyllt 18 år alltid ledas av åklagaren, om den unge är skäligen misstänkt för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader. Straffskalan för exempelvis misshandel, som inte är ringa, är fängelse i högst två år (3 kap. 5 § brottsbalken).

Om någon som inte har fyllt 18 år är skäligen misstänkt för brott, skall vårdnadshavaren eller annan som svarar för den unges vård och fostran omedelbart underrättas samt kallas till förhör som hålls med den unge, om detta inte är till men för utredningen eller det annars finns särskilda skäl mot det (5 § LUL).

Som exempel på situationer där polisen kan underlåta att kalla vårdnadshavarna till ett förhör på grund av att det skulle innebära men för utredningen nämns i förarbetena (prop. 1994/95:12 s. 97) att man kan befara att den unge blir mindre meddelsam om vårdnadshavarna är närvarande. Enbart en underrättelse till vårdnadshavarna torde endast i undantagsfall innebära men för utredningen. Som exempel på situationer där underrättelse och kallelse får underlåtas på grund av att det annars finns särskilda skäl mot det nämns fall där det rör sig om en förseelse av mycket bagatellartat slag eller där det kan antas att det skulle vara till större skada än nytta för den unge om

vårdnadshavaren underrättas. Ytterligare ett exempel är att vårdnadshavaren 1999/2000:JO1 är misstänkt för delaktighet i det brott förhöret gäller. Vidare nämns i propositionen fall där förhör med den unge av utredningsskäl måste hållas omedelbart och hans vårdnadshavare inte kan nås. Att notera är att vårdnadshavaren inte behöver och inte heller har någon ovillkorlig rätt att vara närvarande i förhørsrummet när den unge hörs.

Bedömning

Enligt huvudregeln i 5 § LUL skall vårdnadshavarna till en underårig, som är skäligen misstänkt för brott, omedelbart underrättas samt kallas till förhör som hålls med den unge. Som framgår av redogörelsen för den rättsliga regleringen kan emellertid situationen i det särskilda fallet vara sådan att det finns skäl att frångå denna regel. Om den handläggande utredningsmannen anser att det finns sådana skäl bör han underställa frågan förundersökningsledarens ställningstagande.

Som sagts i det föregående kan en underrättelse till vårdnadshavarna endast i undantagsfall anses innebära men för utredningen och inte heller i övrigt finns det, annat än i vissa speciella situationer, särskilda skäl att frångå huvudregeln om underrättelse.

Såvitt framgår av handlingarna saknades det anledning att frångå huvudregeln att vårdnadshavarna skulle underrättas om brottsmisstanken. Karin Andrae Bittner har också uppgett att hon trodde att hon hade fullgjort underrättelseskyldigheten genom att på föräldrarnas adress kalla pojken till ett förhör. Som polismyndigheten anfört är emellertid ett sådant förfarande inte godtagbart, utan en underrättelse skall skickas till vårdnadshavarna personligen.

Vad som upplysts i ärendet om skälet till att T:s vårdnadshavare inte kallades till förhören den 17 februari 1998 ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Vad som i övrigt har anförts i anmälan och kommit fram vid granskningen motiverar inte något uttalande eller någon ytterligare åtgärd från min sida.

Under utredningen i ett klagörende hos JO konstaterade en överåklagare i ett remissvar att det fanns anledning anta att en kammaråklagare hade gjort sig skyldig till tjänstefel. Med anledning av detta konstaterande överlämnades ärendet till Riksåklagaren.

(Dnr 1989-1998)

I ett beslut den 17 februari 1999 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

I en anmälan till JO riktade M.K. kritik mot en kammaråklagare vid Åklagarmyndigheten i Västerås, Åklagarkammaren i Gävle, för ett flertal åtgärder som denne vidtagit i ett ärende. M.K. kritiserade bl.a. flera beslut om husrannsakan, däribland ett beslut som avsåg husrannsakan i ett fritids- hus för eftersökande av ett pass.

Akten i Åklagarkammarens i Gävle ärende – – – samt protokoll från husrannsakan inforrades och granskades. Vid granskningen framkom att kammaråklagaren hade beslutat om husrannsakan i en fritidsbostad i Järvsö för eftersökande av ett pass. Han angav på tvångsmedelsblanketten att M.K. var misstänkt för grovt bedrägeri m.m. M.K. var vid tidpunkten dömd av tingsrätten men hade överklagat domen till hovrätten.

Med anledning av innehållet i de inhämtade handlingarna inforrades upplysningar och yttrande från Åklagarmyndigheten i Västerås över grunden för beslutet om husrannsakan i fritidshuset. Överåklagaren Folke Ljungwall inkom med ett yttrande till vilket hade fogats upplysningar av kammaråklagaren. Av dessa handlingar framgår bl.a. följande.

Under den av Folke Ljungwall verkställda utredningen med anledning av JO:s remiss inforrades upplysningar i skrift från kammaråklagaren. Vad som genom utredningen kommit fram gav enligt vad Folke Ljungwall anfört i remissvaret vid handen att det kunde finnas anledning anta att kammaråklagaren hade fattat ett beslut om husrannsakan som inte var lagligen grundat och därigenom vid myndighetsutövning åsidosatt vad som gällt för uppgiften. Jag uppfattar remissvaret så att enligt Folke Ljungwalls mening bör förundersökning inledas.

Riksåklagaren har utfärdat föreskrifter om handläggningen av anmälningar mot åklagare och domare m.fl. (RÅFS 1996:1). Av 3 och 4 §§ framgår att anmälningar om brott i tjänsten mot annan åklagare än överåklagare och åklagare som tjänstgör hos Riksåklagaren skall handläggas av överåklagare. Uppkommer därvid fråga om att inleda förundersökning eller att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd, skall ärendet överlämnas till Riksåklagaren för fortsatt handläggning.

Enligt ordalydelsen gäller föreskriften endast anmälningar mot åklagare. Föreskriften måste dock enligt min mening rimligen tolkas så att den gäller också i andra fall när en överåklagare får kännedom om förhållanden där fråga uppkommer om att inleda förundersökning eller göra anmälan till Statens ansvarsnämnd.

Av det sagda följer att Folke Ljungwall, om han hade gjort de nu aktuella iakttagelserna i ett annat sammanhang än i samband med ett remissärende hos JO, hade haft att överlämna ärendet till Riksåklagaren för fortsatt handläggning.

JO och Riksåklagaren har i allt väsentligt samma behörighet i fråga om tillsynen över de allmänna åklagarna. Enligt vad Konstitutionsutskottet uttalade i samband med 1975 års JO-reform är JO:s huvuduppgift att inom ramen för riksdagens kontrollmakt tillvarata de enskildas intressen av en lagenlig och korrekt behandling från myndigheternas sida. JO-ämbetet beskrivs som ett organ av extraordinär natur för medborgarnas rättssäkerhet. Det sägs vidare att avsikten inte är att ämbetet skall ersätta den tillsyn och rättstillämpning som ankommer på andra organ i samhället (KU 1975/76:22 s. 48).

Inom åklagarväsendet finns genom Riksåklagarens föreskrifter en ordinär ordning vad gäller handläggningen av anmälningar mot bl.a. åklagare. I ett fall som det nu aktuella bör därför den av Riksåklagaren som ordinärt tillsynsorgan fastlagda rutinen tillämpas framför den extraordinära tillsyn

som bedrivs av JO. Ärendet bör följaktligen överlämnas till Riksåklagaren 1999/2000:JO1 som inte tidigare haft att ta ställning i saken.

Med hänvisning till vad som upptagits i det föregående beslutar jag med tillämpning av 18 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän att överlämna ärendet till Riksåklagaren.

Kritik mot en åklagare för att denne inte omgående tog ställning till om förundersökning skulle inledas i ett ärende om påstådd misshandel och tjänstefel

(Dnr 2202-1998)

Bakgrund

I samband med en inspektion vid Polismyndigheten i Stockholms län, enheten för interna utredningar (CU), framkom följande vid genomgången av en av myndighetens akter.

D.J. gjorde den 7 oktober 1997 en anmälan mot två polismän med påstående om att de hade gjort sig skyldiga till tjänstefel och misshandel samma dag kl. 11.00 på bl.a. Centralplan. I anmälan hade antecknats bl.a. följande.

D.J. uppgav att han anser att de två polismännen felaktigt frihetsberövat honom. Att de använt för mycket och felaktigt våld vid sitt ingripande. Därutöver att de misshandlat honom i arresthissen på Norrmalm. --- D.J. uppgav att hans båda handleder vreds om kraftigt så att smärtor uppstod. Vidare att hans båda lillfingrar trycktes kraftigt in mot handflatorna så att kraftig smärta uppstod. D.J. uppgav att han hölls fast av polismännen hela vägen från Centralplan till arrestavdelningen. Under själva hisstransporten så fick han motta två kraftiga knytnävsslag som träffade ryggen vid området för njurarna. Slagen utdelades med tummen riktad framåt så att tumspetsen trycktes in vid slaget. D.J. kan inte uppge om det var en polis som slog två slag eller om båda poliserna slog var sitt slag. Polismännen stod bakom D.J. under transporten. D.J. uppgav att han vid anmälningstillfället fortfarande har smärtor i ryggen och i njurtrakten.

Under rubriken Skador hade i anmälan antecknats att D.J. uppgav att han hade smärtor i båda sina lillfingrar, i båda handlederna samt som nämnts i ryggen. Det hade vidare antecknats att anmälningsupptagaren inte kunde se några märken, rodnader eller svullnader.

Under rubrikerna Rättsintyg och Vittnen hade antecknats följande.

D.J. uppgav att han hade för avsikt att uppsöka läkare för att införskaffa rättsintyg över skadorna. Han avser att besöka läkare direkt efter anmälningsupptagningen. - D.J. uppgav att det fanns flera vittnen till händelsen som styrker hans berättelse. Han har även fotografier som visar händelsen och ingripandet. Vittnenas namn samt fotografier kommer han att delge utredningspersonalen vid tillfälle.

Ingångsanmälan mot D.J. rörande våldsamt motstånd vid samma tidpunkt innehöll bl.a. följande.

Insp. Jonsson, pa Lindgren och Koch hade till uppgift att säkerställa ordningen på Centralplan. I samband med omDispositionen av taxi-plan. Vi nödgades vid flera tillfällen flytta de uppretade taxichaufförerna åt sidan för att släppa fram bilar. Vid ett av dessa tillfällen föste insp Jonsson en högljudd motsträvig man framför sig då plötsligt D.J. kommer från sidan och slår till Jonssons arm. Avsikten torde ha varit att avbryta "fösningen" och därmed den tjänsteåtgärd Jonsson var i färd att utföra. Han lyckas med detta och Jonsson får i stället rikta sin uppmärksamhet mot honom och tar snabbt tag i mannen och för honom åt sidan i folkvimlet samt kallar på hjälp vilken kom i form av pa Lindgren. D.J. omhändertogs med stöd av PL 13 och fördes till 1ONÖ då hans sinnesstämning var upprörd och det inte kunde uteslutas att hans aktivitet mot polisen skulle vara över i och med detta utfall.

Handlingarna överlämnades den 8 oktober 1997 till Åklagarmyndigheten i Stockholm. Biträdande chefsåklagaren Stefan Lundberg beslutade den 8 december 1997 att förundersökning inte skulle inledas med anledning av D.J:s anmälan. Som skäl för beslutet angavs att det inte fanns anledning anta att brott som hörde under allmänt åtal hade förövats.

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

Utredning

Ärendet remitterades till Åklagarmyndigheten i Stockholm för upplysningar och yttrande med anledning av beslutet att inte inleda förundersökning. Myndigheten skulle härvid beakta att målsäganden sagt sig ha för avsikt att införskaffa rättsintyg, vara i besittning av fotografier över händelsen och ha för avsikt att inkomma med namn på vittnen.

Åklagarmyndigheten (överåklagaren Uno Hagelberg) kom in med ett yttrande till vilket hade fogats ett yttrande från chefsåklagaren Stefan Lundberg. I yttrandena anfördes följande.

Stefan Lundberg

I ärenden om misshandel är det mycket vanligt förekommande att målsäganden vid anmälningsupptagningen uppger att dokumentation över händelsen redan finns i form av foton, namnuppgifter på vittnen etc eller avses att införskaffas t ex läkarintyg.

I en mycket stor del av ärendena som rör aktuell måltyp väljer erfarenhetsmässigt målsäganden, av olika skäl, att ej fullgöra intentionerna från anmälningsupptagningen. Läkarbesöket blir aldrig av, namnen på uppgivna vittnen noteras ej etc.

Regelmässigt förflyter, av kända skäl, viss tid ifrån anmälnans inlottning på åklagare fram till dess att åklagaren fattar beslut i ärendet. Målsäganden bereds härigenom en möjlighet att komplettera anmälan på utlovat sätt.

Polis och åklagare har mig veterligen ej någon lagstadgad skyldighet att kontakta målsäganden för att efterhöra om utlovade åtgärder har skett. Någon utbildad praxis beträffande ett dylikt förfaringssätt finns såvitt känt är ej heller.

Vissa typer av anmälningar om misshandel leder påfallande ofta till negativt åtalsbeslut jämlikt RB 23:1 utan vidare utredning. Interna "gångbråk" i gatumiljö är ett exempel. Motanmälningar mot poliser i samband med ingripanden i tjänsten, som i nu aktuellt fall, är ett annat exempel.

Skulle polis/åklagare i aktuella fall aktivt kontakta varje målsägande med dylik förfrågan skulle betydande resurser behöva tas i anspråk. Dessa resurser finns enligt min uppfattning ej i dagens rättsväsende.

I det nu aktuella fallet har två månader förflutit ifrån åklagarinträde till beslut. Någon komplettering har ej influtit i någon del av de tre utlovade delarna. Ej heller senare har någon komplettering inkommit. Målsäganden har ej heller kontaktat polis/åklagare och haft synpunkter på att beslut fattats utan att han beretts tillräcklig tid för komplettering.

Av tidigare anförda skäl har ej kontakt tagits med målsäganden ifrån polis/åklagare.

Hade målsäganden vid motsatt förhållande agerat på utlovat sätt kunde en eventuell rättsförlust enkelt eliminerats genom att fattat beslut kunnat ändras på nya omständigheter.

Enligt min uppfattning är en tid om två månader tillräcklig för att bereda målsäganden en fair chans att, om så är aktuellt, komplettera anmälan på aktuellt sätt.

Uno Hagelberg

Beträffande skälen för att beslut i saken fattats utan att någon kontakt tagits med målsäganden hänvisar jag till vad Stefan Lundberg anför i yttrandet.

Jag delar hans uppfattning att målsäganden genom den tid som förflutit mellan anmälningstillfället och beslutet i tillräcklig omfattning beretts möjlighet att inkomma med de kompletterande uppgifter som han sagt sig vilja åberopa. Det är en avvägningsfråga hur aktivt man i fall som det förevarande – där det erfarenhetsmässigt är vanligt att målsäganden inte fullföljer sina intentioner att komplettera bevisningen – efter det att målsäganden beretts skäligt rådrum för att inkomma med kompletterande uppgifter skall undersöka om någon komplettering är att förvänta. Omständigheterna i det förevarande fallet har enligt min mening inte varit sådana att det förelegat skäl att hantera frågan på annat sätt än som skett. Som Stefan Lundberg framhållit bör i sammanhanget också beaktas att beslutet inte utgjort något hinder mot att – om nya uppgifter senare inkommit i saken – återuppta denna.

Jag delar således Stefan Lundbergs uppfattning att saken handlagts på ett riktigt sätt.

Ärendet remitterades därefter till Riksåklagaren för yttrande över frågan om åklagarnas i remissvaret redovisade inställning till betydelsen av en målsägandes underlåtenhet att självmant tillhandahålla vissa uppgifter kan anses förenlig med åklagarens skyldigheter som förundersökningsledare. Riksåklagaren (biträdande riksåklagaren Solveig Riberdahl) kom in med ett yttrande.

Solveig Riberdahl

Av handlingarna framgår att en person D.J. den 7 oktober 1997, i samband med att han omhändertagits av polis, gjort en anmälan mot två polismän avseende misstänkt tjänstefel och misshandel.

D.J. har i sin anmälan lämnat en berättelse som bl a innefattar att han blivit misshandlad av polis och att han som följd av ingripandet mot honom, där slag mot kroppen ingått, tillfogats smärtor i sina lillfinger, handleder och rygg.

D.J. har vidare i anmälan bl a uppgivit att han haft för avsikt att uppsöka läkare för sina skador samt att det fanns flera vittnen och fotografier av händelsen vilket material han skulle delge polis vid senare tillfälle.

Kammaråklagaren Stefan Lundberg har den 8 december 1997 – sedan D.J. 1999/2000:JO1 inte avhörts – beslutat att förundersökning inte skulle inledas då det saknades anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal hade förövats.

Frågan är om Stefan Lundbergs beslut varit förenligt med hans skyldigheter som förundersökningsledare.

Jag har tagit del av såväl överåklagaren Uno Hagelbergs yttrande som Stefan Lundbergs.

Av 23 kap 1 § rättegångsbalken följer att förundersökning skall inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal har förövats. Under förundersökningen skall utredas vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl för åtal föreligger mot honom (2 §).

Frågan är till en början om D.J:s anmälan har innehållit sådana uppgifter att det funnits skäl att anta att brott som hör under allmänt åtal förövats. Tröskeln att inleda en förundersökning är låg. Det räcker som ovan sagts med att det finns anledning att *anta* att brott har förövats. Även förhållandevis oklara brottsmisstankar skall således utredas inom ramen för en förundersökning. Normalt skall en målsägandes uppgifter i en anmälan kunna utgöra ett tillräckligt underlag för bedömningen om en förundersökning skall inledas eller inte. Vid denna bedömning kan som regel en anmälares uppgifter godtas om det inte förekommer omständigheter som förringar tilltron till uppgifterna i anmälan. Ytterligare uppgifter kan inhämtas från anmälaren om det finns oklarheter i anmälan före beslut att inleda förundersökning.

D.J:s anmälan innehåller en berättelse om ett konkret och detaljerat händelseförlopp. Han har utöver sin beskrivning av händelsen utanför centralstationen berättat att han i polisarrestens hiss fått motta två slag mot njurtrakten på visst närmare beskrivet sätt och att han inte kunnat se vem av polismännen som slagit honom. Det är vidare – mot bakgrund av en samma dag upprättad anmälan om våldsamt motstånd – ostridigt att D.J. förts till polisarrest och att omhändertagandet skett med visst våld. Vare sig i D.J:s eller polisens anmälan förekommer omständigheter som direkt förringar tilltron till D.J:s uppgifter eller på annat sätt motsäger dem. Enligt min bedömning talar sålunda övervägande skäl för att förundersökning borde ha inletts redan på grundval av de uppgifter som D.J. lämnat i sin anmälan. Utredningen skall sedan bedrivas inom ramen för förundersökningen.

Det är svårt att i allmänna termer ange när bevisnivån för att inleda förundersökning är uppnådd. Någon exakt punkt kan inte bestämmas. Samtliga omständigheter måste vägas samman. Som jag har förstått Stefan Lundbergs yttrande är han av uppfattningen att det förhållandet att D.J. aldrig avhörts, förringat tilltron till övriga i anmälan lämnade uppgifter och att detta varit avgörande för hans beslut. Jag kan ha viss förståelse för hans bedömning. Det kan dock inte uteslutas att det funnits godtagbara skäl till att D.J. inte hört av sig, skäl som alltså inte behövt påverka tilltron till hans uppgifter.

I ett beslut den 12 maj 1999 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bedömning

Svensk straffprocessrätt bygger på principen om åklagarens absoluta åtalsplikt. Enligt 20 kap. 6 § rättegångsbalken skall åklagaren väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal, om inte annat är stadgat. Denna åtalsplikt är förenad med en förundersökningsplikt.

De grundläggande reglerna om förundersökning finns i 23 kap. rättegångsbalken (RB) och förundersökningskungörelsen (1947:948). Förundersökning skall enligt 23 kap. 1 § första stycket RB inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. För förundersökningar gäller enligt 23 kap. 4 § RB en objektivitetsprincip. Kravet på objektivitet gäller självfallet också i fråga om ställningstagandet i frågan om förundersökning skall inledas eller ej.

Tröskeln för att inleda förundersökning har satts lågt. Det räcker med att det förekommer anledning till misstanke om brott. En förundersökning kan således inledas på mycket vaga misstankar så snart dessa avser något som kan vara ett brott (JO 1953 s. 107). Misstanken måste visserligen avse en konkret brottslig gärning men det är inte nödvändigt att man känner till brottets alla detaljer och inte heller exakt när och var det har förövats (Ekelöf, SvJT 1982 s. 658).

Anmälan från D.J. innehöll konkreta påståenden om brottsliga gärningar. Varken i D.J:s eller polisens anmälan om våldsamt motstånd förekommer omständigheter som förringar tilltron till D.J:s uppgifter eller på annat sätt motsäger dem. Enligt min mening förelåg förutsättningar att inleda förundersökning med anledning av innehållet i D.J:s anmälan. Stefan Lundbergs underlåtenhet att omgående besluta i frågan om förundersökning skulle inledas eller ej måste emellertid rimligen uppfattas så att han ansåg att det föreliggande materialet var otillräckligt för ett ställningstagande i förundersökningsfrågan.

Stefan Lundberg har i detta läge valt att avvakta med sitt ställningstagande i syfte att ge målsäganden tid att komma in med den kompletterande utredning som denne hade ställt i utsikt vid anmälningstillfället. Han har därefter tillmätt målsägandens underlåtenhet att självmant höra av sig betydelse för sitt beslut i förundersökningsfrågan. Stefan Lundberg har som förklaring till denna handläggning hänvisat till att polis och åklagare inte har någon lagstadgad skyldighet att kontakta målsäganden för att höra efter om utlovade åtgärder har vidtagits samt att det inte heller finns någon utbildad praxis beträffande ett sådant förfaringssätt. Han har tillagt att det skulle ta betydande resurser i anspråk om polis och åklagare i fall av det aktuella slaget aktivt skulle kontakta varje målsägande samt att sådana resurser inte finns i dagens rättsväsende.

Stefan Lundbergs ståndpunkt framstår som minst sagt förvånande. Hans resonemang ger närmast intrycket av att det skulle ankomma på målsäganden att skaffa fram utredning om det påstådda brottet och att denne därmed i situationer av det aktuella slaget skulle disponera över frågan om detta skall utredas eller ej. Ett sådant synsätt är uppenbarligen inte förenligt med gällande rätt. Förundersökningsledaren kan inte heller anses vara berättigad att betrakta en underlåtenhet från målsägandens sida att tillhandahålla utlovad utredning som ett bevis för att anmälan saknar grund. Det kan finnas många skäl till att en anmälare som faktiskt anser sig ha blivit utsatt för brott underlåter att självmant ta en ytterligare kontakt med polisen. Ett sådant kan vara att han – som i detta fall – själv är misstänkt för brott i samband med den anmälda händelsen.

Det ankommer i stället alltid på förundersökningsledaren att omgående ta ställning till om uppgifterna i en brottsanmälan utgör tillräcklig grund för ett beslut i förundersökningsfrågan samt att – om detta inte skulle vara fallet – föranstalta om de förutredningsåtgärder som krävs för att man så snabbt som möjligt skall få fram det erforderliga beslutsunderlaget. Med utgångspunkt i bedömningen att innehållet i D.J:s anmälan var otillräckligt borde Stefan Lundberg således ha föranstaltat om komplettering av uppgifterna i denna, exempelvis genom ett förhör med D.J., för att därefter fatta beslut i förundersökningsfrågan på grundval av det material som därefter förelåg. Givetvis kan i speciella fall överenskommelse träffas med målsäganden om att denne skall tillhandahålla visst material. Målsägandens underlåtenhet att följa en sådan överenskommelse befriar emellertid inte polis och åklagaren från skyldigheten att sakligt och objektivt vidta de utredningsåtgärder som kan erfordras.

Av det sagda följer att Stefan Lundbergs förfarande att låta ärendet ligga helt obearbetat under två månader utan beslut i förundersökningsfrågan inte kan försvaras med hänvisning till att han ville bereda målsäganden tid att komma in med den utlovade kompletterande utredningen. Det är viktigt inte minst för möjligheten att säkra bevisning att åklagaren skyndsamt tar ställning till om förundersökning skall inledas så att erforderliga utredningsåtgärder kan vidtas utan dröjsmål. Som jag redan har nämnt borde Stefan Lundberg i det här aktuella fallet omgående ha beslutat att förundersökning skulle inledas.

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

Frågan om polismyndighets skyldighet att låta översätta innehållet i en underrättelse (angående hävt beslag) som sänts till en polsk medborgare i Polen

(2665-1998)

Bakgrund och utredning

U.F. begärde i egenskap av ombud för R.B. att JO skulle granska Polismyndighetens i Skåne handläggning av ett hävt beslag. Av anmälan framgick bl.a. att R.B., som inte behärskade svenska språket, hade mottagit en kallelse från polisen att avhämta gods men att kallelsen var avfattad på svenska språket varför R.B. inte kunde läsa den.

Vissa handlingar från polismyndighetens beslagsliggare i ärende 1205-K36378-96 granskades.

Polismyndigheten (biträdande länspolismästaren Mats Sjögren) kom in med ett yttrande till vilket hade fogats ett yttrande från polisområdeschefen Per Svartz. Av Per Svartz yttrande framgick bl.a. följande.

Enligt polismyndighetens rutiner skickas en kopia av beslutet om att beslaget hävts till polisens godsenshet varvid också en kallelse sänds till den berörda personen på den i förundersökningen angivna adressen. Kallelsen är uteslutande formulerad på svenska språket. I kallelsen anges att beslaget är hävt och att godset finns för avhämtning efter telefonkontakt med ansvarig handläggare. Efter ett par månader sänds en påminnelse till samma adress som den första kallelsen om inget framkommit om att adressen inte längre är aktuell. Även påminnelsen är avfattad på svenska språket. – Handläggningen av beslaget i det aktuella ärendet har inte frångått de rutiner som vanligtvis gäller. R.B. satt under 1996 häktad som misstänkt för stöld alternativt häleri. I samband med gripandet av R.B. hade visst gods beslagtogs. Beslaget hävdes den 26 augusti 1997 av åklagare som samtidigt beslutade att nedlägga förundersökningen. Hävningsbeslutet delgavs godsensheten som den 10 september 1997 sände en kallelse till R.B:s adress i Polen. Då denne inte avhörde sändes den 8 juni 1998 en påminnelse med samma formulering. Båda kallelserna är utformade på svenska språket. Kallelsen borde ha översatts till polska språket. För övrigt finns inget i ärendet som talar för en annan handläggning än den som har skett. R.B. har givits möjlighet att genom fullmakt överlåta hämtningen av godset till anhörig eller till sin advokat. Detta har inte utnyttjats. – Polismyndighetens rutiner bör förslagsvis ändras så att en förenklad översättning av kallelsens innehåll bifogas kallelser som sänds till adress utomlands. En sådan skulle kunna utformas på de tre, i detta sammanhang, vanligaste språken, engelska, tyska och polska, och vara generell så att den kan bifogas alla kallelser oavsett personuppgifter och övriga detaljer. Dessutom bör beslutet om förundersökningens nedläggande samt hävningen av beslaget meddelas den misstänkte på ett för denne begripligt språk. Det senare åvilar dock åklagarmyndigheten.

Mats Sjögren tillade bl.a. följande.

Rutinen för de fall kallelse sändes till adress utomlands bör ändras så att en översättning sker till aktuellt språk. I detta ärende borde kallelsen med en sådan rutin ha utformats på polska. En mall för de vanligast förekommande språken kan utarbetas mycket enkelt. Polismyndigheten överväger att införa denna rutin.

U.F. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 3 december 1998 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Bedömning

Om det inte längre föreligger skäl för ett beslag skall det enligt 27 kap. 8 § första stycket rättegångsbalken (RB) omedelbart hävas. Det beslagtagna godset skall då i princip återställas till den person hos vilken beslaget gjorts. I detta ärende har uppkommit fråga om hur en polismyndighet bör förfara när

den person som godset skall återställas till är bosatt i utlandet och inte behärskar svenska språket.

I förvaltningslagen (1986:223), FL, finns bestämmelser om myndigheternas serviceskyldighet (4 §), om allmänna krav på handläggningen av ärenden (7 §) och om tolk (8 §). Enligt 4 § första stycket FL gäller att varje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. I 7 § FL föreskrivs bl.a. att varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts samt att myndigheten skall sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt och även på andra sätt underlätta för den enskilde att ha med myndigheten att göra. Bestämmelserna i 4 och 7 §§ gäller också i polismyndigheternas brottsbekämpande verksamhet.

Enligt 8 § FL bör en myndighet vid behov anlita tolk bl.a. när den har att göra med någon som inte behärskar svenska. Regeln är avsedd att komma till användning också vad gäller översättning till främmande språk av handlingar som upprättas av myndigheterna (se Hellners–Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, 4:e uppl., s. 90). Av 32 § FL framgår att 8 § FL inte är tillämplig i polismyndigheternas brottsbekämpande verksamhet. Eftersom bestämmelserna om återlämnande av beslagttaget gods återfinns bland rättegångsbalkens regler om de straffprocessuella tvångsmedlen, torde de formellt sett falla in under undantagsregeln i 32 § FL. I sak ligger emellertid det aktuella förfarandet så nära sedvanlig förvaltning att det framstår som naturligt att polismyndigheterna i sådana fall bedömer översättningsfrågan med utgångspunkt i det synsätt som kommer till uttryck i 8 § FL. Härtill kommer att en polismyndighet, när den i sin brottsbekämpande verksamhet har att göra med någon som inte behärskar svenska språket, inte torde kunna fullgöra sina skyldigheter enligt 4 och 7 §§ FL om den inte föranstaltar om behövlig tolkning och översättning.

I det här aktuella fallet var polismyndighetens på svenska avfattade underrättelser ställda till en polsk medborgare som var bosatt i Polen. Såvitt framgår av utredningen fanns det inte någonting i ärendet som tydde på att R.B. behärskade svenska eller hade möjlighet att på ett något så när enkelt sätt själv ombesörja översättning av underrättelserna. Polismyndigheten borde därför enligt min mening ha låtit översätta dessa i den omfattning som krävdes för att man skulle undvika att R.B. drabbades av en rättsförlust. Jag delar således polismyndighetens uppfattning i frågan, och jag har inte något att invända mot det förslag till ändring av handlägningsrutinerna i ärenden av det aktuella slaget som redovisas i yttrandet.

Fråga huruvida polischef kränkt en underställd tjänstemans grundlagsskyddade yttrandefrihet

1999/2000:JO1

(Dnr 2699-1998)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde L.W. klagomål mot länspolismästaren Sten-Olov Hellberg, Polismyndigheten i Västernorrlands län varvid han anförde bl.a. följande.

I mars 1997 sände han i egenskap av medlem i Matfors Socialdemokratiska förening ett brev till de socialdemokratiska ledamöterna i polisenämnden i Sundsvall. I brevet framförde han förslag till en geografisk indelning av två närpolisområden i Medelpad. Till brevet hade han fogat en promemoria som han hade upprättat i egenskap av polisman. Brevet och promemorian var avsedda som faktaunderlag för den beslutsprocess som ägde rum inför en större omorganisation av närpolisverksamheten inom polismyndigheten. Någon gång under våren eller försommaren 1997 blev han inkallad till dåvarande chefen för närpolisen, kommissarien Jan Brusell, som förklarade att han fått i uppdrag att framföra polisedningens kritik mot L.W. för att han sänt brevet till de socialdemokratiska ledamöterna i polisenämnden. L.W. blev förvånad över kritiken och utgick från att det rörde sig om ett missförstånd. Han sände därför ett brev till samtliga medlemmar av polisedningen, där han påpekade bl.a. att han hade skrivit brevet till de socialdemokratiska ledamöterna i polisenämnden på sin fritid som privatperson och medlem i Matfors Socialdemokratiska förening. I mitten av juli månad 1997 träffade han Sten-Olov Hellberg i ett annat ärende. Han frågade då Sten-Olov Hellberg om kritiken mot honom var utagerad efter det att polisedningen hade fått alla fakta i ärendet. Sten-Olov Hellberg uppgav att kritiken fortfarande stod fast och att den var befogad eftersom L.W. var polisman och ”polisman är man jämt”. Även vid ett möte den 18 februari 1998 upprepade Sten-Olov Hellberg att polisedningens kritik var korrekt.

Utredningsåtgärder

Ärendet remitterades till Polismyndigheten i Västernorrlands län för upplysningar och yttrande över vad klaganden hade anfört. Polismyndigheten (länspolismästaren Sten-Olov Hellberg) kom in med ett yttrande.

L.W. yttrade sig över remissvaret.

Utredningens resultat

Sten-Olov Hellberg anförde bl.a. följande.

Någon gång under vintern 1997 informerades mig biträdande länspolismästaren Tommy Schütz om att polismyndighetens ledningsgrupp vid ett sammanträde i min bortovaro diskuterat skrivelser som polisassistenten L.W. skickat till vissa ledamöter i polisenämnden i Sundsvall. Skrivelserna avsåg en då pågående omorganisation av närpolisverksamheten i Medelpad och L.W. hade föreslagit ”samarbetslösningar” i vissa frågor som alternativ till den

organisationsmodell som polismyndigheten presenterat. Anledningen till att frågan togs upp i ledningsgruppen var, enligt uppgift, att någon av polisenämndsledamöterna ifrågasatt vilket mandat L.W. som enskild polisman hade att diskutera organisationsfrågor med polisenämnden. Dessutom innehöll skrivelserna sakfel. Vid sammanträdet beslutades att en av ledningsgruppens medlemmar, poliskommissarie Janne Brusell, som också var L.W:s närmaste chef, skulle ta ett personligt samtal med honom.

Jag tog emot informationen men fäste inte särskilt stort avseende vid händelsen. Det är väl känt att L.W. gärna upprättar och sprider skrivelser i olika angelägenheter och dessutom var sakfrågan som berördes i skrivelserna av lokal natur och handlades av biträdande länspolismästaren. Å andra sidan hade jag inte anledning att ifrågasätta de åtgärder ledningsgruppen redan vidtagit.

I slutet av samtalet (*som rörde andra angelägenheter än de här aktuella; JO:s anmärkning*) tog L.W. i förbigående upp frågan om skrivelserna till polisenämndsledamöterna och frågade om min uppfattning. Jag gav honom ett besked av innebörd att jag inte hade anledning att ifrågasätta de åtgärder som vidtagits i ärendet några månader tidigare. På fråga av honom redovisade jag också mina egna erfarenheter av att man som polisman, på grund av yrkets speciella karaktär och identitet, ofta uppfattas som tjänsteman även om man uppträder eller anser sig uppträda som privatperson i olika angelägenheter.

Ett halvår senare, vintern 1998, träffades polismyndighetens ledningsgrupp och styrelsen för Sundsvalls polisförening för att diskutera vissa samarbetsfrågor. L.W. var närvarande i egenskap av suppleant i styrelsen. Sammanträdet hade i princip avslutats när han åter begärde min åsikt om skrivelserna till polisenämndsledamöterna. Jag lämnade samma svar som tidigare men bjöd samtidigt in honom till ett personligt samtal då det var uppenbart att han var fixerad vid frågan och att ärendet, sedan vårt samtal sommaren 1997, ur hans synvinkel hade utvecklats till en personlig konflikt med mig. Något sammanträffande mellan oss kom dock inte till stånd.

I juni i år skickade L.W. en skrivelse till polismyndigheten med kopior till polisstyrelse- och polisenämndsledamöter samt en lokal politisk förening m.fl. I skrivelsen krävde han, under hot om anmälan till Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern (färdigskrivnen anmälan bifogades skrivelsen) att jag senast vid en viss tidpunkt och under vissa angivna former skulle framföra en personlig ursäkt till honom med anledning av, som han påstod, polisledningens oberättigade kritik 1997. Med anledning av skrivelsen bjöd jag åter in honom till ett samtal, något som han avvisade även denna gång.

Som framgår av redovisningen ovan har jag vid två tillfällen på fråga av L.W. redovisat min åsikt om de åtgärder som vidtogs med anledning av hans skrivelser till polisenämndsledamöter vintern 1997. Mina besked lämnades flera månader respektive ett år efter händelsen och kan knappast uppfattas som intrång i hans yttrandefrihet. Jag deltog inte i ledningsgruppens sammanträde när det beslutades att hans närmaste chef skulle kalla honom till ett samtal. Jag anser dock att åtgärden med hänsyn till det beslutsunderlag som fanns vid tillfället var berättigad, särskilt som frågan enligt uppgift initierats av en av de polisenämndsledamöter som mottagit hans skrivelse. Jag har uppfattat att syftet med samtalet var att klargöra L.W:s rättigheter och skyldigheter som polisman m m, inte att inskränka hans yttrandefrihet. Frågan var således av ordningskaraktär. Om ledningsgruppen uttalat någon kritik som kan uppfattas som intrång i yttrandefriheten känner jag inte till, flera av medlemmarna som deltog i diskussionen vintern 1997 har idag endast vaga minnesbilder av händelsen. Såvitt jag vet har inte heller någon i ledningsgruppen, mig själv inräknad, på eget initiativ diskuterat frågan om skrivelserna med L.W. sedan vintern 1997, än mindre kritiserat honom. Frågan var utagerad i och med samtalet med Brusell. Det är L.W. själv som, snart två år

efter händelsen, håller frågan vid liv och ärendet har, som bl a framgår av bifogade handlingar, fått klara inslag av personförföljelse. Detta måste ses mot bakgrund av hans inställning till några av cheferna vid polismyndigheten och hans svårigheter att ta kritik, vilket orsakat konflikter och fått konsekvenser även i andra frågor än den nu aktuella. 1999/2000:JO1

I ett beslut den 14 december 1998 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bedömning

Enligt 2 kap. 1 § 1 regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, varmed avses frihet att i tal, skrift, bild eller på annat sätt, meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Denna frihet tillkommer också offentliganställda.

Av 2 kap. 12 § RF framgår att yttrandefriheten får begränsas genom lag eller, såvitt gäller förbud att röja sådant som någon erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt, genom annan författning. Någon annan form för begränsning av den grundlagsskyddade yttrandefriheten finns inte.

En befattningshavare vid en myndighet har således i princip rätt att fritt ge uttryck för sin uppfattning om den egna myndighetens verksamhet. I sekretesslagen (1980:100) finns regler som i olika hänseenden begränsar de offentliganställdas rätt att yttra sig om vad de har fått veta i samband med sin anställning. Ingen av dessa regler innefattar emellertid en begränsning av möjligheterna att framföra sådana synpunkter på den egna myndighetens organisation som det här är fråga om.

Regeringsformens skydd för yttrandefriheten innebär att en myndighet inte får ingripa vare sig formellt eller informellt mot en anställd hos myndigheten med anledning av att denne utanför det område som omfattas av sekretess har lämnat uppgifter om den egna myndigheten eller gett uttryck för sin uppfattning om dennas verksamhet i olika hänseenden. En myndighet får inte heller försöka motarbeta att dess anställda utövar denna frihet. En offentlig arbetsgivare får således inte genom generella uttalanden eller genom kritik i enskilda fall försöka påverka sina anställda att avstå från att använda sin frihet att yttra sig om den egna myndigheten.

Den som är anställd vid en myndighet har således rätt att, utan att behöva frukta att bli föremål för repressalier från myndighetens sida, offentligt framföra från arbetsgivarens uppfattning avvikande synpunkter på myndighetens organisation och arbetsformer. Reglerna till skydd för yttrandefriheten fritar honom däremot självfallet inte från hans skyldighet att i sin verksamhet lojalt rätta sig efter arbetsgivarens beslut och direktiv oavsett vilken uppfattning han kan ha om dessa.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att L.W:s åtgärd att sända det aktuella brevet till polisstyrelsens socialdemokratiska ledamöter låg helt inom ramen för den grundlagsfästa yttrandefriheten.

Frågan blir då om polisledningens kritik mot L.W. med anledning av hans brev i något hänseende har inneburit en kränkning av hans yttrandefrihet. I polismyndighetens yttrande hävdas att syftet med det samtal som Jan Brusell höll med L.W. var att klargöra L.W:s rättigheter och skyldigheter som polisman och att det inte var fråga om att inskränka hans yttrandefrihet. En

myndighet har självfallet rätt att bemöta uppgifter som den anser vara sakligt oriktiga. Av polismyndighetens yttrande framgår emellertid att den kritik som vid samtalet framfördes mot L.W. bl.a. avsåg det förhållandet att denne i sin egenskap av enskild polisman hade framfört synpunkter på organisationsfrågor till polisenämnden. Samtalet har därför enligt min uppfattning innefattat en otillåten sanktion mot L.W. med anledning av att han hade utnyttjat sin grundlagsskyddade yttrandefrihet, och polismyndigheten kan därmed inte undgå kritik med anledning av det inträffade. 1999/2000:JO1

Fråga om polismyndighet ägt rätt att vilandeförklara en ansökan om vissa ändringar i ett tillstånd att handla med vapen i avvaktan på domstolsavgörande avseende polismyndighetens dessförinnan fattade beslut att återkalla handelstillståndet

(Dnr 2709-1998)

Anmälan

S.N. begärde i en anmälan att JO skulle granska Polismyndighetens i Stockholms län (polisoperativa avdelningen, tillståndsenheten, PTI), handläggning av en ansökan om ändringar i ett gällande tillstånd att bedriva handel med skjutvapen.

Av anmälan och bifogade handlingar framgick bl.a. följande. M. Konsulting – med S.N. som föreståndare – beviljades i januari 1989 tillstånd att bedriva handel med skjutvapen. I tillståndet angavs vissa föreskrifter för förvaringen av vapnen. Den 10 februari 1995 beslutade polismyndigheten att återkalla handelstillståndet. Beslutet överklagades, men Länsstyrelsen i Stockholm beslutade den 9 december 1996 att inte ändra polismyndighetens beslut. M. Konsulting överklagade därefter länsstyrelsens beslut till Kammarrätten i Stockholm, som vid tidpunkten för anmälan till JO ännu inte hade avgjort målet. – I juni 1998 lämnade M. Konsulting in en begäran till polismyndigheten om vissa ändringar i tillståndet från 1989, bl.a. önskade företaget ändra förvaringsföreskrifterna och betydligt minska antalet vapen i handeln. Polismyndigheten meddelade den 18 juni 1998 att myndigheten i avvaktan på kammarrättens avgörande inte kommer att ta ställning till den gjorda begäran.

Utredning

Polismyndighetens beslut den 10 februari 1995 i ärende AA 552-4531-95 och länsstyrelsens beslut den 9 december 1996 i ärende 657-95-3595 granskades. Muntliga upplysningar inhämtades från kammarrätten.

Av besluten framgick att polismyndigheten hade återkallat M. Konsultings handelstillstånd med stöd av 31 § i 1973 års vapenlag (1973:1176), eftersom företaget inte längre kunde anses bedriva yrkesmässig handel med vapen. I polismyndighetens beslut fanns inte något förordnande om att beslutet skulle gälla omedelbart.

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande över den rättsliga grunden för att inte ta ställning till M. Konsultings begäran om ändringar i det aktuella tillståndet.

Polismyndigheten (bitr. länspolismästaren Gösta Welander) kom in med ett remissvar. Av detta framgick i korthet följande. Polismyndighetens meddelande den 18 juni 1998 bör betraktas som ett avvisningsbeslut. Beslutet borde emellertid ha utformats på ett tydligare sätt med en utförlig motivering och besvärshänvisning. Eftersom M. Konsultings begäran om ändringar hade ett sådant samband med den fråga som var under kammarrättens prövning, förelåg – med hänsyn till reglerna om litispensens – hinder för myndigheten att ta ställning till företagens begäran.

S.N. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 7 april 1999 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bedömning

Vid tidpunkten för polismyndighetens beslut att återkalla M. Konsultings handelstillstånd var reglerna i 1973 års vapenlag tillämpliga. Den nu gällande vapenlagen (1996:67) trädde i kraft den 1 april 1996.

Av 31 § i 1973 års vapenlag följde att ett tillstånd att bedriva handel med skjutvapen fick återkallas bl.a. om tillståndshavaren inte längre bedrev yrkesmässig handel. Ett sådant beslut blev – till skillnad från andra beslut enligt denna lag – enligt huvudregeln inte gällande förrän det vann laga kraft. Polismyndigheten kunde emellertid i beslutet förordna att det skulle gälla omedelbart, men då krävdes särskilda skäl (43 §). Motsvarande regler återfinns i 1996 års vapenlag (se 6 kap. 3 § och 10 kap. 2 §).

Om en polismyndighet återkallar ett tillstånd att handla med skjutvapen utan att samtidigt förordna att beslutet skall gälla omedelbart, har tillståndshavaren rätt att bedriva sådan handel intill dess beslutet vinner laga kraft. Tillståndshavaren har då också rätt att under denna tid i enlighet med bestämmelserna i vapenlagen begära ändringar i sitt tillstånd. Om så sker ankommer det på polismyndigheten att genom ett formellt, överklagbart beslut ta ställning till den gjorda begäran. Härigenom ges en sökande som inte har haft framgång med sin begäran möjlighet att få frågan prövad av förvaltningsdomstol.

I förevarande fall besvarade polismyndigheten i stället M. Konsultings framställning genom ett besked att den i avvaktan på kammarrättens beslut inte tänkte ta ställning till framställningen. Enligt min mening kan ordalydelsen i detta meddelande inte tolkas på annat sätt än som en vilandeförklaring av frågan.

Enligt 32 kap. 5 § rättegångsbalken får ett mål vid allmän domstol förklaras vilande under vissa i lagrummet angivna förutsättningar. Någon motsvarande regel finns inte i förvaltningslagen (1986:223). Tvärtom föreskrivs i 7 § att ett ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

Polismyndighetens åtgärd att avvakta med att ta ställning till M.

Konsultings begäran saknade således stöd i lag. Myndigheten kan därför inte undgå kritik för sin underlåtenhet att pröva ansökningen. 1999/2000:JO1

Polisbefäls instruktioner till underlydande polismän i samband med ett ingripande föranlett av en vårdnadstvist; även fråga om polismännens uppträdande på platsen för ingripandet

(Dnr 3323-1998)

Anmälan

I en anmälan kritiserade Hans B. polisassistenterna Conny Kjellberg och Henrik Thelander vid Polismyndigheten i Uppsala län för att ha ingripit i en vårdnadstvist mellan honom och Annika L. om deras son Jonathan. Han uppgav bl.a. följande. På kvällen söndagen den 9 november 1997 kom polismännen tillsammans med Annika L. hem till hans bostad. Polismännen lät Annika L. gå in i hans hus och hämta Jonathan ur sängen ut till polisbilen utan att förvissa sig om huruvida pojken befann sig i fara eller vilket omgäengesavtal som förelåg mellan Hans B. och Annika L. Vidare uppgav han att polismännen uppträdde upphetsat, aggressivt och oförskämt mot honom samt att vad polismännen skrivit i sin promemoria med anledning av händelsen hade karaktären av en "rentväende efterhandskonstruktion" och till huvuddelen byggde på uppgifter lämnade av Annika L. Till anmälan hade han bl.a. bifogat en skriftlig berättelse av en bekant till honom, som var närvarande vid tillfället.

Utredning

Granskning av handlingar

Följande handlingar granskades. En promemoria daterad den 9 november 1997 (M 625/97) upprättad av Conny Kjellberg och Henrik Thelander, ett ingripandemeddelande den 9 november 1997 (löpnr 28529), en anmälan om tjänstefel (K33165-97), statsåklagaren Bengt Kulins (Åklagarkammaren i Uppsala) beslut den 13 november 1997 att inte inleda förundersökning avseende anmälan om tjänstefel (C 11-5963-97) samt ett omgängesschema daterat den 27 juni 1997.

Av promemorian framgick i huvudsak följande.

Annika L. ringde omkring kl. 18.30 till polisen och uppgav att hon var orolig för att hennes femårige son Jonathan for illa när han vistades hos sin far Hans B. Hon berättade bl.a. att Hans B. missbrukar alkohol och att han inte har någon ordning på instrument och mediciner som han använder i sin yrkesutövning, så att sonen kan komma åt dessa och skada sig. Vid ett flertal tillfällen hade Jonathan kommit hem och haft skador på grund av bristande tillsyn. Hon uppgav vidare att hon och Hans B. hade gemensam vårdnad om sonen och att de hade kommit överens om att Jonathan skulle bo hos henne under veckorna men att han skulle vara hos Hans B. vartannat veckoslut.

Tidigare på dagen hade hon ringt till polisen och socialjouren på grund av de iakttagelser som en granne hade gjort när denne hade besökt Hans B. Polisen besökte Hans B. och socialjouren gjorde en notering. Annika L. uppgav också att hon hade vägrats att hämta hem sonen på eftermiddagen som överenskommit och att Hans B. då hade gjort ett påverkat intryck. Conny Kjellberg och Henrik Thelander träffade modern i bostaden och åkte därefter till Hans B. för att bilda sig en uppfattning om situationen. Modern följde med patrullen. När de kom till platsen öppnade Hans B. dörren och polismännen legitimerade sig, varpå Hans B. genast slog igen dörren och skrek att han inte ville prata. Vid tillfället var Hans B. ”onykter och uppjagad/arg”. Efter en stund öppnade han emellertid dörren. Han var ovillig att samtala, men efter ett tag satte sig polismännen i köket med Hans B. och samtalade. Under tiden gick modern in till sonen och hämtade denne och hans väska. När de befann sig i hallen, rusade Hans B. upp och skrek till Annika L. bl.a. att ”du kan ta Jonathan och sticka härifrån”. Polismännen uppmanade modern att vänta i polisbilen och beslutade att sonen fick följa med modern.

Remiss

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar om och yttrande över (1) vilka överväganden polismyndigheten gjorde inför det aktuella ingripandet, den rättsliga grunden härför och genomförandet av detsamma, (2) vad som i anmälan anförts angående polismännens uppträdande under ingripandet samt (3) den rättsliga grunden för beslutet att låta barnet följa med modern.

Polismyndigheten i Uppsala län (länspolismästaren Göran Lindberg) kom in med ett yttrande. Till detta hade fogats upplysningar lämnade vid förhör av vakthavande befälet Jan Sjöquist samt polisassistenterna Henrik Thelander och Conny Kjellberg.

Jan Sjöquist uppgav i huvudsak följande. Han blev under sin tjänstgöring som vakthavande befäl uppringd av Annika L. som var orolig för sin son som befann sig hos sin far. Hon talade om att hon och fadern hade delad vårdnad om sonen. Hon berättade vidare att hon befarade att barnet tog skada hos sin far. Hon uppgav också att hon kvällen innan hade ringt till polisen och socialjouren. Efter samtalet med Annika L. ringde Jan Sjöquist socialjouren, eftersom han tyckte att ärendet rörde denna och inte primärt polisen. Såvitt han kan erinra sig fick han emellertid beskedet att man där inte hade tid att åka ut till fadern. Jan Sjöquist ansåg att ”det var solklart för honom” att undersöka hur det stod till med pojken så att denne inte for illa och han beordrade därför patrullen Thelander och Kjellberg att åka hem till Hans B. och undersöka hur det var med pojken. Hur de skulle göra detta fick de själva bestämma.

Vid förhören med *Henrik Thelander* och *Conny Kjellberg* framkom i huvudsak följande. De fick av Jan Sjöquist i uppdrag att åka hem till Annika L. Vid besöket berättade hon om sitt förhållande till Hans B., att föräldrarna hade gemensam vårdnad om sonen och att hon hade begärt att få ensam vårdnad. Annika B. uppgav vidare att hon hade kommit överens med Hans B. om att hon skulle hämta sonen på eftermiddagen den 9 november 1997,

men att Hans B. när hon skulle göra detta var berusad och vägrade släppa in henne. Hon talade vidare om att hon var orolig för sonen, eftersom Hans B. var veterinär och hade alla sina läkemedel och instrument i bostaden. Sonen hade tidigare fått skador på grund av bristande tillsyn när han varit hos Hans B. Henrik Thelander, som var förman i patrullen, ansåg med anledning av Annika L:s uppgifter att han måste besöka Hans B. för att kontrollera hur sonen hade det. Han ansåg att socialjouren borde ha varit med vid tillfället, men han hade av Jan Sjöquist fått veta att man därifrån inte hade tillfälle att delta. Annika L. fick följa med i polisbilen för att visa vägen. Det fanns inte någon överenskommelse mellan henne och polismännen om att de skulle hjälpa till med att hämta hem sonen från Hans B. När de kom fram sade någon av polismännen till henne att hon inte fick följa med in i Hans B:s bostad. Hans B. ville först inte öppna dörren. Sedan han gjort detta förklarade polismännen, som då befann sig utanför dörren, att de hade kommit på besök med anledning av att Annika L. ringt till polisen eftersom hon var orolig för sonen. Hans B., som enligt Henrik Thelanders uppfattning var starkt påverkad, släppte härefter in de två polismännen och gav dem tillåtelse att kontrollera sonen. Ingen av dem såg Annika L. gå in i Hans B:s bostad. Enligt Conny Kjellberg gick polismännen härefter in till Jonathan som låg i sin säng. Henrik Thelander, å sin sida, tror att det var han som kontrollerade Jonathan, varefter han gick tillbaka till Hans B. och Conny Kjellberg som uppehöll sig i köket. Han kunde vid kontrollen konstatera att det inte var någon fara med pojken. När polismännen satt i köket tillsammans med Hans B. upptäckte denne att Annika L. kom med sonen från dennes sovrum för att lämna huset. Hans B. riktade då en del okvädingsord mot Annika L. och slutade med att säga att hon skulle "dra därifrån" och ta sonen med sig. Henrik Thelander anser inte att polismännen skulle ha omhändertagit sonen, utan det var Annika L. som gjorde detta på eget bevåg. Miljön var emellertid inte lämplig för en femåring. Med anledning av uppgiften i promemorian att polismännen beslutade att Jonathan fick följa med modern uppgav Henrik Thelander att detta endast innefattade att de beslutade att Annika L. fick åka tillbaka till sin bostad tillsammans med sonen i polisbilen. Skälet till detta var enligt Conny Kjellberg ren medmänsklighet. Polismännen var inte upphetsade vid tillfället. De var däremot enligt Henrik Thelander påstridiga och ville kontrollera hur det var med sonen. De var inte oförsämda mot Hans B. De sade däremot åt honom att bostaden var en olämplig miljö för ett barn. Det är enligt Conny Kjellberg möjligt att de sade någonting om städningen med anledning av att det såg förskräckligt ut i bostaden.

Göran Lindberg

Det stöd i lagen som vakthavande befäl hade när han beordrade polismännen att undersöka hur det var med Annika L:s och Hans B:s gemensamma son återfinns i polislagens 21 § och 2 §. Det är en bedömning om Annika L:s berättelse gav skäl att anta att sonen for illa hos Hans B. den 9 november 1997. Tilläggas kan att Hans B:s inledande agerande förstärkte polisens oro för sonen.

En del av polismännens yttranden var mindre lämpliga och uppgifter om vad som sagts och gjorts går isär. 1999/2000:JO1

Det framgår tydligt att polisen uppfattat Hans B:s agerande som ett tydligt samtycke till att modern fick ta med sig sonen.

Sammanfattning:

Polismyndigheten är kritisk till flera delar av polisens hantering av ärendet.

* Inledningsvis borde socialtjänsten kontaktas för åtgärder och myndigheten borde inte ha nöjt sig med det svar som erhöles.

* Det var olämpligt att ta med modern till Hans B:s bostad.

* I denna känsliga situation borde polisens uppträdande varit fritt från uttalande och omdömen som kunde uppfattas som kränkande av Hans B.

* Det var från början uppenbart att polisernas blotta närvaro och intresse för sonens välbefinnande riskerade att uppfattas som en laglig myndighetsåtgärd mot Hans B. och partisk till förmån för Annika L. Detta faktum kräver att tjänstgörande poliser är mycket tydliga mot inblandade parter när de förklarar sin opartiskhet och sina befogenheter och möjliga tjänsteåtgärder.

Ärendet har granskats av åklagare som beslutat att ej inleda förundersökning mot berörda poliser. Polismyndigheten har därutöver i personliga samtal med berörd personal påtalat ovan angivna brister i tjänsteutövandet.

Hans B. kommenterade remissvaret, varvid han vidhöll de uppgifter som han hade lämnat i sin anmälan.

I ett beslut den 17 maj 1999 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bedömning

Jan Sjöquist har uppgett att han på kvällen den 9 november 1997 med anledning av de uppgifter som Annika L. hade lämnat per telefon gav Henrik Thelander och Conny Kjellberg i uppdrag att åka hem till Hans B. för att se hur det stod till med sonen Jonathan. Henrik Thelander har å sin sida uppgett att det uppdrag som polispatrullen fick av Jan Sjöquist endast innefattade att de skulle besöka Annika L. samt att det sedan var han som, på grundval av vad Annika L. berättade vid detta tillfälle, fattade beslutet om besöket hos Hans B.

Oavsett vem som fattade beslutet om besöket hos Hans B. kan konstateras att det inte finns någonting i utredningen som tyder på att beslutet innefattade att polispatrullen med tvång skulle bereda sig tillträde till Hans B:s bostad. Det är också uppenbart att de uppgifter som lämnades av Annika L., vilka huvudsakligen gav uttryck för en allmän oro för att Jonathan skulle skada sig på något föremål i Hans B:s bostad, inte kunde läggas till grund för ett beslut av sådan innebörd.

Påståendet i polismyndighetens yttrande att Jan Sjöquists beslut bl.a. grundades på bestämmelsen i 21 § polislagen (1984:387), att en polisman får bereda sig tillträde till ett hus, rum eller annat ställe om det finns anledning att någon där avlidit eller är medvetslös eller annars oförmögen att tillkalla hjälp, framstår som svårförståeligt, eftersom det saknades varje grund för att anse denna bestämmelse tillämplig. Det framstår enligt min mening som lika uppenbart att Annika L:s uppgifter inte kunde utgöra grund för att man skulle

anse regeln i 12 § polislagen vara tillämplig. Enligt denna får en polisman omhändertaga en person under arton år som anträffas i förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för hans hälsa eller utveckling. Som framgår av förarbetena (prop. 1983/84:111 s. 29) är bestämmelsen avsedd att tillämpas exempelvis då barn uppehåller sig i s.k. knarkarkvarter eller hittas omtöcknade av berusningsmedel i rivningsfastigheter. Det kan vidare vara fråga om ungdomar som påträffas i en sådan situation att man kan befara att de blir otillbörligt utnyttjade. Det fanns självfallet inte heller fog för att anse att den allmänna nödregeln i 24 kap. 4 § brottsbalken var tillämplig i den aktuella situationen.

Beslutet att besöka Hans B. synes i stället närmast ha haft sin rättsliga grund i bestämmelsen i 2 § 4 polislagen om polisens allmänt hjälpande uppgifter. I sammanhanget bör emellertid beaktas att hjälp med stöd av denna bestämmelse skall ges endast i de fall när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen. Härmed åsyftas enligt förarbetena (a. prop. s. 56 f.) i första hand sådana situationer där det inte ankommer på något annat samhällsorgan att lämna hjälpen och polisen har praktisk möjlighet att göra detta. I akuta situationer måste polisen emellertid ibland ingripa även när biståndet i princip ankommer på något annat organ. Som exempel nämns i propositionen åtgärden att föra en medvetslös eller svårt skadad person till sjukhus, fastän ambulanstransport i och för sig hade kunnat påkallas.

Jag delar den uppfattning som kommer till uttryck såväl i polismyndighetens yttrande som i de upplysningar som har lämnats av Jan Sjöquist, att frågan hur Jonathan hade det hos sin far i första hand var en angelägenhet för socialtjänsten. Det var således enligt min uppfattning en riktig åtgärd av Jan Sjöquist att ta kontakt med socialjouren i Uppsala kommun. Jag har såvitt gäller socialjourens underlåtenhet att agera med anledning av denna kontakt samrått med justitieombudsmannen Kerstin André, som har beslutat att utreda saken i ett initiativärende (dnr 1678-1999).

Jag anser mig i och för sig kunna godta Jan Sjöquists bedömning att Annika L:s uppgifter borde tas på allvar och att polisen, i den situation som hade uppkommit till följd av det svar som han fick från socialjouren, kunde ta på sig uppgiften att undersöka förhållandena. Enligt min mening borde han emellertid inte ha överlämnat åt polispatrullen att lösa uppgiften helt efter eget omdöme. Han hade i stället lämpligen kunnat klarlägga för denna vilka rättsliga förutsättningar som gällde för uppdraget. Det fanns vidare, redan med anledning av vad som hade framkommit vid telefonsamtalet med Annika L., anledning att förmoda att bakgrunden till hennes agerande var oenighet mellan henne och Hans B. i vårdnadsfrågan. Jan Sjöquist borde därför ha gett de två polismännen instruktioner att uppträda på ett sådant sätt att de inte kunde uppfattas som biträden till Annika L. i en familjerättslig tvist.

Vid det samtal som Henrik Thelander och Conny Kjellberg hade med Annika L. framgick att det pågick en vårdnadstvist mellan henne och Hans B. Detta borde ha manat till särskild försiktighet både vad gällde bedömningen av Annika L:s uppgifter och beträffande frågan hur polismännen skulle uppträda gentemot Hans B. för att undvika befogade anklagelser för partiskhet. Jag vill i sammanhanget särskilt peka på det olämpliga i att ta

med Annika L. till Hans B:s bostad. Det borde ha varit fullt möjligt för polismännen att skaffa sig sådana upplysningar om hur man skulle hitta vägen till Hans B. att de hade kunnat avstå från Annika L:s tjänster som vägvisare.

Som nyss har nämnts hade polismännen inte något stöd i lag för att mot Hans B:s vilja ta sig in i dennes bostad. Henrik Thelander och Conny Kjellberg har också uppgett att de gick in i Hans B:s bostad först sedan denne hade gett dem tillstånd därtill. Jag har inte någon grund för att ifrågasätta riktigheten av detta påstående. Henrik Thelander har emellertid själv uppgett att de två polismännen var påstridiga och ville komma in för att kontrollera hur Jonathan hade det. Jag vill med anledning härav understryka vikten av att en polisman inte uppträder på ett sådant sätt att han ger intryck av att ha en befogenhet till myndighetsutövning av visst slag som han i själva verket saknar. Utredningen ger vid handen att polismännen inte iakttog tillräcklig försiktighet i detta hänseende.

Den omständigheten att Hans B. släppte in polismännen i bostaden för att samtala med dem gav dem inte rätt att där – ens med Hans B:s samtycke (jfr JO 1991/92 s. 114 och SOU 1995:47 s. 143 f.) – själva söka reda på Jonathan. Att bostaden enligt deras uppfattning var ostädad och att de ansåg att Hans B. var påverkad var inte på något sätt tillräckligt för att ge befogad anledning till ett antagande att Jonathan befann sig i en nödsituation på sådant sätt att 12 eller 21 § polislagen eller 24 kap. 4 § brottsbalken var tillämplig, och all användning av tvångsmedel var därmed utesluten. Ett lämpligt förfarande hade kunnat vara att antingen be Hans B. själv hämta Jonathan eller, om man ansåg att omständigheterna påkallade det, ta en förnyad kontakt med socialjouren.

Jag har, mot polismännens bestridande, inte grund för att hävda att Annika L. tog sig in i Hans B:s bostad för att hämta Jonathan med deras vetskap och än mindre att hon gjorde detta med deras aktiva bistånd. Jag anser mig också kunna godta uppgiften att de sade till henne att hon inte fick följa med in. När de upptäckte henne på väg ut ur huset med Jonathan måste de med hänsyn härtill och till Hans B:s uppträdande i sammanhanget ha förstått att hon hade tagit sig in utan lov. Jag vill med anledning härav erinra om regeln i 9 § polislagen, att en polisman som får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal skall lämna rapport om det till sin förman så snart det kan ske. Hemfridsbrott (4 kap. 6 § brottsbalken) är ett sådant brott. Rapporteringsskyldigheten påverkas inte av det förhållandet att hemfridsbrott får åtalas endast om målsäganden har angett brottet till åtal eller åtal befinns påkallat ur allmän synpunkt (4 kap. 11 § brottsbalken).

Hans B. har uppgett att polismännen uppträdde upphetsat, aggressivt och oförskämt mot honom. Dessa har bestritt riktigheten av Hans B:s påstående. Henrik Thelander har emellertid uppgett att polismännen sade till Hans B. att bostaden var en olämplig miljö för ett barn, och det är enligt Conny Kjellberg möjligt att de sade något om städningen med anledning av att det såg "förskräckligt" ut i bostaden. Som polismyndigheten har anfört borde polismännen i den känsliga situation som var för handen ha lagt sig vinn om att undvika uttalanden som av Hans B. kunde uppfattas som kränkande. Jag vill här erinra om polisförordningens föreskrift att en polisman i sitt arbete

skall uppträda på ett sätt som inger förtroende och aktning samt att han skall uppträda hövligt, hänsynsfullt och med fasthet samt iaktta självbehärskning och undvika vad som kan uppfattas som utslag av ovänlighet och småaktighet (tidigare 5 kap. 1 § polisförordningen [1984:730]; numera, sedan den 1 januari 1999, 4 kap. 1 § polisförordningen [1998:1558]). Uppgifterna i övrigt om vad som förevarit rörande polismännens uppträdande går isär, och jag finner det inte meningsfullt att utreda saken ytterligare.

Jag har inte någon anledning att betvivla att Henrik Thelanders och Conny Kjellbergs handlande styrts av en vällovlig omsorg om Jonathans bästa. De har emellertid vid utförandet av sitt uppdrag uppträtt på ett sätt som medfört att Hans B. med fog kunnat uppfatta situationen som en handräckning där polismännen hjälpt Annika L. att ta med sig sonen. Det finns enligt min uppfattning anledning att rikta allvarlig kritik mot dem. Jag noterar med tillfredsställelse att polismyndigheten har haft samtal med den berörda polispersonalen om bristerna i handläggningen.

Fråga om utformningen av polismyndighets uppdrag till Statens kriminaltekniska laboratorium avseende analys och förstöring av misstänkt narkotika

(Dnr 3366-1998)

Bakgrund och utredning

Av en JO-anmälan från O.N. och till anmälan fogade handlingar framgick bl.a. att Polismyndigheten i Jämtlands län i samband med misstanke om narkotikabrott hade beslagtagit ”En st större blytlåspåse med två bruna klumpar som luktar hasch vikt: 31.55 gram” från O.N. den 30 oktober 1997. Polismyndigheten sände påföljande dag växtmaterialet till Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL) för analys. I analysuppdraget angav polismyndigheten att ”efter avslutad analys skall materialet förstöras”. Ett analysresultat kom från SKL den 14 november 1997. Av analysresultatet framgick att ”narkotika ej påvisat, trolig sammansättning: oidentifierat växtmaterial”, ”materialet kvarhålls i 6 månader och brännes därefter”. I sin JO-anmälan begärde O.N. att han skulle få tillbaka växtmaterialet eller ekonomisk ersättning.

Ärendet remitterades till Polismyndigheten i Jämtlands län för upplysningar och yttrande över vad klaganden anförde. Polismyndigheten (länspolismästaren Roar Onsö) inkom med ett yttrande i vilket han anförde följande.

Som framgår av handlingarna som O.N. tillställt JO har det som han kallar ”propolis” förstörts efter analys hos Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL). Detta har skett efter en liggetid på 6 månader.

I O.N:s handlingar till JO finns även en kopia av det beslagsprotokoll som upprättades i samband med beslaget av det som sedermera av SKL analyserades vara ”oidentifierat växtmaterial” och inte något narkotiskt preparat. I protokollet finns angivet att det är möjligt att överklaga beslaget om man är missnöjd. O.N. har inte begagnat sig av den möjligheten.

Åklagare har hävt beslaget av "propolis" om det fanns kvar. I annat fall konstaterar åklagaren att godset är förstört vid analys. Kopia av åklagarens beslut biläggs ärendet.

Ersättningsskyldighet för statlig myndighet föreligger bl a om det kan konstateras felaktig handläggning i ett ärende. Polismyndigheten gör den bedömningen att så inte har skett i nu aktuellt fall. Beslaget av "propolis" gjordes på goda grunder att det kunde misstänkas vara hasch. Dokumentationen över beslaget har skett i enlighet med vad som föreskrivs. Begäran av undersökningen hos SKL och deras handhavande har skett enligt gällande rutiner. O.N. har inte utnyttjat möjligheten att klaga över beslutet om beslag. Någon ersättningsskyldighet för polisväsendet föreligger, enligt polismyndighetens uppfattning, således inte.

Kammaråklagaren Stig Andersson hävde beslaget av växtmaterialet den 14 april 1998.

O.N. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 17 november 1998 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bedömning

Om det inte längre föreligger skäl för ett beslag skall det enligt 27 kap. 8 § första stycket rättegångsbalken (RB) omedelbart hävas. Det beslagtagna godset skall då i princip återställas till den person hos vilken beslaget gjorts. I 6 § narkotikastrafflagen (1968:64) finns särskilda bestämmelser om förverkande av bl.a. narkotika som varit föremål för brott enligt lagen. I 7 § narkotikastrafflagen, som innehåller regler om beslag av egendom som kan antas vara förverkad enligt 6 §, hänvisas till 2 § 1 och 3 § lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker, som innehåller bestämmelser om bl.a. förstöring av beslagtagen eller förverkad egendom.

En första förutsättning för förverkande och förstöring av narkotika enligt nu nämnda bestämmelser är naturligtvis att det verkligen rör sig om narkotika i lagens mening. I det aktuella fallet hade polismyndigheten i analysuppdraget angett att materialet skulle förstöras efter avslutad analys. Myndigheten gjorde således inte någon reservation av innebörd att direktivet skulle gälla endast om materialet visade sig vara narkotika. Det kan därför slås fast att polismyndighetens direktiv till SKL är klart olämpligt formulerat.

Allvarligare är dock att polismyndigheten låtit förstöra materialet trots att det inte fanns någon rättslig grund för en sådan åtgärd. Snarast efter erhållandet av analysresultatet borde polismyndigheten rätteligen ha sett till att ett beslut om hävning av beslaget kom till stånd och att materialet – propolis, eller bikitt – återlämnades till O.N. Polismyndighetens invändning att O.N. inte överklagat beslutet om beslag saknar betydelse för den nu diskuterade frågan; om den myndighet på vilken förundersökningsledarskapet i ett visst fall ankommer konstaterar att grund för ett beslag inte längre föreligger, skall beslaget hävas och återlämnande eller andra föreskrivna följdatgärder vidtas oavsett om någon fört talan mot beslaget eller ej. Även om det i det aktuella fallet ankommit på åklagare att fatta det formella beslutet att häva beslaget har det ålegat polismyndigheten att vidta adekvata åtgärder med anledning av beskedet från SKL. Med anledning av vad

polismyndigheten nämnt om åklagarens beslut att häva beslaget bör tilläggas 1999/2000:JO1 att det inte kommit fram några uppgifter som tyder på att det ifrågavarande växtmaterialet skulle ha förstörts vid analysen.

Polismyndighetens handläggning av beslaget är således behäftad med fel. Det finns anledning att se allvarligt på det inträffade eftersom det rör sig om rättsstridig förstöring av annans egendom. Jag har emellertid inte funnit skäl att vidta ytterligare åtgärder i saken men utgår från att polismyndigheten snarast ändrar sina rutiner för att undvika ett upprepande av det inträffade.

Med anledning av O.N:s ersättningsanspråk vill jag tillägga att JO inte är behörig att pröva frågor om skadestånd.

Fråga om tillämpningen av 23 kap. 21 § andra stycket rättegångsbalken angående skyldigheten att, innan förhöret avslutas, låta den som hörs bl.a. granska uppteckning av utsagan

(Dnr 4501-1998)

Anmälan och utredning

I en anmälan till JO begärdes att JO skulle granska Polismyndighetens i Uppsala, närpolisområde Enköping, agerande i samband med en dödsskjutning i Enköping den 18 oktober 1998.

Handlingar infordrades från bl.a. Polismyndigheten i Uppsala län. Vid granskningen av handlingarna konstaterades att ett stort antal förhör redovisade i förundersökningsprotokollet hade avslutats utan att det av förhörsprotokollen framgick om den hördes utsaga hade upplästs eller tillfälle på annat sätt lämnats den hörde att granska uppteckningen, eller om den hörde tillfrågats om han hade något att erinra mot innehållet i förhörsprotokollet.

Ärendet remitterades till Polismyndigheten i Uppsala län för upplysningar och yttrande om hur 23 kap. 21 § andra stycket rättegångsbalken hade beaktats vid de ifrågavarande förhören.

Polismyndigheten i Uppsala län (länspolismästaren Göran Lindberg) yttrade följande.

Polismyndigheten har gått igenom förundersökningen angående ärendena K 28603-98 och K 30262-98. I de fall där det inte framgår hur den hörde fått granskat förhöret har förhör hållits med respektive förhørsledare för att få klarhet i detta. Enligt vad som framkommit vid förhören med poliserna har de läst upp förhørsanteckningarna för den hörde. Det har även förekommit att den hörde själv fått läsa förhöret. En polisman har på brottsplatsen hållit förhör med två personer och dessa har troligen ej fått tillfälle att granska uppteckningen.

Polismyndigheten anser att förhørsledarna skall anteckna hur vederbörande granskat förhöret. I de fall där det varit ont om tid för själva granskningen av förhöret borde förhöret lästs upp senare eller förhöret sänts över till den hörde för granskning. Polismyndigheten kommer att upplysa personalen om att de skall dokumentera att förhören granskats och hur granskningen skett.

I ett beslut den 26 maj 1999 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bedömning

1999/2000:JO1

Av 23 kap. 21 § andra stycket rättegångsbalken (RB) i dess lydelse före den 1 april 1999 framgår att sedan en utsaga av en misstänkt eller annan upptecknats, skall, innan förhöret avslutas, utsagan läsas upp eller tillfälle på annat sätt lämnas att granska uppteckningen samt den hörde tillfrågas, om han har något att erinra mot innehållet. En erinran, som inte föranleder ändring, skall antecknas. Därefter får uppteckningen inte ändras. Har utsagan först efter granskningen antecknats i protokollet, skall uppteckningen biläggas handlingarna.

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 april 1999 har det gjorts ett tillägg till 23 kap. 21 § andra stycket RB av innebörd att uppteckningen av förhørsutsagan och granskningen av densamma får ske så snart som möjligt efter förhöret om förhöret är särskilt omfattande eller behandlar komplicerade sakförhållanden. Formuleringen *särskilt omfattande* och *komplicerade sakförhållanden* har valts för att markera att det är fråga om en undantagsregel (se prop. 1997/98:181 s. 47).

Som framgår av det sagda avslutades ett stort antal förhör som redovisades i förundersökningsprotokollet utan att det av förhørsprotokollen framgår om den hördes utsaga upplästes eller tillfälle på annat sätt lämnades denne att granska uppteckningen eller om den hörde tillfrågades om han hade något att erinra mot innehållet i förhørsprotokollet.

Av remissvaret framgår emellertid att förhørsanteckningarna lästes upp för den hörde och att det även förekommit att den hörde själv fått läsa igenom förhören men att detta troligen inte skett i något enskilda fall. Förhørsledarna har uppgett att de av förbiseende inte antecknat i förhørsprotokollet vad som förekommit i dessa hänseenden.

Jag har i tidigare ärenden behandlat denna fråga och jag kan hänvisa till de uttalanden i saken som återfinns i JO 1998/99 s. 98. Det skall med anledning av polismyndighetens remissvar emellertid framhållas att den granskning som skall ske av förhørsutsagan enligt 23 kap. 21 § andra stycket RB måste äga rum *innan* förhöret avslutas. Detta förfarande kan inte ersättas av att förhöret läses upp senare eller att den hörde sedermera tillställs en utskrift av uppteckningen. Som framgår av vad som nyss sagts medför den ändring av 23 kap. 21 § andra stycket RB som trädde i kraft den 1 april 1999 inte någon förändring av rättsläget när det gäller förhör av det nu aktuella slaget. Det är först när förhören är särskilt omfattande och rör komplicerade sakförhållanden som förhöret får upptecknas och granskas så snart som möjligt *efter* förhöret.

Jag vill slutligen understryka vikten av att de förhållandevis enkla åtgärder som föreskrivs i 23 kap. 21 § andra st RB genomförs på korrekt sätt. Dessa har stor betydelse för den hördes rättssäkerhet, för åklagaren som skall fatta beslut i ärendet och för rätten om en domstolsprövning skulle bli aktuell. Jag noterar därför med tillfredsställelse att polismyndigheten i sitt remissvar förklarat att den kommer att ge personalen sådan information att förhör fortsättningsvis dokumenteras i enlighet med rättegångsbalkens regler.

Uttalande angående vissa oreglerade rutiner vid polismyndighet 1999/2000:JO1
gällande tillstånd för besökande att följa med i polisens
tjänstefordon

(Dnr 4824-1998)

I samband med granskningen av ett ärende hos JO framkom att en privatperson fått medfölja i en av Polismyndighetens i Stockholms län tjänstebilar för att följa polisverksamheten.

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

Muntliga upplysningar inhämtades från Polismyndigheten i Stockholms län, City polismästardistrikt, tf. polisöverintendenten Gunnar Edeland, varvid framkom att det inte fanns något beslut från polismyndigheten som gav den aktuella privatpersonen rätt att få medfölja i ett av polisens tjänstefordon för att följa polisverksamheten.

Ärendet remitterades till Polismyndigheten i Stockholms län för upplysningar och yttrande.

Polismyndigheten (tf. länspolismästaren Sune Sandström) kom in med ett yttrande till vilket hade fogats yttranden från bl.a. polismästaren Richard Sevelius. I yttrandena anfördes följande.

Richard Sevelius

Utredning

Av utredningen framgår att en polispatrull från den operativa sidoenheten på Södermalm (IOSÖ) med polisassistenterna Anders Wahlberg och Carina Svensson under sitt tjänstgöringspass den 8 mars 1997 (21-07) hade med sig en privatperson vid namn L.R. i polisbilen utan polismyndighetens medgivande. Wahlberg har under förhör på en direkt fråga uppgivit att de brukar ta med sig civila personer i bekantskapskretsen som får åka med för att se hur polisen arbetar. L.R. har under förhör uppgivit att han är anställd på IBM och att det mest var av nyfikenhet och för att se lite grann samt att det var intressant att få åka polisbil. Något tillstånd för att få göra detta hade han ingen kännedom om.

Bedömning

City polismästardistrikt kan inledningsvis konstatera att någon skriven föreskrift som reglerar detta finns inte inom myndigheten. Vid de tillfällen en eller flera personer önskar få följa polisens verksamhet beslutas detta normalt av någon av cheferna för de operativa sidoenheterna Normalm eller Södermalm. Det är då ofta journalister som vill följa verksamheten och göra ett reportage om polisens vardag. Det är då av stor vikt att sådana uppgifter som bl.a. kan beröra enskilda personers privata förhållanden m.m. inte offentliggörs på något sätt. Polispersonalen som kontinuerligt kommer i kontakt med sådana uppgifter omfattas av regler om tystnadsplikt redan i och med anställningsförhållanden. Därefter erinras de på olika sätt om detta med vissa mellanrum.

Någon motsvarande skyldighet för utomstående att iaktta tystnadsplikt föreligger inte för en privatperson som medföljer ett polisfordon om denne inte förbundit sig detta t.ex. genom en sekretessförbindelse enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen.

Vid samtal med de båda cheferna för de operativa sidoenheterna på Norrmalm och Södermalm uppger dessa att inga utomstående som inte omfattas av denna eller motsvarande sekretess får lov att medfölja i ett polisfordon, eftersom detta annars skulle kunna innebära att passageraren fritt kunde berätta om sina iakttagelser och därmed även berätta om sådana uppgifter som annars skulle omfattas av olika sekretessregler. De personer som vill följa med i ett av polisens tjänstefordon skall därför, om de inte omfattas av tystnadsplikt genom annat anställningsförhållande, ha undertecknat ett sekretessförbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen innan de får åka med i en polisbil. Undantag från detta kan då ske för anställda vid t.ex. åklagarmyndigheten eller justitieombudsmannen, vilka ibland följer med i polisens tjänstefordon i utbildnings-/studiesyfte.

Det som nu förevarit vid den operativa sidoenheten på Södermalm får därför närmast ses som ett olycksfall och oaktat vad Wahlberg uppgivit om verksamheten på detta, är City polismästardistrikt av uppfattningen att det inte varit någon omfattning på dessa studiebesök utan att man dessförinnan skrivit på ett sekretessförbehåll. City polismästardistrikt kommer nu att ta upp dessa frågor inom ledningsgruppen och eventuellt skriftligen reglera detta på något sätt.

Sune Sandström

Av Rikspolisstyrelsens föreskrifter om nyttjande av polisens tjänstefordon (RPSFS 1989:10, FAP 942-2) framgår att det i ett tjänstefordon endast får medfölja personer som färdas i tjänsteärende eller vilkas färd föranletts av polisens verksamhet, om inte polismyndigheten har beslutat annat. Någon tjänsteföreskrift som närmare reglerar hur beslut om att låta utomstående medfölja i tjänstefordon skall fattas finns inte.

Som framgår av Anders Wahlbergs yttrande är det inte ovanligt att polisen på Södermalm tar emot besökande som även tillåts medfölja i tjänstefordon. Det har även utvecklats rutiner för hur dessa besökande skall informeras om bl a säkerhetsaspekter och sekretessfrågor. Till rutinerna hör även att den besökande skriver på en s k sekretessförbindelse enligt 14 kap 9 § sekretesslagen.

I det nu aktuella fallet har Anders Wahlberg talat med sitt yttre befäl och fått klartecken att ta emot L.R. under förutsättning att de normala rutinerna vid besök iakttoes. På grund av en akut uttryckning, föranledd av vad som uppfattades som problem med ett större ungdomsgång, gick man snabbt igenom vilka rutiner som gällde för medföljande besökare men glömde bort sekretessförbindelsen vilket är beklagligt.

Polismyndigheten ser positivt på att besökande ges möjlighet att följa polisens arbete. Det är dock av största vikt, särskilt med tanke på den typ av verksamhet polisen bedriver, att tydliga regler finns för denna typ av besök. Självklart skall även Rikspolisstyrelsens föreskrifter inom området beaktas.

Med anledning av det inträffade avser polismyndigheten att se över rutinerna för besök och medföljande i tjänstefordon och eventuellt utfärda en tjänsteföreskrift rörande detta.

I ett beslut den 12 maj 1999 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bedömning

Som polismyndigheten konstaterat framgår det av Rikspolisstyrelsens föreskrifter om nyttjande av polisens tjänstefordon (RPSFS 1989.10, FAP 942-2) att det i ett tjänstefordon endast får medfölja personer som färdas i tjänsteärende eller vilkas färd föranletts av polisens verksamhet, om inte polismyn-

digheten har beslutat annat. Ett beslut av polismyndigheten fanns inte i detta fall. 1999/2000:JO1

Någon tjänsteföreskrift som närmare reglerar frågan fanns inte men det har tydligt utvecklats vissa oreglerade rutiner på området. Jag instämmer i polismyndighetens konstaterande att det är av största vikt med tanke på arten av den verksamhet som polisen bedriver att tydliga regler finns för denna typ av besök. Rikspolisstyrelsens föreskrifter skall självfallet beaktas och jag noterar att polismyndigheten har för avsikt att se över rutinerna för denna typ av besök. Översynen bör syfta till att få till stånd en tjänsteföreskrift som reglerar frågan.

Kriminalvård

1999/2000:JO1

Kritik med anledning av att personal vid ett häkte låtit en polisman undersöka en häktads egendom, som förvarades i ett låst värdeskåp

(Dnr 1742-1997)

I ett beslut den 17 mars 1999 anförde *JO Pennlöv* följande.

Anmälan

Av skrifter, som kom in till JO den 25 och den 28 april 1997, från H.K. framgick bl.a. följande. Under hans vistelse på Häktet Umeå kom en vårdare in i hans bostadsrum och bad om nyckeln till en box i vilken han förvarade viss egendom. Anledningen till begäran var att polisen ville titta i boxen. Han nekade att lämna över nyckeln. Vårdaren avlägsnade sig men återkom med sin begäran. Då H.K. på nytt nekade att lämna över nyckeln tog vårdaren den från en hylla i bostadsrummet. H.K. har hävdats att ”intrånget” i förvaringsboxen gjordes på ett olagligt sätt.

Utredning

Vid telefonsamtal med tf styresmannen Karin Sparrman, Häktet Umeå, uppgav hon i huvudsak följande.

Den förvaringsbox som H.K. nämner i sin anmälan avser den box i vilken den häktade förvarar de värdesaker som han inte får ha i bostadsrummet. Den häktade får förvara nyckeln till boxen i sitt bostadsrum. Hon har fått det ifrågavarande händelseförloppet återberättat för sig enligt följande. Häktet kontaktades av polisen som ville titta på de saker som H.K. förvarade i sin box. H.K. ombads att följa med och låsa upp boxen, vilket han inte ville. Vårdaren bad då att få låna nyckeln till boxen. Det fick han emellertid inte. Efter ytterligare diskussioner tog vårdaren nyckeln och låste upp boxen för polisen. – Polismannen som besökte häktet ville titta på en minicallapparat som förvarades i H.K:s värdeskåp. Eftersom H.K. var misstänkt för stöld, ville polisen med hjälp av minicallapparaten kartlägga H.K:s telefonkontakter. Enligt den vårdare vid häktet som bistod med att låsa upp värdeskåpet uppvisade polismannen inte någon handling till stöd för kontrollen. Såvitt vårdaren kan påminna sig återopade polismannen inte heller något beslut. Det aktuella förfarings sättet, dvs. att polismän hos häktet begär att få kontrollera föremål som förvaras i en intagens förvaringsbox är inte ovanligt.

Från Polismyndigheten i Umeå rekvirerades kopia av ett förundersökningsprotokoll avseende, stöld, häleri, narkotikabrott m.m. (C 200-97). Av ett i förundersökningsprotokollet ingående protokoll den 12 april 1997 över beslag i brottmål (nr i beslagsloggaren 2404-97-424) framgick bl.a. följande. Under 27 punkter hade förtecknats egendom som den aktuella dagen hade tagits i beslag från H.K. Polisassistenten Christer Carlsson hade både beslutat och utfört åtgärden. Enligt en anteckning i protokollet hade vid kontroll av det beslagtagna godset den 18 april 1997 ytterligare gods påträff-

fats. Under punkterna 28–30 redovisades därför egendom, bl.a. en person-sökare, som inte hade tagits i beslag vid det tidigare tillfället.

Kriminalvårdsstyrelsen anmodades att yttra sig beträffande det biträde som häktespersonalen gett polismyndigheten att undersöka H.K:s tillhörigheter. I remissvaret anförde Kriminalvårdsstyrelsen (överdirektören Doris Högne) följande. (De i svaret återopade bilagorna har utelämnats här.)

I ärendet har fråga väckts om Häktet Umeå förfarit korrekt när den mot en häktads vilja tog dennes nyckel till ett värdeskåp och på en polismans begäran öppnade skåpet och lät polismannen undersöka en minicall som tillhör den häktade. Kriminalvårdsstyrelsen har inhämtat yttrande från Häktet Umeå och Regionmyndigheten i Härnösand. Yttrandena bifogas. För egen del vill Kriminalvårdsstyrelsen framhålla följande.

Envar medborgare är enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång. Detta skydd får enligt 2 kap. 12 § RF begränsas genom bestämmelse i bl.a. lag. Bestämmelserna om husrannsakan i 28 kap. rättegångsbalken (RB) utgör en sådan inskränkning i det grundlagsreglerade skyddet. 28 kap. RB ger domstol, åklagare, undersökningsledare samt – undantagsvis – polisman rätt att under vissa förutsättningar förordna om husrannsakan som ett led i brottsutredning. Det finns ingen liknande reglering som ger häktespersonal rätt att förordna om att tillgripa sådana metoder gentemot häktade. – Det värdeskåp i vilket häktade förvarar sina tillhörigheter är enligt Kriminalvårdsstyrelsens mening att betrakta som ett sådant slutet förvaringsställe som avses i 28 kap. 1 § RB. Åtgärden att bereda sig tillträde till den häktades värdeskåp måste således anses innefatta en husrannsakan i RB:s och även i RF:s mening.

Trots att det saknas uttryckligt lagstöd för husrannsakan anses en sådan åtgärd ändå tillåten inom häktes- och anstaltsverksamheten. Till stöd för denna slutsats ligger departementschefens uttalanden i ett lagstiftningsärende år 1978 (prop. 1978/79:62 s. 28 f). Departementschefen fann då att när det gällde husrannsakan och andra liknande intrång fick själva frihetsberövandet anses innebära en rättighetsinskränkning av så övergripande och vittgående slag att undersökningar av förvaringslokalen eller av egendom inom denna i jämförelse därmed framstod som helt underordnade åtgärder. Departementschefen uttalade också att de intagna inte kunde tillerkännas någon egentlig besittningsrätt eller dispositionsrätt över förvaringslokalen i förhållande till myndigheterna. Vidare sades att det låg i sakens natur att undersökningar av lokaler som utnyttjas för förvaring av dem som har berövats friheten får företas utan särskilt författningsstöd i den utsträckning som behövs för ett effektivt vidmakthållande av frihetsinskränkning. Detsamma gäller i fråga om all den egendom som finns inom förvaringslokalen så länge den kan undersökas utan att de intagnas kroppsliga integritet samtidigt träds för när. Någon skillnad härvidlag behöver inte heller göras mellan egendom som finns i gemensamma utrymmen inom förvaringslokalen och egendom som de intagna har hos sig i bostadsrummet.

Av det anförda framgår således att ett häkte anses ha befogenhet att undersöka sina förvaringslokaler och den egendom som finns i dessa i syfte att vidmakthålla frihetsberövandet. I detta ärende var emellertid inte fråga om att vidta en sådan kontrollåtgärd inom ramen för kriminalvårdens verksamhet. Åtgärden tillkom istället på begäran av en polisman som ett led i en pågående förundersökning. Enligt Kriminalvårdsstyrelsen kan undersökning med ett sådant syfte inte anses lagenlig utan förordnande därom på sätt som stadgas i 28 kap. RB.

Den polisman som begärde att få se den häktades minicall uppvisade inget beslut om husrannsakan och, såvitt framkommit, hade inte heller något sådant beslut fattats av någon som enligt 28 kap. RB har behörighet därtill. Det ligger nära till hands att anta att häktespersonalen utgick från att

polismannen hade rätt att kräva att få tillgång till värdeskåpet. Enligt Kriminalvårdsstyrelsen borde häktets personal emellertid ha utrett den frågan innan den tillgreps nyckeln och gav polismannen tillträde till värdeskåpet. Häktet kan inte undgå kritik för det inträffade. – Det bör i detta sammanhang också påpekas att vad Kriminalvårdsverket föreskriver i 10 § häktesföreskrifterna (KVVFS 1993:2) – att den intagnes tillhörigheter inte får lämnas till annan utan hans skriftliga medgivande eller myndighets beslut – självfallet inte utgör ett bemyndigande för häktet att överlämna en intagnes tillhörigheter till en polisman utan ett sådant förordnande som anges ovan.

I ärendet har även aktualiserats frågan om vilken betydelse den häktades vilja har när det gäller att avgöra om häktet får överlämna hans tillhörigheter till en polisman. Kriminalvårdsstyrelsen har erfarit att det hos häktena inte är ovanligt att den häktade tillfrågas om han godtar att överlämna sin nyckel till värdeskåpet till en polisman. Av 28 kap. 1 § tredje stycket RB framgår att för husrannsakan hos den misstänkte inte i något fall får åberopas hans samtycke, om han inte själv begärt åtgärden. Såsom Kriminalvårdsstyrelsen uppfattat rättsläget, kan inte heller en häktads samtycke ersätta kravet på ett formellt beslut om husrannsakan, om det inte är den häktade själv som begär åtgärden. För det fall JO delar denna bedömning, kommer Kriminalvårdsstyrelsen att informera samtliga kriminalvårdsmyndigheter så att det inträffade inte skall upprepas.

Polismyndigheten i Umeå anmodades därefter att yttra sig över

1. anledningen till och den rättsliga grunden för polisens undersökning av H.K:s värdeskåp i häktet,
2. vem som fattat beslut om åtgärden,
3. hur beslutet har dokumenterats, samt
4. om tillägget avseende punkterna 28–30 i beslagsprotokollet underställts förundersökningsledarens ställningstagande och, om så är fallet, hur detta har dokumenterats.

I remissvaret anförde polismyndigheten (länspolismästaren Nils Holst) följande.

I det aktuella ärendet har länspolismästaren haft tillgång till remisshandlingar från JO, blanketten beslut om tvångsmedel, arrestantblad, förhör med polisassistent Christer Larsson, förhör med kriminalinspektör Sigurd Nordlander och förhör med polisinspektör Kennert Nilsson.

Polisassistent Christer Larsson grep H.K. den 12 april 1997 som misstänkt för stöld och narkotikabrott. I samband med gripandet anträffades två väskor innehållande misstänkt stöldgodis som han tog i beslag.

Redan vid avvisiteringen såg Christer Larsson att H.K. hade en minicallapparat och han beslöt då att ta den i beslag eftersom han misstänkte att den var stulen. Under avvisiteringen blev Christer Larsson avlöst av sina kollegor. Han tog med sig det misstänkta stöldgodset och gick till ett annat rum för att avrapportera. Ett beslagsprotokoll upprättades men Christer Larsson glömde bort att anteckna minicallapparaten i protokollet. Vaktavande befäl Kennert Nilsson fastställde sedan beslaget. I samband med avvisiteringen har minicallapparaten antecknats i avvisiteringsprotokollet som personsökare.

När Christer Larsson några timmar senare påbörjade sin nattjänstgöring kom han ihåg minicallapparaten. Han gick därför på eget initiativ, utan att ta kontakt med förundersökningsledaren, upp till häktet och tog minicallapparaten i beslag. Han lade den sedan bland de andra föremålen som han tagit i beslag tidigare under dagen. Någon dokumentation av åtgärden gjorde han inte.

När det beslagtagna godset några dagar senare skulle identifieras av målsägandena framkom att tre av föremålen som låg i väskorna inte fanns antecknade i beslagsprotokollet. Kriminalinspektör Sigurd Nordlander som handlade ärendet kompletterade, efter samråd med sin förman, beslagsprotokollet med punkterna 28–30 och antecknade också datum när ändringen gjordes men han signerade inte ändringen. Förundersökningsledaren fick ingen information om tillägget förrän ärendet slutredovisades den 1997-04-25.

Enligt RB 27 kap. 4 § kan den som med laga rätt griper en misstänkt ta föremål som därvid påträffas i beslag. Polismyndigheten anser därför att det fanns stöd för att ta minicallapparaten i beslag i samband med gripandet. På grund av att Christer Larsson i inledningsskedet glömde bort att beslagta minicallapparaten genomfördes åtgärden några timmar efter gripandet. Åklagaren hade då inträtt som förundersökningsledare, H.K. hade anhållits och överförts till häktet. Därför borde Christer Larsson inhämtat förundersökningsledarens beslut innan han utförde åtgärden. Dessutom har det konstaterats att dokumentationen på beslagsprotokollet var bristfälligt utförd.

Polismyndigheten ser allvarligt på det inträffade och korrigerande samtal kommer att hållas med berörd personal.

H.K. gavs tillfälle att yttra sig över utredningen men hördes inte av.

Bedömning

Av den redogörelse som Kriminalvårdsstyrelsen har lämnat för den rättsliga regleringen framgår att kriminalvården anses ha befogenhet att undersöka sina förvaringslokaler och den egendom som finns i dessa i syfte bl.a. att vidmakthålla frihetsberövandet (jfr beträffande den frågan även JO 1997/98 s. 190 f.). Som styrelsen anfört var det dock här inte fråga om att vidta en sådan kontrollåtgärd inom ramen för kriminalvårdens verksamhet, utan om en åtgärd som tillkom på begäran av en polisman som ett led i en pågående förundersökning. Jag delar uppfattningen att en undersökning med ett sådant syfte inte kan anses lagenlig utan ett förordnande därom i enlighet med reglerna i 28 kap. rättegångsbalken. Även om det i och för sig ligger nära till hands att anta att häktespersonalen utgick från att polismannen hade rätt att få tillgång till värdeskåpet borde den frågan ha utretts innan de aktuella åtgärderna vidtogs. Underlåtenheten att göra detta kan inte undgå kritik från min sida.

Såvitt gäller betydelsen av den häktades vilja i förevarande sammanhang har jag inte någon annan uppfattning än den som Kriminalvårdsstyrelsen gett uttryck för.

Vad gäller polismyndigheten borde, som länspolismästaren framhållit, den aktuella polismannen ha inhämtat förundersökningsledarens beslut innan undersökningen av värdeskåpet utfördes. Att husrannsakan företagits utan beslut därom i vederbörlig ordning är självfallet ett fel av allvarlig karaktär. Omständigheterna i detta fall är emellertid speciella på flera sätt. Sålunda har enligt vad som framkommit förfaringssättet att polismän begärt att få kontrollera föremål som förvarats i en intagens värdeskåp inte varit ovanligt. Vidare har kriminalvårdstjänstemän medverkat till att polisen fick tillgång till de föremål som H.K. förvarade i skåpet. Mot den bakgrunden anser jag inte att det finns anledning för mig att vidta någon ytterligare åtgärd i saken. Såvitt gäller dokumentationen på beslagsprotokollet delar jag länspolis-

mästarens uppfattning. Jag har i de här aktuella frågorna samrått med chefsJO Claes Eklundh som har tillsyn över polisväsendet. 1999/2000:JO1

Vad som i övrigt förekommit föranleder inte något uttalande från min sida.

Handläggningen av ett ärende om beräkning av strafftid

(Dnr 4467-1997)

I ett beslut den 4 maj 1999 anförde *JO Penmlöv* följande.

Bakgrund

Enligt utdrag ur kriminalregistret frigavs S.F. villkorligt den 14 april 1996 med en återstående strafftid av 1 månad och 28 dagar. Han dömdes den 23 juli 1996 av Göteborgs tingsrätt till fängelse sex månader. Tingsrätten angav i domslutet under rubriken "Påföljd m.m." att villkorligt medgiven frihet förklarades helt förverkad. I domskälen angav tingsrätten att S.F. var villkorligt frigiven med en återstående strafftid av 1 månad och 24 dagar. I en dom den 12 september 1996 fastställde Hovrätten för Västra Sverige bl.a. förverkandet.

I ett strafftidsbeslut den 23 september 1996 (fattat av dåvarande kriminalvårdsanstalten Mariestad) angavs att tidigaste dag för S.F:s villkorliga frigivning var den 11 oktober 1996. I beslutet angavs vidare att förverkad villkorligt medgiven frihet var 1 månad och 24 dagar. I ett andra strafftidsbeslut daterat den 8 oktober 1996 ändrade Kriminalvårdsstyrelsen det tidigare beslutet och flyttade fram den tidigaste dagen för villkorlig frigivning till den 13 oktober 1996. I beslutet angavs att villkorligt medgiven frihet var 1 månad och 28 dagar.

Sedan S.F. överklagat Kriminalvårdsstyrelsens beslut den 8 oktober 1996 upphävde Länsrätten i Östergötlands län i en dom den 4 november 1996 strafftidsbeslutet den 8 oktober 1996 och förordnade att strafftidsbeslutet den 23 september 1996 alltjämt gällde.

Utredning

Jag beslutade att på eget initiativ granska kriminalvårdens handläggning av ärendet om beräkning av strafftiden. En promemoria upprättades av föredraganden i ärendet. Promemorian innehöll i huvudsak vad som ovan upptagits under rubriken Bakgrund.

Ärendet remitterades till Kriminalvårdsstyrelsen för yttrande över handläggningen av ärendet om beräkning av strafftid. Kriminalvårdsstyrelsen har i remissvaret anförts följande.

Kriminalvårdsstyrelsens befogenhet att meddela strafftidsbeslut enligt lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. (StidL) är sedan länge till allt övervägande del delegerad till lokal kriminalvårdsmyndighet. Styrelsen meddelar sådana beslut i ett fåtal särskilda ärendetyper.

Den stora majoriteten av strafftidsbeslut meddelas således normalt av de olika kriminalvårdsmyndigheterna.

Emellertid sänds kopior av alla sådana beslut in till Kriminalvårdsstyrelsen för registrering i det centrala kriminalvårdsregistret då systemet ännu inte är så uppbyggt att de lokala myndigheterna själva kan göra det.

Vid denna registrering görs då automatiskt en kontroll av om uppgifterna i straffidsbeslutet överensstämmer med vad som är registrerat i det centrala kriminalvårdsregistret beträffande strafftider, straffåterstoder, avräkningar m.m.

Därvid kontrolleras bl.a. att, om straffidsbeslutet omfattar avtjänande av en villkorligt medgiven frihet, beslutet därom är i överensstämmelse med vad domstolen förordnat. Har således domstolen t.ex. förordnat, att en villkorligt medgiven frihet skall förverkas i sin helhet kontrolleras att straffidsbeslutet överensstämmer med den återstående strafftid som är aktuell.

Om det då visar sig att straffidsbeslutets uppgift om förverkad villkorligt medgiven frihet av en eller annan anledning har angetts felaktigt av den lokala myndigheten ändrar Kriminalvårdsstyrelsen beslutet med stöd av 28 § StidL så att tiden överensstämmer med den korrekta straffåterstoden och beslutet blir i enlighet med vad domstolen förordnat.

Under vissa omständigheter kan det även bli nödvändigt att frångå vad domstolen förordnat. Det har förekommit att domstolen av misstag förklarat att längre tid än vad som i realiteten återstår i strafftid skall förverkas. Om detta inte observeras av den lokala myndigheten korrigerar styrelsen straffidsbeslutet och underrättar domstolen därom.

Ett alternativ vore givetvis att begära att domstolen rättar sin dom innan kriminalvården befordrar den till verkställighet. Det har dock erfarenhetsmässigt i sådana här och liknande fall visat sig att domstolarna är mycket obenägna att själva rätta i domen. Man menar att sådana uppenbara felaktigheter lättast och smidigast rättas till av kriminalvården. Detta förhållande och då det inte kan komma ifråga att låta någon avtjäna en strafftid som inte finns i verkligheten samt att det i sådana här sammanhang kan vara mycket ont om tid är anledningen till det ovan angivna förfarandet.

Frånsett detta enstaka undantag är det domstolens förordnande som gäller. Har domstolen endast angett att villkorligt medgiven frihet förklaras helt förverkad utan att ange några tidsrymder ankommer det på kriminalvården att fastställa och befordra den aktuella straffåterstoden till verkställighet.

Har domstolen å andra sidan, som i detta ärende, angett den tid som skall förverkas skall detta givetvis ligga till grund för straffidsberäkningen oavsett om den är korrekt beräknad eller inte. Som länsrätten funnit skulle styrelsen inte ha frångått den i detta ärende aktuella uppgiften i domen vid straffidsberäkningen.

Anledningen till det nu inträffade är att vederbörande handläggare i just detta aktuella fall var övertygad om att, då domstolen i domslutet under rubriken "Påföljd m.m." angett att den villkorligt medgivna friheten förklarades helt förverkad, det var hela den faktiska återstoden som skulle förverkas och inte den tidsperiod som anges under rubriken "Påföljdsfrågan". Vad som framgår där har alltså inte setts som ett domstolens förordnande.

Någon tveksamhet om hur en dom av detta slag skall tolkas torde numera inte längre föreligga hos det fåtal handläggare som arbetar med ärenden varom nu är i fråga. Det förtjänar också nämnas att ärenden av detta slag, som har sin grund i en felaktig hantering av domstolen, är ytterligt sällsynta. På grund därav och då de handläggare som arbetar med korrigeringar av straffidsbesluten i samband med handläggningen av detta yttrande ytterligare påmint om vikten av noggrannhet är risken för att det nu inträffade änyo skall upprepas i det närmaste undanröjd.

Bedömning

1999/2000:JO1

Enligt 28 § lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. (StidL) meddelar Kriminalvårdsstyrelsen beslut om beräkning av strafftid. I samma lagrum ges möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att delegera beslutanderätten. I enlighet härmed får Kriminalvårdsstyrelsen enligt 19 § andra stycket förordningen (1974:286) om beräkning av strafftid m.m. överlämna sin befogenhet att fatta beslut åt någon annan kriminalvårdsmyndighet eller någon tjänsteman inom kriminalvården. Kriminalvårdsstyrelsen kan ändra ett beslut som någon har fattat med stöd av sådan delegation.

Av 20 § första stycket StidL framgår att Kriminalvårdsstyrelsen skall fastställa bl.a. den tidigaste tidpunkt då villkorlig frigivning kan komma i fråga. I andra stycket stadgas att när omständigheterna ger anledning till det, skall ett beslut enligt första stycket ändras. En ändring med stöd av andra stycket av ett straffidsbeslut kan ske även till nackdel för den enskilde.

Enligt utdrag ur kriminalregistret var S.F. villkorligt frigiven med en återstående strafftid av 1 månad och 28 dagar. I domen den 23 juli 1996 förordnade tingsrätten i domslutet under rubriken ”Påföljd m.m.” att hela den villkorligt medgivna friheten skulle förverkas. I domskälen angav tingsrätten att S.F:s återstående strafftid var 1 månad och 24 dagar.

Kriminalvården skall lägga vad domstolen förordnat om till grund för sin beräkning av strafftiden. Till grund för det första straffidsbeslutet den 23 september 1996 låg av allt att döma uppgiften i domskälen om S.F:s återstående strafftid. Senare uppstod tveksamhet kring riktigheten av beslutet. I anledning därav fattade Kriminalvårdsstyrelsen straffidsbeslut nr två den 8 oktober 1996, vari styrelsen ändrade det första beslutet och beräknade strafftiden utifrån att hela den faktiskt tidigare villkorligt medgivna friheten skulle förverkas.

Kriminalvårdsstyrelsen har i sitt remissvar anfört att för det fall tingsrätten har angett den tid som skall förverkas skall detta läggas till grund för straffidsberäkningen. Detta är givetvis riktigt. I förevarande fall har tingsrätten i *domslutet* förordnat att hela den tidigare villkorligt medgivna friheten skulle förverkas. Domen är entydig och någon tveksamhet om innebörden av densamma borde inte kunna föreligga. Den felaktiga uppgiften i domskälen om längden av den återstående strafftiden saknar betydelse i nu aktuellt sammanhang. Redan i det första straffidsbeslutet den 23 september 1996 borde beräkningen av den tidigaste dagen för S.F:s villkorliga frigivning därför ha utgått från vad tingsrätten angett i sitt domslut, nämligen att hela den tidigare villkorligt medgivna friheten skulle förverkas.

Länsrätten i Östergötlands län har i en dom den 4 november 1996 upphävt Kriminalvårdsstyrelsens straffidsbeslut den 8 oktober 1996. Länsrätten har i sin bedömning utgått från att tingsrätten förordnat att 1 månad och 24 dagar av den villkorligt medgivna friheten skulle förverkas. Mot bakgrund av vad jag har anfört ovan kan länsrättens dom ifrågasättas. Länsrättens domslut var emellertid till fördel för S.F., varför jag inte finner anledning till någon ytterligare åtgärd i ärendet.

Med dessa påpekanden avslutar jag ärendet här.

I detta ärende har jag samrått med ställföreträdande justitieombudsmannen 1999/2000:JO1
Leif Ekberg som har tillsyn över de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Kritik mot Kriminalvårdsstyrelsen för dröjsmål med att skriftligen underrätta en intagen om ett beslut

(Dnr 777-1998)

I ett beslut den 20 november 1998 anförde *JO Pennlöv* följande.

Anmälan

P.H. har uppgett att Kriminalvårdsstyrelsen den 28 januari 1998 fattade ett beslut avseende s.k. kategoritillhörighet enligt 7 § tredje stycket KvaL men att han inte fick del av beslutet förrän den 23 februari 1998. Han har ifrågasatt om det är rimligt att behöva vänta så länge på beslutet och gjort gällande att dröjsmålet har medfört att det inte gått att överklaga beslutet i rimlig tid.

Utredning

Anmälan har remitterats till Kriminalvårdsstyrelsen för yttrande.

I remissvar har Kriminalvårdsstyrelsen, överdirektör Doris Högne, anförd följande.

P.H. tillhör den kategori intagna som avses i 7 § tredje stycket lagen om kriminalvård i anstalt (KvaL) sedan den 5 september 1996. Hans kategoritillhörighet har sedan dess varit föremål för omprövning i december 1996, januari och juli 1997 samt januari 1998. Han har vidare sedan september 1996 personligen fått träffa representanter från Kriminalvårdsstyrelsen vid två tillfällen för att diskutera sin kategoritillhörighet.

Den senaste omprövningen ägde rum den 28 januari. Senaste dag för omprövning var den 29 januari enligt vad som angetts i föregående beslut. Styrelsen hade vid omprövningstillfället kunskap om att P.H. under hösten deltagit i en upploppsartad händelse i anstalten och i anledning härav hållits avskild från övriga intagna enligt 20 § KvaL samt att han sedan början av december 1997 var placerad i anstaltens E-avdelning. De intagna som placeras där är bl a de som hotat personal. Mot bl a denna bakgrund förelåg inte anledning att upphäva hans kategoritillhörighet då han i domen är dömd för allvarlig våldsbrottslighet och hans agerande i anstalt vid flera tillfällen varit av hot- eller våldskaraktär. P.H. torde därför ha varit medveten om att kategoritillhörigheten inte skulle ändras men skulle telefonledes ha kunnat erhålla besked om beslutet samma dag om han så önskat.

Den 2 februari 1998 fick han möjlighet att personligen träffa representanter från Kriminalvårdsstyrelsen och då diskuterades hans kategoritillhörighet. Då framfördes bl a att hans eget agerande under verkställigheten var avgörande vid kommande kategoriprövning. Kriminalvårdsstyrelsens beslut den 28 januari kunde således per telefon ha varit bekant för honom redan dagen därpå, som var sista dag för omprövning, och blev det i alla fall senast den 2 februari. Anledningen till att det dröjde med expediering av det skriftliga beslutet var bl a tjänsteresor för de två tjänstemän som beslutat och handlagt ärendet samt deras stora arbetsbörda. Då P.H. var underrättad om beslutet i vart fall senast den 2 februari kunde ett överklagande av beslutet ha skett redan då. Beslutet om fortsatt kategoritillhörighet överklagades sedermera till Länsrätten i Östergötlands län som avslag överklagandet.

Kriminalvårdsstyrelsen har i ett tidigare ärende hos justitieombudsmannen 1999/2000:JO1 informerat om de förändrade arbetsrutinerna som vidtagits ifråga om handläggningen av ärenden rörande kategoriprovning. Sedan drygt två månader har än fler ändrade arbetsrutiner genomförts vilka bl a påskyndar expedieringen av beslut.

Styrelsen avstyrker bifall till besvären.

P.H. har beretts tillfälle att yttra sig över remissvaret men har inte hörts av.

Bedömning

Enligt 21 § förvaltningslagen (FL) skall en sökande, klagande eller annan part underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Parten behöver dock inte underrättas, om det är uppenbart obehövt (första stycket). Om beslutet går parten emot och kan överklagas, skall han enligt paragrafens andra stycke underrättas om hur han kan överklaga det. I tredje stycket föreskrivs att myndigheten bestämmer om underrättelsen skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Underrättelsen skall dock alltid ske skriftligt, om parten begär det.

Vad gäller formen för fullgörande av underrättelseskyldigheten är det således enligt huvudregeln myndigheten som bestämmer denna. Liksom alla moment i myndighetens handläggning skall den dock ha innehållet i den allmänna regeln i 7 § FL för ögonen, dvs. att varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

I det nu aktuella ärendet har – såvitt framgår av utredningen – P.H. blivit muntligen underrättad om beslutets innehåll vid ett sammanträffande med representanter för Kriminalvårdsstyrelsen fem dagar efter det att beslutet fattades. Det förefaller härvid inte ha varit fråga om en delgivning enligt 20 § delgivningslagen (1970:428). I en sådan situation uppkommer frågan om myndigheten även bör ge parten skriftlig underrättelse om beslutet, oavsett om parten begär det. JO Ragnemalm har i denna fråga uttalat, att tungt vägande praktiska skäl talar för att den skriftliga underrättelseformen bör användas undantagslöst, när det är fråga om beslut som går part emot och det finnas någon klagoberättigad part (JO 1990/91 s. 412). Jag delar denna uppfattning. Ett skäl för en sådan ordning är att fullföljdstiden räknas från den dag då parten delgavs beslutet eller skriftligen fick del av det genom myndighetens försorg (se Hellners, Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, fjärde uppl. s. 258).

Av 21 § förvaltningslagen framgår inte *när* underrättelseplikten skall fullgöras. Det ligger emellertid i sakens natur att beslutsunderrättelse bör lämnas till berörd part så snart som möjligt (Hellners, Malmqvist, a.a. s. 258). Om parten – såsom i förevarande fall – underrättats muntligen men även skall ges en skriftlig underrättelse, bör denna lämnas i tidsmässigt nära anslutning till den muntliga informationen om beslutets innehåll. Ett dröjsmål om tre veckor innan den skriftliga underrättelsen expedieras framstår som oacceptabelt långt. Då den skriftliga underrättelsen kan ha betydelse för partens möjlighet att praktiskt utnyttja sin rätt att överklaga beslutet, bör den

omständigheten att parten antas ha varit införstådd med utgången i ärendet 1999/2000:JO1
inte tillmätas någon vikt vid bedömningen av kravet på snabbhet.

Sammanfattningsvis anses jag således att Kriminalvårdsstyrelsen dröjt för
länge med att expediera den skriftliga beslutsunderrättelsen.

Uttalanden om möjligheterna för en intagen, som är medlem i
en motorcykelklubb, att bära viss klädsel under en bevakad
permission

(Dnr 911-1998)

I ett beslut den 5 mars 1999 anförde *JO Pennlöv* följande.

Anmälan

P.L. har uppgivit att han den 3 februari 1998 nekades att under en bevakad
permission bära en skinnväst som visade hans tillhörighet till motorcykel-
klubben Hoorydaz MC. Han uppfattade det som att kriminalvårdsmyndighet-
en utfärdat ett förbud för de intagna att bära väst under permissionstiden.
Han har ifrågasatt om det förelegat laglig grund för att neka honom att bära
en viss form av klädsel under permissionen.

Utredning

Efter remiss har kriminalvårdsmyndigheten Eskilstuna, genom kriminal-
vårdschefen Christer Karlsson, anfört följande.

P.L., tillhörande kategori KvaL § 7 tredje stycket, var bifallen permission
enligt Kriminalvårdsverkets författningssamling KVVFS 1997:4 § 11, luft-
hålspermission. Den planerades enligt de allmänna råd som föreligger varvid
säkerhetskraven bedömdes vara sådana att han informerades om permission-
en först i omedelbar anslutning till den.

Aktuell dag, 3 mars 1998, kallades L. till centralvakten för att informeras
om permissionen samt för att verkställa sitt ombyte till civila kläder. L.
uppgav då att han önskade bära en speciell väst. I L:s civila klädsåkåp fanns ej
någon väst. Han hade innehaft en liknande väst vilken han särskilt ansökt om
att få lämna ut från anstalten i samband med ett besök till annan intagen.
Denna händelse inträffade den 24 januari 1998. L. hävdade att han ville bära
en väst som fanns på anstalten i annan intagens civila klädsåkåp.

Anstaltsrutinerna är självklart sådana att intagen ej kan använda andra
intagnas kläder under sina permissioner. Bedömningar görs i varje enskilt
fall när intagna skänker kläder till varandra och sedan detta anhängiggjorts i
anstalten på sedvanligt sätt, d.v.s. efter intagens skriftliga begäran. Någon
sådan förelåg ej i det aktuella ärendet.

L:s anmälan saknar därför relevans då diskussionen som fördes med L.
egentligen var hypotetisk. Skulle han ha varit ägare till den aktuella västen
skulle möjligheterna för honom att bära den under permissionen ej föreligga
med hänvisning till att såväl personal som intagna skall bära kläder som ej
väcker anstöt i samband med en bevakad permission för att den enskilde
intagne enligt 42 § KvaL ej skall utsättas för obehörig uppmärksamhet. L:s
önskemål om att bl.a. gå på restaurang under permissionen var tillgodosedd.

Aktuell väst tillhör en motororganisation som i sitt utformande är att likna vid "uniform" och väcker uppmärksamhet med sin utformning och texter. 1999/2000:JO1

L. avböjde permissionen, efter en lång diskussion med personal, då han ej fick bära västen tillhörande annan intagen. Personal har utfört sina åligganden helt enligt de rutiner som föreligger.

Ärendet har därefter remitterats till Kriminalvårdsstyrelsen som genom överdirektören Doris Högne har anfört följande.

Intagnas klädsel under lufthålspermission

Av Kriminalvårdsmyndigheten Eskilstunas yttrande framgår att den väst P.L. ägde tidigare lämnats ut till en person utanför anstalten. Den väst han önskade bära tillhörde en medintagen.

Under straffverkställigheten förlorar de intagna inte sin rättsliga handlingsförmåga. De som är intagna i anstalt har således rätt – med de inskränkningar som följer av lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) och Kriminalvårdsstyrelsens anstaltsföreskrifter (KVVFS 1998:8) – att exempelvis låna varandras tillhörigheter. Ett lån mellan intagna förutsätter dock, såsom för lån i allmänhet, ett medgivande från vanligtvis den som äger låneföremålet. P.L. har i sitt svar på kriminalvårdsmyndighetens yttrande uppgett att han hade tillstånd av en medintagen att använda dennes väst. Det finns dock ingen uppgift om att han hade ett skriftligt tillstånd från den medintagne. Av myndighetens yttrande framgår att det saknades en skriftlig anhållan från P.L. om att få bära en medintagens väst. Med hänsyn till det ansvar en kriminalvårdsmyndighet har för egendom som den förvarar för intagnas räkning, måste det anses nödvändigt med ett skriftligt lånemedgivande innan myndigheten plockar ut tillhörigheter ur en intagens klädsåkåp för att överlämna dessa till en annan intagen. Mot bakgrund av detta anser styrelsen att kriminalvårdsmyndigheten inte kan klandras för att ha vägrat P.L. att använda en medintagens väst.

Vad sedan gäller frågan om intagna skall få bära en klubbväst under lufthålspermission, menar styrelsen att man inte generellt kan vägra intagna att bära sådan klädsel. Man skall i stället göra en självständig prövning av säkerhetsaspekterna i det enskilda fallet. Eftersom lufthålspermission beviljas intagna som av säkerhetsskäl inte kan medges utevistelser i friare eller större omfattning, kräver säkerheten vid dessa lufthålspermissioner, med hänsyn till bl.a. fritagningsrisker, i allmänhet att uppmärksamheten kring den intagne och den bevakande personalen minimeras. En klubbväst kan, vilket också Kriminalvårdsmyndigheten Eskilstuna påpekar, väcka uppmärksamhet. Det kan därför i det enskilda fallet vara nödvändigt att vägra den intagne att bära en klubbväst under en lufthålspermission.

I de allmänna råden till 11 § Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om permissioner, KVVFS 1998:9 (som från den 1 januari 1999 ersatt föreskrifterna och de allmänna råden i KVVFS 1997:4 dock utan ändring i denna del) framgår att frågan om när den intagne skall informeras om tidpunkt och ort för permissionen bör bestämmas med hänsyn till säkerhetskraven i varje särskilt fall. Vidare sägs att säkerhetskraven kan innebära att sådan information kan lämnas endast i omedelbar anslutning till permissionen. – Av samma skäl kan det enligt styrelsens mening vara olämpligt att låta den intagne delta i detaljplaneringen av en lufthålspermission i övrigt. Om myndigheten i sin planering tar ställning till frågan om den intagnes klädsel under permissionen, kan det således vara så att den intagne inte bör underrättas om det, innan permissionen skall påbörjas. Detta

kan av den intagne uppfattas som ett "hemlighetsmakeri", men det har alltså sin grund i de säkerhetskrav som är förenade med en lufthålspermission. 1999/2000:JO1

Kriminalvårdsmyndighetens handläggning

P.L. har framfört sitt önskemål om att få bära en klubbväst muntligen och såvitt framkommit först i samband med att han skulle byta kläder inför permissionen. Beslutet om att vägra detta kunde således inte fattas tidigare än i direkt anslutning till att permissionen skulle påbörjas. Kriminalvårdsmyndigheten Eskilstuna kan därför inte klandras härför.

Kriminalvårdsmyndigheten har, såsom det får uppfattas, muntligen underrättat P.L. om beslutet. Det har dock inte framkommit att myndigheten också upplyste honom om hur han kan klaga på beslutet. Eftersom fråga är om ett beslut som den intagne, enligt 61 § KvaL, kan begära styrelsens prövning av, borde myndigheten ha lämnat den informationen. Om P.L. hade önskat klaga på beslutet hos styrelsen, skulle det ha ankommit på myndigheten att i efterhand upprätta ett skriftligt beslut.

P.L. har kommenterat remissvaren och därvid ifrågasatt om det finns lagstöd för att neka intagna att använda andras kläder under en permission.

Bedömning

Den som är intagen i anstalt mister inte sin rättsliga handlingsförmåga. I lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, KvaL, och Kriminalvårdsstyrelsens anstaltsföreskrifter (KVVFS 1998:8, som den 1 januari 1999 ersatt KVVFS 1997:16) finns dock bestämmelser som innebär inskränkningar i rättigheter som annars tillkommer myndiga personer. Några bestämmelser som begränsar den intagnes möjlighet att förfoga över sin egendom genom att låna ut eller överlåta den finns inte. Ett förbud för intagna att sig emellan göra penningöverföringar kan därför inte anses rättsenligt (jfr JO 1986/87 s. 128). Det går inte heller att förbjuda en intagen att ge bort eller sälja sina personliga tillhörigheter till annan intagen (jfr JO 1990/91 s. 107).

Kriminalvårdsmyndigheten har anfört att anstaltsrutinerna självklart är sådana att intagen ej kan använda andra intagnas kläder under sina permissioner samt att – som det får förstås – myndigheten kräver att de intagna lämnar in en skriftlig anhållan för det fall de önskar skänka kläder till varandra. Det görs en bedömning i varje enskilt fall om detta skall tillåtas.

Jag har förståelse för att myndigheten måste utreda ett påstående från en intagen om att han har rätt att låna en annan intagens kläder under en permission. I det aktuella fallet torde denna utredning ha kunnat bestå i att en tjänsteman kontrollerade P.L:s påstående med den person som ägde västen. Jag kan inte förstå varför det skulle vara nödvändigt med en skriftlig framställan i detta fall.

Enligt 42 § KvaL skall vid transport av en intagen såvitt möjligt ses till att den intagne inte utsätts för obehörigas uppmärksamhet. I kriminalvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd (KVVFS 1995:1) om transportverksamhet m.m. finns kompletterande bestämmelser i 16 §. Dessa reglers huvudsyfte torde vara att skydda den intagne från oönskad uppmärksamhet. Jag anser därför att kriminalvårdsmyndigheten inte på denna grund kan vägra

en intagen att bära viss klädsel under en lufthålspermission. Om myndigheten däremot, i det enskilda fallet, gör den bedömningen att det av säkerhetsskäl vore olämpligt att den intagne bar ett visst klädesplagg under en sådan permission anser jag att myndigheten har rätt att förbjuda det. Detta följer av 32 § fjärde stycket KvaL, där det stadgas att det för korttidspermission får ställas de villkor som kan anses erforderliga beträffande vistelseort, anmälningsskyldighet eller annat. I det här aktuella fallet framgår det varken av anteckning i KLAS-sammandraget eller av remissvaret att det var av säkerhetsskäl P.L. inte fick bära den aktuella västen under permissionen.

Kritik mot en kriminalvårdsmyndighet för ett beslut om frigång

(Dnr 940-1998)

I ett beslut den 1 september 1998 anförde *JO Pennlov* följande.

Anmälan

S.F. har gjort en anmälan mot ”den eller de personer som utverkat frigång för Vattenfalls förre informationschef K.-A. E. under dennes fängelsevistelse.

Till anmälan har fogats en artikel ur Norrbottenkuriren från den 3 mars 1998. I artikeln uppgavs bl.a. följande. Vattenfalls förre informationschef i Luleå, K.-A. E., fick frigång under sin fängelsevistelse. Han behövde bara sova på anstalten. Det omdiskuterade beslutet togs sedan hans arbetsgivare betonat vikten av att han höll i gång ”sitt nätverk”. K.-A. E. dömdes till fyra månaders fängelse. Av den tiden behövde han bara avtjäna två månader på grund av kriminalvårdens halvtidsbestämmelser. Av de två månaderna hade han frigång under större delen av tiden. Vattenfalls informationschef i Sverige berättar att det var bolaget som i ett brev till anstaltsledningen argumenterade för E:s frigång. Bolaget skrev att det ansåg att det fanns ett värde i att K.-A. E. bibehöll sitt nätverk och att bolaget ställde sig positivt till att han hade frigång. K.-A. E. avslutade nyligen sin vistelse på anstalten, men han är inte längre anställd på Vattenfall. Han har förtidspensionerats.

Utredning

Behandlingsjournalen avseende K.-A. E. har lånats in och granskats. Ärendet har därefter remitterats till Kriminalvårdsstyrelsen för utredning och yttrande. Överdirektören Doris Högne och byrådirektören Dag Olofsson har till remissvaret fogat ett yttrande upprättat av biträdande kriminalvårdsdirektören vid Regionmyndigheten i Härnösand, Hans Brännström, samt regionchefen vid samma myndighet, Svante Lundqvist. Av detta yttrande framgår bl. a. följande.

K.-A. E. dömdes till fängelse fyra månader för grovt jaktbrott. Verkställigheten började den 17 november 1997 genom egen inställelse på Kriminalvårdsanstalten Sörbyn. Den 22 december 1997, sedan cirka hälften av den faktiska anstaltstiden avtjänats, beviljades E. frigång till sin anställning som informationschef vid Vattenfall Elproduktion. Frigången fullföljdes utan störningar till E:s frigivning den 5 februari 1998.

I den behandlingsundersökning som utfördes när verkställigheten inleddes uppgav E. att han vid frigivningen skulle återuppta sitt arbete som informationschef vid Vattenfall Elproduktion. Det var vid denna tidpunkt inte tal om att E. skulle pensioneras vid frigivningen. Inte heller vid de kontakter som anstalten under utredningen av frigångsfrågan hade med E:s chef vid huvudkontoret i Stockholm fördes pensionering på tal. Inte ens när E. frigavs hade anstalten anledning tro något annat än att E. skulle återgå till sin anställning.

K.-A. E. är tidigare ostraffad. Inga uppgifter om missbruk förekommer. Hans sociala situation bedömdes av anstalten som i alla avseenden välordnad. När frigångsfrågan prövades fanns inte skäl att hysa några betänkligheter av säkerhetsmässig art. Frigång kunde inte motiveras av hänsyn till E:s ekonomiska förhållanden, något som E. inte heller hävdade.

Behov av arbetsträning eller inskolning förelåg inte heller, eftersom E. skulle återgå till sin anställning vid Vattenfall Elproduktion. Avgörande för frågan om E. borde beviljas frigång var i vilken utsträckning en sådan åtgärd bedömdes kunna underlätta hans framtida försörjningsmöjligheter eller i övrigt främja hans sociala anpassning.

Svårigheterna för E. att utebli från sitt arbete en längre tid vitsordades av hans arbetsgivare. Det hade inte heller varit möjligt för E. att från anstalten sköta sina arbetsuppgifter, eftersom detta skulle ha förutsatt obegränsad tillgång till telefon och datanät.

Längre eller kortare avbrott i yrkesverksamheten i samband med straffavtjänande medför olägenheter för de flesta och får betraktas som en ofrånkomlig konsekvens av frihetsberövandet, som knappast i sig kan utgöra skäl för frigång. För den som har till yrke att som informationschef i ett stort företag upprätta och underhålla ett omfattande nätverk med arbetsledningsansvar för ett stort antal anställda blir konsekvenserna dock så allvarliga att det ter sig motiverat att försöka motverka dem med en tids frigång. Det förtjänar också beaktande att E. hade uppnått en ålder då det sannolikt skulle ha ställt sig svårt, kanske omöjligt, för honom att finna annat arbete.

Med hänsyn till de faktiska uppgifter och de överväganden som redovisats ovan finner regionmyndigheten inte skäl att rikta klander mot anstalten Sörby för beslutet att bevilja K.-A. E. frigång på det sätt som skett.

I remissvaret har Doris Högne och Dag Olofsson anfört bl.a. följande.

Enligt 11 § lagen om kriminalvård i anstalt kan för att underlätta anpassningen i samhället en intagen medges att under arbetstid utföra arbete eller delta i undervisning, utbildning eller annan särskild anordnad verksamhet utanför anstalten. I 11 § kungörelsen med vissa föreskrifter rörande tillämpningen av nämnda lag finns ytterligare bestämmelser angående s.k. frigång. Från och med den 1 juli 1986 har 11 § tredje stycket följande lydelse. Vid prövning av fråga om frigång skall särskilt beaktas om den intagne behöver inskolning i arbetslivet eller frigång annars kan antas väsentligt underlätta hans försörjningsmöjligheter efter frigivningen.

Till grund för 1986 års lagstiftning låg en departementspromemoria (Ds Ju 1985:1) "Lyxfångar –finns dom?" samt Regeringens förordningsmotiv 1986:6. I promemorian sägs bl.a. följande. Ett väsentligt syfte med reglerna om frigång måste vara att sörja för att den intagne vid behov får utbildning eller träning i ordnat arbete. Detta betyder dock inte att utrymme saknas för att tillämpa reglerna om frigång på intagna, som redan är förhållandevis välanpassade socialt sett. I den mån det kan påvisas att någon tids frigång är en förutsättning för att den intagne skall ha en arbetsanställning eller någon annan form av försörjning ordnad efter frigivningen, eller frigång i vart fall

kraftigt skulle underlätta för denne att försörja sig och eventuell familj i omedelbar anslutning till frigivningen, måste frigång i rimlig omfattning kunna medges även den som tillhör nämnda grupp. Vänder man på frågeställningen och söker karakterisera den grupp intagna som bör vara utesluten från frigång, skulle det vara intagna med arbetsvana och social anpassning som inte visar tecken på anstaltsskador och som utan svårighet kommer att kunna återgå till förvärvslivet. Även beträffande dessa intagna måste emellertid en bedömning göras av förhållandena i det enskilda fallet.

Av den tidningsartikel som bifogats JO:s remiss framgår att Vattenfalls informationschef i Sverige uppgivit för tidningen att det var bolaget som i ett brev till anstaltsledningen argumenterade för E:s frigång. Enligt vad styrelsen inhämtat från anstalten tillställdes myndigheten inte något brev från Vattenfall. Däremot uppvisade K.-A. E. ett brev ställt till honom personligen. Av brevet kunde utläsas bl.a. vilka förhoppningar Vattenfall hade i fråga om arbetsinsatser från K.-A. E:s sida.

Som motivering till beslutet att bevilja K.-A. E. frigång anger anstalten bl.a. att han bör beviljas frigång för att fullgöra sina skyldigheter gentemot sin arbetsgivare och därmed motverka skadliga följder av frihetsberövandet.

K.-A. E. är socialt välanpassad. Vid tidpunkten för verkställighetens början hade han fast anställning. Inget annat var då visat än att han efter frigivningen skulle återgå till det arbete som anställningen avsåg. Behov av frigång för att behålla arbetet förelåg således inte. Det har inte heller hävdats att viss tids frigång skulle vara av betydelse för K.-A. E:s försörjning. Avgörande för anstaltens ställningstagande har i stället varit hänsynen till de intressen som K.-A. E:s arbetsgivare bedömts ha av att hans bortovaro från arbetet blev så kortvarig som möjligt.

Beslut om en person skall medges frigång utgör ett ställningstagande som bygger på bl.a. lämplighetsöverväganden och individuella hänsyn. Mot bakgrund av vad som ovan anförts gör styrelsen bedömningen att det inte förelåg tillräckliga skäl för ett medgivande till frigång.

I handläggningen av detta ärende har deltagit enhetschefen Eva Cedergren.

S.F. har beretts tillfälle att yttra sig över remissvaret men har inte hörts av.

Bedömning

Enligt 4 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, KvaL, skall kriminalvården i anstalt utformas så att den intagnes anpassning i samhället främjas och skadliga följder av frihetsberövandet motverkas. I den utsträckning det kan ske utan att kravet på samhällsskydd eftersätts bör verksamheten från början inriktas på åtgärder som förbereder den intagne för tillvaron utanför anstalten.

Som framhållits av JO i annat sammanhang (se JO 1989/90 s. 101) kan detta grundläggande stadgande om kriminalvården i anstalt inte läsas isolerat. Det finns således anledning att framhålla att behandlingen av intagna givetvis måste stå i överensstämmelse med de detaljföreskrifter som finns i KvaL och i övriga tillämpliga kriminalvårdsförfattningar och med gällande praxis. Kriminalvårdsstyrelsen har redogjort för denna reglering i sitt remissvar, till vilket jag hänvisar.

Det finns vidare skäl att här understryka att den grundläggande principen att vården i anstalt skall vara anpassad till den intagnes behov inte får medföra att straffverkställigheten för en viss intagen urholkas på ett sätt som inte rimligen kan ha varit avsett från lagstiftarens sida och som på goda grunder kan uppfattas som orättvist av andra intagna. (se JO 1982/83 s. 110, 1985/86 s. 163, 1988/89 s. 102 och 1993/94 s. 138).

Som Kriminalvårdsstyrelsen nämnt i sitt remissvar har anstalten motiverat sitt beslut att bevilja K.-A. E. frigång med att han skall ges möjlighet att fullgöra sina skyldigheter gentemot sin arbetsgivare och därmed motverka skadliga följder av frihetsberövandet. Av utredningen framgår att varken K.-A. E. själv eller hans arbetsgivare hävdar att han riskerade att förlora arbetet på grund av frihetsberövandet. När jag läser den motivering anstalten lämnat till sitt beslut får jag närmast intrycket att hänsyn i stället tagits till de skadliga följder K.-A. E:s arbetsgivare skulle drabbas av på grund av K.-A. E:s frånvaro. Några andra skäl för att medge K.-A. E. frigång har inte kommit fram. Jag har därför svårt att finna att K.-A. E:s förhållanden varit sådana att det varit motiverat att ge honom frigång. Jag delar således Kriminalvårdsstyrelsens uppfattning att frigång inte borde ha beviljats i detta fall.

Exekutiva ärenden

1999/2000:JO1

Delgivning med fåmansbolag under semestertid

(Dnr 2772-1998)

JO Pennlöv meddelade den 25 maj 1999 ett beslut med följande innehåll.

Anmälan

S.B. AB har genom styrelseledamoten i bolaget, B.E., klagat på bl.a. att kronofogdemyndighet delger "småföretagare" genom särskild delgivning med aktiebolag under semestertider.

Utredning

Ärendet har remitterats till kronofogdemyndigheten för utredning och yttrande. Regionkronodirektören Eugène Palmér har i remissvaret anfört bl.a. följande.

Allmänt angående särskild delgivning med aktiebolag

Den 1 juli 1997 infördes möjligheten att delge aktiebolag genom s.k. särskild delgivning med aktiebolag. Bakgrunden är de svårigheter som tidigare fanns att delge vissa aktiebolag. Före ovannämnda tidpunkt var möjligheten att delge aktiebolag begränsad till att söka behörig ställföreträdare för aktiebolaget, att överlämna handlingarna till denna och att därigenom skaffa sig bevis om delgivning. Om ställföreträdarna undanhöll sig delgivning krävdes ett omfattande arbete i form av adress- och behörighetskontroller. Detta medförde att delgivningen av vissa aktiebolag kunde dra ut på tiden och medföra samhällsekonomiska kostnader. Det nya delgivningssättet innebär ett mer effektivt sätt att delge aktiebolag (prop. 1996/97:132 s. 15).

Särskild delgivning med aktiebolag regleras i 9 § 3 st. delgivningslagen (1970:428). Förutsättningarna för att kunna delge ett aktiebolag på detta delgivningssätt är att försök att delge behörig företrädare för aktiebolaget enligt 9 § samma lag har misslyckats, såvida sådana försök inte bedöms som utsiktslösa. Delgivningen sker genom att delgivningsförsändelsen skickas i lösbrev till den adress som aktiebolaget låtit registrera i aktiebolagsregistret hos Patent- och registreringsverket och att ett kontrollmeddelande skickas till samma adress minst en dag efter det att själva delgivningsförsändelsen avsänts. Det finns inga krav på att försändelserna skall kvitteras. Delgivningssättet får inte användas, om det är olämpligt med hänsyn till omständigheterna.

Enligt 19 § 3 st. 4 p delgivningslagen skall aktiebolaget anses delgivet tre veckor efter det att kontrollmeddelandet med upplysning om den ursprungliga delgivningshandlingen skickades med post. Delgivning skall *inte* anses ha skett om det med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet framstår som osannolikt att handlingen kommit fram till bolagets registrerade adress före treveckorsperiodens utgång.

Kraven för att använda delgivningssätten särskild delgivning med aktiebolag är i nivå med vad som enligt 9 § delgivningslagen krävs för att delge en suppleant i stället för en ordinarie ställföreträdare. Det är tillräckligt med ett försök i varje delgivningsärende (prop. 1996/97:132 sid. 20–21).

Särskild delgivning med aktiebolag skall inte användas när det är olämpligt med hänsyn till omständigheterna. Delgivningssättet skall inte

heller användas när det med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet framstår som osannolikt att handlingen kommer fram till aktiebolaget. Ett aktiebolag är skyldigt att anmäla korrekt postadress till Patent- och registreringsverket och att anmäla ändring av adressen. Det förekommer att aktiebolags registrerade postadress inte överensstämmer med den faktiska adressen. När den delgivande myndigheten känner till att aktiebolaget inte kan nås för delgivning på den registrerade adressen, är det olämpligt att använda den adressen för särskild delgivning med aktiebolag. Om försändelsen kommer i retur med postens anteckning om att adressaten är avflyttad, skall bolaget inte anses delgivet. Det har vidare angetts att det kan vara olämpligt att delge fämansbolag under tid för vanlig sommarsemester. Risker för att företrädare för aktiebolaget inte får del av försändelsen t. ex. på grund av semester eller med anledning av någon annan frånvaro från bolaget har beaktats. I de flesta fall söks en företrädare för aktiebolaget med s. k. vitt kort. Genom detta får bolaget kännedom om att det är eftersökt. Vid särskild delgivning med aktiebolag sänds två försändelser ut med minst en dags mellanrum. Bolaget anses sedan delgivet efter tre veckor. Det får anses att ett seriöst skött bolag, normalt sett, har någon form av bevakning av posten under den tiden (prop. 1996/97:132 sid. 17, 18, 23, 28 och 29).

I mål om betalningsföreläggande och handräckning mot aktiebolag handlägger betalningsföreläggandenheten delgivningen i enlighet med vad som ovan sägs. En kontroll görs först i SUPRO-registret för att se om det finns tidigare mål mot bolaget. Om så är fallet, framkommer av registreringsuppgifterna under vilka adresser kronofogdemyndigheten tidigare lyckats alternativt misslyckats delge bolaget. Ett försök görs att delge behörig företrädare för aktiebolaget med s. k. vitt kort, om det inte bedöms som utsiktslöst. Samtidigt skickas föreläggandet och en delgivningsförsändelse till aktiebolaget under registrerad postadress i Patent- och registreringsverkets register. Syftet med att utskicket görs samtidigt är att spara tid. Om företrädaren för bolaget sänder in delgivningskvittot, avbryts försöken att delge aktiebolaget genom särskild delgivning med aktiebolag. Minst en dag efter den första försändelsen avsänds skickas ett kontrollmeddelande till aktiebolagets registrerade postadress med upplysning om att delgivningsförsändelsen skickats ut för någon dag sedan och att bolaget anses delgivet tre veckor därefter. Detta delgivningssätt används även sommartid. Om försändelsen kommer i retur med postens anteckning om att adressaten avflyttat, anses bolaget inte delgivet.

Betalningsföreläggandenheten i Stockholm handlägger ett stort antal mål om betalningsföreläggande och handräckning mot aktiebolag. Det är mycket svårt för den enskilde handläggaren att ha någon annan typ av kännedom om aktiebolagen än vad som framgår av uppgifter i SUPRO-registret och av handlingar i det pågående målet. Bedömningen av om detta delgivningssätt är olämpligt att använda görs således på grundval av dessa uppgifter. Alla ansökningar mot aktiebolag handläggs enligt samma rutiner. De mål som inkommer under sommartid handläggs på samma sätt som under övrig tid på året. Myndigheten förutsätter att alla aktiebolag har någon kontinuerlig form av bevakning eller vidarebefordran av posten.

Mål 01-68758-98

S.B. AB har delgetts genom särskild delgivning med aktiebolag. Föreläggandet har sänts till Box 381, – – – den 10 juli 1998, vilket är den registrerade postadressen. Kontrollmeddelande har sänts den 13 juli 1998 till samma adress. Delgivningen har senare återkallats på grund av att bestridande inkommit och bolaget därigenom ansetts som delgivet. Ansökan återkallades den 20 juli 1998 och beslut om avskrivning av målet togs samma dag.

När föreläggandet i det i anmälan aktuella målet 01-68758-98 skulle sändas ut för delgivning kunde konstateras att tidigare försök att delge styrelseledamoten i bolaget nyligen hade misslyckats (mål 01-54041-989). Det ansågs därför utsiktslöst att försöka nå behörig företrädare för bolaget för delgivning. Kronofogdemyndigheten hade senast lyckats delge S.B. AB på den registrerade postadressen Box 381, – – – (den 9 maj 1998 i mål 01-54041-98). Även i målet 01-68486-98 får handlingarna anses ha nått bolaget. Handläggaren ansåg därför den registrerade postadressen användbar för särskild delgivning med aktiebolag även i målet 01-68758-98. Att bestridande inkommit i målet utvisar att kronofogdemyndigheten faktiskt nått bolaget med försändelserna.

Delgivningen i målet får med anledning av vad som ovan redovisats enligt myndighetens mening anses vara utförd i enlighet med gällande lagstiftning.

B.E. har kommenterat remissvaret.

Bedömning

Enligt 9 § tredje stycket delgivningslagen får särskild delgivning med aktiebolag inte användas om det är olämpligt med hänsyn till omständigheterna. I specialmotiveringen till detta lagrum (prop. 1996/97:132 s. 28) anges att förfarandet inte bör användas vid delgivning med ett fåmansbolag under tid för vanlig sommarsemester.

Av kronofogdemyndighetens remissvar framgår att betalningsföreläggandeenheten i Stockholm handlägger alla ansökningar mot aktiebolag enligt samma rutiner och att de mål som kommer in sommartid handläggs på samma sätt som under övrig tid på året.

Jag delar inte myndighetens uppfattning att alla aktiebolag kan förutsättas ha någon form av bevakning eller vidarebefordran av posten i semestertider. Det kan finnas fullt godtagbara skäl till varför ett bolag med endast en styrelseledamot står obebakt under en kortare eller längre tid, varför det av rättssäkerhetsskäl framstår som klart olämpligt att delge fåmansbolag genom särskild delgivning med aktiebolag under semestertider. I detta fall har tillvägagångssättet använts vid delgivning med S.B. AB i mitten av juli månad, dvs. mitt under normal semestertid. Kronofogdemyndigheten kan enligt min mening inte undgå kritik härför.

Det har inte kommit fram något annat som jag bör uttala mig om. Jag avslutar därmed ärendet.

Kronofogdemyndighet har kritiserats för sin handläggning av en begäran att få ta del av utsända betalningsuppsmaningar, vilka inte fanns i myndighetens akt

(Dnr 4248-1997)

I en anmälan till JO klagade G.W. bl.a. på att Kronofogdemyndigheten i Umeå, kronokontoret i Gällivare, trots hennes begäran inte hade lämnat ut kopior av de betalningsuppsmaningar som skickats till henne.

Ärendet remitterades till kronofogdemyndigheten som i sitt remissvar hänvisade till ett yttrande upprättat av kronofogden Olof Dahnell, som i denna fråga anförde följande.

G.W:s begäran, som kom in till kronofogdemyndighetens kontor i Gällivare, faxades ned till mig i Luleå för åtgärd. Hennes begäran avsåg betalningsuppmaningar, vilka skickas ut centralt. Kronofogdemyndigheten erhåller, såvitt jag känner till, ingen kopia av de betalningsuppmaningar som går ut till gäldenären. För att få bekräftat att min vetskap var riktig var jag i kontakt med kontoret i Gällivare som uppgav att de inte erhöll några kopior av betalningsuppmaningar. Jag skrev därefter till G.W. och upplyste henne om att myndigheten inte kunde efterkomma hennes begäran, eftersom vi inte hade några kopior av betalningsuppmaningarna.

I anledning av anmälan mot myndigheten har jag rekvirerat G.W:s akt från kontoret i Gällivare. Jag har då uppmärksammat att G.W. själv hade skickat in de betalningsuppmaningar som tillställts henne. Myndigheten hade således kunnat efterkomma hennes begäran om att få ut kopior av betalningsuppmaningarna. Jag kan nu konstatera att jag hade bort rekvirera G.W:s akt, eller i vart fall bett någon vid kontoret i Gällivare att gå igenom akten innan jag behandlade hennes begäran. I fortsättningen kommer jag att vid liknande begäran rekvirera akter från kontoren innan jag behandlar förfrågningar. Jag får här nämna att då det upptäcktes att G.W:s begäran kunde efterkommas skickade jag G.W. kopior av begärda handlingar.

Då jag besvarade G.W:s skrivelse utgick jag från, som ovan redogjorts för, att handlingen inte fanns hos myndigheten. Jag utgick då från att en handling, som inte finns och heller aldrig funnits hos myndigheten, inte kan bli föremål för prövning om eventuellt utlämnande. Jag ansåg därför att det inte kunde bli fråga om att avfatta ett formellt beslut att vägra lämna ut en handling med besvärshänvisning. Jag ansåg att det enda jag kunde göra var att underrätta G.W. om att myndigheten inte hade någon kopia av de handlingar som hon begärde att få del av.

G.W. vidhöll sina klagomål.

I sitt den 31 mars 1998 meddelade beslut gjorde *JO Pennlov* i denna fråga följande bedömning.

När det gäller G.W:s begäran om att få del av utsända betalningsuppmaningar instämmer jag i vad Olof Dahnell har anfört i sitt yttrande, nämligen att han borde ha inhämtat myndighetens akt eller i vart fall kontrollerat aktens innehåll med kontoret i Gällivare innan han behandlade G.W:s begäran.

Som anförts i nämnda yttrande har kronofogdemyndigheten normalt inte några kopior av utsända betalningsuppmaningar i akten. Med tanke på att begärda handlingar således i normalfallet inte kan lämnas ut får det i stället anses åligga myndigheten att redovisa innehållet i handlingarna på annat sätt. Eftersom myndighetens datasystem innehåller merparten av de uppgifter som lämnas på en betalningsuppmaning, borde därför myndigheten ha tillställt G.W. ett registerutdrag med uppgift om aktuell skuld, förfallodag osv. Om så erfordrats hade en åtföljande förklaring av t.ex. vissa koder kunnat bifogats.

Grundläggande bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet finns i tryckfrihetsförordningen, TF, vilket även primärt reglerar frågan om utlämnande av allmänna handlingar. I 2 kap. 12 § TF föreskrivs att allmän handling, som får lämnas ut, genast eller så snart det är möjligt utan avgift på stället skall tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. I 13 § föreskrivs att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut.

En begäran att få en avskrift eller en kopia av en allmän handling skall behandlas skyndsamt. I allmänhet skall en sådan begäran behandlas inom någon eller några få dagar. Det senare har JO uttalat i ett flertal beslut. Föreligger hinder mot att lämna ut en handling måste i stället ett formellt beslut om detta meddelas, där sökanden också underrättas om möjligheten att föra talan mot beslutet. Ett beslut om avslag bör därför sättas upp särskilt och innehålla de skäl som har bestämt utgången. Detta gäller även om hindret består i att handlingen inte existerar och således är omöjlig att lämna ut.

Som framkommit ovan har kronofogdemyndigheten inte fattat ett formellt beslut med anledning av G.W:s begäran. Myndigheten har heller inte på något annat sätt låtit henne ta del av innehållet i de begärda handlingarna. För denna bristfälliga hantering kan myndigheten inte undgå kritik.

Ett initiativärende mot en kronofogdemyndighet angående inspelning av telefonsamtal från allmänheten till myndighetens växel

(Dnr 3846-1998)

JO Pennlöv meddelade den 5 maj 1999 ett beslut med följande innehåll.

Initiativet

Enligt uppgifter i medierna i början av oktober 1998 spelar Kronofogdemyndigheten i Göteborg in telefonsamtal som kommer från allmänheten till myndighetens växel. Inspelningarna sparas under tio minuter innan de raderas. Jag beslutade den 12 oktober att utreda saken i ett initiativärende.

Utredning

I ett inhämtat yttrande anförde kronofogdemyndigheten (regionkronodirektören Ulla Kristina Wennergren) följande.

Bakgrund

Kronofogdemyndigheten var tidigare ansluten till en för flera myndigheter gemensam växel. I samband med byte av lokaler skaffade myndigheten en egen växel. Den nya växeln togs i bruk den 8 september 1997.

Personalen vid den tidigare växeln hade vid olika tillfällen mottagit samtal som innehöll hot mot myndigheten eller enskilda medarbetare. Vid kontakter med polisen i anledning av hoten framfördes önskemål om att myndigheten skulle införa någon form av inspelning av samtalen till växeln, men tekniska förutsättningar för detta saknades.

Det här önskemålet beaktades emellertid vid den planering av den nya växeln som myndigheten gjorde i samråd med Telia och ledde till att växeln försågs med en bandspelare.

Beslutet om inspelningsutrustningen är en av de åtgärder som myndigheten har vidtagit för att uppfylla kraven på förebyggande åtgärder i 3 kap. 2 § arbetsmiljölagen (1977:1160).

Växeln består av ett växelskåp samt en dataservert. Den har två telefonistarbetsplatser. Telefonisterna använder ett dataprogram som enbart hanterar växelns funktion och kunddata. Programmet kan inte användas för ljudinspelning.

Till växeln finns ungefär 300 anknötningar och den ger möjlighet till s.k. direktval. Det betyder att den som känner till numret till en anknötning kan ringa dit direkt. Om det inte blir något svar kopplas samtalet vidare till växeln efter 15–20 sekunder. I en mätning som gjordes år 1994 uppskattades att andelen direktvalssamtal till kronofogdemyndigheten var 60 %.

Ljudinspelningen

Bandspelaren är av enkelt slag och hör till sådan standardutrustning som Telia erbjuder vid försäljning av växlar. Den är försedd med en kanal för varje telefonist.

Bandet startas av telefonistens röst. Inspelningen påbörjas alltså då telefonisten tar emot ett inkommande samtal och svarar med myndighetens namn. Den avbryts i samma ögonblick som telefonisten trycker på knappen för vidareändring av samtalet. Det är alltså bara det som sägs i samtalet med telefonisten som spelas in.

Bandet i ljudkassetten fungerar som en ändlös slinga. På slingan kan sammanlagt 10–12 minuters samtal spelas in. När bandet har gått ett varv spelas alltså det äldsta samtalet över av nästa samtal som kommer in. Instruktionen till växelpersonalen är att bandet skall bytas så snart ett hotsamtal är vidarekopplat eller avslutat på annat sätt. Det här betyder att banden normalt ligger kvar i bandspelaren utan att någon rör dem.

Felaktiga band kasseras genom att de klipps sönder. Det finns inga sparade eller kopierade band.

Kronofogdemyndighetens bedömning

Ett förfarande där den ene av deltagarna i ett telefonsamtal utan sin samtalspartners vetskap spelar in samtalet på band är inte straffbart (se JO 1997/98 s. 115).

Vad saken gäller är i stället om kronofogdemyndighetens inspelning av samtal till växeln kan anses godtagbar i ett lämplighetsperspektiv. JO har tidigare ställt sig starkt kritisk till att en myndighet spelar in ett telefonsamtal mellan en befattningshavare där och en enskild person utan att denne underrättas om inspelningen (JO 1975/76 s. 333 och 1997/98 s. 115).

Redan här bör sägas att kronofogdemyndigheten inte betraktar det som ett tänkbart alternativ att ge varje uppringande information om att samtalet spelas in. Skulle JO vid sin prövning komma fram till att sådan information är en förutsättning för att förfarandet skall anses godtagbart får myndigheten upphöra med inspelningarna.

Syftet med inspelningsförfarandet är att öka säkerheten för kronofogdemyndighetens personal samt andra som besöker kronofogdemyndighetens lokaler.

Den utveckling mot ett ökat våld riktat mot myndigheter och mot personal som arbetar vid myndigheterna som ägt rum under senare år har krävt kraftfulla förbättringar av säkerhetsåtgärderna.

Bombhot och faktiska bombattentat har också utförts mot kronofogdemyndigheterna i landet. Redan år 1993 påtalade en arbetsgrupp tillsatt av Riksskatteverket att arbetets art i förening med de tilltagande våldstendenserna ökat risken för att vår personal drabbas av våld eller hot om våld (RSV Rapport 1993:7)

Vår egen myndighet har vid ett tillfälle tvingats utrymma lokalerna på grund av bombhot. Den senaste månaden har två bombhot mottagits, varav det ena till växeln. Normalt är dock frekvensen av sådana hot kanske ett till två om året. Hot om våld riktat mot enskilda medarbetare som föranleder rapport till säkerhetschefen förekommer normalt vid ett tiotal tillfällen i månaden. Enbart under det senaste halvåret har det i två fall bedömts vara sådant allvar bakom hoten att särskilda säkerhetsåtgärder vidtagits i samråd med polisen.

Inspelningen av samtalen till växeln ger förutsättningar för en riktig analys av innehållet i framförda hot och allvaret bakom dem. De beslut som måste fattas med anledning av hoten är ofta svåra att ta ställning till och felaktiga beslut kan ge ödesdigra konsekvenser. Vid ett hot blir situationen många gånger så pressad att telefonisten inte i efterhand kan ge en riktig bild av vad som sades. Inspelningen blir därför ett värdefullt hjälpmedel för att komma fram till riktiga beslut och åtgärder.

Det är ofrånkomligen så att ett förfarande av det slag som kronofogdemyndigheten använder innefattar en viss kränkning av den inspelades personliga integritet.

Kränkningen är emellertid begränsad med hänsyn till att inspelningen normalt raderas efter kort tid. Till detta kommer att de samtal som förs med telefonisterna bara syftar till att den uppringande skall kopplas vidare till rätt person. Det kan i vissa fall innebära att den som ringer lämnar uppgift om sitt namn, sin adress och eventuellt även personnummer. Andra uppgifter om den enskildes person kommer inte upp i samtalet.

Intresset av en hög säkerhet vid kronofogdemyndigheten utgör enligt myndighetens mening sådana särskilda skäl att inspelningsförfarandet bör anses godtagbart.

Yttrande inhämtades från Riksskatteverket, som genom överdirektören Alf Nilsson anförde följande.

Riksskatteverket delar Kronofogdemyndighetens i Göteborg bedömning vad gäller inspelning av telefonsamtal till myndighetens växel och ansluter oss till yttrandet av den 13 november 1998.

Kronofogdemyndigheterna arbetar i en svår miljö med hot om våld och faktiskt utövat våld. Som exempel på utövat våld kan nämnas sprängattentat på ett kontor, allvarlig misshandel av en tjänsteman och mord på två tjänstemän.

Efter mordet på två kronoinspektörer den 10 november 1992 under tjänsteutövning i Värnamo tillsatte Riksskatteverket en arbetsgrupp med uppgift att mot bakgrund av den händelsen göra en översyn av exekutionsväsendets beredskap inför våld och hot om våld. Detta resulterade i en rapport Förbättrad säkerhet vid kronofogdemyndigheterna (RSV rapport 1993:7). Riksskatteverket tog sedan ställning till rapporten i en skrivelse, Riksskatteverkets riktlinjer för förbättrad säkerhet vid kronofogdemyndigheterna (1994-04-14 Dnr A 22864-93/851).

Riksskatteverkets ställningstagande innebar en kraftfull insats för att höja säkerhetsnivån genom tekniska åtgärder, utbildning och förändrade arbetsrutiner. Som ett stöd för myndigheternas arbete med säkerhetsfrågor utarbetades en säkerhetshandbok.

Ansvaret för säkerhetsåtgärderna på myndigheterna åvilar myndighetschefen men Riksskatteverket biträder vid behov med råd. Från 1993 till november 1998 hade Riksskatteverket en egen telefonväxel med liknande inspelningsmöjligheter som den på Kronofogdemyndigheten i Göteborg.

Riksskatteverket bedömer således att den inspelning av inkommande samtal som gjorts i växeln på Kronofogdemyndigheten i Göteborg är en lämplig åtgärd med beaktande av hotbilden mot kronofogdemyndigheterna.

Rättslig reglering

1999/2000:JO1

Svensk lag innehåller inget om förfaranden av det aktuella slaget. Bl.a. omfattar inte straffbestämmelserna i 4 kap. 8 och 9 a §§ brottsbalken om brytande av telehemlighet respektive olovlig avlyssning förfaranden som innebär att den ene av deltagarna i ett telefonsamtal utan sin samtalspartners vetskap spelar in samtalet på band eller lämnar sitt tillstånd till sådan inspelning av (se även JO:s ämbetsberättelse 1997/98 s. 115).

Detta innebär emellertid inte att det alltid skulle vara godtagbart att en befattningshavare vid en myndighet spelar in ett telefonsamtal utan att samtliga deltagare i samtalet i förväg har underrättats om att så sker. JO har i ett tidigare beslut uttalat att, utom i de fall då särskilda skäl gör det nödvändigt, en offentlig funktionär, som en person ovetande spelar in ett samtal med denne på band, förfar ohederligt och moraliskt förkastligt samt kränker dennes personliga integritet. I det beslutet sades vidare att ett sådant förfarande inte anstår en handläggare hos en myndighet och att JO därför ansåg sig böra uttala att en handläggare måste meddela den han samtalar med att samtalet kommer att spelas in (JO 1975/76 s. 335).

Bedömning

Inspelning av samtal till myndighetens växel

Jag instämmer i de tidigare JO-uttalanden som gjorts i fråga om inspelning av telefonsamtal. Jag anser således att offentliga funktionärer inte skall spela in telefonsamtal utan att den eller de övriga som deltar i samtalet underrättas om att inspelning sker.

I det nu aktuella fallet skiljer sig dock förhållandena från tidigare JO-ärenden. Kronofogdemyndigheten har, för att kunna analysera hot som framställs mot den per telefon, anskaffat utrustning som ger möjlighet till inspelning av samtal som inkommer till dess växel. De inspelade samtalen sparas under en viss kortare tid innan de spelas över. Telefonsamtal som kopplas till vederbörande tjänsteman genom direktval omfattas inte av den använda tekniken. Det är således inte fråga om inspelning av telefonsamtal i vanlig mening. Något egentligt sakinnehåll torde dessutom sällan förekomma i ett samtal med en myndighets växelpersonal.

Jag har vidare förståelse för att kronofogdemyndigheten, för att lättare kunna ta ställning till hot som framställs mot myndigheten per telefon, finner ett behov av att spela in sådana samtal. Visserligen förekommer, enligt vad myndigheten uppgivit i sitt remissvar, sådana samtal förhållandevis sällan. Den låga frekvensen skulle således kunna tala mot att samtliga samtal till växeln spelas in, särskilt som den del av telefonsamtalen som kopplas genom direktval inte omfattas av förfarandet.

Vid bedömningen måste även beaktas att de inspelade samtalen endast sparas under en begränsad tid. De har dessutom – som jag redan konstaterat – i regel endast ett helt harmlöst innehåll. Det finns dessutom ingen anledning att anta att inspelningsmöjligheten används för andra syften än de uppgivna.

Sammantaget finner jag att det förfarande som nu är aktuellt kan godtas, under förutsättning att myndigheten ser till att det kommer till allmänhetens kännedom. Ett sätt att undanröja varje tvekan vore naturligtvis att kronofogdemyndigheten vid varje samtal som kommer in till dess växel informerade om att samtalet spelas in. Det vore dock knappast rimligt, vilket myndigheten själv påpekat i sitt remissvar. Myndigheten bör i stället överväga att på annat informera allmänheten. Detta kan ske t.ex. genom annonser i dagspressen eller upplysningar i telefonkatalogen.

Lämnande av namn och personnummer

Enligt de medieuppgifter som föranledde initiativärendet får uppringande lämna namn och personnummer i växeln. Av kronofogdemyndighetens remissvar framgår att dessa uppgifter kan behövas för att den uppringande skall kunna kopplas vidare till rätt tjänsteman. Jag har förståelse för detta, men vill samtidigt erinra om att ett sådant förfarande inte får användas på ett sätt som strider mot 2 kap. 14 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen. Där föreskrivs som bekant att myndigheten när någon begär att få ta del av allmän handling inte får efterforska vem han är eller vilket syfte han har med sin framställning i större utsträckning än som behövs för att myndigheten skall kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingarna lämnas ut.

Förvaltningsdomstolar

1999/2000:JO1

Fråga om dröjsmål med handläggningen av ett inhibitionsyrkande i kammarrätt

(Dnr 851-1997)

Anmälan

I en anmälan framställde A.L. kritik mot Kammarrätten i Sundsvall för dröjsmål i handläggningen av ett yrkande om inhibition.

Av anmälan framgick att kammarrätten dröjt nästan fem månader med att ta ställning till ett yrkande om inhibition i ett mål om assistansersättning enligt lagen (1993:389) om assistansersättning.

Utredning

Anmälan remitterades till Kammarrätten i Sundsvall för yttrande.

I remissvaret av den 28 april 1997 anfördes följande av rotelinnehavaren, kammarrättsrådet Hans Eberstein.

E.Ö. beviljades genom beslut av försäkringskassan i Gävleborgs län den 31 mars 1994 assistansersättning under 91,62 timmar.

Sedan Riksförsäkringsverket överklagat försäkringskassans beslut och yrkat nedsättning till 45 timmar fann länsrätten i Gävleborgs län i dom den 20 oktober 1995 E.Ö. berättigad till ersättning under 60 timmar.

I överklagande som kom in till kammarrätten den 3 november 1995 yrkade E.Ö. assistansersättning i enlighet med försäkringskassans beslut. I samband därmed yrkade hon inhibition av länsrättens dom.

Målet är av sådan beskaffenhet att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Vid den första genomgången av det ovanligt digra materialet i målet gjorde jag den bedömningen att länsrättens beslut om ersättning under 60 timmar inte var för lågt beräknat. Mot den bakgrunden och då jag inte heller fann förutsättningar i övrigt föreligga att meddela prövningstillstånd var angelägenhetsgraden till ett snabbt avgörande vid en jämförelse mellan detta mål och åtskilliga andra på roteln inte lika stor som om det redan då stått klart att länsrättens dom skulle komma att ändras.

Planeringen i detta läge var att målet under våren 1996 skulle föredras i prövningstillståndsdel. För det fall att kammarrätten hade beslutat att inte meddela prövningstillstånd hade yrkandet om inhibition fallit.

Det kan här nämnas att denna rotel – liksom flera övriga på kammarrätten – under hösten 1995 och våren 1996 var belastad med ett stort antal socialförsäkringsmål där det överklagade beslutet i åtskilliga [fall] fattats före den 1 april 1995 och sålunda skulle upptas till prövning i sak utan någon föregående prövningstillståndsbedömning.

I samband med min närmare genomgång av det nu aktuella målet kom jag att bli alltmer tveksam till om inte det antal assistansersättningstimmar som länsrätten bestämt var tilltaget i underkant.

Den 27 mars 1996 meddelade kammarrätten prövningstillstånd och samtidigt inhibition. Detta ledde till att kassans beslut om 91,62 timmar kom att bli gällande.

Vissa oklarheter förelåg i målet och Riksförsäkringsverket förelades den 27 mars 1996 att svara på överklagandet. Svar inkom den 12 juni 1996.

Kammarrätten meddelade dom den 24 oktober 1996 och förklarade därvid E.Ö. berättigad till assistansersättning under 75 timmar per vecka. 1999/2000:JO1

Kammarrätten (presidenten Björn Orrhede) uttalade bl.a. följande.

Som framgår av handlingarna och redogörelsen yrkade E.Ö., i samband med att hon överklagade länsrättens dom, också inhibition avseende domen. Målet var av sådan karaktär att prövningstillstånd krävdes vid överklagande till kammarrätten. Prövning av inhibitionsyrkandet förutsatte således att prövningstillstånd meddelades i målet.

Enligt för kammarrätten gällande ordning utgör mål vari inhibitionsyrkande framställs förtursmål, dvs. mål som skall handläggas med förtur. Som framgår av redogörelsen för målets handläggning gjordes när målet kom in den bedömningen att förutsättningar att meddela prövningstillstånd inte förelåg. Som följd därav och rådande arbetsläge på den rotel som målet tillhörde fick föredragningen av målet i fråga om prövningstillstånd och därmed frågan om inhibition anstå till mars månad 1996.

Enligt kammarrättens mening borde det förhållandet att inhibition yrkats och målet därför var ett förtursmål ha medfört att en föredragning i prövningstillståndsdelen genomförts så snart målet var tillräckligt berett för en sådan föredragning. Vad som framkommit visar att en sådan föredragning hade kunnat genomföras tidigare än som blev fallet och att besked i inhibitionsfrågan då också kunnat komma tidigare.

Det bör framhållas att arbetsläget i kammarrätten under den aktuella tiden allmänt sett varit ansträngt till följd av målanhopning inte minst när det gäller socialförsäkringsmålen och till följd av föredragandebrist som ett resultat av personalinskränkningar, vilket också drabbat den rotel på vilken det aktuella målet handlagts. Handläggningen av inhibitionsyrkandet bör ses mot denna bakgrund.

JO Lavin anförde i ett beslut den 21 september 1998 följande.

Bedömning

Inhibitionsinstitutet är ett viktigt inslag i skyddet för rättssäkerheten. Ett yrkande om inhibition skall alltid prövas skyndsamt, oavsett om det framförs i mål, vari prövningstillstånd fordras, eller i sådana, där fri fullföljd råder. Se Wennergren, Förvaltningsprocess, 3 u. 1995, s. 212, Eklund, Inhibition, 1998, s. 319 ff. samt min egen artikel i Förvaltningsrättslig tidskrift 1993 s. 38.

När en klagande för talan mot ett beslut av länsrätt, varigenom hans yrkande om inhibition av ett överklagat förvaltningsbeslut avslagits, gäller att kammarrätten först måste ge prövningstillstånd för att kunna uttala sig i inhibitionsfrågan (se RÅ 1996 ref. 26). Däremot är det inte lika självklart att prövningstillstånd krävs för att kammarrätten skall kunna pröva klagandens ansökan om inhibition med avseende på verkställigheten av den länsrättsdom som överklagandet avser. Det blir här en fråga om huruvida inhibitionsansökningen kan anses som en del av överklagandet och således omfattas av regleringen i 34 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Själv är jag av den uppfattningen att inhibitionsfrågan bör prövas utan något föregående prövningstillstånd. (Regeringsrättens syn på frågor om prövningstillstånd i kammarrätt är för närvarande dock inte lätt att förutse.) Härvid fäster jag

avseende vid skyndsamhetskravet och den betydelse det har för klaganden att verkställigheten skall hinna stoppas, innan skadan sker. Som jag i annat sammanhang (Förvaltningsrättslig tidskrift 1993 s. 38) framhållit, bör "besvärsmyndigheten" ta ställning till inhibitionsfrågan, innan ens beredningen av målet påbörjats. En annan sak är att det kan förefalla omständligt att separat pröva inhibitionsansökningen, om prövningstillståndsfrågan ändå kommer att avgöras inom kort. Genom att vägra prövningstillstånd i ett mål får en kammarrätt anses även ha besvarat begäran om inhibition. Se min artikel i Förvaltningsrättslig tidskrift 1995 s. 41.

Av rotelinnehavarens remissyttrande framgår att denne på ett tidigt stadium gick igenom materialet i målet men lät prövningen av inhibitionsansökningen anstå till våren 1996, då frågan om prövningstillstånd beräknades kunna avgöras. Den materiella prövning som kan vara nödvändig att utföra beträffande en inhibitionsfråga är dock av preliminär art och utgör endast en bedömning av sannolikheten för ett bifall till överklagandet. Se Förvaltningsrättslig tidskrift 1993 s. 26 ff. Även om rotelinnehavaren från början varit inne på tanken att avslå inhibitionsansökan hade den enskilde, om ett avslagsbeslut meddelats, kunnat överklaga beslutet. Ett dröjsmål på nästan fem månader från det att skriften med överklagandet kom in till domstolen till dess att inhibitionsfrågan avgjordes är självfallet oacceptabelt. En pressad arbetssituation kan möjligen delvis förklara, men inte ursäkta, den aktuella handläggningen.

Med hänsyn till att det inträffade i viss mån synes ha haft karaktären av ett förbiseende och inte överensstämmer med kammarrättens normala rutiner avslutar jag ärendet med denna kritik.

Fråga angående offentliggörande av integritetskänsliga uppgifter i en dom, då muntlig förhandling hållits inom stängda dörrar

(Dnr 879-1998)

Anmälan

J.F. klagade på att Länsrätten i Göteborg i en dom den 13 januari 1998 (mål nr 8996-97) angående verkställighet enligt 21 kap. föräldrabalken återgett känsliga uppgifter, som framkommit under en muntlig förhandling inom stängda dörrar. Han anförde att i stort sett allt som sades vid den muntliga förhandlingen tagits in i domen och ifrågasatte om detta varit nödvändigt för att motivera rättens ställningstagande. Han uppgav vidare att länsrättens dom återgetts i tidningsartiklar och att detta medfört att hans anhöriga blivit "ut-hängda".

Utredning

1999/2000:JO1

Anmälan remitterades till länsrätten för yttrande.

I remissvar den 12 maj 1998 hänvisade länsrätten (tf. lagmannen Bengt-Gunnar Hanson) till ett yttrande av handläggande rådmannen Ingvar Johansson, vari anfördes följande.

J.F. har i sin anmälan ifrågasatt riktigheten i länsrättens (undertecknads) agerande att i den aktuella domen redovisa ”i stort sett hela förhandlingen som skedde inom lyckta dörrar”. Domen innebar att länsrätten avsåg J.F:s ansökan om verkställighet enligt 21 kap. föräldrabalken och en avgörande faktor för utgången i målet var att länsrätten fann barnens uppgifter om sexuella otillbörligheter vid umgänget med dem vara trovärdiga. Barnens uppgifter i detta hänseende framkom i allt väsentligt genom vittnesmål av socialsekreterare C.W. som, med ledning av gjorda anteckningar, relaterade vad barnen sagt och gjort vid samtal hos socialtjänsten.

Som J.F. uppgett i sin anmälan höll länsrätten muntlig förhandling i målet inom stängda dörrar. I detta sammanhang kan nämnas att det var undertecknad som aktualiserade frågan om stängda dörrar genom att konstatera att det fanns anledning att anta att det vid förhandlingen skulle komma att beröras uppgifter för vilka sekretess normalt gäller hos domstolen och därefter ställa frågan till parterna om det fanns något yrkande om att förhandlingen skulle hållas inom stängda dörrar. Anledningen till detta agerande var att jag, med ledning av det ingivna skriftliga materialet, gjorde bedömningen att förhandlingen i betydande grad skulle handla om de uppgifter som föranlett den polisanmälan om sexuella övergrepp som gjorts mot J.F. Dessutom kunde jag vid denna tidpunkt, av naturliga skäl, inte förutse utgången i målet och därmed inte heller vilka uppgifter som skulle bedömas behövliga att redovisa i domen.

Enligt 30 § förvaltningsprocesslagen skall av en länsrätts dom framgå de skäl som bestämt utgången i målet. Av denna bestämmelse följer att det av en dom skall framgå de frågor som har prövats och varför de har bedömts på sätt som skett. Det sistnämnda innebär att domstolen skall redovisa de sakfakta som är relevanta för utgången i målet och den rättsliga bedömningen av dessa fakta. Med hänsyn härtill var det aldrig aktuellt att utforma domen på det sättet att uppgifterna om sexuella aktiviteter ”mörklades”, dvs. att helt underlåta att redovisa dessa uppgifter och enbart konstatera att vad som framkommit vid det aktuella vittnesförhöret var av sådan art att ett fortsatt umgänge skulle medföra sådan skaderisk för barnen som avses i 21 kap. 6 § andra stycket föräldrabalken. Det förhållandet att utgången i målet grundade sig på en trovärdighetsbedömning av de uppgifter som barnen lämnat vid samtal hos socialtjänsten och att länsrätten ansåg att det sätt på vilket barnen beskrivit de sexuella aktiviteterna talade för att fråga var om något självupplevt, föranledde tvärtom den bedömningen att det var nödvändigt att i domen utförligt redovisa vad barnen sagt och gjort vid dessa samtal. Eftersom barnens uppgifter innebar att J.F:s sambo haft en aktiv roll i aktiviteterna, samtidigt som det förhållandet att hans sambo var dagmamma med 15 års yrkeserfarenhet åberopades som en viktig faktor för att det inte var trovärdigt att missförhållanden av aktuellt slag förekommit, gjordes, med hänsyn till länsrättens trovärdighetsbedömning, den bedömningen att det även var väsentligt att redovisa barnens uppgifter i detta hänseende. I domen har emellertid också tagits in uppgifter om att sambons son skulle ha varit med i samband med de sexuella aktiviteterna. Vid en eftersyn är det uppenbart att uppgifterna om sonen saknat betydelse för möjligheten att motivera utgången i målet på ett godtagbart sätt. Dessa uppgifter borde därför ha utelämnats i sin helhet.

Frågan är då om det förhållandet att den muntliga förhandlingen i målet hållits inom stängda dörrar bort föranleda länsrätten att i sin dom, till viss del

eller i sin helhet, med stöd av 12 kap. 4 § sekretesslagen förordna om sekretess för uppgifterna om sexuella aktiviteter vid umgänget. Bland de måltyper som jag har erfarenhet av förekommer stängda dörrar vid muntliga förhandlingar främst i mål enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen om vård av missbrukare i vissa fall. I dessa måltyper grundar sig socialnämndernas ansökningar normalt på uppgifter om enskilda personliga förhållanden som i hög grad kan betecknas som känsliga och som normalt också är det dominerande inslaget vid de muntliga förhandlingarna. Det torde tillhöra undantagen att det i sådana mål, i vart fall när domen innebär ett förordnande om vård, går att på ett acceptabelt sätt motivera domen utan att de känsliga uppgifterna i allt väsentligt redovisas i domen. Detta förhållande innebär emellertid, mig veterligen, inte att domstolarna i sådana fall sekretessbelägger några uppgifter i domen. Den modell som istället används är att sekretessförordnandet omfattar de uppgifter som lämnats vid den muntliga förhandlingen och som inte behöver redovisas i domen för att denna skall kunna motiveras på ett acceptabelt sätt, varigenom domen i sin helhet således blir offentlig. Omfattningen av de känsliga uppgifter som kommer att omfattas av sekretessförordnandet blir sålunda beroende av i vilken utsträckning det vid förhandlingen framkommer uppgifter med vad som kan betecknas som känslig överskottsinformation, som inte behöver redovisas för att det skall framgå varför domstolen kommit fram till den aktuella utgången. Användningen av denna modell torde ha sin grund i uttalandena i förarbetena till sekretesslagen (prop. 1979/80:2, Del A, s. 309) att domstolarna skall vara restriktiva vid sekretessbeläggning av domar och beslut och att en naturlig ordning istället kan vara att domstolen begränsar sekretessförordnandet till att omfatta enbart det bakomliggande materialet.

Behovet av offentlighet och insyn är naturligtvis mindre i verkställighetsmål än i mål där domen innebär ett förordnande om tvångsvård på ansökan av myndighet. Detta förhållande kan emellertid knappast medföra att ovan angivna sekretessbestämmelser skall tolkas på det sättet att så snart en dom om vägrad verkställighet grundar sig på uppgifter om missförhållanden som är hänförliga till sökandens person och/eller hemmiljö, såsom uppgifter om att barnet utsatts för fysiskt eller psykiskt våld, vanvårdats etc., och någon brottmålsdom inte föreligger, en sekretessbeläggning av uppgifterna i verkställighetsdomen skall aktualiseras. Det är naturligtvis viktigt att det i sådana fall klart framgår av domen i verkställighetsmålet var uppgifterna kommer ifrån, att någon brottmålsdom inte föreligger och att uppgifterna lagts till grund för en sannolikhetsbedömning avseende frågan om sådan skaderisk som avses i 21 kap. 6 § föräldrabalken föreligger. Att de förhållanden som medfört vägrad verkställighet, på sätt skett i nu aktuellt mål, betecknats som sexuella otillbörligheter utgör, enligt min mening, i sig inte grund för ett annat synsätt. I konsekvens härmed anser jag att det, i det hänseende som uppgifterna hänför sig till J.F., inte funnits skäl att sekretessbelägga uppgifterna. Hans sambo har däremot inte haft någon partsroll i målet. Dessutom medför naturligtvis hennes yrkesroll att uppgifterna är extra känsliga för henne. Någon anmälan om misstänkt brottslighet från hennes sida förelåg inte heller. Med hänsyn härtill är det möjligt att förhållandena kan anses sådana, att det varit lämpligt att i domen redovisa uppgifterna om hennes deltagande i de sexuella aktiviteterna på ett sådant sätt att en sekretessbeläggning av dessa naturligen kunnat ske.

Lagmannen Bengt-Gunnar Hanson uttalade därefter följande.

Enligt min mening ankommer det på den enskilde domaren att självständigt bedöma om det är aktuellt att sekretessbelägga någon del av domskälen efter det man hållit muntlig förhandling inför stängda dörrar. I det aktuella fallet har det dock varit fråga om en svår bedömning vilka fakta som är visade. Att då sekretessbelägga vissa delar av domskälen kan göra att den offentliga delen ger en felaktig bild av sakförhållandena. En jämförelse kan också göras

med de redovisningar de allmänna domstolarna lämnar i sina domar i vårdnads- och umgängestvister, där det ofta redovisas mycket personliga förhållanden utan att någon del av domskälen undantas från offentlig insyn. Det kan därför ifrågasättas om man i fall som det aktuella skall undanta någon del av domskälen från allmän insyn.

JO Lavin uttalade i ett beslut den 18 januari 1999 följande.

Bedömning

Enligt 9 kap. 15 § sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess hos domstol i bl.a. mål och ärenden enligt föräldrabalken för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om part begär det och det kan antas att den enskilde eller någon honom närtstående lider skada eller men om uppgiften röjs.

Av 12 kap. 3 § första stycket sekretesslagen framgår att sekretess för uppgift i mål eller ärende i domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att gälla i målet eller ärendet, om uppgiften förebringas vid offentlig förhandling i samma mål eller ärende. I paragrafens andra stycke anges att, om sekretessbelagd uppgift som avses i första stycket förebringas vid förhandling inom stängda dörrar, sekretessen består under den fortsatta handläggningen, om domstolen inte förordnar annat. Sedan domstolen har skilt målet eller ärendet från sig, består sekretessen endast om domstolen i domen eller beslutet har förordnat om det. Enligt 12 kap. 4 § första stycket upphör sekretess för uppgift i mål eller ärende i domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet att gälla, om uppgiften tas in i dom eller annat beslut i samma mål eller ärende. Enligt andra stycket skall första stycket inte tillämpas, om domstolen i domen eller beslutet har förordnat att sekretessen skall bestå. Förordnande att sekretessen skall bestå får inte omfatta domslutet eller motsvarande del av annat beslut, såvida inte rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt oundgängligen påkallar det.

Enligt 30 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) skall rättens avgörande av mål grundas på vad handlingarna innehåller och vad i övrigt förekommit i målet. Av beslutet skall framgå de skäl som bestämt utgången.

Jag har i ett beslut i JO:s ämbetsberättelse 1998/99 s. 184 (se också Förvaltningsrättslig tidskrift 1998 s. 79) rörande en likartad fråga som i förevarande ärende – avslöjande av medicinsk diagnos i en dom – uttalat bl.a. följande.

Som länsrätten framhållit i remissvaret ställer 30 § förvaltningsprocesslagen krav på en doms utformning bl.a. på så sätt att de skäl som bestämt utgången skall framgå. Endast om skälen öppet redovisas kan den enskilde kontrollera hur domstolen urskiit och värderat för beslutet relevanta fakta och hur dessa fakta bedömts enligt tillämpliga rättsregler. En upplysande motivering kan endera övertyga den enskilde om att beslutet är korrekt eller ge honom underlag för ett överklagande. Allmänhetens tilltro till domstolarnas kompetens och objektivitet kräver också att dessa förmår visa att besluten är väl underbyggda.

Som framgått ovan föreligger möjlighet att förordna om sekretess av domskäl (12 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen). I förarbetena till sekretesslagen (prop. 1979/80:2 s. 102) sägs dock att det är viktigt att allmänheten har så stor insyn i domstolarnas verksamhet som möjligt. Från denna synpunkt är

det motiverat att domstolarnas avgöranden i största möjliga utsträckning är offentliga. Samtidigt måste emellertid beaktas att en långt driven offentlighetsprincip på detta område kan medföra skador både för det allmänna och för enskilda. En annan konsekvens kan bli att domstolarna av sekretessskäl underlåter att i sina avgöranden närmare gå in på vissa uppgifter som är av betydelse i målet och därigenom ger en ofullständig bild av de skäl som lett domstolen fram till dess ställningstagande. Vidare uttalas (s. 309) att det överlämnas åt domstolen att avgöra huruvida offentlighets- eller sekretessintresset skall tilläggas störst tyngd. Denna frihet för domstolen att göra en avvägning i det enskilda fallet utgör en motsvarighet till den frihet som domstolen har då den tar ställning i frågan huruvida en förhandling inför domstolen skall vara offentlig eller inte. Det får förutsättas att domstolarna är restriktiva vid sekretessbeläggning av domar och beslut.

När, såsom i det nu aktuella fallet, det vid domstolens förhandling inom stängda dörrar förebringats sekretessbelagda uppgifter angående en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, och domskälen inte belagts med sekretess, är det påkallat att vara återhållsam med att återge andra uppgifter än sådana som är nödvändiga för att kraven i 30 § förvaltningsprocesslagen skall kunna uppfyllas. Att i domen ange en medicinsk diagnos, vars avslöjande skulle kunna uppfattas som menligt för den enskilde, är inte alltid nödvändigt för att domstolens resonemang skall framgå.

Ovanstående synpunkter gör sig också gällande i förevarande ärende. Det är således av stor vikt att domar i mål, där förhandling hållits inom stängda dörrar, utformas på ett sådant sätt att de uppgifter som omfattas av sekretess inte onödigtvis avslöjas. Detta gäller särskilt sådana fall som, i likhet med det nu aktuella målet, kan tänkas tilldra sig massmediernas intresse.

Beträffande det aktuella målet noterar jag inledningsvis att den muntliga förhandlingen kom att hållas inom stängda dörrar på rättens eget initiativ, men att domen trots detta mycket utförligt återger vad som förevarit under den muntliga förhandlingen. Det praktiska värdet av rättens förordnande kan därför med fog ifrågasättas.

Domskälen har disponerats så att de först återger vad som sagts av parterna och ett vittne under den muntliga förhandlingen och att de därefter innehåller länsrättens egen bedömning. Den första delen består av detaljerade referat av de vid förhandlingen gjorda uttalandena, varvid förekommer uppgifter och påståenden om sexuella aktiviteter. Den andra delen innehåller rättens egentliga skäl för avgörandet. Den utgör, vilket jag i sammanhanget gärna vill framhålla, en mycket klagörande och välskrivna motivering till utgången i målet. Det finns här inte heller några sakuppgifter, som kan uppfattas som stötande eller menliga för de inblandade. Den första delen av domskälen ger intrycket att det är fråga om direkta utskrifter av de bandade upptagningarna. Enligt min mening är det viktigt att dylika utskrifter inte utförs slentrianmässigt, särskilt när förhandlingen hållits inom stängda dörrar. Tekniken bör vara att de återgivna uttalandena bildar ett *nödvändigt* underlag för förståelsen av domstolens egen bedömning.

Jag delar ordförandens uppfattning i remissyttrandet att det parti som rör sambons son inte hade bort ingå i domskälen samt att uppgifterna om sambons roll i de sexuella aktiviteterna hade kunnat återges på ett mer återhållsamt sätt. Vidare anser jag att större försiktighet även i övrigt hade kunnat iakttas vid redogörelsen för vad den vittnande socialsekreteraren uppgett, utan att fördenskull avkall hade behövt göras på en klar redovisning

av grunderna för rättens ställningstagande. Jag är naturligtvis medveten om att en domstol kan komma att ställas inför svåra bedömningsfrågor, när den har att väga utförlighet i domskälen mot risken för att den enskilde lider skada eller men.

I bedömningen av vad som är nödvändigt att i dylika fall ta med i domskälen bör också uppmärksammas domens betydelse för adressaterna. Parterna, som varit närvarande vid den muntliga förhandlingen, torde kunna tolka rättens avgörande även när domskälen utformats med ett större mått av återhållsamhet beträffande uppgifter som omfattas av sekretess. Vad sedan beträffar överinstanserna så har dessa, i händelse av överklagande, tillgång till bandupptagningar av vittnesförhören. I den typ av mål, som nu är i fråga, torde därför återgivningen av vad som förevarit vid den muntliga förhandlingen med fördel kunna utformas på ett återhållsamt sätt.

Jag noterar avslutningsvis att sekretessförordnandet i länsrättens domslut felaktigt hänvisar till 7 kap. 4 § sekretesslagen och inte, såsom rätteligen bort ske, till 9 kap. 15 §.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det sagda.

Fråga om hållande av muntlig förhandling i parts utevaro samt behov av offentligt biträde i mål enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT)

(Dnr 2138-1998)

Initiativet

Vid inspektion av Länsrätten i Västernorrlands län den 27–29 april 1998 antecknades följande till protokollet (JO:s dnr 1480-1998).

3.5 *Mål nr 110-97*. Chefsöverläkaren ansökte hos länsrätten om medgivande till fortsatt tvångsvård enligt 9 § LPT av X. I ansökningshandlingen uppgav chefsöverläkaren att patienten med hänsyn till sitt psykiska tillstånd personligen kunde närvara vid en muntlig förhandling. Länsrätten kallade läkaren och X. till muntlig förhandling. I kallelsen till X. angavs att hon skulle komma personligen om hon inte var förhindrad av sjukdom eller hade annat laga förfall. Vidare förelades X. att senast vid den muntliga förhandlingen svara på ansökningen. X. upplystes också om att om hon uteblev från förhandlingen utan laga förfall eller om hon inte svarade målet ändå kunde komma att avgöras. Något offentligt biträde förordnades inte för X. Inte heller förordnades någon sakkunnig att höras vid den muntliga förhandlingen. När länsrätten i samband med att förhandlingen skulle hållas kontrollerade närvaron, konstaterades att X. inte var närvarande men att hon hade delgivits kallelsen till förhandlingen samt övriga handlingar i målet. Länsrätten beslutade att X:s utevaro inte utgjorde hinder mot förhandlingen. Av förhandlingsprotokollet framgick att chefsöverläkaren vidhöll sin ansökan i enlighet med vad som hade anförts skriftligt samt att läkaren därutöver höll ett muntligt anförande. I protokollet antecknades att det företetts uppsatt den 27 januari 1997. Länsrätten meddelade dom samma dag, varvid chefsöverläkarens ansökan bifölls.

JO Lavin beslutade att i ett särskilt ärende utreda handläggningen av målet.

Utredning

1999/2000:JO1

Ärendet remitterades för yttrande till Länsrätten i Västernorrlands län. I yttrandet skulle särskilt kommenteras länsrättens bedömning i fråga om behovet av offentligt biträde för X. och det förhållandet att förhandlingen ansetts kunna hållas i X:s utevaro.

I remissvar den 4 september 1998 anförde länsrätten (lagmannen Paul Näsman) följande.

Jag har inhämtat yttrande från ordföranden i målet, länsrättsfiskalen Ulrica Månsson. Hon --- har i en handskriven redogörelse anført följande:

”X. var en välkänd patient för länsrätten då hon vårdats enligt LPT under en lång tid. Handlingarna i målet visade inte att något nytt framkommit i förhållande till tidigare prövningstillfällen. Målet var, i sak, okomplicerat. Detta var det huvudsakliga skälet till att något offentligt biträde inte förordnades och det heller inte förordnades någon sakkunnig. Vidare framgick av handlingarna att X. var mycket avvisande till vård och att X. mycket ovilligt släppte in vårdpersonal i sitt hem, där hon numer vårdades. X. hade också tidigare vägrat skriva på delgivningskvitton och inte önskat närvara vid de muntliga förhandlingarna. Möjligheten för ett offentligt biträde att få kontakt med X. bedömdes som i det närmaste obefintlig. Ett offentligt biträde skulle i det läget, i princip, inte tillföra målet något. Vad gäller det förhållandet att förhandlingen ansågs kunna hållas i X. utevaro framgick, som tidigare nämnts, att X. vid samtliga tidigare prövningstillfällen inte önskat närvara vid de muntliga förhandlingarna. Utifrån detta förhållande gjordes bedömningen att X. närvaro inte heller denna gång skulle kunna komma till stånd frivilligt. Inte heller var omständigheterna i målet sådana att hennes närvaro bedömdes som absolut nödvändig. Några nya omständigheter i förhållande till tidigare prövningstillfällen hade inte framkommit. I ljuset av JO:s granskning kan i efterhand konstateras att X. skulle ha haft ett offentligt biträde. X. hade tvångsvårdats under lång tid och något offentligt biträde hade inte förordnats vid något tidigare prövningstillfälle. Om inte förr så i vart fall när X. uteblev från den muntliga förhandlingen borde ett offentligt biträde ha förordnats.”

För länsrättens del får jag anföra följande. Det är allmänt sett ett problem att en del psykiskt sjuka inte vill delta i en muntlig förhandling. Att tillgripa tvångsmedel förefaller i en sådan situation mycket olämpligt. X. var vid det aktuella tillfället föremål för länsrättens bedömning för sjätte gången och hade tvångsvårdats i en följd sedan september 1995. Jag har därför förståelse för länsrättens ställningstagande att avgöra målet utan hennes närvaro och utan offentligt biträde, när utredningen inte visade annat än att tillståndet var status quo. Jag har själv gjort den erfarenheten att patientens närvaro och det offentliga biträdets medverkan i en sådan situation tett sig fullständigt onödig, eftersom patienten inte kunnat säga ett vettigt ord och offentliga biträdet inte kunnat uttala sig i målet på annat sätt än att chefsöverläkarens ansökan biträtts, eftersom förhållandena var sådana de var. Formellt borde dock ett offentligt biträde ha förordnats och målet kunde ha avgjorts i patientens utevaro.

JO Lavin anförde i ett beslut den 26 januari 1999 följande.

Bedömning

1999/2000:JO1

Patientens utevaro från den muntliga förhandlingen

Av 36 och 37 §§ LPT framgår bl.a. att länsrätten skall hålla muntlig förhandling i ett mål enligt denna lag, om det inte är uppenbart obehövt samt att patienten skall vara närvarande vid förhandlingen, om det är möjligt med hänsyn till hans psykiska tillstånd.

Chefsöverläkaren angav i samband med sin ansökan om fortsatt tvångsvård att patientens psykiska tillstånd inte förhindrade dennas närvaro vid en muntlig förhandling. Patienten – som vistades i sitt hem – hade delgetts kallelsen till förhandlingen, men uteblev.

Lagen innehåller en stark presumtion för att muntlig förhandling skall hållas. En förhandling kan emellertid vara uppenbart obehövt exempelvis om en sådan nyligen hållits i ett tidigare mål rörande samme patient och nya omständigheter av vikt inte tillkommit därefter, om patienten på grund av sitt psykiska tillstånd inte kan närvara vid en muntlig förhandling eller inte vill att en sådan skall hållas (jfr prop. 1990/91:58 s. 278).

Av länsrättens remissvar framgår att det i det aktuella målet var sjätte gången som patienten i fråga varit föremål för länsrättens bedömning och att hon hade tvångsvårdats oavbrutet sedan september 1995. Det uppges vidare att hon vid samtliga tidigare prövningstillfällen inte önskat närvara vid de muntliga förhandlingarna. Jag tolkar detta uttalande så att patienten de facto aldrig tidigare – i vart fall under den nu aktuella oavbrutna vårdperioden – varit närvarande vid en muntlig förhandling i mål av aktuellt slag.

Som framgått skall länsrätten hålla muntlig förhandling i LPT-mål, om det inte är uppenbart obehövt. Det ligger i sakens natur att frågan om en muntlig förhandling i ett visst fall kan anses vara uppenbart obehövt skall avgöras, innan förhandlingen bestäms och kallelser skickas ut till de berörda. I det nu aktuella fallet hade länsrätten kallat till muntlig förhandling, trots vetskapen om X:s tidigare ovilja att delta i förhandlingar. Det får därför förutsättas att rätten hade ansett att en muntlig förhandling var nödvändig. Vid sådant förhållande framstår det som anmärkningsvärt att länsrätten, när X. inte inställde sig till förhandlingen, utan vidare kunde inta en motsatt hållning och besluta att hennes närvaro inte var ”absolut nödvändig”.

Jag är medveten om att det många gånger kan föreligga svårigheter att förmå en patient att infinna sig till en förhandling och att det inte alltid är tillrådligt att tillgripa tvångsmedel. I dessa fall bör länsrätten dock kunna underlåta att hålla muntlig förhandling (jfr ovan om lagmotiven på denna punkt). Enligt vad som framkommit genom utredningen i förevarande ärende hade X. tvångsvårdats under lång tid utan att länsrätten hade haft tillfälle att vid en muntlig förhandling bedöma hennes vårdbehov. Därtill kommer att X. inte vid något tidigare prövningstillfälle hade haft något offentligt biträde. Enligt min mening framstår det därför som helt oacceptabelt – och i strid med lagstiftarens intentioner – att den aktuella förhandlingen hölls i X:s utevaro.

Vidare ser jag allvarligt på det förhållandet att den muntliga förhandlingen genomfördes med enbart den ena parten närvarande utan att den andra parten kom till tals. Ett sådant tillvägagångssätt strider uppenbarligen mot de

grundläggande krav på en rättvis rättegång som bl.a. finns upptagna i artikel 6 Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. 1999/2000:JO1

Behovet av offentligt biträde

Av de vid den aktuella tiden i ärendet gällande föreskrifterna, 41–42 §§ rättshjälpslagen (1972:429), framgår att rättshjälp genom offentligt biträde beviljas i bl.a. mål, varom här är fråga, om det ej må antas att behov av biträde saknas.

En person, som är föremål för vård enligt LPT, har i många fall inte förmåga att tillvarata sin rätt eller ge uttryck för ett grundat ställningstagande beträffande sitt behov av vård. Det offentliga biträdet har därför en viktig funktion att fylla genom att tolka och framlägga patientens ståndpunkt – så långt detta är möjligt – och att tillvarata dennes rätt. Lagen ger domstolen ett visst utrymme att underlåta att förordna offentligt biträde åt en patient. Det föreligger dock en presumtion för att offentligt biträde skall förordnas. Nyttan av att hålla muntlig förhandling i ett mål när varken parten (patienten) eller ett offentligt biträde är närvarande synes mig principiellt starkt kunna sättas i fråga.

Uppgifter som framkommer vid förhandlingen

I 18 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) föreskrivs att innan mål avgörs part skall ha fått kännedom om det som tillförts målet genom annan än honom själv och haft tillfälle att yttra sig över det, om det ej föreligger sådana skäl däremot som anges i 10 § andra stycket. Av detta framgår att kommunikation kan underlåtas 1. om det inte finns anledning anta att talan kommer att bifallas helt eller delvis, 2. om underrättelse annars är uppenbart onödig eller 3. om det kan befaras att underrättelse skulle avsevärt försvåra genomförandet av beslut i målet.

Av förhandlingsprotokollet framgår att chefsöverläkaren, förutom att vidhålla sin ansökan, höll ett muntligt anförande. Jag vill här endast erinra om att eventuella nya uppgifter som tillförts målet genom detta anförande har skolat hanteras i enlighet med ovan citerade bestämmelser. Det har av utredningen inte framgått att förhandlingsprotokollet bragts till X:s kännedom, innan dom meddelades i målet.

Ärendet avslutas med de kritiska uttalanden som ovan anförts.

Ett på JO:s initiativ upptaget ärende mot en länsrätt angående 1999/2000:JO1
fråga om domstolen bort sakpröva ett överklagande av ett
beslutsmeddelande

(Dnr 2086-1998)

Initiativet

Stockholms läns allmänna försäkringskassas socialförsäkringsnämnd beslutade vid sammanträde den 12 december 1995 att bevilja M.N. helt sjukbidrag i stället för sjukpenning från och med ett visst datum. I ett beslutsmeddelande från försäkringskassan den 15 december 1995 angavs felaktigt att M.N. beviljats hel förtidspension. Med anledning härav ändrade försäkringskassan den 28 december 1995 beslutsmeddelandet den 15 december 1995 med stöd av 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) och meddelade att M.N. beviljats helt sjukbidrag.

M.N. överklagade försäkringskassans beslutsmeddelande av den 28 december 1995 och yrkade att han skulle medges förtidspension. Länsrätten i Stockholms län prövade målet i sak och avslog genom dom den 30 januari 1997 överklagandet. Domen vann laga kraft.

JO beslutade att i ett särskilt ärende utreda frågan om länsrätten bort sakpröva det överklagade beslutet.

Utredning

Sedan ärendet remitterats uttalade länsrätten följande.

Svaret på den i remissen ställda frågan kan – beroende på hur denna skall uppfattas – bli både jakande och nekande.

Större krav kan rimligen inte ställas på utformningen av en överklagningskrift än att överklagandet i det aktuella målet kan läggas till grund för en sakprövning av frågan om förtidspension. Något formellt hinder mot en sådan prövning kan inte anses ha förelagat.

I länsrättens dom har – i linje med långvarig och fast praxis – såsom överklagat beslut angivits försäkringskassans beslutsmeddelande. I överklagningskriften är det också uttryckligen det ”beslutet” som anges. Denna praxis kan av flera skäl starkt ifrågasättas.

JO:s remiss ger anledning till en kortare genomgång av föreliggande rättsfrågor mot bakgrund av en resumé av fakta i målet.

Försäkringskassan (kassan) beslutade att ta upp till prövning om M.N:s sjukpenning skulle omvandlas till förtidspension/sjukbidrag på grund av hans långvariga sjukskrivning. Kassan kommunicerade en föredragningspromemoria med M.N. av vilken det framgick att handläggaren tänkte föreslå att M.N. skulle beviljas hel förtidspension. M.N. hade såvitt framgår av handlingarna i akten inte någonting att invända mot förslaget. Kassans socialförsäkringsnämnd följde inte handläggarens förslag utan beslutade den 12 december 1995 att M.N:s sjukpenning skulle bytas ut mot helt sjukbidrag. I kassans beslutsmeddelande, daterat den 15 december 1995, hade dock felaktigt angivits att M.N. från och med januari 1996 var berättigad till hel förtidspension i stället för sjukpenning. En tjänsteman på försäkringskassan upptäckte felet i beslutsmeddelandet, som hade gått ut till M.N. och skickade ett nytt beslutsmeddelande till honom, daterat den 28 december 1995. Av detta framgick att kassan med stöd av 20 kap. 10 a § i lagen (1962:381) om

allmän försäkring (AFL) rättat beslutet daterat den 15 december 1995. Skälet till detta var att kassan felaktigt skrivit förtidspension i stället för sjukbidrag. M.N. överklagade uttryckligen ”beslutet” den 28 december 1995, avseende rättelse enligt 20 kap. 10 a § AFL och yrkade att han skulle beviljas förtidspension. Av överklagandet framgick bland annat att M.N. först genom det rättade ”beslutet” fick kännedom om vad kassan verkligen hade beslutat.

Länsrätten meddelade dom i målet den 30 januari 1997. I domshuvudet har angetts som överklagat beslut kassans rättelsebeslut den 28 december 1995. Länsrätten prövade målet i sak och fann att M.N. inte var berättigad till hel förtidspension varför överklagandet avsågs.

Försäkringskassan får enligt 16 kap 1 § andra stycket AFL utan ansökan från den försäkrade byta ut sjukpenning mot förtidspension eller sjukbidrag.

Frågan om rätt till förtidspension prövas enligt 18 kap 21 § AFL av socialförsäkringsnämnd. Följdfråga om t.ex. förtidspensionens storlek prövas, såsom nämndens beslutsbehörighet är uppbyggd, på tjänstemannanivå. Det torde ligga närmast till hands att anse att formuleringen ”rätt till förtidspension” innefattar också frågan från vilken tidpunkt förmånen skall utgå. I systemet måste ligga att nämnden och vederbörande tjänsteman tar ställning vid skilda tillfällen och genom skilda beslut.

När det gäller nämndens beslut uppkommer fråga om hur och när detta blir slutligt i olika hänseenden.

Rådande praxis på området har utvecklats mot bakgrund av ett vägledande avgörande av Försäkringsöverdomstolen (FÖD 1993:1). I denna dom uttalade domstolen bl.a. följande. Ett beslut kan inte anses expedierat förrän underrättelse om beslutet lämnats till den försäkrade. Det räcker således inte med att socialförsäkringsnämnden vid sammanträde har fattat ett slutligt beslut i ärendet. Inte heller är det tillräckligt att protokollet från nämndens sammanträde blivit justerat. – Socialförsäkringsnämndens beslut måste i många fall följas upp av kompletterande beslut på tjänstemannanivå beträffande den aktuella förmånens storlek, samordning med andra förmåner m.m. Först när bedömningar gjorts av samtliga delar i ett försäkringsärende av sådant slag föreligger ett slutligt beslut i ärendet. Det är detta samlade ställningstagande som utgör *försäkringskassans* beslut och det beslut som enligt förvaltningslagen skall expedieras till den försäkrade. Även om några kompletterande beslut i sakfrågan inte behöver fattas får försäkringskassans beslut anses föreligga först när beslutsmeddelande sänts till den försäkrade.

De grundläggande föreskrifterna på området finns i 2 kap Tryckfrihetsförordningen (TF) och bygger på grundregeln om allmänna handlingars offentlighet och tillgänglighet. En handling hos en myndighet anses allmän när den kommit in till eller upprättats hos myndigheten.

Reglerna om när en handling anses upprättad finns i 2 kap TF. Huvudregeln är att en handling anses upprättad hos en myndighet när den har expedierats (2 kap 7 § första stycket). I 2 kap 7 § andra stycket TF finns emellertid särregler för vissa typer av handlingar. Domar och andra beslut anses enligt p. 2 upprättade när de har avkunnats eller expedierats, om de enligt särskilda föreskrifter skall avkunnas eller expedieras. Annat myndighets protokoll anses enligt p. 3 upprättat när det har justerats eller på annat sätt färdigställts.

När det gäller domstolarna finns särskilda regler om avkunnande och expediering av domar och beslut. Några sådana regler finns inte för förvaltningsmyndigheternas del. (Bestämmelsen i 20 kap 13 § 2 st AFL att ett överklagande från RFV eller allmän försäkringskassa skall vara inkommet inom två månader från det beslutet meddelades kan inte konstituera en skyldighet för kassorna att avkunna eller expediera sina beslut). Därav torde följa att socialförsäkringsnämndens protokoll blir en allmän handling så snart det har justerats oberoende av om ett enskilt beslut i protokollet behöver kompletteras med annat eller andra beslut på tjänstemannanivå. Protokollen blir offentliga och i protokollen intagna beslut överklagbara.

I 21 § förvaltningslagen finns regler för förvaltningsmyndigheterna angående underrättelse om beslut. En sökande, klagande eller annan part skall, om det inte är obehövligt, underrättas om innehållet i det beslut, varigenom myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Om beslutet går parten emot och kan överklagas, skall han underrättas om hur han kan överklaga det. Myndigheten bestämmer om underrättelsen skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt.

Det finns sålunda inga särskilda föreskrifter om när en underrättelse senast skall lämnas eller vad en underrättelse mera exakt skall innehålla.

I det aktuella fallet kan diskuteras huruvida försäkringskassan som helhet fattat ett eller flera beslut "varigenom ärendet avgörs" eller om det är en eller flera saker som avgörs. Uppenbart är emellertid att frågan om rätten till förtidspension/sjukbidrag för försäkringskassans del blir slutligt prövad genom nämndbeslutet.

Det finns inget som hindrar att försäkringskassan samtidigt underrättar om flera beslut. Försäkringskassan borde emellertid inte kunna vänta med att underrätta om ett av flera beslut om det föranleder längre tidsutdräkt eller risk för rättsförlust för den enskilde.

När det gäller underrättelsens innehåll torde allmänt sett som minimikrav få anses gälla att det korrekt anger och återger det fattade beslutet och att det tydligt informerar om hur och var beslutet kan överklagas. Om underrättelsen avser flera beslut gäller detta självfallet vart och ett separat. Det sistnämnda är särskilt viktigt i en situation med skilda omprövnings/-överklagningsregler för olika beslut eller olika delar av beslutet.

Det framstår som elementärt att man måste göra klar skillnad mellan själva beslutsfattandet och underrättelsen därom. Detta gäller inte minst när man kommer till frågorna om omprövning och överklagbarhet.

Ett beslut av socialförsäkringsnämnd är utan omprövning överklagbart till länsrätt. En tjänsteman kan inte ompröva ett nämndbeslut, inte heller göra några ändringar i eller tillägg till nämndens beslutsskäl. Om det förekommer avvikelser mellan innehållet i ett beslut och i underrättelsen därom är det självfallet beslutet som gäller.

Av 20 kap 10 § AFL följer att ett tjänstemannabeslut måste ha omprövats av försäkringskassan innan det kan överklagas till länsrätt.

Föreskrifterna i 20 kap 10 § och i 20 kap 10 a § AFL tar sikte på ändringar i försäkringskassans beslut och torde inte innefatta underrättelser om beslut. Detsamma torde gälla 26 § förvaltningslagen. Försäkringskassan torde emellertid utan lagstöd inte bara vara oförhindrad utan t.o.m. skyldig att lämna en ny och korrekt underrättelse om det visar sig att en sådan innehåller fel eller brister.

En icke särskilt reglerad konsekvens av en korrigerad underrättelse lär bli att ny överklagningstid måste börja löpa gentemot det beslut som underrättelsen avser i sådana delar som påverkas av en ursprungligen felaktig underrättelse.

Själva underrättelsen eller en ny korrigerad sådan kan rimligen inte vara överklagbar.

De frågor som här behandlats är av betydelse också i andra besluts-kombinationer som inte förelåg i länsrättens aktuella mål.

Antag att klaganden också varit missnöjd med sjukbidragets storlek. Frågan om rätt till sjukbidrag/förtidspension är alltså överklagbar till länsrätten medan sjukbidragets storlek faller in under 20 kap. 10 § AFL.

Frågan vad som är överklagat beslut kommer också upp i förvaltningsdomstol i den situationen att försäkringskassan fattat ett grundbeslut och därefter ett omprövningsbeslut. Det kan diskuteras om ett överklagande i olika situationer ta(r) sikte på ettdera av eller båda besluten.

Överklagningsrätten tar emellertid i båda situationerna sikte på besluten, inte på underrättelserna om besluten.

Rågången mellan själva besluten och underrättelserna om besluten förefaller inte fast förankrad hos försäkringskassorna. De underrättelser om besluten som försäkringskassan skickar ut benämns ibland beslutsmeddelande, ibland bara meddelande och ibland beslut. Ett ”meddelande” kan förutom underrättelse om nämndens beslut innehålla ett självständigt beslut om förmånens storlek (och en upplysning om hur ”meddelandet” överklagas).

Även om det inte är frekvent, förekommer det att ett beslutsmeddelande skiljer sig från socialförsäkringsnämndens protokoll. Ibland kan det vara nyansskillnader i beslutsmotiveringen men även rena felaktigheter som i nu aktuellt fall förekommer.

Nuvarande domstolspraxis som utgår från Försäkringsöverdomstolens först angivna dom (FÖD 1993:1) skiljer heller inte på ett adekvat sätt mellan olika beslut och beslutsmeddelanden.

Kontentan av ovan fört resonemang är att länsrätten finner att det var riktigt av länsrätten att sakpröva frågan om rätten till förtidspension. Skälet till uppgiften i domshuvudet om överklagat beslut var uppenbarligen bl.a. att klaganden i avsaknad av andra uppgifter uttryckligen hänfört sig till ”omprövningsbeslutet” den 28 december 1995. För länsrätten torde ha framstått som lika uppenbart att klaganden i själva verket vände sig mot nämndens för honom negativa beslut den 12 december 1995 i fråga om förtidspension. Eftersom denna fråga av länsrätten uppfattats som den egentliga saken torde det uteslutande bero på den fast etablerade praxisbildningen på området att ”saken” i domshuvudet angetts på sätt skett.

Om det rätt tvekan i frågan om vad klaganden avsett med överklagandet hade det snarare ålegat länsrätten att utreda den saken och bereda klaganden tillfälle till korrigerig än att meddela ett formellt avvisningsbeslut.

I beslut den 20 november 1998 anförde *JO Lavin* följande.

Bedömning

Den fråga som är av intresse i detta ärende är om försäkringskassans beslutsmeddelande den 28 december 1995 kan anses utgöra ett överklagbart beslut och om länsrätten således hade bort ta upp överklagandet till saklig prövning.

Frågor om rätt till förtidspension och sjukbidrag avgörs av socialförsäkringsnämnd (18 kap. 17 § AFL). Beslut av nämnden får, utan föregående omprövning, överklagas hos länsrätt (20 kap. 11 § AFL).

I förevarande fall hade socialförsäkringsnämnden den 12 december 1995 tillerkänt M.N. helt sjukbidrag. I det meddelande om beslutet som sändes till M.N. uppgavs felaktigt att socialförsäkringsnämnden tillerkänt honom hel förtidspension.

Försäkringskassan skickade därför den 28 december 1995 ut ett nytt, rättat meddelande till M.N. Först genom detta senare meddelande fick M.N. uppenbarligen kännedom om socialförsäkringsnämndens beslut.

JO har i ett flertal beslut (se exempelvis ämbetsberättelsen 1997/98 s. 375) uttalat att det såvitt avser socialförsäkringsnämndens beslut är socialförsäkringsnämndens protokoll och inte beslutsmeddelandena som utgör de egentliga beslutsdokumenten. Skulle det inträffa, vilket blev fallet i nu ifrågavarande ärende, att innehållet i ett beslutsmeddelande inte överensstämmer med det i protokollet dokumenterade beslutet, gäller naturligtvis den lydelse som finns dokumenterad i nämndens protokoll. Härav följer att

det skulle vara protokollsbeslutet som är överklagbart och alltså inte meddelandet om beslutet. En annan sak kan självfallet vara om beslutsmeddelandet, förutom underrättelse om socialförsäkringsnämndens beslut, även innehåller ett särskilt beslut av en tjänsteman hos försäkringskassan om själva storleken av den ersättning som kommer att betalas ut på grund av nämndens beslut om rätten till ersättning.

I det fall som är för handen synes beslutsmeddelandet den 28 december 1995 endast ha innehållit besked om vad socialförsäkringsnämnden rätteligen hade beslutat den 12 december 1995. M.N. underrättades således inte om detta beslut förrän genom meddelandet den 28 december 1995. Oavsett att M.N. uttryckligen uppgav i sin överklagandeskrift att han överklagade "beslutet" den 28 december 1995, avsåg hans överklagande i själva verket nämndens beslut om sjukbidrag.

Sammanfattningsvis får jag uttala att jag helt delar länsrättens i remissvaret hävdade uppfattning att det inte i det aktuella målet kan anses ha förelegat något formellt hinder mot en sakprövning av frågan om förtidspension. Däremot anser jag att det hade varit lämpligast om länsrätten i domshuvudet som överklagat beslut angett socialförsäkringsnämndens beslut den 12 december 1995. Eftersom jag är väl medveten om den praxis i detta avseende som under lång tid gällt först hos försäkringsdomstolarna och sedan hos de allmänna förvaltningsdomstolarna, anser jag mig inte böra uttala någon kritik. Jag vill dock nämna att Regeringsrätten i målet nr 3141-1998 meddelat prövningstillstånd med avseende på frågan om en socialförsäkringsnämnd, som i ett justerat protokoll fattat beslut om sjukbidrag, haft rätt att ändra sitt beslut innan "protokollet" expedierats.

Med dessa besked avslutas ärendet.

Fråga om en länsrätt bort ta upp en viss skrivelse som ett överklagande; även fråga om innehållet i en skrivelse från domstolen

(Dnr 1790-1998)

Anmälan

Malte M. framförde i en anmälan mot Länsrätten i Dalarnas län bl.a. följande.

Skattemyndigheten i Dalarnas län avregistrerade den 17 september 1997 Irene A. från folkbokföringen såsom utflyttad. Hon överklagade inte beslutet. Däremot skrev hon till handläggaren på skatteförvaltningen och bad denna bl.a. om upplysningar om följdverkningarna av myndighetens beslut. Skrivelsen besvarades inte utan vidarebefordrades till länsrätten som ett överklagande. – Till skattemyndighetens beslut fanns anvisningar fogade om hur man skulle överklaga.

Irene A:s brev var riktat till handläggaren och skrivet i Du-form. I brevet sades inte någonting om att skattemyndighetens beslut överklagades och således inte heller någonting om önskad ändring. Länsrätten registrerade

”överklagandet” och Irene A. gavs tillfälle att yttra sig över vad skattemyndigheten hade anfört. I sitt svar framförde Irene A. bl.a. att hon inte överklagat skattemyndighetens beslut. Trots dessa skrivelser, som inte med bästa vilja bort ha kunnat uppfattas som ett överklagande, särskilt när det också påtalats att så inte var fallet, prövades målet i sak (mål nr 3650-97) och dom meddelades den 12 februari 1998. Sedan Malte M. tillskrivit föredraganden hos länsrätten och uttryckt sin förvåning över handläggningen av Irene A:s skrivelser, mottog Irene A. en skrivelse från länsrätten, daterad den 4 mars 1998, med följande innehåll:

Hej Irene

Vi har fått ditt brev och noterar dina synpunkter. Vi vill därför bara klargöra vissa saker för dig. Länsrättens uppgift såsom domstol är att avgöra tvister och inte att ge råd i enskilda angelägenheter. Vid en förnyad genomgång av handlingarna i målet inser dock länsrätten att vi borde ha avstått från sakprövning av målet. Vi ber därmed om ursäkt för att vi prövade din skrivelse till skattemyndigheten såsom ett överklagande.

En kopia av denna skrivelse har vidarebefordrats till Inger Leksell, lokala skattekontoret i Mora.

Med vänliga hälsningar

(namnunderskrift och namnförtydligande)

Utredning

Sedan ärendet remitterats till länsrätten uttalade lagmannen, Måns Uddenberg, följande.

Jag har tagit del av handlingarna i målet och fått en redogörelse av tjänstgörande domare och föredragande om deras syn på ärendet. Vår gemensamma uppfattning är följande.

Den skrivelse som Irene A. inom fullföljdstiden inlämnat till skattemyndigheten är korrekt uppfattad som besvär över skattemyndighetens beslut 1997-09-17 att avregistrera Irene A. från svensk folkbokföring. Irene A:s yttrande 1997-12-15 i länsrättens mål inleds med uppgiften att Irene A. inte överklagat skattemyndighetens beslut. Uppgiften är otvetydig och borde ha föranlett länsrätten att avskryva ärendet. Det inträffade kan endast beklagas.

Länsrättens dom avgjordes med nämnd. Detta innebär att föredraganden efter utredning sätter upp förslag till dom, som genomgås av ordföranden. I ett relativt enkelt ärende som det förevarande skickas normalt endast domsförslag och besvärsskrivelse ut till nämndemännen. Efter föredragning samt slutlig justering av ordföranden sker underskrift och expedition.

Såväl ordföranden som föredraganden har uppgivit att de av okänd anledning inte uppfattade Irene A:s uppgifter i yttrandet om att hon inte överklagade skattemyndighetens beslut. Yttrandet som sådant har inte förkommit men just den avgörande meningen missades.

Sedan Irene A. påtalat misstaget bad tjänstgörande domare att föredraganden skulle skriva en förklaring samt be om ursäkt. Så skedde. Andemeningen med detta brev är gott. Däremot medges att lydelsen kunde varit annorlunda.

Länsrätten avgör mellan 3 500–4 000 mål per år. Länsrätten är enligt Domstolsverkets beräkning ”kraftigt underbudgeterad”, se Länsrättens yttrande i JO:s tillsynsärende, dnr 1386-1998. Balansen uppgick vid årsskiftet 97/98 till ca 2 000 mål. Arbetstakten är högt uppskruvad och det är bland personalen omvittnat att en dramatisk förändring skett de senaste åren. Detta för med sig

– tror jag för alla domstolar – effekter i form av minskad kontroll och därmed noggrannhet. Förhållandet är inte tillfredsställande. 1999/2000:JO1

Malte M. kommenterade remissvaret. Han framhöll bl.a. att enligt hans mening kan länsrättens balansproblem inte försvara ”bristande innanläsning”.

I beslut den 24 september 1998 anförde *JO Lavin* följande.

Bedömning

Om ett förvaltningsbeslut överklagas hos en förvaltningsdomstol, blir förvaltningslagens (1986:223) och förvaltningsprocesslagens (1971:291) överklaganderegler (23 § resp. 3 och 4 §§) samtidigt tillämpliga. Vad gäller klagoskriftens innehåll föreskrivs att det beslut som överklagas skall anges, liksom vad som yrkas (den ändring i beslutet som begärs) och de omständigheter som åberopas till stöd för yrkandet. I rättspraxis har enskilda skrivelser med anledning av missnöje över förvaltningsbeslut tolkats mycket välvilligt och uppfattats som formliga klagoskrifter även om ordet ”överklagande” inte använts i skrivelsen. Detta sammanhänger med att enskild oftast på egen hand utan juridisk hjälp får föra sin talan i förvaltningsprocessen. Om det i något avseende är oklart vad den enskilde åsyftar, bör myndigheten förelägga honom att komplettera handlingen (jfr 5 § förvaltningsprocesslagen).

Det brukar vara tillräckligt att en part får anses begära en annan utgång än det beslutet innehåller för att skriften skall uppfattas som en klagoskrift. Föreligger någon tveksamhet om skriftens egentliga syfte bör beslutsmyndigheten, innan skriften överlämnas till domstolen, dock underrätta klaganden om åtgärden. Se rättsfallet Regeringsrättens årsbok 1988 ref. 33. I min egen bok *Gäst hos försäkringsöverdomstolen* (1991) s. 95 f. har jag som exempel på en av domstolen accepterad klagoskrift nämnt ett delgivningskvitto på vilket skrivits orden ”Är utredningen klar? Väntar på att utredningen skall bli klar. Eller döms man på förhand?”

Den skrivelse av Irene A. som länsrätten uppfattat som en klagoskrift riktar sig mot en bestämd åtgärd av myndigheten och har i övrigt ett innehåll som kan läsas som om Irene A. vore missnöjd med åtgärden. Jag har därför inget att erinra mot att länsrätten behandlat Irene A:s till skattemyndigheten inom fullföljdstiden inkomna skrivelse som om denna innehöll ett överklagande.

Däremot ställer jag mig kritisk till den fortsatta handläggningen av målet. Vad ovan anförts om att skrivelser som kommit in före klagotidens utgång i allmänhet presumeras vara klagoskrifter gäller naturligtvis endast till dess utredningen visar något annat. Se *JO:s ämbetsberättelse 1991/92 s. 315*. Irene A:s svar på länsrättens föreläggande *inleds* med uppgiften att hon inte överklagat skattemyndighetens beslut och borde, som också uttalats i remissvaret, ha föranlett länsrätten att avskriva målet. Länsrätten har framfört att den avgörande meningen ”missades” och, måhända som förklaring till det inträffade, påtalat stora balanser och en hög arbetstakt vilket i sin tur fått effekter i form av minskad kontroll och noggrannhet. Jag har full förståelse för att en ökad arbetsbelastning kan medföra att fel begås. I detta fall finner jag dock att arbetsbelastningen som sådan svårligen kan förklara det

inträffade. Vid såväl förberedelsen av målet som vid föredragningen och den slutliga genomläsningen av handlingarna före underskrift och expedition borde uppgiften i Irene A:s yttrande den 5 december 1997 ha uppmärksamats. Jag är benägen att instämma i de farhågor som Malte M. framfört, nämligen att brister i genomläsningen av handlingarna medfört att den i detta fall så viktiga meningen inte uppfattats. 1999/2000:JO1

Det brev som tjänstgörande domare bad föredraganden skriva sedan misstaget påtalats må ha, som uttalats i remissvaret, en god andemening. Det är dock inte acceptabelt att en domstol eller en annan myndighet uttrycker sig familjärt i tjänsteskrivelser. Sådana bör alltid utformas på ett korrekt och sakligt sätt samt med respekt för adressaten.

Med den kritik som uttalats avslutas ärendet.

Fråga om lämpligheten av att en länsrätt i kungörelse- delgivning ar av domar rörande bistånd enligt 6 g § socialtjänstlagen (1980:620) offentliggjort namnuppgifter

(Dnr 1615-1998)

Anmälan

Lennart, Annika och Kristofer Berntsson samt Helena Morsing ifrågasatte i en anmälan om Länsrätten i Stockholms län grovt åsidosatt socialtjänstsekre-
tessen genom utformningen av texten vid kungörelsedelgivning av domar i
mål om bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen (1980:620). Till anmälan fogades
en kopia av den kungörelsedelgivning som var införd i Dagens Nyheter den
16 mars 1998.

Utredning

Anmälan remitterades till länsrätten för yttrande över vad som anförs i anmä-
lan angående att namnuppgifter tas in i kungörelsedelgivning ar.

I remissvar den 23 juni 1998 hänvisade länsrätten (lagmannen Åke
Lundborg) till en promemoria av chefsrådmannen Johan Annell, vari anfö-
des bl.a. följande.

I 58 § socialtjänstlagen (1980:620) – SoL – föreskrivs att delgivning i mål
om myndighetsutövning enligt SoL mot enskild inte får ske enligt 12 § (med-
lem i den söktes hushåll m m) eller 15 § degivningslagen (1970:428) – DL –
(kungörelsedelgivning av den som söks för delgivning).

I de mål som anmälarna avser är det emellertid fråga om delgivning enligt
16 § DL, vilken är tillämplig när delgivning skall ske med en obestämd krets
personer, som vid upphävande domar i mål om laglighetsprövning då
domstolen skall rikta sig till samtliga medlemmar i kommunen.

Enligt 7 kap 4 § sekretesslagen (1980:100) – SekrL – gäller sekretess inom
socialtjänsten för uppgift om enskilda personliga förhållanden. Denna sekre-
tess överförs enligt 12 kap 1 § SekrL till domstol.

Domstolssekretessen upphör emellertid enligt 12 kap 4 § SekrL om upp-
giften tas in i dom.

I de aktuella målen är det fråga om uppgifter som finns intagna i läns-
rättens domar och som alltså inte längre är sekretesskyddade.

Såvitt vi förstår har sekretessen alltså inte åsidosatts genom innehållet i 1999/2000:JO1 kungörelserna.

Vid kungörelsedelgivning skall enligt 17 § första stycket DL uppgift om handlingens huvudsakliga innehåll tas in i kungörelsen. Kungörelsen skall ju i varje enskilt fall utformas så att en intresserad kommunmedlem skall kunna preliminärt avgöra om han kan ha ett intresse att överklaga länsrättens dom. För att slutligt kunna avgöra överklagandefrågan måste kommunmedlemmen nästan alltid vända sig till antingen länsrätten eller det kommunala organ, som har hand om delgivningsexemplaret av domen, för att få ett fullständigt exemplar av domen.

Lagstiftningen om laglighetsprövning i biståndsfrågor är ny sedan 1998-01-01. Vi gjorde inledningsvis den bedömningen att kravet på angivande av handlingens huvudsakliga innehåll medförde att såväl namnuppgift som saken borde framgå av kungörelsen. Något sekretessrättsligt hinder däremot torde som sagt inte föreligga.

Efter externa påpekanden har vi emellertid, redan innan länsrätten mottog JO:s remiss, gemensamt bestämt oss för att fortsättningsvis finna det förenligt med delgivningslagen att i mål om laglighetsprövning som avser biståndsfrågor avstå från att i kungörelsen ta in uppgift om den enskilde partens namn och sålunda låta integritetsaspekten väga tyngre än delgivningsmottagarnas anspråk på information om namnet på biståndssökanden. Däremot anger vi alltså i kungörelsen mera neutrala uppgifter om själva sakfrågan, exempelvis "bistånd enligt socialtjänstlagen".

Det kan förtjäna framhållas att denna bedömning i samband med fullföljd åtminstone teoretiskt kan komma att överdrivas av kammarrätten.

JO Lavin anförde i ett beslut den 14 december 1998 följande.

Bedömning

Genom en ändring (1997:313) av socialtjänstlagen, vilken ändring trädde i kraft den 1 januari 1998, kom 6 § (den s.k. biståndsparagrafen) att kompletteras med bestämmelser som preciserade rätten till dels s.k. försörjningsstöd (6 b §), dels s.k. annat bistånd (6 f §). Utöver detta gavs socialnämnden (6 g §) rätt att ge bistånd "i annan form än eller utöver vad som följer av 6 b och 6 f §§". Beslut enligt 6 g § omfattas inte av uppräkningsparagrafen i 73 § av beslut som får överklagas (genom "förvaltningsbesvär") till allmän förvaltningsdomstol. Sådana beslut kan således endast prövas i den ordning som gäller enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900).

Av 10 kap. 14 § andra stycket kommunallagen framgår bl.a. att länsrätts eller kammarrätts beslut att upphäva ett beslut får överklagas av kommunen eller landstinget och av deras medlemmar.

Länsrätten har i de domar som är aktuella i ärendet upphävt beslut av kommunala nämnder med stöd av bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen. Länsrättens domar har kunnat överklagas av en obestämd krets personer, varför delgivning har skett genom kungörelse enligt 16 § delgivningslagen (1970:428).

Kungörelsedelgivning sker genom att handlingen hålls tillgänglig viss tid hos myndigheten eller på plats, som myndigheten bestämmer, och genom att meddelande härom och om handlingens huvudsakliga innehåll införs i Post- och Inrikes Tidningar och ortstidning eller endera av dessa inom tio dagar från beslutet om kungörelsedelgivning (17 § första stycket delgivningslagen). Genom tidningsmeddelandet skall klagoberättigade kommunmedlemmar

således få kännedom om biståndsdomarnas ”huvudsakliga innehåll”. Uppgifterna i ortstidningen skall m.a.o. vara av den art och omfattning att en kommunmedlem skall kunna avgöra om det kan finnas anledning för honom att studera domen närmare. I den kungörelsedelgivning som är föremål för anmälan hos mig har länsrätten låtit publicera dels namnen på biståndssökandena, dels de ändamål för vilka bistånd söktes. Med tanke på att rättsmedlet är ”kommunalbesvär” och att det endast kan utlösa en laglighetsprövning enligt 10 kap. 8 § kommunallagen borde det i allmänhet räcka att ange ändamålet med en ansökning, t.ex. bistånd till hyra eller bistånd för inköp av tvättmaskin. Däremot är jag tveksam till om det kan anses tillräckligt att beträffande varje dom endast ange ”bistånd enligt socialtjänstlagen”. Detta är naturligtvis en fråga om vad man är beredd att lägga in i lagens ord [domens] ”huvudsakliga innehåll”.

Vad som föranlett mig att inhämta yttrande från länsrätten och att ingå i en närmare granskning av ärendet är framför allt att namnen på de biståndssökande har offentliggjorts i kungörelsen. Enligt 2 a § delgivningsförordningen (1979:101) skall det vid genomförande av delgivning tillses att de åtgärder som vidtas inte vållar den sökta eller annan onödig uppmärksamhet. Den som råkar i ett sådant trångmål att han måste söka bistånd vill naturligtvis inte skylta med sitt namn i en stor dagstidning. Genom publiceringen kommer namnen att spridas till hundratusentals läsare, vilka inte har den minsta tanke på att överklaga någon biståndsdom eller ens är medlemmar i den ifrågavarande kommunen och således äger någon klagorätt. Uppenbarligen kan offentliggörandet tillfoga den enskilde stort men. Som ovan framgått, är det enligt min mening i främsta rummet biståndets ändamål som en klagoberättigad kommunmedlem bör få kännedom om. Således anser jag att namnet som regel inte skall sättas ut i en kungörelsedelgivning rörande biståndsdomar.

Av länsrättens remissyttrande framgår att rätten själv insett det olämpliga i att publicera namnen på biståndssökande och därför numera avstår från att lämna några namnuppgifter. Jag finner med hänsyn härtill inte skäl att rikta någon kritik mot länsrätten.

Ärendet avslutas.

Disciplinansvar för en rådman vid länsrätt som utan laga stöd beslutat om fortsatt tvångsvård i ett mål enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård

(Dnr 2879-1998)

Initiativet

Länsrätten i Östergötlands län beslutade den 11 december 1997 att bifalla en ansökan från vederbörande chefsöverläkare om fortsatt vård enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, för J.B. Enligt länsrättens dom fick vården pågå under högst tre månader räknat från domens datum. I en ansökan, som kom in till länsrätten den 8 juni 1998, ansökte chefsöverläka-

ren enligt 9 § LPT om medgivande till fortsatt tvångsvård. Länsrätten höll muntlig förhandling och meddelade dom den 11 juni 1998. Ordförande i målet var rådmannen Laila Lagergren. Genom domen biföll länsrätten ansökan och förordnade att tvångsvården skulle fortsätta, dock längst t.o.m. den 11 december 1998. Sedan J.B. överklagat domen beslutade Kammarrätten i Jönköping den 15 juli 1998 att undanröja länsrättens dom. Som skäl uttalade kammarrätten bl.a. följande: "Chefsöverläkarens ifrågavarande ansökan om förlängning av tvångsvården har inkommit till länsrätten efter utgången av den längsta tid som enligt föregående dom gällde för tvångsvård. Tvångsvården har därför enligt 28 § LPT upphört. Länsrätten saknade vid sådant förhållande laglig möjlighet att lämna medgivande till förlängning av tvångsvården och borde därför ha avslagit aktuell ansökan."

JO beslutade att i ett särskilt ärende utreda det inträffade.

Utredning

Ärendet remitterades till länsrätten för utredning och yttrande över handläggningen av och domen i det aktuella målet (nr 1794-98). Länsrätten (t.f. lagmannen Lennart Hurtig) hänvisade i remissvaret till särskilda förhållanden i länsrättens arbetsmiljö som rått under aktuell tid och uttalade att dessa kunde vara en bidragande orsak till det fel som uppkommit. Vidare framfördes att det inträffade föranlett att frågan om rutinerna kring bevakningen av fristerna i psykiatrimålen varit föremål för övervägande bland ordförandena i domstolen. I övrigt hänvisade länsrätten till ett yttrande av Laila Lagergren i vilket framfördes följande.

Länsrätten är anmodad att avge yttrande angående ovanstående mål. Jag får först tillstå att jag genom domen i målet gjort ett allvarligt fel, eftersom det inte fanns formella förutsättningar att förlänga tvångsvården. Jag vill vidare anföra följande.

När ett ärende om tvångsvård enligt LPT eller LRV anhängiggörs i länsrätten tas regelmässigt akterna i de tre senaste målen fram för patienten ifråga och bifogas den nya akten. Så skedde även i detta mål. När akten överlämnades till mig, upptäckte jag att vården enligt domen den 11 december 1997 endast fick pågå tre månader från dagen för domen. Jag utgick därför ifrån att en ny intagning hade skett. Jag hade mycket att göra och det var bara två dagar innan den muntliga förhandlingen. Jag hade inte någon handläggare till hjälp och bestämde mig för att kontrollera om ansökan hade kommit in i rätt tid, när jag tillsammans med nämnden gick igenom patientjournalen före den muntliga förhandlingen.

När vi gjorde denna genomgång, såg jag av en anteckning den 11 december 1997 i J.B:s journal att vården vid länsrättsförhandlingen samma dag hade förlängts tills vidare. Det stämde inte med vad som stod i domen. Därefter gick jag igenom journalen på nytt, för att se om J.B. hade tagits in på vårdintyg efter denna dag. På grund av arbetsbelastningen hade jag nödgats avsätta endast 20 minuters förhandlingstid per patient mot normalt 30 minuter och befann mig således i tidsnöd. De olika uppgifterna i journalen gjorde mig förvirrad, eftersom de inte stämde. När jag för andra gången i patientjournalen såg anteckningen om intagning den 16 februari 1997 pga ett vårdintyg, läste jag fel och uppfattade att patienten tagits in den 16 februari 1998 i stället för 1997. Därefter drog jag den felaktiga slutsatsen att en kortare förlängning av vården hade bestämts, men att domen av någon anledning inte hade bifogats akten. Jag gjorde mig skyldig till ett tankefel.

Från sjukhuset (läkarsekreteraren Inga Lill Holm) har jag fått veta att hon samma dag som en länsrättsförhandling hålls med stöd av domsbeviset skriver en journalanteckning om vad som beslutats. I detta fall stämmer inte domsbeviset med vad som står i domen den 11 december 1997.

Vår lagman, numera tjänstebefriad till pensioneringen, ansåg att det var onödigt att ha med en handläggare i mål om LPT och LRV, såvida inte målen uppgick till ett större antal. I sistnämnda fall förordade han i första hand att kanslipersonal skulle anlitas. Även om han vid denna tid inte var i tjänst, har denna praxis fortlevat. Under vecka 23 hade den ena av mina två handläggare semester, och den andre skulle ha semester från vecka 25. Båda två måste anlitas för handläggning av mål av mera omfattande karaktär. Kanslipersonalen var överhopad med arbete, eftersom det närmade sig semestrarna, och domarpersonalen ville avgöra så många mål som möjligt dessförinnan. Därför hade jag inte möjlighet att ha någon handläggare i psykiatrimålen inför den muntliga förhandlingen den 11 juni 1998. Det hade varit önskvärt, eftersom jag då hade kunnat få hjälp med kontrollen.

Anledningen till anhopningen av brådskande göromål på min rotel i juni 1998 var dels att länsrätten i sin helhet är arbetstyngd, dels att jag under tiden den 26 april–den 31 maj 1998 förutom alla helgledigheter varit ledig två dagar, för att ta hand om en åldrig och svårt sjuk mor. – – – Den ledighet som jag var tvungen att ta i samband med hennes insjuknande och de problem som uppkom på grund av hennes sjukdomstillstånd gjorde att jag var mycket trött och kände mig pressad av att inte hinna med mitt arbete så väl som annars. Detta är naturligtvis ingen ursäkt för att jag handlat fel, men det är en del av förklaringen.

I ett beslut den 29 oktober 1998 anförde *JO Lavin* följande.

Rättslig reglering

Bestämmelser om psykiatrisk vård som är förenad med frihetsberövande och annat tvång (tvångsvård) finns, såvitt nu är i fråga, i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT). Av bestämmelserna framgår bl.a. följande.

Ett beslut om intagning på en sjukvårdsinrättning för tvångsvård får inte fattas utan att ett läkarintyg (vårdintyg) har utfärdats, av vilket det framgår att det finns sannolika skäl för att förutsättningarna för tvångsvård av patienten är uppfyllda (4 §). Om chefsöverläkaren vid den enhet där patienten vårdas finner att denne bör ges tvångsvård utöver fyra veckor från dagen för beslutet om intagning, skall han före utgången av fyra veckorstiden ansöka hos länsrätten om medgivande till sådan vård (7 §). Rätten skall på ansökan enligt 7 § besluta i frågan om fortsatt tvångsvård. Om rätten bifaller ansökan, får vården pågå under högst fyra månader, räknat från dagen för beslutet om intagning. (8 §) Efter ansökan av chefsöverläkaren får rätten medge att tvångsvården fortsätter utöver den längsta tiden enligt 8 §. Medgivande får lämnas för högst sex månader åt gången, räknat från prövningstillfället. Ansökan skall ha kommit in till länsrätten innan tiden för gällande beslut om tvångsvård har löpt ut. (9 §) Tvångsvården upphör, om inte en ansökan om medgivande till tvångsvård har kommit in till länsrätten inom den tid som anges i 7 och 9 §§ (28 §). Så snart en ansökan om medgivande till tvångsvård har kommit in till länsrätten, skall rätten pröva om ansökan har kommit in i tid. Har ansökan kommit in för sent, skall rätten skyndsamt underrätta chefsöverläkaren om detta. (35 §)

Bedömning

1999/2000:JO1

Beslut om intagning av J.B. på sjukvårdsinrättning för tvångsvård fattades den 16 februari 1997. Genom dom den 11 december 1997 lämnade länsrätten med stöd av 8 § LPT medgivande till fortsatt tvångsvård. Vården fick pågå under högst tre månader räknat från dagen för domen, eller längst till den 11 mars 1998. Ansökan enligt 9 § LPT om medgivande till fortsatt tvångsvård kom in till länsrätten den 8 juni 1998 och alltså efter det att tiden för det gällande beslutet om tvångsvård hade löpt ut. Någon laglig möjlighet för länsrätten att förlänga tvångsvården fanns således inte vid denna tidpunkt, vilket länsrätten – om målet handlagts korrekt – skyndsamt skulle ha underrettat chefsöverläkaren om. Så skedde dock inte utan länsrätten handlade målet som om ansökan hade kommit in i tid och höll muntlig förhandling samt beslutade genom dom den 11 juni 1998 att bifalla ansökan och förordna att tvångsvården skulle fortsätta.

Ordföranden i målet, rådmannen Laila Lagergren, har uppgett att hon omedelbart vid sin första genomgång av handlingarna i målet ”upptäckte” att vården enligt domen den 11 december 1997 endast fick pågå tre månader från dagen för domen. Trots detta beslutade hon att avvakta i två dagar, eller till den muntliga förhandlingen, med att kontrollera om ansökan hade kommit in i tid. Detta förfarande strider mot 35 § LPT som uttryckligen föreskriver att denna kontroll skall ske så snart en ansökan har kommit in till länsrätten.

Laila Lagergren har vidare framfört att hon vid genomgången av J.B:s journal inför den muntliga förhandlingen sett av en anteckning den 11 december 1997 att vården vid länsrättsförhandlingen samma dag hade förlängts ”tills vidare” vilket inte stämde med vad som stod i domen. Vid min genomgång av journalen har jag funnit två anteckningar den 11 december 1997. Dessa anteckningar lyder: ”Pat:s ärende har idag varit uppe i LR-förhandling där följande beslut togs: Länsrätten har i dom denna dag bifallit ansökan om fortsatt vård enl LPT. – – – ” respektive: ”Pat har idag varit uppe i LR, LPT är förlängt, samtal med pat på avd. – – –” Dessa anteckningar innehåller, som framgått, inga uppgifter om vårdtid.

Slutligen har Laila Lagergren uppgett att hon läst fel och uppfattat att J.B. hade tagits in på vårdintyg den 16 februari 1998 i stället för rätteligen den 16 februari 1997.

Jag finner sammantaget att de felaktigheter som jag redogjort för ovan ger en klar bild av en synnerligen bristfälligt genomförd beredning av målet. Detta har otvivelaktigt bidragit till att det lagstridiga beslutet om fortsatt tvångsvård kom att meddelas.

Jag vill framhålla att ett beslut om frihetsberövande som inte har stöd i lag strider mot artikel 5 första punkten konventionen (den 4 november 1950) angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Jag har övervägt att inleda en förundersökning för att utreda huruvida Laila Lagergren har gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Omständigheterna i ärendet är dock sådana att jag i stället funnit det

motiverat att vidta åtgärder för inledande av ett disciplinförfarande mot Laila Lagergren rörande domen om tvångsvård. 1999/2000:JO1

Reglerna om disciplinansvar för statligt anställda finns i 14–21 §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning, LOA. Enligt 14 § LOA kan disciplinpåföljd för tjänsteförseelse åläggas den arbetstagare som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen om felet inte är att anse som ringa.

Genom att utan laga stöd besluta om fortsatt tvångsvård för J.B. har Laila Lagergren uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosatt sina skyldigheter i anställningen. Felet kan inte anses vara ringa.

Jag finner skäl att med stöd av 6 § tredje stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän hos Statens ansvarsnämnd anmäla frågan om disciplinansvar för Laila Lagergren.

Statens ansvarsnämnds prövning

I ett beslut den 28 januari 1999 anförde Statens ansvarsnämnd bl.a. följande.

Psykiatrisk tvångsvård innefattar ett frihetsberövande. Under vården får även andra tvångsåtgärder – bl.a. tvångsmedicinering – vidtas mot patienten. Psykiatrisk tvångsvård utgör därför en särskilt allvarlig form av tvångsingripande mot den enskilde. Avsikten med prövning i allmän förvaltningsdomstol – av bl.a. frågor om fortsatt tvångsvård skall få ske – är att motverka riskerna för obefogade ingripanden och bidra till inriktningen i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) mot begränsad tvångsvård. Det är tydligt att det måste ställas särskilda krav på noggrannhet vid domstolens handläggning av sådana frågor.

Utredningen i ärendet ger enligt ansvarsnämndens mening inte fullständig information om i vilken utsträckning tvångsvård har förekommit vid ifrågasvarande sjukvårdsinrättning under perioden fr.o.m. den 16 februari 1997, då patienten togs in för vård på grund av ett vårdintyg, och till den 15 juli 1998, då kammarrätten undanröjde länsrättens dom den 11 juni 1998. För perioden mellan den 16 februari och den 11 december 1997, då länsrätten lämnade medgivande till fortsatt tvångsvård, framgår det sålunda inte alls av utredningen om patienten hade getts tvångsvård kontinuerligt eller om denne varit utskriven under någon viss eller vissa perioder. Det framgår därför inte heller vilka beslut av chefsöverläkare eller domstol som enligt LPT skulle ha fattats under nämnda period. Beträffande perioden den 11 december 1997–den 11 juni 1998 får utredningen anses ge vid handen att patienten hade tvångsvårdats kontinuerligt efter domen den 11 december 1997. Det följer emellertid av 28 § LPT att den domen inte gav lagligt stöd för tvångsvård för tiden efter den 11 mars 1998. Vidare framgår det inte tydligt av utredningen hur länge patienten var intagen för tvångsvård efter domen den 11 juni 1998 som undanröjdes av kammarrätten den 15 juli 1998. Det bör här påpekas att det enligt 2 § förordningen (1991:1472) om psykiatrisk vård och rättspsykiatrisk vård skall framgå av patientjournalen i vilken utsträckning patienten har varit intagen för psykiatrisk tvångsvård (eller rättspsykiatrisk vård).

Ansvarsnämnden anser att Laila Lagergren inför domen den 11 juni 1998, för att tillräckligt allsidigt kunna bedöma frågan huruvida det var påkallat med fortsatt tvångsvård, borde ha gjort klart för sig hur det förhöll sig med beslut om tvångsvård av patienten sedan den 16 februari 1997.

Laila Lagergren har i ärendet hos JO uppgett bl.a. att hon – felaktigt – uppfattade att patienten togs in den 16 februari 1998 för tvångsvård. Denna bedömning borde enligt ansvarsnämndens mening ha lett Laila Lagergren även till slutsatsen att tvångsvården med stöd av domen den 11 december 1997 – som enligt domen fick pågå längst till den 11 mars 1998 – hade upphört före den 16 februari 1998 till följd av ett beslut av chefsöverläkaren. Hon har inte uppgett att hon reflekterat över att och när detta hade skett.

Vidare har Laila Lagergren i ärendet hos JO uppgett att hon drog den felaktiga slutsatsen att ”en kortare förlängning av vården hade bestämts, men att domen av någon anledning inte hade bifogats akten”. Om patienten hade tagits in för tvångsvård den 16 februari 1998 – som Laila Lagergren uppfattade – skulle hon enligt ansvarsnämndens mening ha dragit slutsatsen att domstol i det ärendet hade beslutat, med tillämpning av 8 § LPT, att patienten fick tvångsvårdas i högst fyra månader räknat från dagen för beslutet om intagning, dvs. längst till den 16 juni 1998. Vad Laila Lagergren har uppgett tyder på att hon inte haft detta förhållande klart för sig vid den prövning som föregick domen den 11 juni 1998. Även om hon missuppfattade att tvångsvården av patienten hade påbörjats den 16 februari 1998, borde hon ha rätt ut de rättsliga förutsättningar som följde av den utgångspunkten.

Till det sagda kommer de felaktigheter i övrigt som enligt JO har förekommit vid beredningen av målet i länsrätten och som kan hänföras till Laila Lagergren. Beträffande uppgiften av Laila Lagergren om att hon hade sett i patientjournalen en anteckning att vården vid länsrättsförhandlingen den 11 december 1997 hade ”förlängts tills vidare” kan det tillfogas att ett beslut av denna innebörd i så fall skulle ha fattats utan lagligt stöd. LPT ger nämligen inte utrymme för en domstol att lämna medgivande till fortsatt tvångsvård utan tidsbegränsning. Detta borde ha manat Laila Lagergren till särskilt noggrann kontroll av den aktuella uppgiften.

Domen den 11 juni 1998 innebar att patienten blev fortsatt olagligt frihetsberövad genom psykiatrisk tvångsvård. Sammantaget rör det sig om åtskilliga månader av sådant frihetsberövande, även om den exakta tiden inte framgår av utredningen och Laila Lagergren inte kan lastas för det frihetsberövande som ägde rum innan ansökan om medgivande till fortsatt tvångsvård kom in till länsrätten den 8 juni 1998. Genom den tvångsvård som kom till stånd utan lagligt stöd utsattes patienten – enligt ansvarsnämndens mening – för en oacceptabel risk för allvarlig kränkning, även om det kan antas att denne ändå skulle ha fått genomgå psykiatrisk tvångsvård med lagligt stöd om prövning skett i föreskriven ordning. Domen den 11 juni 1998 medförde att den rättsliga kontroll som är avsedd vid psykiatrisk tvångsvård – genom bl.a. kontinuerlig domstolsprövning efter begränsade vårdtider – sattes ur spel.

Laila Lagergrens förfarande skall bedömas mot bakgrund av det anförda. Någon ytterligare utredning rörande vad som har förevarit finns inte anled-

ning att nu företa. Enligt ansvarsnämndens bedömning har Laila Lagergren 1999/2000:JO1 av oaktsamhet åsidosatt vad som krävdes av henne vid myndighetsutövningen i målet vid länsrätten. Frågan är då huruvida gärningen, trots vad som nyss har sagts om risk för kränkning och om bristande rättslig kontroll, kan anses vara ringa med hänsyn till de skäl som Laila Lagergren har anfört angående pressade arbetsförhållanden och personliga påfrestningar.

JO:s anmälan får förstås så att JO inte har funnit anledning att gå vidare i saken i straffrättslig ordning. Den utredning som ansvarsnämnden har tillgång till är densamma som JO haft för sitt ställningstagande. Nämnden, som företrädare för arbetsgivaren, anser sig inte ha anledning att göra en annan bedömning än JO i denna del.

Ansvarsnämnden finner att Laila Lagergren genom sitt förfarande av oaktsamhet har åsidosatt sina skyldigheter i anställningen som rådman. Felet är enligt nämndens bedömning inte ringa. Laila Lagergrens förfarande är att bedöma som tjänsteförseelse som skall föranleda disciplinpåföljd. Enligt nämndens mening är det därvid, med hänsyn främst till felets art, inte tillräckligt med varning utan Laila Lagergren bör åläggas löneavdrag.

Statens ansvarsnämnds beslut

Statens ansvarsnämnd beslutade, enligt 14 och 15 §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning, att ålägga Laila Lagergren löneavdrag för tio dagar.

Beslutet vann laga kraft.

Ett på JO:s initiativ upptaget ärende mot en länsrätt angående fråga om upprepade anstånd i ett mål rörande bistånd enligt socialtjänstlagen

(Dnr 1382-1998)

Initiativet

Inom ramen för ett särskilt ärende (dnr 124-1998 JO:s ämbetsberättelse 1998/99 s. 170) utredde justitieombudsmannen Rune Lavin förekomsten av långa handläggningstider i skattemål, socialförsäkringsmål och biståndsmål enligt socialtjänstlagen hos samtliga landets länsrätter. Beslut i detta ärende meddelades den 7 april 1998. Vid genomgången av materialet i ärendet befanns att handläggningen av vissa mål behövde utredas närmare. Såvitt avsåg Länsrätten i Östergötlands län gällde detta biståndsmålet nr 1482-97.

Länsrättens akt i det aktuella målet begärdes in och gick igenom. Därvid framkom följande. Målet hade anhängiggjorts hos länsrätten i början av maj 1997 genom att E.W. överklagade ett beslut av Socialnämnden i Norrköpings kommun. E.W. begärde och beviljades vid 15 tillfällen anstånd med att inkomma med kompletteringar. Den 26 november 1997 förelades E.W. att slutföra sin talan. Därefter beviljades anstånd vid ytterligare sex tillfällen. Den 25 mars 1998 beslutade länsrätten att inte medge ytterligare anstånd.

Utredning

1999/2000:JO1

Efter remiss hänvisade länsrätten, genom tf. lagmannen Lennart Hurtig, till ett yttrande daterat den 4 maj 1998 av rådmannen Marianne Allguren. I yttrandet anfördes följande.

Överklagandet kom in till länsrätten den 2 maj 1997. Klaganden E.W. har därefter beviljats ett flertal anstånd att inkomma med yttrande över av socialnämnden ingivna handlingar. E.W. har vid upprepade tillfällen haft telefonkontakt med länsrätten och framfört att det är angeläget för henne att få yttra sig.

Efter slutföreläggande i november 1997 talade jag själv med henne i telefon. Hon uppgav då att hon under julhelgen skulle sammanställa sitt yttrande och därför ville ha ytterligare anstånd. Jag godtog denna begäran. Jag borde därefter inte ytterligare ha fördröjt handläggningen. Orsaken till de upprepade anstånden har varit att tillmötesgå E.W:s önskemål. Vid en tillbakablick i dagboken inser jag nu att handläggningen blivit onödigt långdragen och att den borde ha avslutats tidigare. Målet är numera avgjort.

Stf. JO Ekberg anförde i beslut den 6 maj 1999 följande.

Bedömning

I det aktuella målet beviljades anstånd vid 21 tillfällen, varav vid 6 tillfällen sedan E.W. förelagts att slutföra sin talan. En sådan utdragen handläggning är naturligtvis inte godtagbar. I remissvaret har uttalats att orsaken till de upprepade anstånden varit att tillmötesgå E.W:s önskemål.

I sitt beslut i ärendet dnr 124-1998 ställde sig JO Lavin kritisk till att ideliga anstånd medgavs part med att komplettera överklagandet eller med att avge yttrande. Han uttalade att länsrätterna måste utöva en aktivare processledning och tillse att målen kan komma till ett avgörande inom rimlig tid. Jag delar helt den uppfattningen.

Mot bakgrund av omständigheterna i förevarande mål vill jag tillägga följande. Det är viktigt att hålla i minnet att en part inte förfogar över processen utan att det är domstolen som under alla förhållanden har skyldighet att verka för att målet förs fram till ett slutligt avgörande. Ett föreläggande till part att slutföra sin talan bör således ges efter högst två eller tre anstånd. Därefter bör det endast om särskilda omständigheter kan åberopas komma i fråga att ånyo medge anstånd.

Av remissvaret framgår att länsrätten numera är medveten om att handläggningen i det aktuella målet borde ha avslutats tidigare än som skedde. Skäl för mig att göra något ytterligare uttalande i saken föreligger därför inte.

Fråga om handläggning i kammarrätt och Regeringsrätten av en begäran att få utskrifter av vittnesförhör 1999/2000:JO1

(Dnr 2671-1997)

Bakgrund

Kammarrätten i Stockholm höll den 23 och 24 maj 1996 muntlig förhandling i ett mål där H. var part. Vid förhandlingen hörde kammarrätten tre vittnen. Dom i målet meddelades den 28 oktober 1996. H. överklagade domen hos Regeringsrätten, som mottog akten i det överklagade målet den 26 november 1996. Regeringsrätten beslöt den 28 september 1998 att inte meddela prövningstillstånd i målet.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 7 juli 1997, uppgav H. att han vid ett flertal tillfällen, först hos kammarrätten och därefter hos Regeringsrätten, hade begärt att få ut utskrifter av vittnesmålen, men att han endast hade tillhandahållits kopior av bandupptagningarna. Han hade inte heller, vare sig av kammarrätten eller Regeringsrätten, fått något beslut om avslag på sin begäran med anvisning hur han skulle förfara för att överklaga detsamma.

Till anmälan var fogade avskrifter av två till kanslichefen vid Regeringsrätten ställda skrivelser, daterade den 8 respektive den 23 december 1996, i vilka H. anhöll om utskrift av två av de aktuella vittnesförhören.

Utredning

Anmälan remitterades för yttrande till Kammarrätten i Stockholm samt Regeringsrätten.

I remissvar den 10 oktober 1997 hänvisade kammarrätten (presidenten Reidunn Laurén) till ett yttrande från den aktuella avdelningen, undertecknat av dåvarande lagmannen Per Anclow. I yttrandet anfördes följande.

Det är helt riktigt som anges i anmälan att H. i stället för begärda utskrifter erhållit band i motsvarande omfattning. Förklaringen härtill är att vi inte funnit att det förelåg sådana särskilda skäl för utskrift som anges i 17 § förordningen (1979:575) om protokollföring m.m. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna. Det kan nämnas – vilket också anges i anmälan till JO – att H. under den två dagar långa muntliga förhandlingen gjorde egna bandupptagningar med rättens tillstånd. Han har också, som han själv framhåller, strax efter förhandlingen gjort egna kopior. Det nu aktuella lagrummet har tillämpats på gängse sätt. Nämnas kan att den nu aktuella 17 §, efter JO:s eget initiativ, erhållit sin nuvarande lydelse (SFS 1991:164).

Regeringsrätten (kanslichefen Curt Berglund) anförde i remissvar den 10 oktober 1997 följande.

H. har i ett mål (7303-1996) begärt utskrift av fonetiskt upptagna förhör hållna i Kammarrätten i Stockholm. Eftersom målet är under handläggning för slutligt avgörande har den till Regeringsrätten inkomna begäran om utskrift handlagts av vederbörande föredragande.

Föredragande regeringsrättssekreteraren, Leif Bergquist, anförde för sin del 1999/2000:JO1 följande.

I såväl överklagandena till kammarrätten som Regeringsrätten har H. begärt utskrifter avseende ifrågasvarande bandupptagningar. H. har även begärt att få kopior av bandupptagningarna. Kammarrätten och Regeringsrätten har mot postförskott sänt kopior av banden.

Efter det att målet anhängiggjorts hos Regeringsrätten den 26 november 1996 har H. skriftligen och muntligen kontaktat Regeringsrätten. Regeringsrätten har i samband härmed skrivit till H. och bett honom att specificera sin beställning. Målet har därefter föredragits i inhibitionsfrågan och H. har fått möjlighet att inkomma med yttrande i anledning av Regeringsrättens beslut.

Av H:s skrivelser till Regeringsrätten framgår med tydlighet genom hänvisningar till bandupptagningarna att han är väl förtrogen med processmaterialet inklusive vad som förevarit vid förhandlingen. H. har inte återkommit med önskemål om utskrifter och han har inte heller angett några närmare skäl för att få utskrifter.

Regeringsrätten tillade i sitt remissvar följande.

Genom ändringen i 17 § förordningen (1979:575) om protokollföring m.m. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna har fastslagits rätten för domstol att vid begäran om bandutskrift tillhandahålla en kopia av bandupptagningen. Utskrift behöver endast göras om det föreligger särskilda skäl för det. De skäl som H. åberopat för bandutskrift har inte bedömts utgöra sådana särskilda skäl.

Stf. JO Ekberg anförde i ett beslut den 27 april 1999 följande.

Bedömning

Rätten att få ut en utskrift av en berättelse som tagits upp på fonetisk väg vid en förhandling inför en allmän förvaltningsdomstol behandlas i 17 § förordningen (1979:575) om protokollföring m.m. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna. Begär någon att få en sådan utskrift skall enligt 17 § första stycket en utskrift göras om rätten finner att det föreligger särskilda skäl. I annat fall skall rätten tillhandahålla en kopia av bandupptagningen. Av fjärde stycket framgår att med rätten avses den domstol där banden förvaras.

Bestämmelsen fick sin nuvarande lydelse den 1 juli 1991 (SFS 1991:164). Tidigare gällde att berättelse som tagits upp på fonetisk väg skulle återges i vanlig skrift när någon begärde det. Det tillades dock – sedan den 1 januari 1988 – att rätten i ett sådant fall fick i stället för utskrift tillhandahålla en kopia av bandupptagningen. ChefsJO Claes Eklundh ansåg i ett beslut (JO:s ämbetsberättelse 1990/91 s. 41) som rörde motsvarande bestämmelser för de allmänna domstolarna att regeringen inte gav någon tillfredsställande vägledning i frågan hur en domstol skulle ta ställning till en framställning om en fonogramutskrift och efterlyste en tydligare regel. JO uttalade också att frågan om sökandens möjlighet att överklaga ett avslagsbeslut borde klarläggas på ett lämpligt sätt. Som följd av JO:s påpekanden fick den i detta ärende aktuella författningsregeln sin nuvarande lydelse.

I sina remissvar har både kammarrätten och Regeringsrätten uppgett att de inte funnit sådana särskilda skäl föreligga som enligt 17 § första stycket protokollföringsförordningen erfordrades för att tillmötesgå H:s framställan

om utskrifter av de aktuella bandupptagningarna. Detta ställningstagande från domstolarnas sida grundar sig på bedömningar där JO som regel avstår från att göra något uttalande. Jag kommenterar således inte domstolarnas beslut i sakfrågan att förse H. endast med bandkopior.

Jag inriktar mig i stället på frågan huruvida domstolarna har handlagt H:s olika framställningar på ett riktigt sätt. Denna fråga har tyvärr inte berörts i remissvaren.

H. har i såväl kammarrätten som Regeringsrätten uttryckligen begärt att få utskrifter av bandupptagningarna. Sedan bandkopior tillställts honom av båda instanserna har han upprepat sin begäran om utskrifter, bl.a. i särskilda skrivelser till kanslichefen i Regeringsrätten. Han har också motiverat varför han ansåg det viktigt att ha tillgång till utskrifter av de aktuella förhören.

Domstolarnas åtgärd att efterkomma de gjorda framställningarna genom att översända bandkopior får anses innebära att domstolarna samtidigt avslagit H:s framställan om att få utskrifter. Något skriftligt beslut om sådant avslag har såvitt framgår av utredningen dock inte fattats.

En begäran om utskrift av ett band får – på samma sätt som en begäran om att få avskrift eller kopia av en allmän handling – bedömas som ett administrativt ärende. För överklagande av avslagsbeslut beträffande utlämnande av handling finns bestämmelser i 15 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100). Dessa bestämmelser torde inte ha avseende på den fråga som här är aktuell. I stället blir föreskrifter i respektive domstolsinstruktion av intresse. Enligt 55 § fjärde stycket förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion kan kammarrättens beslut i administrativa ärenden – med vissa angivna undantag – överklagas hos Domstolsverket om inte annat är särskilt föreskrivet. En motsvarande bestämmelse är intagen i 33 § förordningen (1996:378) med instruktion för Regeringsrätten. Några särskilda föreskrifter som avviker från vad de båda instruktionerna innehåller finns inte. Det kan därför konstateras att ett avslag i dessa domstolar på en framställning om att få utskrift av en bandupptagning kan överklagas till Domstolsverket (jfr också Fitger, Processrätt I, 1996, s. 145, beträffande förordningen (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol). För ett sådant beslut skall det enligt vad som föreskrivs i 31 § verksförordningen (1995:1322) finnas en handling som bl.a. visar dagen för beslutet, beslutets innehåll och vem som har fattat beslutet.

Varken kammarrätten eller Regeringsrätten har, som framgått av utredningen, fattat något formellt beslut att avslå H:s begäran att få utskrift av de aktuella bandupptagningarna. Så hade bort ske. Besluten skulle på sedvanligt sätt ha varit försedda med motivering – inte minst mot bakgrund av att H. anförde vissa omständigheter till stöd för sin framställning. Besluten skulle också ha varit försedda med anvisning hur de kunde överklagas. Genom sitt agerande har domstolarna omöjliggjort att H. har kunnat få sin sak överprövad i nästa instans. Domstolarna kan inte undgå kritik för detta.

På JO:s initiativ upptagen fråga om förutsättning förelegat att vidta självrättelse med stöd av 32 § förvaltningsprocesslagen (1971:291)

1999/2000:JO1

(Dnr 2141-1998)

Den 23 september 1998 meddelade *JO Lavin* ett beslut med följande innehåll.

Initiativet

Den 27–29 april 1998 inspekterade JO Rune Lavin och medarbetare till honom Länsrätten i Västernorrlands län. – Protokoll från inspektionen innehöll bl.a. följande.

3.15 *Mål nr 1189-97*. Genom dom den 15 december 1997 biföll länsrätten Landstingets kanslis, Landstinget Västernorrland, överklagande av Länsstyrelsens i Västernorrlands län beslut angående undantag från bokföringsskyldighet enligt 3 kap. 3 § stiftelselagen (1994:1220) för vissa av landstinget förvaltade stiftelser. Under rubriken ”Domskäl” redogjordes först för innehållet i lagstiftningen och för vad parterna anförde i målet. Därefter följde ett avsnitt som inleddes på följande sätt.

Länsrätten gör följande bedömning.

Undantag från bokföringsskyldighet kan enligt länsrättens mening inte meddelas retroaktivt. Ansökan om undantag för 1996 skall härav inte beaktas.

Den 16 december 1997 beslutade länsrätten om självrättelse med stöd av 32 § förvaltningsprocesslagen. Genom självrättelsen ströks i domskälen det inledande stycket av länsrättens bedömning.

JO beslutade att inhämta länsrättens yttrande med avseende på dess åtgärd.

Utredning

I länsrättens (lagmannen Paul Näsman) remissvar hänvisades inledningsvis till ett yttrande från rättens ordförande i det aktuella målet. Denne hade anfört följande:

Vid föredragningen av målet för rätten ansåg handläggaren att begärt undantag från bokföringsskyldigheten inte kunde meddelas retroaktivt vilket han också hade angett i det presenterade domsförslaget. Rätten kom dock fram till att så kunde ske och domsförslaget ändrades i enlighet härmed. Vid redigeringen av domsförslaget kom av misstag handläggarens förslag att stå kvar. Felskrivningen rättades sedan genom självrättelse enligt 32 § förvaltningsprocesslagen.

Därefter anförde lagmannen:

För länsrättens del får jag anföra att det rör sig naturligtvis om ett fel i samband med redigeringen av domen, sedan rätten beslutat att inte följa föredragandens mening enligt domsförslaget. Jag finner det dock tveksamt om felet kunnat rättas på sätt som skett. Det framstår enligt min mening inte som alldeles uppenbart vilken utgången i målet egentligen skulle bli, eftersom redigeringsfel lika gärna kunde ha drabbat andra delar av domskälen liksom domslutet. Enligt vad jag inhämtat av ordföranden föranleddes rättelsen också av att en av parterna kontaktade länsrätten för att höra efter vad som

egentligen gällde enligt domen. Detta bestyrker enligt min mening att rättelse 1999/2000:JO1 inte bort ske på angivet sätt.

Bedömning

I 32 § första stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) föreskrivs att beslut, som innehåller någon uppenbar oriktighet till följd av domstolens eller någon annans skrivfel, räknepel eller liknande förbiseende, får rättas av domstolen. Närmare föreskrifter av praktisk art finns i 36 § förordningen (1979:575) om protokollföring m.m. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna. Där föreskrivs att rättelse eller komplettering av en dom eller ett annat beslut enligt 32 § förvaltningsprocesslagen skall antecknas av ordföranden på originalet till domen eller beslutet eller, när beslutet har tagits in i ett protokoll, i detta protokoll. Vidare sägs att i anteckningen dagen för rättelsen eller kompletteringen skall anges.

Bestämmelsen i 32 § förvaltningsprocesslagen åsyftar sådana fel som brukar kallas förbiseendefel. Med förbiseendefel menas fel som uppstått till följd av att domstolen av misstag råkat återge innehållet i en korrekt beslutad dom på ett felaktigt sätt. Som ett slags motsats till förbiseendefel brukar s.k. bedömningsfel uppställas. Fel av denna art kan inte rättas med stöd av 32 § förvaltningsprocesslagen. Sådana fel i domens innehåll beror på bristfällig utredning, felaktig bedömning av fakta eller felaktig rättstillämpning. Se här till Hellners och Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, 4 u. 1995, s. 323–327, Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 18 u. 1997, s. 123 och Wennergren, Förvaltningsprocess, 3 u. 1995, s. 256–260.

Den rättelse som rättens ordförande vidtog dagen efter domens meddelande angavs ha skett med stöd av 32 § förvaltningsprocesslagen och innebar att ett stycke om två meningar ströks i bedömningsdelen av domskälen. Stycket härrörde från ett domsförslag som rätten vid sin överläggning hade förkastat. Vid redigeringen av domen hade stycket av misstag inte raderats bort.

Otvivelaktigt har det stycke i domen som strukits kommit att utsäga något annat än vad domstolen menat. Innehållet i stycket står i klar strid med den motivering som fortsättningsvis ges i domen och överensstämmer inte heller med domslutet. Det kan också konstateras att själva strykningen inte har påverkat utgången i sak (jfr Regeringsrättens rättelse i RÅ 1993 not 9 av sin dom i RÅ 1991 ref. 99). Vidare framstår oriktigheten som uppenbar vid en genomläsning av domen, särskilt i betraktande av domslutet. Sammanfattningsvis anser jag att den vidtagna rättelsen haft stöd i 32 § förvaltningsprocesslagen. Åtgärden har dessutom vidtagits på föreskrivet sätt. Jag har således inget att anmärka på att rättens ordförande gjorde den ifrågasvarande rättelsen.

Med anledning av det inträffade vill jag framhålla vikten av att redigeringen av domar genom ordbehandling i datorer sker med största noggrannhet. Utskrifterna skall naturligtvis ingående granskas innan domarna under-tecknas och expedieras.

Ärendet avslutas.

Central statsförvaltning, arbetsmarknads- myndigheter m.m.

1999/2000:JO1

Kritik mot arbetsförmedlings tillämpning av urvalskriterier vid inskrivning av arbetssökande

(Dnr 2305-1997)

Anmälan

Förbundsordföranden Tony Roos i Svenska Konstnärsförbundet (SK) klagade i en anmälan som kom in till JO den 6 juni 1997 på att M. S E L. nekats inskrivning som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen Kultur Media, en enhet inom Länsarbetsnämnden i Stockholms län. Av anmälan framgick att M. S E L., som är medlem i SK, den 18 april 1997 fått ett skriftligt besked från Arbetsförmedlingen Kultur Media att han inte kunde skrivas in vid förmedlingen, då han inte uppfyllde dess inskrivningskriterier. Tony Roos anförde att förbundet fann det märkligt att enskilda tjänstemän vid arbetsförmedlingen efter subjektiva eller kvalitativa aspekter skulle bedöma om en persons meriter ansågs uppfylla kriterier för inskrivning vid den statliga arbetsförmedlingen. Vidare förklarade Tony Roos att M. S E L. hade en flerårig vana från design- och skulpturarbete och försörjde sig till stor del på den inkomst han hade från sin konstnärliga verksamhet. Tony Roos hänvisade också till att JO tidigare behandlat ett liknande ärende (dnr 2558-1993) och då uttalat att arbetsförmedlingen inte hade stöd i någon förordning eller författning för att vägra en arbetssökande inskrivning. Han hemställde om att det åter skulle klargöras vilka förordningar och lagar som gäller.

Till anmälan bilades bl.a. skrivelsen från Arbetsförmedlingen Kultur Media, i vilken M. S E L. informerades om att arbetsförmedlingen gjort en genomgång av de merithandlingar och arbetsprov som lämnats in samt att han inte uppfyllde inskrivningskriterierna och därför inte kunde skrivas in. I skrivelsen hänvisades till en bilaga med rubriken "Kriterier för inskrivning av Bildkonstnärer". I bilagan sades att för att en konstnär skall kunna skrivas in vid Arbetsförmedlingen Kultur krävs att han/hon är etablerad som konstnär. Vidare angavs vad som är godkänd högskoleutbildning och vilka verksamheter som i annat fall kan tillgodoräknas konstnären.

Utredning

Utredning och yttrande inhämtades från länsarbetsnämnden. Till remissvaret fogades yttrande från kontorschefen vid Arbetsförmedlingen Kultur Media. Vidare inhämtades yttrande från Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS).

Arbetsförmedlingen anförde bl.a. följande.

I januari 1997 lämnade M. S E L. vid ett personligt besök på arbetsförmedlingen Kultur Media, in en meritförteckning och bilddokumentation som underlag för hans inskrivning som arbetssökande vid Uppdragsförmedlingen Bild och Form. Enligt den bedömning, som gjordes av underlaget, visade detta inte att M. S E L. var yrkesverksam inom de angivna områdena. L. meddelades med brev 970418 att han på den grunden inte kunde skrivas in

vid Uppdragsförmedlingen. Vid ett senare telefonsamtal rekommenderades L. att ta kontakt med Arbetsförmedlingen Södermalm. Där upprättades 970424 en handlingsplan. Efter det att L. framfört klagomål till Uppdragsförmedlingen ang. vårt beslut, kallades han till ett kartläggningssamtal 970515. I samband med detta och på grundval av de nya informationer, som L. gav, skrevs han in vid Uppdragsförmedlingen som skulptör och formgivare. Daganteckning fördes där kartläggningssamtalet sammanfattades bl a med rekommendation till hemförmedlingen att göra motsv. kartläggning för den framtida yrkesverksamheten utanför konstnärskapet.

1999/2000:JO1

Bildkonstnärerna har ingen egentlig arbetsmarknad jämförbar med andra yrkesområden. Det ekonomiska utbytet av arbetet baseras vanligen på försäljning av enskilda verk. Till detta kommer uppdrag av skilda slag med inriktning på konstnärliga gestaltningar i offentlig miljö, porträtt, beställningar, pedagogiskt inriktade konstprojekt i skolan samt undervisning i folkbildningen, på konstskolor o dyl. Bara undantagsvis finns anställningar och då inom undervisningen.

Försäljnings- och uppdragsmarknaden har på senare år minskat. Detta hänger samman med den allmänna minskningen i privat konsumtion, minskade offentliga anslag för konstinköp och konstnärliga uppdrag, ett minskat bostadsbyggande och en ökad försiktighet inom det privata näringslivet att investera i sådant som inte direkt bidrar till ökad effektivitet och bibehålla eller ökade marknadsandelar på olika sektorer. Därför inriktas Uppdragsförmedlingens arbete alltmer på en utåtriktad uppsökande verksamhet för att stimulera fram ett ökat utnyttjande av konstnärers och formgivares kompetens på olika områden. Det gäller här att ta in större andelar av den traditionella uppdragsmarknaden men också att bidra till att kompetenserna används på nya områden där krav på vidgade kunskaper och gränsöverskridande arbetssätt finns. Som exempel kan här nämnas gestaltning av väg- anläggningar, miljöförbättringar i bostadsområden, översyner av stadsplaner, utvecklingsarbete i datorstyrd grafisk framställning m m.

Det innebär att allt större krav på bredd och fördjupning i konstnärligt och metodiskt hänseende ställs på de arbetssökande konstnärerna och formgivarna inom alla de områden där de kan verka.

Om Uppdragsförmedlingen på ett rimligt sätt skall kunna verka som sådan, måste den också på ett objektivt sätt och utifrån arbetsmarknadens krav kunna definiera vad som är professionell verksamhet inom dessa yrkesområden.

I enstaka fall, där bedömningar måste göras och där informationen är bristfällig, kan fel uppstå. Där ges å andra sidan möjlighet till omprövning, vilket fallet M. S E L. är ett belysande exempel på.

Länsarbetsnämnden anförde följande.

I avsikt att förbättra servicen till arbetssökande och arbetsgivare har inom Arbetsmarknadsverket inrättats ett antal yrkes- och specialförmedlingar.

En av dessa är Arbetsförmedlingen Kultur Media i Stockholm. Där bedrivs sedan januari 1997 en försöksverksamhet med s k uppdragsförmedling gällande bild- och formområdet, Uppdragsförmedlingen Bild och Form.

Arbetsökande inom detta område skrivs in vid sina respektive hemförmedlingar. Där ges service när det gäller platsförmedling och arbetsmarknadspolitiska åtgärder utanför yrkesområdet samt handhas frågor om arbetslöshetsersättning m m.

De arbetssökande som uppfyller vissa kriterier beträffande den yrkesmässiga kompetensen görs tillgängliga vid Uppdragsförmedlingen Bild och Form genom Arbetsmarknadsverkets datasystem AF90. Det är sådana

sökande som bedöms kvalificerade att de arbeten/uppdrag som anmäls till denna förmedling eller som man där ackvireerar genom sin utåtriktade verksamhet.

1999/2000:JO1

Av yttrande från Arbetsförmedlingen Kultur Media i Stockholm --- framgår att M.L. i januari 1997 vid personligt besök lämnade in underlag för bedömning av hans möjligheter att få del av den service Uppdragsförmedlingen Bild och Form ger.

Vid prövningen av detta underlag gjordes bedömningen att M.L:s meriter inte motsvarade uppställda kriterier. M.L. meddelades skriftligt att han därför inte kunde skrivas in vid Uppdragsförmedlingen och rekommenderades vid ett efterföljande telefonsamtal att i stället vända sig till sin hemförmedling, Arbetsförmedlingen Södermalm.

M.L. begärde omprövning av beslutet. På grundval av ny information som lämnades vid ett kartläggningssamtal den 15 maj 1997 ändrades beslutet och M.L. skrevs in som skulptör och formgivare vid Uppdragsförmedlingen Bild och Form.

För att ge de arbetssökande vid Arbetsförmedlingen Kultur en adekvat service anser länsarbetsnämnden att de metoder som beskrivits i ärendet väl stämmer med det uppdrag som denna förmedling har.

Det är arbetsförmedlingens uppgift att medverka till att arbetssökande så snabbt som möjligt får ett arbete. Vid vilket förmedlingskontor eller arbetsmarknadsinstitut denna uppgift kan utföras bäst i det enskilda fallet söker förmedlingen bedöma med hänsyn till den sökandes förutsättningar och önskemål samt arbetsmarknadens krav.

Vad gäller M.L. kan sägas att det ursprungliga, för M.L. negativa, beslutet gällande inskrivning vid Uppdragsförmedlingen Bild och Form kunde ha föregåtts av en grundligare prövning. Beslutet ändrades dock till förmån för M.L. sedan denne begärt omprövning.

AMS åberopade ett yttrande från enheten arbetsmarknadsservice, sektionen för specialförmedlingar. I yttrandet anfördes följande.

För att kunna möta ett behov på arbetsmarknaden av service och kompetens inom arbetsförmedlingen, relaterat till mer specifika delarbetsmarknader, branscher och yrkesområden, har AMV inrättat ett antal special- och yrkesförmedlingar. Specialförmedlingen AF Kultur Media har tillkommit för att primärt ge service åt professionella och yrkesverksamma kulturskapare samt arbets-/uppdragsgivare och arrangörer inom området. Dessa specialförmedlingars verksamhet styrs inte av några, av AMS utgivna, särskilda föreskrifter, utan har att verka, liksom övriga förmedlingar, enligt de riktlinjer som säger att arbetsmarknadsmyndigheternas främsta uppgift är att se till att arbetssökande snabbt får ett arbete som så nära som möjligt ansluter till deras önskemål och förutsättningar (3 § förordningen /1987:405/ om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten).

Arbetsmetoder inom förmedlingsverksamheten är ständigt föremål för förändringar och utveckling. Vad gäller arbetsmetoder av förmedlingsverksamhet inom kultur- och mediaområdet förankras dessa i AMS Kulturarbetsdelegation (16 § förordning /1988:1139/ med instruktion för arbetsmarknadsverket) som har en rådgivande funktion och bl a har till uppgift att överväga åtgärder som kan förbättra de arbetsmarknadsmässiga förhållandena inom kultur och mediaområdet.

För att få framgång som specialförmedling inom kultur- och mediaområdet är det viktigt att söka avgränsa den delarbetsmarknad verksamheten skall fokusera och ge service åt. I detta sammanhang måste förmedlingen vara tydlig och söka undvika att skapa orealistiska förväntningar. Om t ex en person önskar inskriva sig vid specialförmedlingen AF Kultur Media som

arbetssökande inom kulturområdet, trots att förmedlingens bedömning är att dennes arbetsmarknadsmässiga förutsättningar inom detta område är svaga och att därmed förmedlingens chanser till att förmedla arbete/uppdrag små, kan förmedlingen ej hindra härtill med stöd av gällande regelverk. Viktigt är dock att den arbetssökande är införstådd med vilken förmedlingsservice som kan förväntas samt att alternativ, där enligt förmedlingens bedömning bättre adekvat service kan ges, påvisas.

AMS anser att de metoder som beskrivits i ärendet stämmer överens med det uppdrag som AF Kultur Media Stockholm har, men instämmer med länsarbetsnämnden i Stockholms remissvar till JO i ärendet (970828), där man anser att en grundligare prövning av M.L:s kvalifikationer kunde ha företagits innan AF Kultur Media Stockholm fattade sitt negativa beslut om inskrivning.

Som tidigare nämnts kan inte några speciella kriterier åberopas som skäl till inskrivning eller ej. Däremot kan dessa vid inskrivningsförfarandet, och i dialog med den arbetssökande, utgöra ett underlag och tjäna som riktmärken. Mot denna bakgrund anser AMS att det skriftliga meddelande AF Kultur Media Stockholm (Kultur/BILD) skickat ut (970418), med besked om inskrivning, och där M.L. fick meddelandet att han inte uppfyller kriterierna för inskrivning, är olyckligt formulerat i dess avsaknad av möjlighet till dialog och fortsatt diskussion.

Tony Roos bereddes tillfälle att bemöta remissvaret men hörde inte av sig.

I beslut den 16 november 1998 anförde *JO Lavin* följande.

Bedömning

Av remissvaret framgår att det inte finns några, av AMS utfärdade, särskilda föreskrifter för specialarbetsförmedlingarna. Det innebär att en arbetssökande inte behöver uppfylla några fastställda kriterier för att kunna bli inskriven vid en kulturarbetsförmedling. I Arbetsmarknadsstyrelsens föreskrifter för länsarbetsnämnderna om arbetssökande hos arbetsförmedlingen, beslutade den 3 januari 1995, anges däremot att sökande har rätt att vara inskriven vid den arbetsförmedling eller det arbetsmarknadsinstitut han/hon önskar.

JO Stina Wahlström har i ett tidigare ärende (dnr 2558-1993) behandlat en liknande fråga. I ärendet hade en musiker vägrats inskrivning vid en kulturarbetsförmedling på den grund att han inte uppfyllde vissa urvalskriterier. JO uttalade i sin bedömning bl.a. följande.

Inom arbetsmarknadsverket har inrättats särskilda förmedlingskontor med uppgift att — — — ge service till yrkesverksamma kulturskapare och till arbetsgivare och arrangörer som söker professionella kulturskapare. Det framstår därvid i och för sig som naturligt att den specialkompetens som finns samlad hos arbetsförmedlarna vid dessa kontor tas i anspråk framför allt av dels arbetssökande inom dessa yrkeskategorier, dels arbetsgivare inom kultursektorn. Det kan enligt min mening inte anses som felaktigt att förmedlarna vid dessa specialförmedlingar främst inriktar sina arbetsinsatser på att söka sysselsättningstillfällen för arbetssökande inom denna sektor. Som tidigare framhållits i ett flertal JO-beslut finns emellertid varken i förordningen (1987:405) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten eller i någon annan författning någon regel som kan åberopas som stöd för att vägra en arbetssökande, som så begär, att skrivas in vid arbetsförmedlingen. Inte heller föreligger något rättsligt stöd för att vägra en arbetssökande inskriv-

ning vid en viss arbetsförmedling, även om den service som faktiskt kan ges honom vid den förmedlingen bedöms bli mycket begränsad. 1999/2000:JO1

Av det ovan sagda följer enligt min mening att vare sig formella eller informella krav kan uppställas för att en arbetssökande skall skrivas in vid en kulturarbetsförmedling. Det kan i och för sig inte anses strida mot gällande författningsreglering att en arbetsförmedlare vid en sådan förmedling på ett objektivt sätt redogör för vilka slag av åtgärder som inom förmedlingen kan vidtas för en viss arbetssökande med hänsyn tagen till den sökandes "yrkesmässiga kompetens" och omfattningen av åtgärderna. Om emellertid den sökande, sedan han fått denna information, alltjämt önskar bli inskriven vid kulturarbetsförmedlingen saknas rättslig möjlighet att förvägra honom detta.

Jag instämmer i princip i Stina Wahlströms bedömning. Jag konstaterar att även enheten Arbetsmarknadsservice vid AMS i sitt remissvar gett uttryck för en uppfattning som ligger i linje härmed, även om enhetens förklaring att en grundligare prövning borde ha gjorts av kvalifikationerna i fallet ger anledning till vissa frågetecken. Arbetsförmedlingen Kultur Media har således utan rättsligt stöd vägrat M. S E L. inskrivning och förtjänar kritik för detta. Jag är också kritisk till att skrivelsen till M. S E L. inte har formen av ett beslut och att den inte heller anger om möjligheten till omprövning eller överklagande finns.

Det inträffade framstår som anmärkningsvärt mot bakgrund av att JO i ovan nämnda beslut klargjort vad som gäller i aktuellt hänseende. Av framför allt arbetsförmedlingens kriterier för inskrivning av konstnärer tycker jag mig också förstå att handläggningen i ärendet inte är en engångsföreteelse. Jag förutsätter att AMS som tillsynsmyndighet informerar berörda handläggare om vad som gäller.

Med dessa kritiska uttalanden avslutar jag ärendet här.

Utlänningsärenden

1999/2000:JO1

Statens invandrarverks handläggning av ärenden om dag-ersättning enligt lagen (1994:137) om mottagande av asyl-sökande m.fl. Fråga om tidpunkt för utbetalning av ersättningen

(Dnr 1930-1997)

Anmälan

I en anmälan till JO den 7 maj 1997 framförde Stefan Stefanof klagomål mot SIV enligt följande.

Undertecknad, Stefanof Stefan f. 740526, och med doss.nr.: 9-200842, boende på mottagningsenheten distrikt Stockholm Nord med adress Vallentunav. 9 i Upplands Väsby; kom till Sverige den 16e april och sökte asyl den 30e april 1997 och anvisades plats på Carlslund.

Den 6e maj fick Vi information om asylprocessen och om Lagen om Mottagande av Asylsökande mfl. (LMA) Och sedan fick Vi träffa en mottagningshandläggare för att gå igenom en ekonomisk utredning. När intervjun var nästan klar så meddelade Jag av handläggaren att även om Jag är berättigad till dagersättningen så kan Jag inte få dagersättningen utbetald förrän den 20–21–22 maj. Såsom Jag har förstått den som beviljas dagersättning skall få det i princip i förskott, så sker det inte på Carlslund pga någon lokal beslut om att inte ha kontant kassa. Under dem här dagarna, utan några ekonomiska medel kan Jag inte göra något och det tror Jag inte att det är lagens mening. Jag ber Er att pröva min rätt gentemot Distrikt Stockholm Nord.

Utredning

Klagomålen remitterades till SIV för utredning och yttrande. I remissen framhölls att svaret skulle innehålla en redogörelse för utbetalningsrutinerna avseende dagersättning. SIV fogade till sitt yttrande en redogörelse i saken från distrikt Stockholm nord.

I redogörelsen uttalades följande.

1. Utbetalningsrutiner vid distriktet avseende ersättningar

Distrikt Stockholm nord lämnar bistånd till asylsökande i enlighet med bestämmelserna i lagen om mottagande av asylsökande m fl (1994:137), förordningen om mottagande av asylsökande m fl (1994:361) samt i enlighet med Statens invandrarverks föreskrifter (SIVFS 1994:11 och SIVFS 1997:2) om mottagande av asylsökande m fl.

1.1 Rutiner riktade till de asylsökande

Vid distriktets mottagningsenhet lämnas bistånd till asylsökande i form av logi, dagersättning och särskilt bidrag. I mottagningsenhetens inkvartering ingår kost varför dagersättning till boende på enheten utgår med reducerade belopp i enlighet med 6 § förordningen om mottagande av asylsökande m fl. Till asylsökande i eget boende lämnas även bistånd i form av bostadsersättning.

Bistånd lämnas omedelbart till de asylsökande som erbjudits och accepterat inkvartering på mottagningsenheten i form av kost tre gånger per dag

och logi. Dessutom lämnas på mottagningsenheten omedelbart bistånd i form av hygienartiklar så som tvål, tvättmedel, blöjor och sanitetsbindor till personer som ej har egna medel och som ännu inte kunnat kvittera ut någon kontant ersättning.

Bistånd i form av kontant dag- och bostadsersättning samt särskilt bidrag lämnas enligt följande rutin:

I enlighet med 10 § förordningen om mottagande av asylsökande m fl utbetalas normalt dag- och bostadsersättning förskottsvis per månad till asylsökande. Det enda undantaget gäller den första utbetalningen som täcker den första månaden efter det att asylansökan lämnades in. Denna utbetalning görs normalt inom 7–13 dagar efter själva asylansökningstillfället enligt följande:

1) Personer som söker asyl fredag–måndag *ges en första information om rätten att söka ekonomiskt bistånd i samband med [att] själva asylansökan. De kallas samtidigt till en utförligare information om asylprövning och asylmottagning på tisdagen.* Efter informationen kallas de till en ekonomisk- och social utredning vilken normalt äger rum samma dag.

Beslut om ekonomiskt bistånd kan fattas direkt efter denna prövning och utbetalning sker på valfritt postkontor tisdag–torsdag veckan därpå. Den längsta väntetiden föreligger för de som söker asyl på fredagen vilka får vänta i 11 dagar mellan asylansökningstillfälle och utbetalning av ersättning/särskilt bidrag.

2) Personer som söker asyl tisdag–torsdag *ges en första information om rätten att söka ekonomiskt bistånd i samband med själva asylansökan. De kallas samtidigt till en utförligare information om asylprövning och asylmottagning på fredagen.* Efter informationen kallas de till en ekonomisk- och social utredning vilken normalt äger rum samma dag. Beslut om ekonomiskt bistånd kan fattas direkt efter denna prövning och utbetalning sker på valfritt postkontor tisdag–torsdag veckan efter påföljande vecka. Den längsta väntetiden föreligger för de som söker asyl på tisdagen vilka får vänta i 13 dagar mellan asylansökningstillfälle och utbetalning av ersättning/särskilt bidrag.

Från ovanstående rutin görs undantag för personer med särskilda behov, t ex sjuka, handikappade och personer som behöver skyndsamt tillgång till ett särskilt bidrag. Dessa kategorier kan kvittera ut sin ersättning vid en kontant utbetalning på mottagningsenheten på torsdagar. Väntetiden är för dessa kategorier [är] 0–6 dagar.

Om särskilt akuta behov föreligger kan ersättningen utbetalas kontant samma dag som biståndet beviljas.

Manuell kontant utbetalning utnyttjas också då övergripande fel uppstår i hanteringen av betalningar via Posten (se nedan).

1.2 Rutiner som omfattar den tekniska hanteringen

Fram till 1995 utbetalades i princip samtliga ersättningar kontant vid SIV:s mottagningsenheter och förläggningar runt om i landet. På grund av de ofta mycket stora kontanta belopp som då hanterades utsattes mottagningsenheten i Carlsund för en omfattande stöld 1990 och ett väpnat rån 1992 trots att särskilda utbetalningslokaler iordningställdes.

För att minska denna kontanthantering med de uppenbara säkerhetsproblem den medförde för såväl de asylsökande som för SIV:s personal och vaktbolag utarbetades nya rutiner i samarbete med Posten. SIV har nu sedan ett par år en överenskommelse med Posten om att ersättningar till asylsökande, efter SIV:s prövning, kan utbetalas genom Postens försorg på postkontoren.

Varje vecka görs därför en överföring på data från SIV till Posten med uppgifter om hur mycket respektive asylsökande ska kunna kvittera ut. Denna överföring genomförs från SIV:s huvudkontor på måndagar och för

att det ska finnas tid till sammanställning av uppgifter från SIV:s distrikt har en sista inrapporteringstid införts i distrikten kl 10.00 på fredagar, vilket innebär att handläggningen av ärenden ska slutföras redan under torsdagarna.

Denna rutin innebär i distrikt Stockholm nords fall att väntetiden för en asylsökande från tidpunkten från inlämnande av asylansökan till utbetalning normalt är mellan 7 och 13 dagar (med möjlighet till snabbare utbetalningar enligt p.2.1). Efter det att den manuella utbetalningen upphörde i mars i år har dock vissa inkörningsproblem lett till att tiden från asylansökan till utbetalning i flera fall uppgått till cirka 3 veckor.

För närvarande utreds dock inom enheten om det är möjligt att korta hanteringstiden, bl a genom en förändrad stopptid för överföring till huvudkontoret, till mellan 5 och 10 dagar.

Efter det att Postens betalningsrutiner började fungera och till i mars i år höll distriktet en kontantkassa vilken medgav att kontanta utbetalningar för nyanlända asylsökande kunde genomföras varje vecka vilket innebar kortare väntetider. Tyvärr utsattes även denna kontanta hantering, som var blygsam jämfört med tidigare utbetalningar men ändå omfattade relativt stora belopp, för ett konkret hot i februari i år om sprängning av kassalokalen vilket resulterade i omfattande polis- och vaktbolagsarbete i syfte att förhindra brott. I samband med detta beslöt distriktet att enbart hålla kontant utbetalning till de som har ett akut behov av kontanta medel enligt ovan för att därigenom kunna minska den kontanta kassan till ett minimum. Det har därefter varit distriktets målsättning att av säkerhetsskäl enbart hålla en kontantkassa för akut behövande och låta Posten, som är bättre skickad än SIV att utföra säkra kontantutbetalningar i större skala, betala ut bistånd till övriga asylsökande.

2. Yttrande över det aktuella fallet

Stefanov, med SIV:s dossnr 9-200842, sökte asyl 30 april 1997. I samband med ansökningstillfället erbjöds han kost och logi på distriktets mottagningsenhet i Carlslund och kallades till information om asylprövning och asylmottagning vid det påföljande informationstillfället den 6 maj 1997. Direkt efter informationen på mottagningsenheten genomgick han en social och ekonomisk utredning hos en handläggare på enheten. Stefanov ansökte då om dagersättning vilket omedelbart beviljades. Beslutet registrerades direkt och Stefanov informerades att den beviljade ersättningen kunde kvitteras ut på posten under perioden 20–21–22 maj 1997.

Att tidsutdräkten blev så lång i Stefanovs fall orsakades av förekomsten av exceptionellt många hel- och klämdagar under maj 1997. Dessa ledde till att stopptider för överföringar till huvudkontoret tidigare lagts. Då stopptiden för utbetalning veckan efter Stefanovs information tidigare lagts till kl 10.00 den 6 maj istället för den 9 maj kunde hans beviljade beslut ej registreras i tid till utbetalning 13–15 maj utan blev istället 20–22 maj.

Statens invandrarverk vill dock erinra om att Stefanov under hela vistelsen på mottagningsenheten erbjudits kost och logi samt sanitetsartiklar enligt beskrivningen i p.2.1.

SIV anförde följande i sitt yttrande.

Invandrarverket har i SIVFS 1994:11 och SIVFS 1997:2 med stöd av 12 § förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. givit föreskrifter om bland annat information till asylsökande, registrering vid förläggning samt utbetalning av dagersättning. Verkets rutiner avseende utbetalning av dagersättning m.m. vid den ifrågavarande anläggningen framgår av bilagda yttrande.

När det kommer till verkets kännedom att en individ lämnat in en ansökan om asyl tillgodoses dennes primära behov omgående i form av kost och logi samt hygienartiklar. Den första utbetalningen av dagersättning görs inom 7–13 dagar efter inlämnande av asylansökan. Om en enskild asylsökande saknar medel under tiden till dess att den första utbetalningen av dagersättning sker förhindras dock inte denne från att uppsöka och erhålla vård vid anläggningens sjukvårdsinstitution.

I det aktuella ärendet erhöll Stefanov en första utbetalning av dagersättning 20 dagar efter att han lämnat in ansökan om asyl. Perioden mellan inlämnande av ansökan och utbetalning av dagersättning var således längre än i normalfallet. Det måste dock beaktas att Stefanov under hela tiden från det att ansökan lämnades in tills dess att den första utbetalningen gjordes hade tillgång till kost och logi samt hygienartiklar kostnadsfritt. I sammanhanget kan inte heller bortses ifrån att det under den aktuella tidsperioden var ett flertal helger samt klämdagar inlagda vilket medförde tidsutdräkten. Det kan slutligen understrykas att distriktet har en beredskap att genomföra en kontant utbetalning om det uppstår ett reellt akut behov hos en enskild asylsökande.

Norra regionen kommer att utreda möjligheterna att ge nyanlända asylsökande en snabbare första utbetalning genom kontant utbetalning. Utredningen kommer att väga kostnaderna och riskerna med ett sådant förfarande mot de fördelar som den enskilde asylsökanden kan uppnå.

JO Lavin anförde i beslut den 19 oktober 1998 följande.

Bedömning

Enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) lämnas bistånd i form av dagersättning till en asylsökande utlänning, under förutsättning att denne saknar egna medel samt är registrerad vid en förläggning. Dagersättning avser bistånd för den dagliga livsföringen. (Allt enligt 8 och 17 §§.) I förordningen i samma ämne föreskrivs att ersättningen skall täcka kostnader för bl.a. livsmedel, kläder och skor, fritidsaktiviteter, hygienartiklar och andra förbrukningsvaror (5 §). I förordningen stadgas vidare att dagersättning betalas ut förskottsvis per månad, om inte särskilda skäl leder till annat (10 §). Enligt SIV:s föreskrifter i saken – SIVFS 1994:11 med ändring SIVFS 1994:19 – skall asylsökande i samband med registreringen vid en förläggning få information om rätten till bl.a. dagersättning samt ges tillfälle att ansöka härom (2 §).

Som jag uppfattat saken, registrerades Stefan Stefanof vid förläggningen i Carlslund samma dag som han ansökte om asyl, dvs. den 30 april 1997. Han lämnades information om rätten till bistånd enligt LMA den 6 maj samma år. Vidare ansökte, och beviljades, Stefan Stefanof sistnämnda dag dagersättning enligt lagen. Den beviljade ersättningen betalades ut till honom under perioden den 20–den 22 maj 1997.

Vad gäller tidpunkten för SIV:s information till Stefan Stefanof om rätten till bistånd enligt LMA finner jag det inte påkallat med några uttalanden från min sida. Beslutet om sökt bistånd fattades samma dag som informationen gavs och ansökan gjordes. Inte heller detta ger mig anledning till några kommentarer.

Vad härefter angår utbetalningen av den dagersättning som tillerkänts Stefan Stefanof vill jag anföra följande.

Beslutet om ersättning fattades den 6 maj 1997. Först två veckor senare, dvs. den 20 maj blev det möjligt för Stefan Stefanof att kvittera ut ersättningen. Under tiden mellan beslut och pengarnas tillgänglighet inföll en s.k. klämdag och en mellankommande helgdag. Om sistnämnda omständigheter inte varit för handen torde, i enlighet med vad som uttalats i redogörelsen från distrikt Stockholm nord, utbetalningen ha kunnat ske under tiden den 13–den 15 maj, med andra ord en vecka tidigare än vad som kom att bli fallet. Att biståndet betalas ut till den enskilde inom en vecka från det att beslutet fattats är också vad jag anser kunna accepteras. I förevarande fall har således den inträffade klämdagen och den mellankommande helgdagen medfört en oacceptabel tidsutdräkt. Jfr 7 § SIVFS 1994:11 med ändring SIVFS 1997:2.

Vad ovan sagts om att utbetalningen av ersättning bör ske inom en vecka från det att beslutet fattats avser den första utbetalningen när ersättningsbeslutet meddelats under en löpande månad. Den fortsatta dagersättningen skall enligt 10 § förordningen om mottagande av asylsökande m.fl. betalas ut förskottsvis per månad.

Stefan Stefanof har kritiserat utbetalningsrutinerna utifrån ett generellt betraktelsesätt där olägenheten av att inte i tid få tillgång till sina pengar förts fram. Under tiden fram till dess att utbetalningen skedde hade han tillgång till logi samt till vissa nyttigheter som dagersättningen varit avsedd att täcka kostnaderna för. Den omständigheten att Stefan Stefanof, såvitt framkommit, inte drabbats av någon ytterligare olägenhet än vad den sena utbetalningen i sig innebär kan emellertid inte ursäcka det aktuella dröjsmålet. SIV kan därför inte undgå kritik.

Vad gäller de redovisade utbetalningsrutinerna vid distrikt Stockholm nord vill jag lämna följande kommentarer.

De utlänningar som ansöker om asyl under fredag till måndag synes i normalfallen få tillgång till beslutad ersättning inom en vecka från beslutets dag. De som ansöker om asyl under resterande veckodagar förefaller, även här i normalfallen, få tillgång till sin ersättning först elva dagar från beslutsdatum. Några bärande skäl för att sistnämnda kategori utlänningar skall få vänta längre på sitt bistånd än förstnämnda kategori kan jag inte finna. I enlighet med mitt ovan redovisade synsätt är således de utbetalningsrutiner som tillämpas för dem som ansöker om asyl under tisdag till torsdag inte tillfredsställande. Av såväl SIV:s yttrande som distriktets redogörelse framgår att frågan om införandet av en kortare väntetid aktualiserats, vilket jag självfallet finner tillfredsställande.

Jag vill avslutningsvis tillägga följande.

Jag har i förevarande ärende inte kommenterat tidpunkten, då Stefan Stefanof erhöll informationen om rätten till bistånd enligt LMA. Jag vill dock, för att undvika missförstånd, peka på vikten av att informationen liksom den utredning som behövs i saken sker i nära anslutning till registreringen vid förläggningen. Härigenom skapas nämligen de grundläggande förutsättningarna för att den enskilde inom skälig tid skall få tillgång till ersättningen.

Med dessa besked och den kritik som uttalats avslutas ärendet.

Fråga om myndighets skyldighet att låta översätta en på utländskt språk författad överklagandeskrift till svenska

1999/2000:JO1

(Dnr 595-1997)

Anmälan

Néstor Verdinelli klagade som ombud för R. över att Utlänningsnämnden begärt att denne själv skulle ombesörja översättning till svenska av ett överklagande av ett beslut av Statens invandrarverk om svenskt medborgarskap.

Utredning

Anmälan remitterades till Utlänningsnämnden för yttrande.

I yttrande den 13 augusti 1997 anförde Utlänningsnämnden, generaldirektören Göran Håkansson, följande.

Det ärende Néstor Verdinelli refererat till i sin skrivelse till JO avser överklagande av Invandrarverkets beslut i fråga om svenskt medborgarskap. Néstor Verdinelli har i sin skrivelse anført att Utlänningsnämnden i medborgarskapsärendet begärt att klaganden, R., skall inkomma med översättning av sin överklagandeskrift. Néstor Verdinelli har vidare anført att R. inte behärskar det svenska språket och att det är myndighetens skyldighet att ombesörja översättningar när det behövs.

I 8 § förvaltningslagen (1986:223) föreskrivs: "När en myndighet har att göra med någon som inte behärskar svenska eller som är allvarligt hörsel- eller talskadad, bör myndigheten vid behov anlita tolk."

Av förarbetena till nämnda lagrum (prop. 1985/86:80 s. 27) framgår att begreppet tolk avser både den som tolkar muntligen och den som gör en skriftlig översättning av en handling.

En överklagandeskrift avfattad på ett främmande språk i ärende om svenskt medborgarskap är givetvis en sådan handling som regelmässigt bör finnas tillgänglig på svenska innan beslut i ärendet fattas. Normalt ser nämnden till att handlingen översätts. I vissa fall, då klaganden bedöms ha möjlighet att själv få fram en översättning, ombeds denne inledningsvis att inkomma med en sådan. Detta görs i första hand av kostnads- och effektivitetsskäl. Vidare utgår nämnden från att den som ansöker om svenskt medborgarskap i de flesta fall behärskar det svenska språket. Om däremot klaganden inte hör av sig eller uppger att han inte behärskar det svenska språket låter nämnden översätta skrivelsen, vilket också skett i ärendet.

JO Lavin anförde i ett beslut den 14 oktober 1998 följande.

Bedömning

Förvaltningslagens 8 § uppställer inte något absolut krav på att tolk skall anlitas när en myndighet har att göra med någon som – såvitt nu är i fråga – inte behärskar svenska språket. Formuleringen lyder i stället att tolk bör anlitas vid behov. I förarbetena (prop. 1985/86:80 s. 28) uttalas att det självfallet ytterst får bero på en prövning av omständigheterna i det särskilda fallet, om behov av tolkhjälp skall anses föreligga. Departementschefen yttrar vidare (s. 27) att den som behöver tolk vid sina kontakter med myndigheterna bör få sådant bistånd i all rimlig utsträckning och att vilken ut-

sträckning som är rimlig bl.a. beror på tillgången på tolkar. Det sägs också att kostnaden för samhällets tolkservice måste stå i rimlig proportion till den betydelse som ärendet har för den enskilde. 1999/2000:JO1

Lagstiftningen ger inte stöd för att myndigheter skall tvingas till någon slentrianmässig översättning av alla inkommande handlingar på främmande språk. Det förefaller mig ligga nära till hands att anta att en person som ansöker om svenskt medborgarskap i de flesta fall behärskar det svenska språket, i vart fall hjälpligt. Det borde i allmänhet kunna förutsättas att sökanden åtminstone förmår prestera en kort förklaring på svenska att han på grund av otillräckliga svensk-kunskaper väljer att skriva ansökningen på sitt modersmål.

Utlänningsnämnden har uppgett att den normalt ser till att en överklagandeskrift översätts, men att om en klagande bedöms kunna få fram en översättning på egen hand denne inledningsvis ombeds att inkomma med en sådan. Jag förutsätter att det i förevarande fall, med ledning av de uppgifter som funnits i R:s akt eller annorstädes, kunnat antas att han varit i stånd att prestera en överklagandeskrift på svenska.

Utlänningsnämnden har vidare uppgett att den låter översätta ett överklagande, om klaganden som svar på uppmaningen att inkomma med en översättning uppger att han inte behärskar det svenska språket, alternativt inte hör av sig. Jag konstaterar att den enskilde på detta sätt inte synes riskera att lida någon rättsförlust till följd av nämndens tillvägagångssätt.

Sammanfattningsvis finner jag inte skäl att uttala någon kritik eller att vidta någon ytterligare åtgärd.

Kritik mot en länsstyrelse för att styrelsen vidtagit åtgärder med anledning av en anonym anmälan i ett körkortsärende

(Dnr 4012-1997)

Bakgrund

Till Länsstyrelsen i Skåne län inkom den 20 maj 1997 en skrivelse med följande innehåll:

Angående denna person vid namn C.A. ---.

Vi är en del personer som ställer frågan om personen är lämplig att framföra motorfordon?

Vi anser att personens körkort måste omprövas.

Vi framträder inte med namn då vi är rädda för repressalier.

Boende Lillsjöhögen 1616

Länsstyrelsen lät inhämta yttrande från sin konsultläkare. I yttrandet föreslog läkaren att ärendet skulle kompletteras med läkarintyg utfärdat av specialistkompetent läkare, t.ex. distriktsläkare, som skulle ha tillgång till handlingarna. Länsstyrelsen förelade den 31 juli 1997, med stöd av då gällande bestämmelser i 33 § körkortsförordningen (1977:722), C.A. att lämna ett intyg i enlighet med konsultläkarens yttrande. I föreläggandet angavs vidare: "Av läkarintyget skall framgå om läkaren tillstyrker fortsatt körkorts-/körkortstillståndsinnehav samt om läkaren anser att fortsatt medicinsk kontroll är nödvändig och, i så fall, hur ofta en sådan kontroll bör ske." Vidare föreskrevs i föreläggandet att C.A:s "körkort/körkortstillstånd" kunde komma att återkallas om föreläggandet inte efterföljdes.

I beslut den 4 augusti 1997 uttalade länsstyrelsen följande.

Beslut

Ärendet avskrivs från vidare handläggning.

Redogörelse för ärendet

Den 20 maj 1997 inkom till länsstyrelsen en anonym anmälan, i vilken Er lämplighet som fordonsförare ifrågasattes. Med anledning därav föreslog konsultläkare i yttrande den 12 juni 1997 att ärendet skulle kompletteras med ett läkarintyg. Ni förelades därefter den 31 juli 1997 att inkomma med läkarintyg.

Med hänsyn till vad som numera framkommit vid telefonsamtal från Er, finns det inte längre anledning att utreda ärendet vidare. Ärendet skall därför avskrivas från vidare handläggning.

Anmälan

1999/2000:JO1

I en anmälan till JO den 18 oktober 1997 klagade C.A. på länsstyrelsens handläggning av hans körkortsärende enligt i huvudsak följande. Han blev chockad när han fick del av länsstyrelsens föreläggande. Han förstod inte vad det handlade om. Han ringde länsstyrelsen för att tala med ärendets handläggare, Anna Fenyi. Denna var inte anträffbar utan han fick i stället samtala med Ulf Andersson. Ulf Andersson läste igenom akten varefter han, knappt en timme efter det första telefonsamtalet, återkom till C.A. och meddelade att han i samråd med behörig beslutsfattare avskrivit ärendet. På C.A:s förfrågan uppgav Ulf Andersson att den anonyma skrivelsen föranlett föreläggandet. Enligt C.A:s uppfattning har det inte förelegat förutsättningar för länsstyrelsen att utfärda föreläggandet. Han har inte under de 36 år som han innehaft körkort gjort sig skyldig till förseelser som föranlett anteckning i körkortsregistret. Inte heller har i hans körkortstillstånd föreskrivits villkor i form av periodiskt återkommande hälsokontroller eller annat.

Utredning

Klagomålen remitterades till länsstyrelsen som yttrade följande.

Den 1 januari 1997 bildades det nya Skåne län, och samtidigt den nya myndigheten Länsstyrelsen i Skåne län. Till följd av beslutad kraftig nedskärning av personalstyrkan i den nya Länsstyrelsen kom samtiliga verksamheter att påverkas. Ett omfattande och påfrestande arbete pågick under i stort sett hela våren, med byte av tjänstgöringsort, med lokalbyte samt personalomflyttningar.

För trafikfunktionens del – där ärendet handlagts – innebar detta att mycket tid fick läggas ned på att omedelbart försöka lösa de olikheter i handläggningen av ärenden som kom i dagen samt att omfördela dels ärenden i balans, dels nyinkomna ärenden. Härutöver fick också tid avsättas till att utbilda den tredjedel av personalen som tillförts funktionen och som helt saknade erfarenhet av handläggning av körkortsärenden.

Detta innebar bl a. att för att överhuvudtaget kunna ha kontroll på handläggning och ärenden så fick ärendena ”knytas” till de olika handläggarna. Arbetet bedrevs under synnerligen pressade förhållanden.

Det som drabbade C.A. får helt och hållet tillskrivas ovan redovisade förhållanden och Länsstyrelsen beklagar det obehag som detta föranlett. Som C.A. själv angett togs omedelbart ett beslut att avskriva ärendet när han uppmärksammat Länsstyrelsen på handläggningen.

I dag när organisationen trimmats och arbetet bedrivs efter fungerande rutiner torde risken för att något liknande skulle inträffa vara undanröjd.

JO Lavin anförde i beslut den 5 februari 1999 bl.a. följande.

Bedömning

Av den tidigare körkortsförordning som gällde vid handläggningen av C.A:s ärende framgick att, om det fanns anledning att anta att körkortshavaren inte uppfyllde de förutsättningar som gällde för att få körkort, länsstyrelsen skyndsamt skulle utreda frågan om lämpligheten som körkortshavare. Länsstyrelsen fick härvid förelägga körkortshavaren att ge in läkarintyg eller

bevis om godkänt förarprov. I föreläggandet fick föreskrivas att undersökning eller prov skulle verkställas av en viss person eller av en person med viss sakkunskap eller avse ett visst förhållande. Föreläggandet skulle innehålla en upplysning om att körkortet kunde komma att återkallas om föreläggandet inte följdes. (Jfr 33 § körkortsförordningen, 1977:722.)

Frågan om C.A:s lämplighet som körkortshavare väcktes hos länsstyrelsen genom den anonyma anmälan som kom in till myndigheten den 20 maj 1997. I anmälan ifrågasattes rent allmänt C.A:s lämplighet att föra motorfordon. Av skäl som undandrar sig min bedömning fann länsstyrelsen därefter anledning att inhämta konsultläkarens bedömning. Konsultläkaren uttalade att ärendet skulle kompletteras med läkarintyg i visst angivet avseende. Länsstyrelsen tycks inte ha införskaffat några upplysningar från läkaren vad gäller det underlag som denne hade till sitt förfogande inför utlåtandet. Myndigheten förefaller inte heller i övrigt ha inhämtat någon ytterligare utredning i lämplighetsfrågan. De omständigheter som föranledde länsstyrelsens föreläggande får således anses vara att hänföra uteslutande till uppgifterna i den anonyma anmälan och i konsultläkarens utlåtande. Det är för mig helt obegripligt att länsstyrelsen på grundval av vad som framkom därvidlag kunde finna skäl för att utfärda föreläggandet. Föreläggandets innehåll var av sådan beskaffenhet att det med nödvändighet hade krävts att ytterligare uppgifter tillförts ärendet. Länsstyrelsens beslut om att skriva av ärendet med hänvisning endast till ”vad som framkommit vid telefonsamtal” med C.A. tyder på att också myndigheten insåg att föreläggandet inte borde ha utfärdats.

I remissvaret har som förklaring till det inträffade hänvisats till den rådande arbetssituationen hos länsstyrelsen. Jag vill till detta säga att jag är införstådd med att en sådan omorganisation som det i förevarande fall varit fråga om i inledningsskedet kan påverka ärendehantering. Det som skett i C.A:s ärende kan emellertid inte ursäktas med hänvisning härtill. Länsstyrelsen förtjänar allvarlig kritik för sin handläggning av ärendet.

Med dessa besked och den uttalade kritiken avslutas ärendet.

Kan en länsstyrelse med stöd av 23 § jaktförordningen (1987:905) bevilja generella undantag från förbudet att medföra skjutvapen vid färd med motordrivet fordon i terräng

(Dnr 4334-1997)

Den 24 juni 1999 meddelade *stf. JO Ekberg* ett beslut med följande innehåll.

Initiativet

Den 10 november 1997 upprättades inom JO:s expedition följande promemoria.

Det har kommit till JO-ämbetets kännedom att Länsstyrelserna i Jämtlands och Norrbottens län meddelat beslut innefattande generella undantag från bestämmelserna i 22 § jaktförordningen (1987:905) angående förbud att

medföra skjutvapen vid färd med motordrivna fordon i terräng. Besluten har meddelats respektive den 16 december 1996 och den 29 augusti 1994. – – – 1999/2000:JO1

Grundläggande bestämmelser om jakt finns i jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen.

I 31 § jaktlagen anges följande.

Jakt får inte ske från motordrivna fortskaffningsmedel. Sådana fortskaffningsmedel eller andra motordrivna anordningar får inte heller användas för att söka efter, spåra, förfölja eller genskjuta vilt, för att hindra vilt att undkomma eller för att avleda viltets uppmärksamhet från den som jagar.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från första stycket.

Regeringen får meddela föreskrifter som förbjuder eller ställer upp särskilda villkor för medförande av skjutvapen vid färd med motordrivna fortskaffningsmedel.

Enligt 52 § jaktlagen får regeringen överlåta åt en förvaltningsmyndighet att meddela sådana föreskrifter eller beslut som avses bl.a. i 31 § andra och tredje styckena jaktlagen.

I 22 § jaktförordningen anges som huvudregel att skjutvapen inte får medföras vid färd med motordrivna fordon i terräng. Enligt 23 § jaktförordningen får dock länsstyrelsen besluta om undantag från den redovisade bestämmelsen *om det behövs för renskötseln eller om det annars finns särskilda skäl*.

I beslutet från Länsstyrelsen i Jämtlands län åberopas som skäl för beslutet bl.a. följande.

Länsstyrelsens handläggning av dispensärenden som rör vapen på terränggående fordon tar stor tid i anspråk, varför ett generellt tillstånd, med tydliga krav vad gäller hanteringen av vapnet som vid behov lätt kan kontrolleras, kan ses som ett särskilt skäl från administrativ synpunkt att medge undantag från bestämmelserna i 22 § jaktförordningen.

Renskötselns behov av att medföra vapen på snöskoter för att av djurskyddsskäl inom rimlig tidsrymd avliva trafik- och rovdjurskadade renar har under senare år ökat.

För att effektivisera den av Naturvårdsverket beslutade skyddsjakten efter lodjur är det till fördel med ett generellt tillstånd.

I beslutet från Norrbottens län åberopas inte några särskilda skäl för det beslutade undantaget.

Ett ärende bör läggas upp. Därefter bör yttrande inhämtas från Länsstyrelsen i Jämtlands län och Länsstyrelsen i Norrbottens län angående vilka rättsliga överväganden som föranlett de generella besluten. I yttrandena bör belysas länsstyrelsernas syn på begreppet särskilda skäl i 22 § jaktförordningen.

Till promemorian fogades de båda besluten, varav det första var tidsbegränsat men det andra gällde tills vidare.

I beslutet den 16 december 1996 av Länsstyrelsen i Jämtlands län anfördes under rubriken Beslut följande:

Med stöd av 23 § jaktförordningen lämnar Länsstyrelsen generellt undantag från bestämmelserna i 22 § första stycket jaktförordningen – innebärande tillstånd att medföra vapen på terränggående motorfordon, där sådant fordon är tillåtet att användas, enligt följande: 1999/2000:JO1

A
Jakträttsinnehavare (på egen eller upplåten jaktmark) får vid färd från bilväg eller bostad till plats för övernattnin inom jaktområdet och åter medföra för jaktändamålet tillåtet vapen.

B
Renskötare som finns upptagen på en av respektive sameby till Länsstyrelsen ingiven namnlista får vid *renskötselarbete* medföra för ändamålet lämpligt vapen.

C
Samebymedlemmar, berörda jakträttsinnehavare och ortsbor med särskilt tillstånd, som enligt Naturvårdsverkets beslut om skydds jakt 1996-11-13 får bedriva fällfångst och jakt på lodjur, får medföra för avlivning i fälla eller för jakt på lodjur tillåtet vapen vid färd med snöskoter för sök av spår eller för transport till jaktområde.

Villkor för beslutet

1.

Undantaget enligt ovan gäller till och med den 30 juni 1997.

2.

Vapnet skall under transporten vara oladdat och nedpackat i väl tillslutet fodral eller fastbundet. Med nedpackat vapen jämställs isärtaget vapen som förvaras i ryggsäck, förvaringsbox eller liknande. Vital del (slutstycke, underbeslag o.d.) skall förvaras åtskilt från vapnet.

Vid färd till och från avsett slutmål får vapnet inte packas upp eller göras funktionsdugligt.

3.

Jakt får inte bedrivas förrän 10 minuter förflutit sedan fordonets motor stängts av.

4.

Föraren av fordonet skall vid kontroll på karta tydligt kunna utvisa aktuell färdväg.

Det antecknades i beslutet att föredraganden hade anmält avvikande mening och därvid hävdade att nuvarande lagstiftning inte medgav en så omfattande dispens som det var fråga om i beslutet.

I beslutet den 29 augusti 1994 av Länsstyrelsen i Norrbottens län anfördes bl.a. följande.

Länsstyrelsen beslutar med giltighet från den 1 juli 1994 om följande regler för transport av vapen med motordrivet fordon i terräng. Reglerna gäller tills vidare och kan komma att omprövas med stöd av vunna erfarenheter.

1. Generell dispens avser endast kulvapen och kombinationsvapen klass 3 och 4 samt hagelvapen.

2. Vapnet skall under transporten vara väl nedpackat i fodral samt förvaras

i pulka, kälke eller liknande. Vapnet får ej förvaras på eller i snöskotern eller på axeln. Vital del (slutstycke, underbeslag o.d.) skall vara skild från vapnet och packas separat.

3. Transport får ske från snöskoterfärdens utgångspunkt (farbar bilväg, övernattningsställe eller liknande) till jaktens utgångspunkt (det ställe där jakten avses inledas) och åter om enkla avståndet överstiger 5 km. Transport skall ske närmast, för snöskoter, framkomliga färdväg. Dispensen gäller således ej om jakten påbörjas närmare utgångspunkten än 5 km.

4. Transport från snöskoterfärdens utgångspunkt till jaktens utgångspunkt och åter får ske endast en gång per jakttag. Snöskotern får alltså inte användas för förflyttning mellan olika jaktområden under samma jakttag.

5. Jakt får inte bedrivas förrän 10 minuter förflutit sedan snöskoterns motor stängts av.

6. Jakt får ej bedrivas närmare snöskotern än 500 meter.

Ovanstående regler gäller under tiden från och med att barmarksförbudet för terrängtrafik upphör (när snötäcket är så tjockt att det inte finns risk för skador på marken) till och med 15 mars.

Länsstyrelsen erinrar att vapen klass 1 och 2 får medföras vid färd på snöskoter endast efter personlig dispens, som söks hos länsstyrelsen, och om avståndet till jaktområdet överstiger 5 km.

Utredning

Sedan justitieombudsmannen Rune Lavin beslutat att ta upp saken till granskning infordrades yttranden från de båda länsstyrelserna.

I yttrande den 23 januari 1998 från Länsstyrelsen i Jämtlands län, som undertecknats av Bo Sjöstedt och Erik Berglund, anfördes följande.

Utöver vad beslutet den 16 december 1996 redovisar i fråga om skälen för att meddela det generella undantaget vill Länsstyrelsen anföra följande.

Som framgår av den i remissen bilagda kopian av Länsstyrelsens skrivelse i samband med anslagsframställningen för 1997 är hanteringen av ansökningar om undantag från bestämmelsen i 22 § första stycket jaktförordningen resurskrävande för myndigheten. Även av de enskilda personer som av olika anledningar har behov av att medföra vapen på terrängfordon upplevs ansökningsförfarandet som omständligt och byråkratiskt. En lösning på sätt som skett genom beslutet har ansetts vara rimlig och lämplig och väl förenlig med gällande regler.

Det generella undantaget avsåg tre grupper redovisade under A, B och C. Länsstyrelsen ansåg det rimligt att jakträttshavare som på sitt jaktområde hade stuga e dyl som medgav övernattningsmöjligheter och dit bilväg saknades tilläts ta med sitt vapen. Hade bilväg funnits hade jakträttsinnehavaren enligt reglerna haft rätt att ta med vapnet i bilen.

När det gäller undantag för gruppen under B – renskötare – har bestämmelsen i 2 § djurskyddslagen varit grundläggande. Där sägs att djur skall behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom. Antalet bilpåkörda renar är i länet stort och ofta inträffar benbrott. Till följd av att vargar numera börjat etablera sig i renskötseområdet skadas alltför många renar, om de inte dödas. Därvid uppstår större sår eller så blir hudpartier bortfläktade. Skadorna är oftast sådana att djuren måste avlivas för att undvika onödigt lidande. Skadade renar upptäcks ofta vid normalt renskötelsarbete. Påträffas en skadad ren försvåras åtgärden och lidandet förlängs om vederbörande renskötare först måste inhämta vederbörligt tillstånd och hämta vapnet.

När det gäller grupperna under C anser Länsstyrelsen att de intentioner som låg bakom Naturvårdsverkets beslut den 13 november 1996 att något decimera lostammen i länet och angelägenheten att ge möjlighet att jakten

bedrevs på ett effektivt sätt utgjorde klara motiv för att lämna ett generellt undantag för dessa grupper. 1999/2000:JO1

Det är alltså i allt väsentligt av praktiska och administrativa skäl som Länsstyrelsen meddelat det generella undantaget. De villkor som var förenade med undantaget säkerställde att vederbörlig hänsyn togs till viltet och viltintressena.

Länsstyrelsen vill påpeka att det i beslutet den 16 december 1996 medgivna undantaget upphörde att gälla den 30 juni 1997, något som tydligt framgår av beslutet.

Av närmare redovisade skäl har Länsstyrelsen den 22 september 1997 fattat ett nytt beslut innebärande generellt undantag från bestämmelsen i 22 § jaktförordningen vad gäller färder till och från stugor. Det beslutet är även tidsbegränsat (t o m den 15 maj 1998).

Till remissvaret fogades länsstyrelsens beslut den 22 september 1997 i vilket det under rubriken Beslut anfördes följande:

Med stöd av 23 § jaktförordningen beslutar Länsstyrelsen om undantag från bestämmelserna i 22 § första stycket jaktförordningen, innebärande generellt tillstånd att i samband med jakt medföra vapen vid färd med motordrivet fordon i terräng på **snötäckt mark** i följande fall:

– vid färd till och från stuga i samband med övernattning i stugan. Närmast lämpliga färdväg mellan bostaden (alternativt vägen) och stugan skall därvid nyttjas. Detta innebär att där det är möjligt skall färden ske längs den led som går fram till stugan.

Tillståndet gäller inte inom områden med terrängkörningsförbud på snötäckt mark, bl a sex fjällområden. Närmare angivelse av dessa områden framgår av Länsstyrelsens årliga kungörelse om förbud mot körning i terräng med motordrivet fordon. Inom dessa områden gäller dock tillståndet för följande tre kategorier jakträttsinnehavare:

- markägare med egen stuga.
- aktiv renskötande medlem i sameby.
- fjällägenhetsarrendator.

Tillståndet gäller inte terrängtransport till stuga som ligger i anslutning till väg (enskild eller allmän), eftersom vapnet i detta fall kan transporteras längs vägen. Se även nedan beträffande körning på enskild väg.

Beslutet gäller till och med 15 maj 1998.

Villkor för beslutet

1 Beslutet omfattar kul- och kombinationsvapen klass 1, 2, 3 och 4 samt hagelvapen, men gäller endast vapen som får användas vid det aktuella jakttillfället.

2 Vapnet skall under transporten vara oladdat och nedpackat i väl tillslutet fodral eller fastbundet. Med nedpackat vapen jämställs isärtaget vapen som förvaras i ryggsäck, förvaringsbox eller liknande. Vital del (slutstycke, underbeslag) skall förvaras åtskilt från vapnet och packas separat. Detta innebär att vapnet inte får packas upp mellan stugan och utgångsläget för färden.

3 Föraren av fordonet skall vid kontroll kunna peka ut den aktuella färdvägen på egen eller av kontrollant medförd karta.

Även till detta beslut hade föredraganden anmält avvikande mening av samma innebörd som i det föregående beslutet.

Länsstyrelsen har sedermera tillställt JO ett beslut den 28 augusti 1998 om fortsatt generellt undantag från bestämmelserna i 22 § jaktförordningen i vissa angivna fall att gälla t.o.m. den 28 februari 1999.

I yttrande den 19 januari 1998 från Länsstyrelsen i Norrbottens län, som beslutats av landshövdingen Björn Rosengren, anfördes följande.

Bakgrund

Länsstyrelsen har den 10 december 1980 beslutat om ett generellt undantag från förbudet att få medföra jaktvapen på terrängfordon. Länsstyrelsen meddelade beslutet med stöd av bestämmelsen i 11 § 3 mom tredje stycket jaktstadgan (1938:279) och anvisningar meddelade av naturvårdsverket den 22 december 1976. Det meddelade undantaget skulle enligt ordalydelsen i beslutet gälla tills vidare.

I samband med att den nu gällande jaktlagstiftningen trädde i kraft den 1 januari 1988 informerade länsstyrelsen den 2 februari 1988 länets polismyndigheter om principerna för handläggning av ärenden om undantag från förbudet att medföra vapen på terrängfordon.

Sedan viss oklarhet uppstått om bl.a. begreppet basläger (omnämnt i informationen från den 2 februari 1988) har länsstyrelsen valt att den 29 augusti 1994 på nytt besluta om ett generellt undantag. Förutsättningarna för den enskilde jägaren att få nyttja undantaget framgår nu tydligare än tidigare.

Rättsliga överväganden

Enligt tidigare gällande lagstiftning fick länsstyrelsen meddela undantag från förbudet att medföra vapen vid färd med terrängfordon i enlighet med de föreskrifter som naturvårdsverket meddelade. Enligt dessa föreskrifter var det möjligt att meddela generella undantag. Undantagen skulle meddelas restriktivt och borde avse högst tre år.

Den nya jaktlagstiftningen innehöll inte något bemyndigande för naturvårdsverket att utfärda föreskrifter om undantag. Den därefter meddelade jaktkungörelsen (SNFS 1987:4, NV:27) innehöll därför inte några föreskrifter om undantag från förbudet att medföra vapen på terrängfordon. Tidigare meddelad kungörelse upphävdes vid ikraftträdandet av kungörelsen SNFS 1997:4.

Vid tidpunkten för beslutet den 29 augusti 1994 har länsstyrelsen tillämpat bestämmelserna i 31 § 3 stycket och 22 § första stycket och 23 § i jaktförordningen. Länsstyrelsen har härvid noterat att länsstyrelsen, enligt 21 § jaktförordningen, i det enskilda fallet får besluta om undantag från förbudet att bedriva jakt från motordrivet fortskaffningsmedel. Begreppet ”i det enskilda fallet” återfinns inte i 23 § jaktförordningen enligt vilken länsstyrelsen får besluta om undantag från förbudet att medföra vapen vid färd med motordrivet fordon i terräng. Länsstyrelsen har därför, motsatsvis, ansett det vara möjligt att meddela ett generellt undantag med stöd av 23 § jaktförordningen.

Länsstyrelsen har därefter – utan att regeringen, enligt bestämmelsen i 52 § jaktlagen, till länsstyrelsen överlätit rätten att meddela sådana föreskrifter som avses i 31 § tredje stycket jaktlagen – ändock i beslutet den 29 augusti 1994 meddelat särskilda regler eller villkor för medförande av vapen vid färd med motordrivna fortskaffningsmedel.

I valet mellan att handlägga ett betydande antal enskilda dispensansökningar och ett generellt undantag har länsstyrelsen valt det senare. Det är inte enbart orsakat av önskemålet att undvika en omfattande ärendehantering. Länsstyrelsen har också uppfattningen att en alltför strikt byrå-

kratisering skulle medföra att stor risk för att vapen ändå skulle transporteras utan tillstånd. Resurser för effektiv tillsyn och övervakning av sådan trafik saknas. 1999/2000:JO1

Särskilda skäl

I länsstyrelsens beslut från den 29 augusti 1994 har inte några särskilda skäl uttryckligen angivits för meddelandet av den generella dispensen. De omständigheter och överväganden som legat till grund för länsstyrelsens utformning av beslutet och som får anses utgöra de särskilda skälen är följande. I Norrbottens län är långa avstånd till jaktområden i väglöst land mycket vanligt. Snöskotern är ett viktigt transportmedel till jaktområdet på samma sätt som motorbåten i skärgården. Länsstyrelsen anser att länets förhållanden med gles väg, korta jakt dagar vintertid, glesa viltstammar m m medför att jakt i praktiken inte skulle kunna utövas på mycket stora arealer om möjligheter att transportera vapen på fordon i terräng inte medges.

Övrigt

Länsstyrelsen anser att den generella dispensen att transportera vapen klass 3, 4 och hagelvapen med terrängfordon i terräng har fungerat väl och att efterlevnaden av villkoren varit god. Det är viktigt att understryka att terrängfordonet enbart får användas som transportmedel. De villkor som ställts upp i dispensbeslutet innebär att snöskotern aldrig får kopplas samman med själva jakten.

Upplysningar inhämtades den 16 juni 1999 från Länsstyrelsen i Västerbottens län (bitr. länsrådet Percy Gustavsson), varvid framkom följande. Länsstyrelsen i Västerbottens län har inte beslutat om några generella undantag från förbudet i 22 § jaktförordningen mot att medföra skjutvapen vid färd med motordrivet fordon i terräng, utan endast om individuella undantag. År 1998 kom det in knappt 100 ansökningar till länsstyrelsen och fram till juni i år rör det sig om ca 60 ansökningar. Det stora flertalet av ansökningarna bifalls. I de flesta fall är skälet för undantag att avståndet från farbar väg till jaktstället överstiger 5 km. Länsstyrelsen har diskuterat frågan om generella undantag från förbudet att medföra skjutvapen, men anser att en ordning med individuella undantag bättre överensstämmer med gällande lagstiftning. Behovet av generella undantag är inte heller så stort – trots att det rör sig om många ärenden – då prövningen i de allra flesta fall är ganska rutinmässig.

Från Naturvårdsverket (avdelningsdirektören Anders Wetterin) har den 15 juni 1999 inhämtats följande. Frågan om generella undantag från förbudet i 22 § jaktförordningen mot att medföra skjutvapen vid färd med motordrivet fordon i terräng har diskuterats inom Naturvårdsverket. Företrädare för verket har därvid uppfattat det som att 23 §, även om bestämmelsen är något oklar på denna punkt, inte utesluter en möjlighet för länsstyrelserna att meddela generella undantag från förbudet. En sådan lösning är också praktisk med hänsyn till länsstyrelsernas minskade resurser. De generella undantagen får dock inte vara så omfattande att huvudregeln om förbud att medföra skjutvapen förlorar sin innebörd. Det är mycket tveksamt om de omfattande generella undantag som vissa länsstyrelser beslutat om håller sig

inom dessa ramar. Naturvårdsverket har, främst med hänsyn till länsstyrelsernas knappa resurser, inte gjort någon framställan till Regeringskansliet i frågan om generella undantag. 1999/2000:JO1

Bedömning

Enligt 31 § tredje stycket jaktlagen får regeringen meddela föreskrifter som förbjuder eller ställer upp särskilda villkor för medförande av skjutvapen vid färd med motordrivna forskaffningsmedel. Syftet är att dels underlätta övervakningen av förbudet mot jakt med skjutvapen från sådana forskaffningsmedel, dels förhindra olyckshändelser (prop. 1986/87:58 s. 83). Regeringen får även överlåta åt en förvaltningsmyndighet att meddela sådana föreskrifter (52 §). Den delegering som närmast kunde komma ifråga var att regeringen överlät åt Naturvårdsverket att meddela vissa generella föreskrifter och åt Naturvårdsverket eller länsstyrelse att fatta beslut i vissa slags ärenden (prop. 1986/87:58 s. 92). Så har dock – såvitt gäller delegering av rätten att utfärda föreskrifter – inte blivit fallet. I stället har regeringen själv med stöd av bemyndigandet i 31 § tredje stycket jaktlagen utfärdat föreskrifter intagna i jaktförordningen. I 22 § föreskrivs som huvudregel att skjutvapen inte får medföras vid färd med motordrivet fordon i terräng. Länsstyrelsen får dock enligt 23 § besluta om undantag från förbudet, om det behövs för renskötseln eller om det annars finns särskilda skäl. Vad som därvid närmare avses med särskilda skäl anges inte.

Även den tidigare gällande jaktlagstiftningen innehöll ett förbud mot att medföra skjutvapen vid färd med terrängfordon (11 § 3 mom. första stycket jaktstadgan, 1938:279). Från förbudet fick länsstyrelsen i enlighet med de föreskrifter som Naturvårdsverket meddelat besluta om undantag, om det behövdes för renskötseln eller för att tillgodose jaktvårds- eller naturvårdsintresse eller om det annars fanns särskilda skäl (11 § 3 mom. fjärde stycket). Enligt Naturvårdsverkets föreskrifter (intagna i jaktkungörelsen, SNFS 1983:1, 5.1 och 5.2) kunde länsstyrelsen bevilja generella undantag för helt län eller del av län under vissa angivna förutsättningar. Länsstyrelsen kunde också enligt föreskrifterna bevilja personliga undantag under närmare angivna förutsättningar.

Naturvårdsverkets föreskrifter upphörde att gälla i samband med införandet av den nya jaktlagstiftningen den 1 januari 1988. Frågan om undantag från förbudet att medföra vapen vid färd med motordrivet fordon i terräng regleras nu uteslutande i 23 § jaktförordningen. Av denna bestämmelse framgår inte annat än att länsstyrelsen får besluta om undantag från förbudet om det behövs för renskötseln eller om det annars finns särskilda skäl. Genom sin ordalydelse ger bestämmelsen närmast det intrycket att länsstyrelsen skall handlägga frågan om undantag inte genom utfärdande av generellt verkande föreskrifter utan genom dispensprövning i varje särskilt fall. En sådan tolkning vinner också visst stöd i hur frågan var reglerad tidigare där båda alternativen var uttryckligen angivna. Det ligger nära till hands att anta att regeringen genom att inte särskilt ange att undantag kan ges generell karaktär velat begränsa möjligheterna till undantag till enskilda fall.

Samtidigt kan man som Länsstyrelsen i Norrbotten gör i sitt remissvar peka på hur frågan om undantag från det i 31 § första stycket jaktlagen intagna förbudet mot jakt från motordrivna fortskaffningsmedel är utformat i 21 § jaktförordningen. Där talas om att länsstyrelsen får ”i det enskilda fallet” medge undantag från förbudet. Bestämmelsen är klar och uttömmande. Att den dessutom kan initiera ett sådant motsatsslut som länsstyrelsen gör beträffande tillämpningen av 23 § jaktförordningen är bestickande – nämligen att frånvaron av preciseringen till enskilda fall i den paragrafen rimligen borde innebära att bestämmelsen avser både generella och individuella undantag. Allmänt sett måste man dock vara försiktig med att dra slutsatser angående tolkningen av en författningsbestämmelse med sådan typ av jämförelse.

Jag vill för egen del konstatera att utformningen av undantagsmöjligheterna i 23 § jaktförordningen kan ge utrymme för olika uppfattningar. Det har också i JO:s utredning framkommit att olika länsstyrelser tolkar bestämmelsen olika. Vilken tolkning som är den vid bestämmelsens tillkomst avsedda är knappast möjligt att säga. Jag vill därför inte klandra någon av de i detta ärende berörda länsstyrelserna för deras tillämpning av den aktuella bestämmelsen. Jag ser det emellertid som angeläget att man ser över utformningen av bestämmelsen och åstadkommer ett klarläggande huruvida länsstyrelsens befogenheter skall omfatta både generella dispenser och dispenser i det enskilda fallet.

När det gäller innehållet i de generella undantag som de båda länsstyrelserna beslutat om avstår jag från att göra något uttalande.

Med hänvisning till det anförda beslutar jag att överlämna en kopia av detta beslut till Regeringskansliet (Jordbruksdepartementet).

Ärendet hos JO är härmed avslutat.

Taxering och uppörd samt folkbokföring

1999/2000:JO1

Skattemyndighet har skickat ett beslut om förlängt sekretessskydd till fel person. Även fråga om förfalskande av tjänstemans signatur

(Dnr 424-1998)

I en anmälan klagade K.K. på att dåvarande Skattemyndigheten i Östergötlands län, skattekontoret i Norrköping, skickat ett meddelande till hans bror S.C. som innehöll ett beslut om förlängt sekretessskydd rörande en helt annan person än brodern.

Sedan akterna i de aktuella ärendena granskats hos JO anmodades skattemyndigheten att yttra sig. Skattemyndigheten hänvisade i remissvaret till yttranden av skattehandläggaren Hans-Göran Bodling och skattedirektören Bo Samuelsson samt anförde följande.

Som framgår av yttranden från chefen för lokala skattekontoret i Norrköping, Bo Samuelsson, och dåvarande sektionschefen Hans-Jörgen Bodling, har flera fel begåtts vid handläggningen av S.C:s ärende.

Bo Samuelsson och Hans-Jörgen Bodling har båda undertecknat ett den 15 december 1997 undertecknat meddelande till S.C., där personnummer och namn avseende en annan person än S.C. angetts. Kopia av detta felaktiga meddelande har inte bevarats. Så borde ha skett.

Det bör noteras att adressen för den personen inte röjts. Tillgången till namn och personnummer för en person med spärrmarkering medför inte tillgång till adressen. Begäran om adress avseende spärrmarkerad person prövas i varje särskilt fall.

I samband med upprättandet av nytt, rättat, meddelande den 29 december 1997 skrev Hans-Jörgen Bodling under med sitt namn men även med Bo Samuelssons signatur. Även om Hans-Jörgen Bodling enligt egen uppgift haft god avsikt med förfarandet är detta enligt skattemyndighetens uppfattning oförsvarligt.

Skattemyndigheten beklagar det inträffade liksom det obehag och de olägenheter detta medfört för S.C. Åtgärder har vidtagits för att förhindra att liknande felaktigheter fortsättningsvis ska förekomma.

K.K. yttrade sig över remissvaret.

I sitt den 29 mars 1999 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen följande.

Jag delar skattemyndighetens bedömning att en rad fel har begåtts vid handläggningen av S.C:s ärende.

För det första har ett beslut avseende en annan person skickats till S.C. Av utredningen har framgått att myndighetens avsikt var att skicka ett beslut som avsåg S.C., men att texten av misstag kom att avse en annan person, vars personuppgifter tidigare använts i den mall för beslut som finns i myndighetens datasystem. Beslutsmallar av det slaget ställer självfallet krav på noggrannhet hos de personer som använder dem. Av allt att döma beror felet på att myndigheten inte iakttagit tillräcklig noggrannhet vid handläggningen av ärendet. Även om misstaget i detta fall inte lett till sekretessbrott är ärendenas karaktär av så känslig art att särskild noggrannhet är påkallad. Med hänsyn till att skattemyndigheten har anförat att åtgärder har

vidtagits för att förhindra felaktigheter i bl.a. nyssnämnda avseende går jag dock inte vidare i denna del. 1999/2000:JO1

De fel som i övrigt har förekommit har knappast orsakats av otillfredsställande rutiner eller bristande noggrannhet, utan snarare av bristande omdöme hos en handläggare. Av utredningen har framgått att det första felaktiga beslutet kastades i samband med att ett nytt upprättades och att ingenting av det inträffade antecknades på något sätt. Hans-Jörgen Bodlings agerande i detta avseende står i strid med sekretesslagens regler om registrering av allmänna handlingar och arkivlagens regler om bevarande av sådana. Den därpå följande åtgärden att underteckna ett beslut med annans signatur framstår i mina ögon som så allvarligt att jag har övervägt att driva ärendet vidare i denna del. Det har emellertid kommit till min kännedom att Hans-Jörgen Bodling på grund av det inträffade tilldelats en varning av personalansvarsnämnden. Med hänsyn till detta avstår jag från att gå vidare i saken.

Socialtjänst

1999/2000:JO1

Socialtjänstlagen (SoL)

Fråga om socialnämnds möjlighet att ändra ett beslut enligt 37 § SoL om att efterge den enskildes ersättningsskyldighet för vistelse på behandlingshem

(Dnr 1675-1997)

Myndighetsnämnden i Stenungsunds kommun fattade den 27 juni 1996 bl.a. följande beslut (§ 261 a)

1. R.B. beviljas bistånd i form av vistelse på Ekbackens behandlingshem under en tid av sex (6) månader till en kostnad av – – – kr per vård dygn. Bedömningen är gjord enligt § 6 Socialtjänstlagen.
2. R.B. befrias enligt § 37 Socialtjänstlagen från ersättningsskyldighet.

Med anledning av att R.B. under sin vistelse på behandlingshemmet erhöll inkomst i form av sjukpenning beslutade handläggaren av ärendet den 14 oktober 1996 att hos försäkringskassan ansöka om att R.B:s egenavgift skulle dras av på sjukersättningen.

R.B. ifrågasatte i en anmälan till JO Myndighetsnämndens i Stenungsunds kommun rätt att av hans sjukpenning uppbära ett belopp motsvarande hans egenavgift.

Anmälan remitterades till Myndighetsnämnden i Stenungsunds kommun för utredning och yttrande.

Nämnden anförde i ett remissvar följande.

R.B. beviljades 1996-06-27 av Myndighetsnämnden i Stenungsund bistånd i form av behandling på institution. I biståndsbeslutet befriades han från ersättningsskyldighet enligt § 37 SoL. 1996-10-14 började dock avgift att dras från R.B:s sjukpenning med 80 kr/dag. Detta avsåg kostnader för mat och logi. R.B. var inte nöjd med detta då han avsett att använda dessa pengar att betala skulder med. Med anledning av detta har han framfört klagomål till JO.

När R.B. beviljades plats på behandlingshem hade han inga inkomster. Därav ansåg handläggaren det viktigt att i beslutet framhålla att han ej var ersättningsskyldig. Detta gällde dock endast under förutsättning att han inte fick egna inkomster. Detta hade han enligt handläggaren informerats om muntligt. Någon överenskommelse att inkomsterna skulle användas till skuldsanering fanns inte. När R.B. några månader senare erhöll inkomst i form av sjukpenning drogs således egenavgift med stöd av 34 § SoL. Det förtjänar att påpekas att R.B. efter att egenavgiften dragits fortfarande hade 1 300 kr kvar att leva av varje månad.

Enligt 34 § SoL har kommuner rätt att ta ut skäligen avgift för uppehälle av den som p.g.a. missbruk vistas på behandlingshem. Det kan således inte anses vara fel att egenavgiften dragits av från R.B:s sjukpenning. Att han befriades från ersättning vid tidpunkten för beslutet berodde på att han då saknade egna inkomster. R.B. hade muntligen informerats om att detta skulle ske. R.B. åberopar att skuldsanering skulle vara en del av hans behandling. Detta har aldrig diskuterats, däremot har han vid flera tillfällen fått socialbidrag till bl a hyresskuld.

Det står dock klart att kommunikationen mellan R.B. och kommunens handläggare inte fungerat tillfredsställande i detta ärende. I Myndighetsnämndens beslut borde ha framgått att befrielse från ersättningsskyldighet

endast gällde under förutsättning att R.B. saknade inkomster. Myndighetsnämnden får ta på sig ansvaret för dessa brister och rutiner för att det inte skall upprepas finns nu utarbetade.

Det är av principiell betydelse att vårdtagare betalar egenavgift och i sak har inte socialtjänsten begått något fel.

R.B. kommenterade myndighetsnämndens remissyttrande. Han anförde därvid bl.a. följande.

Myndighetsnämnden i Stenungsunds kommun har haft mycket god inblick i mina sociala förhållanden så som arbete, boende, sjukpenning, praktiska och personliga förhållanden så långt tillbaka som början av 1992. ---

1996 06 27 tog myndighetsnämnden beslut om att jag skulle få institutionsvård. Då beslutet fattades var handläggaren väl medveten om min sociala situation, även att jag vid den tiden var sjukskriven och hade rätt till sjukpenning. I sammanträdesprotokollet § 261 a har man beslutat att befria mig från ersättningsskyldighet enl § 37 socialtjänstlagen. Eftersom jag haft flerårig kontakt med handläggare, måste denne ha varit väl förtrogen med min situation, även hur jag försörjde mig.

Vidare har myndighetsnämnden utan min vetskap dragit pengar från försäkringskassan, för egenvårdsavgift. Jag har inte skrivit på någon fullmakt till detta, och jag har heller inte tillfrågats om jag skulle kunna gå med på en sådan.

I myndighetsnämndens yttrande till JO avslutar man sitt remissvar med att säga "I myndighetsnämndens beslut borde ha framgått att befrielse från ersättningsskyldighet endast gällde under förutsättning att R.B. saknade inkomster. Myndighetsnämnden tar på sig ansvaret för dessa brister och rutiner för att det inte skall upprepas finns nu utarbetade". Härmed anser jag att myndighetsnämnden säger att jag har rätt och jag förväntar mig att de skall betala ut den innehållna ersättningen till mig.

Med anledning av vad som framkommit i ärendet upprättades vid JO:s expedition en promemoria som remitterades till individ- och familjeomsorgsförvaltningen i Stenungsunds kommun för upplysningar. Det huvudsakliga innehållet i promemorian redovisas nedan. Förvaltningens remissvar redovisas i anslutning till frågorna i JO:s promemoria. Innehållet i JO:s promemoria återges med kursiv stil.

I förvaltningens ärendeblad har den 14 oktober 1996 antecknats följande.

BESLUTSTEXT Vårdavgift

Samtal med Ekbacken, Kerstin Ahlsen. R.B. har blivit sjukskriven under sin behandlingshemvistelse. R.B. har 3.397:- (30 d) efter att en egenavgift dragits vilket innebär att R.B. hamnar över norm som ligger på 1.300:- under vistelsen.

Delegationsbeslut: Ansökan lämnas till FK om att egenavg. ska dras på R.B. då han hamnar över norm och ändå garanteras skälig levnadsnivå utifrån ny ek. beräkning.

1. Uppbar R.B. sjukpenning när nämnden fattade sitt beslut om bistånd den 27 juni 1996 (se R.B:s yttrande över nämndens remissvar)?

Enligt vad som framgår av utredningen och journalanteckningar uppbar R.B. ej sjukpenning när nämnden fattade sitt beslut om bistånd den 27 juni 1996. Han uppbar då socialbidrag.

2. Bereddes R.B. tillfälle att yttra sig över de uppgifter som Kerstin Ahlsen lämnade till förvaltningen innan delegationsbeslutet den 14 oktober 1996?

R.B. samtalade med handläggaren om sjukpenningen och framförde då sina åsikter angående sjukpenningen. Detta är inte dokumenterat i journalanteckningar utan bygger på handläggarens egen utsago. 1999/2000:JO1

3. Underrättades R.B. om delegationsbeslutet den 14 oktober 1996?

R.B. underrättades, enligt handläggande socialsekreterare, genom telefonsamtal om delegationsbeslutet den 14 oktober 1996.

4. Vilken bedömning gjordes rörande R.B:s möjlighet att överklaga delegationsbeslutet (fick R.B. någon s.k. besvärshänvisning)?

Handläggande socialsekreterare gjorde bedömningen att R.B. var väl medveten om att han kunde överklaga och hur överklagandet gick till. Någon formell besvärshänvisning lämnades inte.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen har inget att tillägga till tidigare lämnat yttrande. På det formella planer är det uppenbart att ärendet kunde hanterats bättre men enligt handläggande socialsekreterare var R.B. väl medveten om att sjukpenning skulle komma att dras när det blev aktuellt. Uppfattningen att R.B. var medveten om detta har sedan styrt ärendets fortsatta handläggning. Myndighetsnämnden har efter denna händelse vidtagit åtgärder för att förebygga liknande.

Till förvaltningens remissvar bifogades den utredning som låg till grund för biståndsbeslutet den 27 juni 1996, en kopia av delegationsbeslutet den 14 oktober 1996, förvaltningens journalanteckningar angående R.B. mars-juli 1996 och nämndens delegationsordning (14 oktober 1996).

JO André anförde i beslut den 11 november 1998 följande.

Hänvisningar till bestämmelser i socialtjänstlagen (1980:620), SoL, avser lagen i dess lydelse före den 1 januari 1998 om inte annat anges.

Enligt 34 § första stycket SoL får en kommun ta ut ersättning av en vuxen missbrukare för sina kostnader för dennes uppehälle vid vård eller behandling i ett hem för vård eller boende eller i ett familjehem. Det är regeringen som meddelar föreskrifter om den högsta ersättning som får tas ut för varje dag. Det belopp som för närvarande får tas ut får uppgå till högst 80 kr per dag enligt 42 a § socialtjänstförordningen (1981:750). Med stöd av 3 kap. 15 § andra stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring kan kommunen begära att försäkringskassan skall göra avdrag på vårdtagarens sjukpenning med högst det av regeringen fastställda beloppet samt betala ut beloppet till kommunen i ersättning för den erlagda vårdkostnaden.

Beslutet den 27 juni 1996 har utformats på ett otvetydigt sätt – någon avgift skall inte tas ut av R.B. för kostnaden under vårdtiden vid Ekbackens behandlingshem. I beslutet finns inte någon antydning om att beslutet hade fattats under förutsättning att R.B. saknade inkomst eller att beslutet skulle kunna omprövas om R.B:s ekonomiska förhållanden ändrades.

I beslutet den 14 oktober 1996 anförde handläggaren följande.

Samtal med Ekbacken, Kerstin Ahlsen. R.B. har blivit sjukskriven under sin behandlingshemsvistelse. R.B. har 3.397:- (30d) efter att en egenavgift dra-

gits vilket innebär att R.B. hamnar över norm som ligger på 1.300:- under vistelsen. 1999/2000:JO1

Delegationsbeslut: Ansökan lämnas in till FK om att egenavgift ska dras på R.B. då han hamnar över norm och ändå garanteras skälig levnadsnivå utifrån ny ek. beräkning.

I beslutet berörde handläggaren inte uttryckligen nämndens tidigare beslut om eftergift. Beslutet innebar dock att nämnden skulle ta ut en avgift av R.B. för dennes vistelse på behandlingshemmet. Utgångspunkten för det nya beslutet var en ekonomisk beräkning som visade att R.B. under sin tid på behandlingshemmet hade fått ekonomisk förmåga att stå för den s.k. egenavgiften. Genom beslutet får handläggaren därför anses ha beslutat om en ändring av nämndens tidigare beslut den 27 juni 1996 om eftergift enligt 37 § SoL.

Enligt 27 § förvaltningslagen (1986:223), FL, skall en myndighet – om den finner att ett beslut, som den meddelat som första instans, är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning – ändra beslutet om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Ett beslut att ta tillbaka beslutet om eftergift skulle ha varit till nackdel för R.B. Nämnden har därför inte under återopande av 27 § FL kunnat ändra sitt beslut om eftergift.

Omprövningsskyldigheten enligt 27 § är en minimiregel. Stadgandet utgör därför inte något hinder för en myndighet att ändra ett beslut enligt de i praxis utbildade principerna om förvaltningsbeslutens rättskraft. Nämndens beslut om eftergift enligt 37 § SoL utgjorde emellertid ett s.k. gynnande beslut. Ett sådant beslut kan i princip inte ändras. Tre undantag gäller dock: (se härom prop. 1985/86:80 s. 39 och Hellners/Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, 4 uppl. s. 331).

1. Ett beslut kan återkallas med stöd av förbehåll i själva beslutet eller i den författning som ligger till grund för beslutet. Det förtjänar att påpekas att myndigheter under vissa förutsättningar anses kunna förse sina beslut med återkallelseförbehåll även utan uttryckligt författningsstöd.

2. Återkallelse av ett gynnande beslut anses också möjlig av hänsyn till en hälsofara, brandfara, trafikfara eller av andra sådana säkerhetsskäl.

3. Återkallelse kan ske, om den enskilde har utverkat det gynnande beslutet genom vilseledande uppgifter.

Som framgår av det tidigare sagda fanns det i nämndens beslut inte något förbehåll om att beslutet om eftergift skulle kunna omprövas om R.B:s förhållanden ändrades. Inte heller förelåg något av de övriga undantagen. Nämnden hade således, enligt min mening, inte möjlighet att ändra sitt tidigare beslut om eftergift till nackdel för R.B.

Beträffande den formella handläggningen av ärendet vill jag anföra följande.

Av 17 § FL framgår att ett ärende inte får avgöras utan att den som är part har underrättats om en uppgift som tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den. Förvaltningen har i det kompletterande remissvaret anfört att sjukpenningen diskuterats med

R.B. Jag har inte underlag för att ifrågasätta den uppgiften. Samtalet med R.B. borde emellertid ha dokumenterats, vilket inte har skett. 1999/2000:JO1

Ett beslut enligt 37 § SoL kunde, enligt vid den aktuella tidpunkten gällande regler (73 § SoL), överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. R.B. skulle ha underrättats härom (se 21 § andra stycket FL) i anledning av beslutet den 14 oktober 1996. Så har inte skett. Detta är djupt otillfredsställande. Handläggaren har knappast kunna förlita sig på att R.B. kände till att beslutet kunde överklagas.

Avslutningsvis vill jag påpeka att det inte klart framgår av delegationsordningen om handläggaren var behörig att fatta beslutet den 14 oktober 1996. Beslutet rörde ytterst en fråga om eftergift enligt 37 § SoL. Av nämndens delegationsordning framgår visserligen att beslut om egenavgift vid placering i LVM-hem (34 § SoL och 42 a § socialtjänstförordningen) har delegerats till socialsekreterare. Beslut om eftergift av ersättningskyldighet (37 § SoL) fattas enligt delegationsordningen emellertid av myndighetsnämnden.

Jag har riktat kritik på flera punkter mot nämndens handläggning av ärendet rörande R.B:s egenavgift. Kritiken riktas i första hand mot handläggaren vid förvaltningen. Jag finner det dock anmärkningsvärt att nämnden i sitt yttrande till JO inte fäst någon större vikt vid de fel som uppenbarligen har begåtts. I sammanhanget bör påpekas att nämndens beslut den 27 juni 1996 har återgivits felaktigt i journalen. Nämndens beslut om eftergift har i journalen fått följande lydelse.

R.B. befrias enligt 37 § Socialtjänstlagen från ersättningskyldighet *med anledn. av att R.B. är socialbidragstagare* (JO:s kursivering).

Det kan inte uteslutas att handläggaren på grund av formuleringen uppfattade det så att nämndens beslut var villkorat och därför kunde ändras om R.B. inte längre var berättigad till ekonomiskt bistånd. Nämnden har i sitt yttrande inte berört saken. Det är knappast sannolikt att det i efterhand kan klarläggas hur felet i journalen har kommit till. Jag vill dock påpeka det allvarliga i att nämndens beslut inte är korrekt återgivet i journalen.

Det är fel att ange att ett beslut om avslag på en ansökan om bistånd enligt 6 g § SoL inte kan överklagas eftersom beslutet kan bli föremål för prövning enligt reglerna om laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen. Av ett beslut att avslå en ansökan om ekonomiskt bistånd måste det tydligt framgå om prövningen har skett enligt 6 b § eller 6 g § SoL

(Dnr 2559-1998)

I en promemoria som upprättades vid JO:s expedition den 2 juli 1998 anfördes följande (åberopade bilagor har här utelämnats).

I en anmälan, som kom in till JO den 11 juni 1998, framförde Å.B. klagomål mot socialförvaltningen i Höörs kommun beträffande handläggning av och de beslut som meddelats i ett biståndsärende (JO:s dnr 2300-1998). Sedan föredraganden vid JO inhämtat upplysningar från socialsekreteraren Christina Håkansson vid socialförvaltningen och lånat in bl.a. socialförvalt-

ningens journalanteckningar och beslut i ärendet, fann JO i beslut den 18 juni 1998 inte anledning att ytterligare utreda anmälan. 1999/2000:JO1

Vid genomgången av de inlämnade handlingarna noterades dock följande.

1. Möjlighet att överklaga beslut

Genom beslut den 20 april 1998, den 30 april 1998 och den 12 maj 1998 har olika ansökningar om bistånd enligt 6 g § socialtjänstlagen (1980:620), SoL, avslagits. Enligt anteckningar i de tre besluten var dessa inte överklagbara.

Yttrande bör inhämtas från Socialnämnden i Höörs kommun huruvida uppgiften i varje enskilt beslut att beslutet inte kan överklagas är riktig.

2. Utformningen av biståndsbeslut

Den 10 mars 1998 avslog nämnden i två beslut Å.B:s framställningar om bistånd enligt 6 b § SoL och bistånd enligt 6 g § SoL. Av beslutsmeddelandena framgår inte vilka yrkanden som omfattas av respektive beslut.

Yttrande bör inhämtas från Socialnämnden i Höörs kommun angående frågan om besluten utformats på ett tydligt sätt (jfr även nämndens båda beslut den 13 maj 1998).

JO beslutade på eget initiativ att inhämta yttrande från Socialnämnden i Höörs kommun rörande innehållet i promemorian.

Nämnden överlämnade som sitt remissvar ett av IFO-chefen Gunvor Landqvist upprättat utlåtande vari anfördes bl.a. följande (åberopade bilagor har här utelämnats).

1. Möjlighet att överklaga beslut

I 6 b § SoL anges till vilken typ av kostnader som försörjningsstöd utgår. Beslut enligt 6 b § SoL kan enligt 73 SoL överklagas genom förvaltningsbesvär.

Socialnämnden kan bevilja ytterligare ekonomiskt bistånd med stöd av 6 § SoL men beslut enligt denna paragraf kan inte överklagas genom förvaltningsbesvär.

Socialnämnden i Höör har också i sina riktlinjer angett vilka utgiftsslag – och till vilket belopp – som ska beviljas enligt 6 b § resp 6 g § SoL.

Besluten enligt bilaga 1–2 och bilaga 3 avser umgängeskostnader resp skuld (telefon) som enligt socialnämndens uppfattning inte är att hänföra till försörjningsstöd enligt 6 b § SoL. Dessa beslut kan således inte överklagas genom förvaltningsbesvär.

2. Utformning av biståndsbeslut

Individ- och familjeomsorgen i Höör har sedan februari 1998 stöd av ett nytt dataprogram, Enators ProCapita. Systemet är nytt och Höör är en av de första kommunerna som tagit systemet i drift. Individ- och familjeomsorgen i Höör och Enator har en ständigt pågående dialog om hur utskriften kan förbättras och förtydligas bl a har synpunkter på beräkning och beslutsmeddelande framförts.

Beslutet hämtas automatiskt ur dataprogrammet och skrivs ut på beslutsmeddelandet. I texten motiveras beslutet och i vissa fall anges vad ansökan avser alternativt hänvisas till beräkningen av vilken det framgår vad det ansökts om och vad som beviljats/avslagits.

Formuleringen i beslutsmeddelandet om att beslutet inte går att överklaga har skrivits för att göra det tydligt vilken typ av beslut det är; detta med tanke på att före 980101 kunde den sökande överklaga alla biståndsbeslut. En ännu tydligare formulering hade varit att ”beslutet inte kan överklagas genom förvaltningslagen”, en formulering som numera används.

När handläggaren fattat beslut översändes beslutsmeddelande, beräkning 1999/2000:JO1 samt information om överklagande.

Å.B. har beviljats ekonomiskt bistånd i Höör under flera år och är väl förtrogen med nämndens rutiner och riktlinjer för ekonomiskt bistånd. I sådana fall kan informationen i beslutsmeddelandet ibland utformas mer kortfattat; långa motiveringar och förtydliganden förekommer främst i nya ärenden eller när det gäller speciella frågor.

Information om nya socialtjänstlagen lämnades vid personligt besök till alla aktuella sökanden vid årsskiftet 1997/98 och vidare genom telefonsamtal till många kommuninvånare. Kommunens egen information tillsammans med Socialstyrelsens informationsbroschyr ligger väl synlig i väntrummet för den som vill läsa.

JO André anförde i beslut den 19 februari 1999 följande.

1. Möjlighet att överklaga beslut

Enligt 6 § socialtjänstlagen (1980:620), SoL, har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt (annat bistånd). I 6 b och 6 f §§ SoL regleras vad som avses med försörjningsstöd respektive annat bistånd. Enligt 6 g § SoL får socialnämnden ge bistånd även i annan form än eller utöver vad som följer av 6 b och 6 f §§, om det finns skäl för det.

Enligt 73 § SoL får ett beslut som socialnämnden har meddelat i fråga om försörjningsstöd enligt 6 b § SoL eller annat bistånd enligt 6 f § SoL överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Beslut rörande bistånd enligt 6 g § SoL kan däremot inte överklagas i denna ordning. Överklagande av ett sådant beslut får i stället ske på det vis som anges för laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen, 1991:900 (se prop. 1996/97:124 s. 92 f. och 192). Enligt 10 kap. 1 § kommunallagen har varje medlem av en kommun rätt att få lagligheten av kommunens beslut prövad genom att överklaga dem hos länsrätten.

Eftersom det är möjligt att enligt kommunallagens bestämmelser om laglighetsprövning överklaga ett beslut rörande bistånd enligt 6 g § SoL, får det anses felaktigt att ange att besluten inte kunde överklagas. Av remissvaret framgår att socialnämnden är medveten härom. Med hänsyn härtill samt till att nämnden ändrat sina överklagandehänvisningar finner jag inte skäl att vidare uppehålla mig vid frågan.

2. Utformningen av beslut

Förvaltningslagen (1986:223), FL, innehåller få regler om utformningen av förvaltningsmyndigheters beslut. Vad som i detta avseende föreskrivs inskränker sig i huvudsak till att myndigheterna skall uttrycka sig lättbegripligt (7 §) och att de i allmänhet skall motivera sina beslut (20 §; jfr även 54 § SoL).

Ett beslut skall vara *tydligt*. Det skall dels framgå vad den enskilde *ansökt om*, dels vad han *beviljats*. Det skall också framgå om han beviljats bistånd i annan form än den han ansökt om. Om ansökan till någon del avslagits eller

innehållet i biståndet inte överensstämmer med hans ansökan, måste detta framgå så klart att den enskilde kan överklaga beslutet i den delen. 1999/2000:JO1

I de här aktuella fallen har i journalanteckningarna antecknats huruvida ansökningarna om bistånd har bifallits eller avslagits. Besluten har dokumenterats i s.k. beslutsmeddelanden.

I vissa av de beslut som omfattas av min granskning är det svårt att utläsa vad Å.B:s biståndsansökan avser. Exempelvis fattade Socialnämnden i Höörs kommun den 10 mars 1998 två olika beslut avseende bistånd till Å.B. I det ena beslutet avslogs ansökan om bistånd enligt 6 b § SoL för februari och mars månader 1998 enär Å.B:s behov hade kunnat tillgodoses med egna inkomster. I det andra beslutet avslogs ansökan om ekonomiskt bistånd enligt 6 g § SoL avseende samma tidsperiod med i huvudsak samma motivering. Uppenbarligen förelåg således flera yrkanden om bistånd från Å.B:s sida. Det framgår inte av besluten vilka yrkanden som behandlats i respektive beslut.

För den enskilde torde det inte sällan vara svårt att förstå på vilka grunder en ansökan om bistånd skall handläggas enligt 6 b eller 6 g § SoL. Det är därför angeläget att nämnden tydligt anger vilka ansökningar eller delar av en ansökan som har behandlats enligt den ena eller andra bestämmelsen. Jag vill i sammanhanget påpeka att det – på grund av de olika regler som gäller beträffande möjligheten att överklaga socialnämndens beslut i olika biståndsfrågor – är av största vikt att den enskilde får helt klart för sig *vilka* yrkanden som behandlats i ett biståndsbeslut. Jag utgår från att nämnden uppmärksammar förvaltningen på saken.

En socialnämnd har möjlighet att efter en anmälan enligt 71 § SoL ta kontakt och diskutera anmälan med barnets vårdnadshavare utan att inleda en utredning enligt 50 § SoL

(Dnr 3561-1997)

I en anmälan till JO klagade M.L. på Trångsunds kommunalförvaltning i Huddinge kommun. Av hennes anmälan framgick i huvudsak följande.

I september 1997 blev hon ombedd att komma till socialkontoret i Trångsund eftersom det inkommit en anmälan dit från A. rörande misstanke om att M.L. slagit sin dotter. Socialförvaltningen inledde en utredning med anledning av anmälan. Misstankarna var dock riktade mot fel familj.

M.L. hemställde att JO skulle utreda om socialförvaltningen inlett en utredning rörande hennes familj på alltför vaga grunder.

Till sin anmälan fogade M.L. bl.a. kopia på A:s anmälan och kommunalförvaltningens journalanteckningar.

Anmälan remitterades till Trångsunds kommunalnämnd i Huddinge kommun för utredning och yttrande särskilt avseende frågan om det fanns skäl att inleda en utredning innan M.L. hade hörts om anmälan. Nämnden avgav följande yttrande som upprättats av 1:e socialsekreteraren Ann Broberg.

970919 (970827 enligt förvaltningens journalanteckningar; JO:s anm.) inkom en barnavårdsanmälan från en ledamot i Trångsunds kommunalför-

nämnd, A. A. lämnade uppgifter som sa att hon trodde sig ha hört ett barn bli slaget. Från samma familj hade hon tidigare uppmärksammat öppna fönster och barn hängande i fönstren. Hon hade också uppmärksammat gap och skrik från familjen. A. sa sig veta vilken familj det var och lämnade namn på både modern och barnet.

"I det enskilda fallet kan en individuell bedömning behöva göras om en utredning skall inledas eller inte. Det innebär att man prövar om uppgiften kan föranleda någon åtgärd av socialnämnden" (Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten, allmänna råd från SoS, 94:3).

En bedömning (förhandsbedömning) gjordes utifrån anmälans innehåll. Bedömning gjordes att anmälan som kommit till vår kännedom kunde föranleda någon åtgärd av nämnden. Utredning ska då inledas "utan dröjsmål", vilket också skedde. Därefter skickades ett brev till modern med en tid för träff. Bedömning gjordes att några akuta åtgärder ej kunde vidtas utifrån anmälans innehåll.

Punkter i anmälan som föranledde beslut att inleda utredning: Det handlade om ett mindre barn, där anmälaren trodde sig ha hört att det blev slaget. Anmälaren hade flera gånger sett fönster stå på vid gavel och barn hänga ut genom fönstren. Anmälaren hade flera gånger hört gap och skrik från lägenheten. Det kunde inte uteslutas att missförhållanden förelåg i familjen.

Anmälaren som är politiker i vår nämnd bedömdes vara mycket trovärdig när hon gjorde anmälan. Hon hade övervägt det hon hört och sett, hon hade pratat med en granne om vad hon hört och sett, det fanns ingen anledning att tro att det inte kunde ligga missförhållanden bakom anmälan. Därav inleddes en utredning enligt 50 § SoL.

Det är mycket beklagligt att anmälaren inte hade rätt namn på aktuell person när anmälan gjordes. När någon gör en barnavårdsanmälan har vi inte som rutin att dubbelkontrollera att det är "rätt person" som blir anmäld. Anledning till det har tidigare aldrig funnits. Av alla anmälare undertecknad kommit i kontakt med under åren inom socialtjänsten har aldrig "fel person" blivit anmäld. Det måste kunna anses som anmälares ansvar att "anmäla rätt person" allrahelst när anmälaren är en politiker i aktuell kommunal.

Det begångna felet uppdagades så snart undertecknad hade träffat modern. Därefter avslutades utredningen två dagar senare utan åtgärd. På socialkontorets inrådan gjorde vi i journalen en anteckning om felet och en rättelse och hänvisade till förvaltningslagen § 26. Socialkonsulten påtalade att det inte var tillåtet att radera i journalen, vilket vi naturligtvis övervägde, för M.L:s skull. Vi följde dock socialkonsulentens anvisning.

Med hänvisning till ovanstående anser undertecknad inte att utredning öppnades på vaga grunder. För övrigt togs inga kontakter med någon annan utöver M.L. själv. M.L. gav dock tillåtelse till att vi "fick utreda hur mycket vi ville". Händelsen och kommunalförvaltningens agerande kan omöjligt ha förorsakat M.L. "obehag och psykiskt lidande". M.L. blev väl bemött hos undertecknad vid besöket. M.L. och undertecknad pratades även vid per telefon 1-2 ggr efter besöket, för att M.L. skulle få information om hur vi gjorde med redan upprättade handlingar. M.L. ringde också till dåvarande verksamhetsansvarig Berit Knutmejer för att prata med henne angående de upprättade handlingarna. ---

M.L. yttrade sig över remissvaret.

JO *André* anförde i beslut den 19 mars 1999 följande.

Allmänt

Enligt 50 § socialtjänstlagen (1980:620), SoL, skall socialnämnden utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har

kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. 1999/2000:JO1

När nämnden får in en anmälan om att ett barn far illa i hemmet skall den skyndsamt ta ställning till om någon åtgärd från nämndens sida kan vara påkallad. En sådan s.k. förhandsbedömning grundas i första hand på innehållet i anmälan och förvaltningens tidigare kännedom om den som avses med anmälan. En utgångspunkt för förhandsbedömningen är att nämnden inte kan inhämta uppgifter från någon utomstående. Att inhämta uppgifter från t.ex. en annan myndighet är en åtgärd som innebär att en utredning anses inledd (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 312).

Kommundelsnämndens handläggning

Enligt A:s anmälan misstänkte A. att M.L. slagit sin dotter. Med anledning av anmälan beslutade kommunalnämnden den 28 augusti 1997 att inleda en utredning enligt 50 § SoL. Den 2 september 1997 skickade förvaltningen ett brev till M.L. och erbjöd henne en besökstid vid förvaltningen den 10 september 1997. Vid besöket framkom att anmälan avsåg en annan familj än M.L:s familj. Nämnden beslutade därför den 12 september 1997 att omedelbart avsluta utredningen.

Misstanken om att barnet misshandlades var en tolkning som A. gjorde på grund av de skrik som hon hade hört. Någon omständighet som mer konkret talade för att barnet misshandlades anfördes dock inte och inte heller i övrigt framkom några uppgifter som tydde på att det förelåg missförhållanden i hemmet. Jag anser i och för sig inte att förvaltningen skulle ha förhållit sig helt passiv efter att A. hade gjort sin anmälan. Man kan emellertid diskutera om nämnden enbart på grund av A:s uppgifter borde ha inlett en utredning om barnets förhållanden. Huruvida det fanns behov av några insatser från nämndens sida torde bäst ha kunnat bedömas först sedan man talat med M.L. Förvaltningen borde därför enligt min mening, inom ramen för sina allmänna åligganden, ha kontaktat M.L., upplyst henne om innehållet i anmälan och berett henne tillfälle att bemöta uppgifterna. Att på detta sätt konfrontera M.L. med anmälan hade kunnat ske som ett led i nämndens förhandsbedömning av om någon åtgärd varit påkallad från nämndens sida. En sådan kontakt hade således inte inneburit att en utredning hade inletts.

Om nämnden hade handlat på detta sätt hade man på ett tidigt stadium fått klart för sig att det inte fanns skäl att inleda någon utredning rörande M.L:s familj på grund av A:s anmälan. Även om anmälan hade varit riktad mot "rätt" familj hade nämnden fått ett bättre underlag för att bedöma huruvida det kunde antas vara påkallat med insatser från nämndens sida.

Om det i ett enskilt fall finns skäl för socialnämnden att inleda en utredning grundas ytterst på sådana bedömningar som JO bör vara återhållsam med att uttala sig om. Jag vill därför inte kritisera nämnden för att den agerade i anledning av A:s anmälan. I det ovanstående har jag däremot pekat på hur nämnden hade kunnat handlägga anmälan på ett sätt som sannolikt hade varit mindre känsligt ur integritetssynpunkt.

Avslutningsvis vill jag understryka att det naturligtvis finns fall då socialnämnden omgående bör inleda en utredning utan att först kontakta den

som avses med anmälan. I vissa fall, t.ex. vid misstanke om sexuella övergrepp mot barn, kan det till och med på grund av sekretess föreligga hinder mot att upplysa en förälder om innehållet i anmälan. 1999/2000:JO1

En länsstyrelse uttalade i ett tillsynsbeslut att ett allvarligt fel inträffat vid en socialnämnds handläggning av ett biståndsärende. På grund av brister i socialförvaltningens rutiner föranledde länsstyrelsens beslut inte någon åtgärd från förvaltningens sida

(Dnr 3644-1998)

Den 23 juni 1997 beslutade Socialnämnden i Karlstads kommun (delegationsbeslut) att avslå en ansökan från K.J. om bistånd till en hyresskuld. Som skäl för beslutet anförde nämnden i huvudsak att K.J. haft inkomster som översteg socialbidragsnormen och att det inte fanns några speciella omständigheter som utgjorde skäl att ändå bevilja hans biståndsansökan.

K.J. överklagade beslutet till Länsrätten i Värmlands län som den 9 september 1997 (mål nr 1678-97) undanröjde socialnämndens beslut och återförvisade målet till socialnämnden för ny prövning.

I ett beslut den 25 juni 1998 anförde Länsstyrelsen i Värmlands län bl.a. följande.

I mål nr 1678-97 har K.J. överklagat nämndens beslut, 1997-06-24 (*skall rätteligen vara 1997-06-23; JO:s kommentar*). Länsrätten beslutade 1997-09-09 att undanröja det överklagade beslutet och att återförvisa målet till nämnden för ny prövning. Någon sådan prövning har därefter inte företagits. I yttrande från socialnämnden framförs att nämnden, efter telefonkontakt med kammarrättsassessor Henrik Brüsin vid länsrätten, beslutat att låta en ny prövning från nämndens sida vila i avvaktan på JO:s utlåtande över de länsrättsdomar som K.J. fört till JO. Kammarrättsassessor Henrik Brüsin har vid länsstyrelsens kontakt med honom å sin sida hävdats att länsrätten inte godtagit eller accepterat ett sådant ställningstagande. Det skulle falla på sin egen orimlighet inte minst med tanke på att ytterligare tre nämndemän deltagit i länsrättens beslut och att han ensam inte kan ändra eller ompröva länsrättens beslut. Det är dock möjligt att ett missförstånd uppstått vid det ifrågasvarande telefonsamtalet mellan socialsekreterare Arnold Holm och honom.

Länsstyrelsen finner mot bakgrund av ovanstående och efter att ha tagit del av handlingarna i ärendet att nämnden felaktigt underlåtit att pröva K.J:s rätt till bistånd mot bakgrund av länsrättens beslut i mål nr 1678-97. Socialnämnden kan inte undgå kritik härför.

K.J. klagade i en anmälan till JO på Socialnämnden i Karlstads kommun med anledning av att socialnämnden underlåtit att verkställa Länsrättens i Värmlands län beslut den 9 september 1997 i mål nr 1678-97.

Anmälan remitterades till Socialnämnden i Karlstads kommun för utredning och yttrande såvitt rörde vilka åtgärder som vidtagits efter Länsstyrelsens i Värmlands län beslut den 25 juni 1998.

Socialnämnden överlämnade som sitt remissvar ett av verksamhetsledaren Gunnar Ekman upprättat yttrande vari anfördes bl.a. följande (åberopad bilaga har här utelämnats).

Länsstyrelsens beslut i tillsynsfrågan inkom till socialnämnden 1998-06-30 1999/2000:JO1
och lades ut för handläggning samma dag. Av misstag har den sommarvikarie som skulle handlägga ärendet sorterat in det i akten och sedan inte uppmärksammat att beslut skulle fattas. Ordinarie handläggare på tjänsten tillika tidigare handläggare av ärendet i fråga har övergått till annan verksamhet i kommunen varför ytterligare fördröjning uppstått. Förvaltningen har också i maj 1998 övergått till ett annat datasystem för individ- och familjeomsorgen.

Socialnämnden har fattat beslut i aktuellt ärende 1998-10-30 och delgivning har skett genom brev. Se bilaga.

Socialnämnden har efter den kritik som anförts mot nämnden nu infört en ny säker rutin både i datan och manuellt för att liknande situationer inte skall kunna uppstå i framtiden. Rutinen innefattar nödvändiga moment för att påminna både handläggare och ansvarig chef om bland annat inkomna begärda yttranden och den tidsaxel som gäller för varje ärende.

K.J. bemötte socialnämndens yttrande.

JO André anförde i beslut den 18 februari 1999 följande.

Efter länsrättens beslut den 9 september 1997 har socialnämnden haft att på nytt pröva K.J:s rätt till bistånd med utgångspunkt från vad länsrätten uttalat. Nämndens förnyade prövning skulle inom rimlig tid ha resulterat i ett nytt beslut. Av socialnämndens remissvar framgår att förnyad prövning skedde först den 30 oktober 1998, dvs. efter det att man från JO:s sida uppmärksammat nämnden på att länsstyrelsen den 25 juni 1998 funnit anledning att kritisera socialnämnden för dess underlåtenhet att pröva K.J:s rätt till bistånd i enlighet med länsrättens beslut. Det gick således mer än ett år innan det återförvisade målet/ärendet prövades på nytt av nämnden.

Länsstyrelsen i Värmlands län har utrett och prövat nämndens handläggning efter länsrättens beslut. Det finns inte skäl för mig att göra något uttalande i den delen. Min granskning har i stället inriktats på nämndens handläggning efter länsstyrelsens beslut.

Av 68 § socialtjänstlagen (1980:620) framgår att länsstyrelsen, som har tillsynen över socialtjänsten i länet, bl.a. skall följa socialnämndernas tillämpning av lagen och se till att socialnämnderna inom länet fullgör sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt.

Med hänsyn till länsstyrelsens funktion är det självfallet viktigt att socialnämnden alltid noga sätter sig in i om ett tillsynsbeslut skall föranleda någon åtgärd av nämnden. Om nämnden av länsstyrelsen uppmärksammas på att det vid handläggningen av ett ärende har begåtts något fel skall nämnden, om det är möjligt, självfallet försöka rätta felet. Det torde ofta finnas skäl för nämnden eller åtminstone ledningen vid nämndens förvaltning att följa upp den fortsatta handläggningen av ett ärende där ett fel har begåtts.

Länsstyrelsens nu aktuella beslut synes ha lämnats till den handläggare som vid förvaltningen svarade för K.J:s ärende. Beslutet lades därefter in i akten utan att något nytt beslut fattades. Någon närmare förklaring till handlandet har inte lämnats. Handläggaren var dock en vikarie som torde ha haft begränsad erfarenhet av ärendehandläggning och det är möjligt att han inte förstod innebörden av länsstyrelsens beslut, dvs. att ärendet på nytt skulle prövas av nämnden. Mot bakgrund av det tidigare sagda vill jag dock peka på att både nämnden och arbetsledningen vid förvaltningen har ett ansvar för att brister i ärendehandläggningen rättas till. Enligt min mening

borde därför arbetsledaren ha uppmärksammat handläggaren på att ett *nytt* 1999/2000:JO1
biståndsbeslut skulle fattas. Eftersom handläggaren var sommarvikarie borde
arbetsledaren även ha följt upp handläggningen och tagit reda på om något
beslut hade fattats. Jag vill i sammanhanget påpeka att en sommarvikarie inte
bör tilldelas ärenden som kan kräva viss erfarenhet.

Fråga om när en socialnämnd skall underrätta vårdnadshavare om att en s. k. barnavårdsutredning har inletts

(Dnr 835-1998)

Viveka N. H. och Thomas D. har gemensamt barnet J., född år 1983. Föräld-
rarna separerade när J. var ett år och J. har sedan dess bott hos modern. Båda
föräldrarna är vårdnadshavare. J. kontaktade sin skolkurator den 22 januari
1998, och kuratorn gjorde i anledning av de uppgifter som J. lämnade en
anmälan enligt 71 § socialtjänstlagen (1980:620), SoL, till Socialnämnden i
Söderhamns kommun. Samma dag beslutade socialnämnden att inleda en
utredning avseende J:s förhållanden.

I ett brev den 3 februari 1998 till Viveka N. H. anförde tf. sektionschefen
Mona Wennergren och ungdomssekreteraren Anna Carin Paulin följande.

Det har kommit till socialtjänstens kännedom, via J:s skolkurator, att det
finns misstanke om att J. far illa i sitt hem. Det är därmed vår skyldighet att
inleda en utredning angående detta.

I vår kontakt med J. har det framkommit att hon känner sig mycket utsatt i
förhållande till dig som förälder. Vi finner det därför lämpligt att J. under
utredningstiden bor hos sin fader.

Du kallas till samtal måndagen den 9/2 kl 11.00 och din make är givetvis
också välkommen. Hör gärna av dig om det är något du funderar på innan
dess.

Viveka N. H. och Anders H. klagade i en anmälan till JO på Socialnämnden i
Söderhamns kommun och en skolkurator i samma kommun. De ifrågasatte
bl.a. hur skolkuratorn och socialförvaltningen kunde ta J:s uppgifter om
missförhållanden i hemmet för goda och varför socialförvaltningen inte
kontaktade Viveka N. H. innan beslutet att J. skulle flytta till sin far fattades.

Socialnämndens arbetsutskott anförde i ett yttrande bl.a. följande.

Sammanfattning av socialregisteranteckningar

J. anmälde 1998-01-22 till skolkurator Ursula Franzke, att hon hade stora
svårigheter i hemmet till följd av konflikter med sin mor. Konflikterna hade
pågått i många år och resulterade ibland i att J. agades. Samma dag anmälde
Franzke detta förhållande till Socialnämnden med stöd av de skyldigheter
som 71 § SoL anger. I sin anmälan underströk Franzke allvaret i J:s situation.
Hon framförde vidare att det fanns en gammal oro från skolans sida om J:s
förhållanden.

Samma dag beslutade Socialnämnden att inleda utredning enligt 50 § SoL.

1998-01-26 hölls första samtalet med J. Närvarande då var enhetschef
Mona Wennergren Nilsson och skolkurator Ursula Franzke. J. vidhöll då vad
hon tidigare uppgett vid samtal med Franzke. J. underströk ytterligare svårig-
heterna att leva tillsammans med modern och dennes make. Hon framförde,
att hon avsåg flytta till sin far. J. värdjade till Wennergren Nilsson och

Franzke att inte underrätta modern om samtalet då hon kände stark oro för vad som skulle bli följden. 1999/2000:JO1

Efter detta samtal beslutade Wennergren Nilsson att tilldela ungdomssekreterare Anna-Carin Paulin ärendet för handläggning.

1998-01-30 hölls nästa samtal med J. Närvarande var, förutom ungdomssek. Anna-Carin Paulin, J:s fars hustru Eva D. J. uppgav, att hon kände starkt stöd av Eva D. J. underströk då igen sin avsikt att flytta till sin far. Hon betonade igen sina svårigheter att leva tillsammans med sin mor och redogjorde för händelser i hemmet, som inneburit såväl psykisk som fysisk misshandel. J. underrättades om att kontakt måste tas med hennes föräldrar i frågan.

1998-02-02 hölls samtal med J:s far Thomas D. Därvid framkom att han och Viveka N. H. har gemensam vårdnad om J. Thomas D. har haft viss kännedom om J:s hemförhållanden och han har bestämt att dottern kan bosätta sig hos honom om hon så önskar.

1998-02-03 tillställdes Viveka N. H. ett brev från Socialnämnden där hon underrättades om Socialnämndens syn på vad som förevarit.

1998-02-05 flyttar J. till sin far. Samtidigt under eftermiddagen anländer ovan nämnda brev till Viveka N. H.

1998-02-06 hölls samtal med Viveka N. H., som i stort avvisade allt vad dottern angett om hemförhållanden. Hon påtalade vidare en rad brister i Thomas D:s förhållanden. Dessa var ägnade att ifrågasätta hans förutsättningar att ge J. ett gott hem.

1998-02-09 samtalade enhetschef Mona Wennergren Nilsson med makarna H. om J:s situation. Då deltog också J. och Eva D.

1998-02-10 och 02-11 hölls samtal mellan handläggare och Anders H. som framför stark kritik mot handläggningen och tillbakavisar påståendena från J. om missförhållanden i hemmet.

1998-02-12 gjordes ett hembesök hos makarna H. Även skolkuratorn var närvarande då.

1998-02-12 hölls samtal med J:s far Thomas D.

1998-02-16 hölls samtal med J. Hon berättar ånyo om missförhållanden i hemmet och sin beslutsamhet att bo hos fadern.

1998-02-20 hölls samtal med makarna D. om J:s förhållanden. D. redogör bl.a. för att han delvis haft kännedom om J:s relationer med sin mor.

1998-02-20 hölls samtal med J.

1998-02-22 påtalar makarna H. missförhållanden i handläggningen till JO.

Kommentarer till makarna H:s anmälan

1. Handläggarnas samtal med J. innan makarna H. underrättades.

I socialnämndens skyldigheter ligger att utreda om underåriga lever under bristfälliga hemförhållanden. Av detta följer, att socialnämnden måste kunna ta emot anmälningar om sådana förhållanden. Socialnämnden måste också ha möjlighet inleda utredning om underårigs hemförhållanden med samtal med den underåriga utan föräldrars hörande. Detta blir särskilt tydligt i fall som detta, då uppgifter framkommit från den underåriga själv om allvarliga missförhållanden inkl. misshandel. Vad som förevarit innan föräldrarna kontaktades var två samtal mellan J. och socialnämndens handläggare. Samtal där J. skildrade betydande missförhållanden i hemmet och att hon avsåg flytta till sin far. Vidare ett samtal med J:s far för bl.a. bekräftelse av J:s möjligheter såväl juridiskt som praktiskt att flytta till honom. Allt under en tidsrymd av ca 14 dagar efter anmälan. Med tanke på allvaret i redogörelsen av J:s hemsituation var det inte bara försvarbart utan enda möjliga handlingsvägen att avvakta med föräldrakontakten till dess J. kände trygghet. Det bedömdes

viktigt att en strategi för den frågan fanns innan samtal med J:s mor kunde inledas. I och med att J. tillsammans med sin far bestämde, att hon skulle flytta till honom, löstes den frågan. 1999/2000:JO1

2. Socialnämndens beslut att placera J. hos hennes far Thomas D.

Socialnämnden har inte placerat J. hos sin far. Thomas D. och Viveka N. H. har gemensam vårdnad om J. Det innebär att det är en fråga för J:s föräldrar att tillsammans med henne bestämma var hon skall ha sitt huvudsakliga boende. J. och hennes far bestämde ensidigt att J. skulle flytta till honom när han blev klar över att J. önskade det och anledningen därtill. Frågan om hur D. och N. H. och J. vill lösa boendefrågan ligger utanför socialnämndens beslutsområde. Att sedan J:s flytt underlättade ärendets fortsatta handläggning (i vart fall i ett kortare perspektiv) är en annan sak. Flytten innebar, att J:s oro för sin trygghet löstes. J. kände stark rädsla, även fysiskt, inför att hennes mor skulle underrättas om J:s beskrivning av sina hemförhållanden.

3. Makarna H. underrättades om J:s flytt per brev.

När socialnämnden kommer in i känsliga skeenden i familjers liv och får kännedom om för enskilda svåra frågor bör socialnämndens kontakter ske på ett taktfullt sätt, som visar respekt och förståelse. Ofta kan en personlig kontakt vara att föredra. En förstaunderrättelse, om att ens barn under en tid flyttat hemifrån, bör inte ske per brev. Avsikten med brevet, som skickades till J:s mor, var inte att vara en sådan förstaunderrättelse. Thomas D. som J:s far, hade ansvar för att underrätta J:s mor om att han och J. avsåg förändra J:s boende. Informationsutbyten i samband med ageranden, som föräldrar gör inom ramen för en gemensam vårdnad, är primärt deras ansvar. Att så inte skedde i detta fall ligger utanför socialtjänstens kontroll. Därmed kom brevet att få en större betydelse än dess avsikt var. Brevet var primärt ett erbjudande om tid för att diskutera J:s situation.

Brevet skickades inte med B-post.

Den felaktiga namnadresseringen var ett beklagligt misstag av handläggaren. Denne har redogjort för anledningen därtill för Viveka N. H. och framfört ursäkter.

4. Innan beslut om flytt av J. togs, kontrollerades inte J:s uppgifter.

Beslut i egentlig mening om flytt av J. har inte tagits. Att J. flyttat är en överenskommelse, som J. gjort med sin far, inom ramen för den gemensamma vårdnad, som han och Viveka N. H. har om J. Socialnämnden har därmed ingen skyldighet att kontrollera J:s redogörelse innan hon och fadern genomför sin överenskommelse. Vad socialnämndens handläggare hade för bedömningsunderlag för omdömen om J:s trovärdighet i uppgifter var:

- A. J:s egen berättelse och dess trovärdighet.
- B. Skolkurators omdöme om trovärdigheten i J:s redogörelse.
- C. J:s fars delvisa bekräftelse av J:s redogörelse.

Att sedan socialnämndens handläggare haft kännedom om och inte motarbetat överenskommelsen mellan J. och fadern förändrar inte bedömningen av socialnämndens skyldigheter. J:s uppgifter har sedan inom ramen för § 50-utredningen gått igenom med J:s föräldrar och hennes styvfar. Alla har getts utrymme att kommentera uppgifterna.

Allmänna synpunkter, slutbedömning

Socialnämndens agerande i ärendet har präglats av en respekt för J. som individ. Hennes trygghet har varit det viktiga i arbetet. Detta har medfört att J:s mor under en tid av socialtjänstens kontakter med J. känt sig förbigången

och att hon varit utan möjligheter att påverka skeendet. Detta har varit oundvikligt utifrån två utgångspunkter. Dels respekten för J. och trovärdigheten i de uppgifter hon lämnade, dels att J. tillsammans med sin far fattat beslut om och genomfört förändringar i J:s boende utan att samråda med modern. Det är alltid beklagligt när en förälder känner sig åsidosatt och inte respekterad av socialtjänsten i ett barnärende. I detta fall har dock J:s intressen fått företräde framför J:s mors informationsintresse.

Utredningsarbetet har sedan fullföljts. J. kommer att ha kvar viss kontakt med handläggare och från socialtjänsten finns ett ständigt gällande erbjudande om stöd med relationen mellan J. och hennes mor och styvfar.

Utifrån allvaret i den anmälan som gjorts av J:s hemförhållanden först från skolkurator och sedan från J. måste handläggarna anses ha närmat sig ärendet på ett socialrättsligt riktigt sätt. Vidare har de strävat efter en metodmässig och etiskt korrekt handlingslinje med respekt för alla parter. Det handlade ju om en 14-åring som trovärdigt förmedlade uppgifter om allvarliga övergrepp (fysiskt och psykiskt) i hemmet. Dessa etiska och metodmässiga krav måste anses väl ha uppnåtts.

Viveka N. H. och Anders H. yttrade sig över socialnämndens remissvar.

JO André anförde i beslut den 26 maj 1999 följande.

Skolkuratorns anmälan

Enligt 12 § socialtjänstlagen (1980:620), SoL, skall socialnämnden verka för att barn och ungdom växer upp under goda och trygga förhållanden. Nämnden skall bl.a. i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver.

Socialnämnden skall enligt 50 § SoL utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.

Myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten är skyldiga att genast till socialnämnden anmäla om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Detta gäller även dem som är anställda hos sådana myndigheter (71 § andra stycket SoL).

Anmälningsplikten enligt 71 § andra stycket SoL förutsätter inte att det är klarlagt att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Även uppgifter som är svårbedömda eller obestyrkta skall alltså anmälas, om de tyder på att ett barn kan vara i behov av stöd eller hjälp från socialnämndens sida. Efter att en anmälan har gjorts ankommer det på socialnämnden att undersöka vilken grund som kan finnas för uppgiften och utreda eventuellt behov av åtgärder.

De uppgifter som J. lämnade till skolkuratoren var sådana att denna hade skyldighet att göra en anmälan till socialnämnden. Någon kritik kan inte heller riktas mot nämnden för att den beslutade att enligt 50 § SoL inleda en utredning rörande J:s förhållanden.

Underrättelse om att en barnavårdsutredning påbörjats

1999/2000:JO1

När en utredning om socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd eller stöd inleds skall, enligt 50 a § tredje stycket SoL, den som berörs av utredningen underrättas härom. Det anges inte närmare med vilken skyndsamhet en underrättelse till berörda skall ske. Några vägledande uttalanden härom i lagens förarbeten finns inte heller. Det får emellertid anses ligga i sakens natur att en underrättelse till t.ex. berörda föräldrar om en påbörjad barnavårdsutredning i normalfallet skall ske utan onödigt dröjsmål.

Socialnämnden har i sitt remissvar angett att nämnden måste ha möjlighet att inleda utredning om underårigs förhållanden utan att vårdnadshavare underrättas och att detta blir särskilt tydligt i ett fall som det förevarande då uppgifter framkommit från den underårige själv om missförhållanden avseende bl.a. misshandel i hemmet. Jag delar socialnämndens uppfattning såtillvida att det i vissa speciella fall kan finnas situationer då nämnden kan avvakta något med att informera en vårdnadshavare om att en utredning har påbörjats. Det får emellertid aldrig bli fråga om någon längre tid som vårdnadshavare hålls ovetande om en pågående utredning och det måste finnas goda skäl till varför så sker.

Utredningen inleddes den 22 januari 1998. Viveka N. H. upplystes inte om detta förrän hon mottog ett brev från socialförvaltningen den 5 februari 1998. Anledningen var, såvitt har framkommit, bl.a. att J. starkt hade motsatt sig att socialförvaltningen skulle underrätta modern om hennes besök vid förvaltningen. Jag har viss förståelse för att förvaltningen ville tillgodose flickans önskemål. Vidare kan inte bortses från det som nämnden i övrigt har anfört som skäl för att avvakta med att ta kontakt med modern. De ställningstaganden som nämnden måste göra i en situation som den som förelåg är sällan enkla och handläggarna har haft att väga olika intressen mot varandra. Man kan diskutera den bedömning som handläggarna gjorde. Omständigheterna är dock inte sådana att jag vill rikta någon kritik mot deras agerande.

Utformningen av brevet den 3 februari 1998

Socialnämnden har i sitt remissvar uppgett att avsikten med att sända brevet inte var att underrätta J:s mor om att J. hade flyttat hem till sin far. Nämnden har vidare anfört att frågan om hur J:s föräldrar ville lösa boendefrågan för J. ligger utanför socialnämndens beslutsområde.

Jag anser att brevet har fått en olämplig utformning. Det ger sken av att det är socialnämnden som har beslutat om var J. skulle bo. Jag har full förståelse för att Viveka N. H. uppfattat brevet på det sätt som hon beskrivit. Jag erinrar därför socialnämnden om att det är väsentligt att en myndighet i möjligaste mån uttrycker sig på ett sätt som inte ger utrymme för ett sådant missförstånd.

Handläggning av ett ärende rörande återbetalning av bistånd 1999/2000:JO1

(Dnr 768-1998)

Makarna K.P. och A.P. beviljades i januari 1997 bistånd avseende bl.a. hyra för februari 1997. De medel som var avsedda för hyra kom emellertid att användas till annat och i mars 1997 kontaktade A.P. förvaltningen och upp-gav att ”de hade stora svårigheter att klara februarihyran” och ”önskade hjälp med återbetalning”. Med anledning härav beslutade handläggaren den 24 mars 1997 att bevilja bistånd ”mot återbetalning”.

I en anmälan till JO klagade K.P. och A.P. på Husie stadsdelsnämnd i Malmö kommun. De ifrågasatte bl.a. om nämnden haft rätt att dra av 500 kr i månaden från det bistånd som de beviljades under tiden april–november 1997.

Anmälan remitterades till Husie stadsdelsnämnd i Malmö kommun för utredning och yttrande. Nämnden anförde i ett remissvar följande.

Paret P. erhöll ekonomiskt bistånd till sin försörjning 1997-01-25–1997-02-24. I biståndet ingick kostnader för februarihyra 1997.

1997-03-03 besöker makarna P. socialbyrån. K. uppger som skäl för att ej ha inbetalt beviljad februarihyra att medlen 3.935 kr har använts till alkohol.

1997-03-24 kontaktar A.P. per telefon och uppger att hon ser stora svårigheter med att klara februarihyra. Med anledning av att A.P. ska påbörja studier beviljas februarihyra som utbetalas direkt till hyresvärderna. A.P. anser att 500 kr/månaden är en skälig summa att återbetala.

A.P. har vid denna tidpunkt en planering att påbörja studier för att underlätta sina möjligheter att få tillträde till arbetsmarknaden.

Första avdraget gjordes under perioden 1997-04-25–1997-05-24 och återbetalningen var tillfullo gjord vid utbetalningen av bistånd 1997-11-25.

K.P. och A.P. har rätt i att någon handling ej undertecknades om återbetalning. Det har endast skett en muntlig överenskommelse med A.P. för att undanröja hinder för paret P. att ej komma igång med de aktiviteter som på sikt skulle göra dem självförsörjande. Hustrun skulle påbörja studier och maken som vid denna tidpunkt var sjukskriven har haft planer på att ta taxikort.

K.P. och A.P. yttrade sig över remissvaret. De tillbakavisade bl.a. nämndens uppgift om att en del av biståndet för februari 1997 skulle ha använts till alkohol. De gjorde också gällande att A.P. inte träffat någon muntlig överenskommelse angående återbetalning på det sätt som förvaltningen påstått.

JO tog del av socialförvaltningens akt i ärendet.

I ett beslut den 15 juni 1999 anförde *JO André* följande.

I 6–6 h §§ socialtjänstlagen (1980:620), SoL, finns bestämmelser om rätten till bistånd. I 33 och 33 a §§ SoL finns bestämmelser om återkrav av bistånd. Dessa regler infördes den 1 januari 1998. Vid den tid som är aktuell i förevarande ärende gällde följande.

Enligt 6 § SoL hade den enskilde rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och livsföring i övrigt, om hans behov inte kunde tillgodoses på

annat sätt. Den enskilde skulle genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. 1999/2000:JO1

Socialnämnden hade enligt 5 § SoL också ett övergripande ansvar när det gällde ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behövde det. Med stöd av denna bestämmelse kunde socialnämnden bidra med ekonomiska insatser som framstod som ändamålsenliga, men som socialtjänsten i och för sig inte var skyldig att svara för inom ramen för bistånd enligt 6 § SoL.

Enligt 33 § första stycket SoL fick socialnämnden återkräva ekonomisk hjälp som den enskilde hade erhållit enligt 6 § SoL endast om den hade lämnats som förskott på en förmån eller ersättning eller till den som var indragen i arbetskonflikt. Hade ekonomisk hjälp lämnats i annat fall än som avsågs i 6 § SoL, fick socialnämnden återkräva hjälpen, om den hade getts under villkor om återbetalning (33 § andra stycket SoL).

Enligt 36 § första stycket SoL kunde socialnämnden föra talan bl.a. om ersättning som en enskild inte betalade godvilligt för ekonomisk hjälp som avsågs i 33 § SoL. Talan skulle väckas hos länsrätten. Nämndens talan fick inte enligt bestämmelsens andra stycke bifallas om den ersättningsskyldige genom att återbetala kostnaden eller en del av denna kunde antas bli ur stånd att klara sin försörjning eller sin dagliga livsföring i övrigt eller annars synnerliga skäl talade mot bifall till ersättningsanspråket.

Av nämndens beslut den 24 mars 1997 framgår inte om A.P:s framställning om förnyat bistånd avseende hyra för februari 1997 beviljades med stöd av 5 § eller 6 § SoL. Nämnden har inte heller berört frågan i sitt yttrande till JO. Eftersom möjligheten att återkräva bistånd som den enskilde erhållit enligt 6 § SoL endast kunde bli aktuell om hjälpen utgjorde förskott på en förmån eller annan ersättning (33 § första stycket SoL) är det emellertid mindre sannolikt att beslutet meddelades enligt 6 § SoL. Enligt 33 § andra stycket SoL fick bistånd som utgått i annat fall än enligt 6 § SoL däremot återkrävas om det hade getts med villkor om återbetalning. Det ligger således närmast till hands att anta att biståndet beviljades med stöd av 5 § SoL. Det är inte tillfredsställande att det inte framgår av akten om ansökan avsåg bistånd enligt 5 § eller 6 § SoL och med stöd av vilken bestämmelse som biståndet utgick. Eftersom nämndens möjligheter att återkräva det beviljade biståndet var beroende av vilken bestämmelse som tillämpades borde detta ha framgått av beslutet. Härutöver kommer att frågan om vilken bestämmelse som tillämpats också haft betydelse för den enskildes möjlighet att överklaga beslutet (jfr JO:s ämbetsberättelse 1990/91 s. 185).

I det följande utgår jag från att nämndens beslut fattades enligt 5 § SoL. Den hjälp som beviljats med återbetalningsvillkor är närmast att betrakta som ett lån som skulle avbetalas genom avräkning på det ekonomiska bistånd som fortsättningsvis skulle utgå. För att 33 § andra stycket SoL skall kunna tillämpas måste den enskilde, när hjälpen lämnas, underrättas om sin återbetalningsskyldighet. Även om A.P. numera hävdar att någon överenskommelse inte träffats mellan henne och förvaltningen om återbetalning, anser jag att allt talar för att A.P. varit införstådd med villkoret om återbetalning och att förvaltningen haft fog för sin uppfattning att A.P., när biståndet beviljades, samtyckte till att förvaltningen verkställde återbetal-

ningen på det sätt som skedde. Jag konstaterar dock att K.P. inte synes ha informerats om villkoret om återbetalning, trots att det bistånd som beviljats med sådant villkor avsåg även honom och trots att återbetalningen skulle ske genom avdrag på kommande bistånd som avsåg båda makarna. Härav följer att det av formella skäl inte funnits förutsättningar för att tillämpa återkravsbestämmelsen på det sätt som nämnden har gjort.

Även om nämnden således i formellt hänseende varit förhindrad att kräva tillbaka de medel som beviljats genom beslutet den 24 mars 1997, vill jag med anledning av nämndens handläggning av ärendet framhålla följande vad gäller det praktiska förfarandet vid återkrav (se även Norström–Thunved, Nya sociallagarna, 10 uppl. s. 117 f. resp. 12 uppl. s. 133 f.).

När socialnämnden beviljar bistånd som förskott på en förmån eller mot återbetalningsskyldighet förekommer det att den enskilde utfärdar en fullmakt som innebär att förvaltningen får uppbära ersättning från t.ex. försäkringskassan eller från bidragstagarens arbetsgivare. Användandet av sådana fullmakter kan vara komplicerat, särskilt när fullmakten avser lön. En fordran på lön kan nämligen inte överlåtas. Vid varje utbetalningsstillfälle måste socialnämnden därför kontakta den enskilde och inhämta dennes samtycke till att nämnden använder fullmakten. Om den enskilde motsätter sig detta kan nämnden, trots att den har en fullmakt, inte uppbära lönen (se prop. 1979/80:1, Del A, s. 545).

Rätten till bistånd är en social förmån som den enskilde inte kan överlåta eller med bindande verkan avstå ifrån. Det synsätt som man skall anlägga på fullmakter avseende lön bör enligt min mening gälla även med avseende på ett samtycke av det slag som är aktuellt i förevarande fall. Härav följer att det är angeläget att nämnden fortlöpande under återbetalningstiden håller sig underrättad om huruvida den betalningsskyldige fortfarande samtycker till att återbetalningen verkställs. Nämnden kan därvid inte göra ett avdrag på det bistånd som den enskilde är berättigad till om den enskilde motsätter sig detta. För det fall att nämnden anser att ett bidrag skall återbetalas men det inte går att nå en frivillig uppgörelse kan nämnden få igenom sina krav endast genom att väcka talan hos länsrätten om återbetalning (36 § SoL).

Jag vill i sammanhanget framhålla att nämnden, oavsett den enskildes samtycke, inte får vidhålla sitt krav om detta leder till att den enskilde kommer att sakna medel för sin eller sin familjs försörjning. Om nämnden kommer fram till att så är fallet måste kravet på återbetalning vila tills vidare.

En mor hade rest med sitt barn till Frankrike. Fråga om socialnämnden kunde omhänderta barnet enligt 6 § LVU för att återföra barnet till Sverige. Även frågor om formen för återkallande av ett beslut om omhändertagande enligt 6 § LVU, dokumentation, m. m.

(Dnr 2443-1997)

Anne A. och Bertil B. hade ett förhållande med varandra under åren 1990–1992. De har tillsammans sonen Oskar, född 1991. Anne A. hade vårdnaden om Oskar under den i ärendet aktuella tiden (*namnen på de berörda enskilda personerna har fingerats*).

Anne A. träffade Egon C. någon gång under 1994–1995. I september 1995 reste Anne A. och Egon C. tillsammans med Oskar till Frankrike. De kom att stanna utomlands, i första hand i Frankrike, fram till slutet av 1996 då de återkom till Sverige.

I en anmälan till JO klagade Anne A. och Egon C. på Socialnämnden i Falu kommun och tjänstemän vid nämndens förvaltning. De anförde bl.a. att nämnden i oktober 1995 försökte att föra Oskar tillbaka till Sverige mot deras vilja, att felaktiga och kränkande uppgifter spritts om dem och att nämnden senare har undanhållit handlingar för dem rörande vad som förekom under hösten 1995.

Föredraganden inhämtade per telefon upplysningar från socialförvaltningen i Falu kommun. Dessutom inlånades och granskades bl.a. en vårdnadsutredning som utförts beträffande Oskar vid socialförvaltningen i Falu kommun under 1996. Därefter remitterades anmälan till socialförvaltningen för upplysningar om vilka kontakter som förvaltningen haft rörande Oskar under tiden från september 1995 till januari 1996. I remissen angavs att förvaltningen även skulle redogöra för huruvida eventuella kontakter hade dokumenterats.

I ett remissvar anförde avdelningschefen Göran Rosenström, socialförvaltningen i Falu kommun, bl.a. följande.

Som remissvar sänder socialförvaltningen en kopia på internutredning rörande May Asplund daterad 1995-11-27. Vidare bifogas socialchefens beslut 1995-12-15 angående disciplinära åtgärder för Asplund, samt temporär arbetsinstruktion 1995-12-08 för Asplund, beslutad av avd.chefen.

Internutredningen bör ge JO svar på merparten av de frågor som ställs.

I internutredningen fanns en redogörelse för händelseförloppet. Av den framgick att Bertil B. den 12 oktober 1995 hade kontakt med socialsekreteraren May Asplund, socialförvaltningen i Falu kommun. Han framförde till henne synpunkter på bl.a. Oskars förhållanden hos Anne A. Av redogörelsen framgick även bl.a. följande.

Fadern återkom 1995-10-16 och hade då bestämt sig för att åka ner till Frankrike, vilket han också gjorde i sällskap med Oskars moster och hennes sambo. Avsikten var att söka finna modern och Oskar och eventuellt få dom med sig hem.

Samma dag gör May Asplund en polisanmälan i socialtjänstens i Falu kommun namn och efterlyser Oskar och hans mor som försvunna i Frankrike och begär eftersökning.

1995-10-19 åker fadern, Oskars moster och hennes manliga sällskap till Frankrike och hittar Oskar och hans mor. Fadern får också umgänge med barnet och får ha Oskar hos sig så länge de är kvar i Frankrike.

1995-10-23 vänder sig fadern till svenska konsulatet i Nice och vill få ett pass utfärdat till Oskar i avsikt att ta sonen med sig till Sverige. May Asplund kontaktas nu av UD och frågan om vårdnaden av Oskar diskuteras eftersom UD inte har kunnat finna någon dom som utvisar att fadern har vårdnaden om barnet. UD efterlyser en handling från socialtjänsten i Falun som utvisar att pass för barnet skall utfärdas mot vårdnadshavarens vilja. May Asplund föreslår ett LVU-beslut om omedelbart omhändertagande. May Asplund tar kontakt med barn- och ungdomsgruppen, Lena Cronqvist och Monica Eskola, och föredrar ärendet. Ordförande informeras sedan av Lena Cronqvist och beslut om LVU tas och faxas till UD.

1995-10-24 återkommer UD till May Asplund och förklarar sig inte kunna använda beslutet om omedelbart omhändertagande. May Asplund kontaktar då ordförande och förklarar situationen och föreslår ordförande att utfärda ett intyg. Ordförande vägrar detta.

1995-10-25 Samråd på socialchefens rum mellan socialchefen, ordförande, avd.chef på individ- och familjeomsorgens avd., 1:e soc.sekr. för familjerättsgruppen och May Asplund. May Asplund fräntas ansvaret för ärendets fortsatta handläggning.

I socialförvaltningens remissvar tillade Göran Rosenström följande.

Det står utom allt tvivel att handläggaren Asplund begått fel i handläggningen, främst i relation till förvaltningens delegationsordning. Socialförvaltningen har med anledning av detta vidtagit nödvändiga åtgärder i personalärendet.

Ärendet handlades som ett rådgivningsärende och dokumenterades därför ej. Av detta följer att någon dokumenterad bedömning i ärendet ej heller föreligger fram till 1996-01-17.

1996-01-17 gav Falu tingsrätt socialnämnden i uppdrag att verkställa vårdnadsutredning i ärendet.

I socialförvaltningens internutredning anfördes under rubriken sammanfattning och bedömning följande.

Utredningen har till uppgift att avgöra huruvida May Asplund i "Frankrikeärendet" gjort sig skyldig till felaktigheter i handläggning av sådan art att skäl för åtgärder från arbetsgivarens sida föreligger. Någon faktisk skada kan inte sägas ha uppstått men risken för skada har varit uppenbar både för enskilda personer, fadern, modern och barnet, samt för socialtjänsten i Falu kommun. Här finns också medansvariga i form av socialsekreterarna Lena Cronqvist och Monica Eskola som borde ha förvissat sig om att grunder för ett beslut enligt LVU förelåg.

May Asplund har i Frankrike-ärendet överskridit sina befogenheter genom att hon i socialtjänstens namn gjort en polisanmälan. Socialtjänsten hade i det läget fortfarande enbart en rådgivande roll och formellt var inte ärendet anhängiggjort enligt § 50 socialtjänstlagen. Ansvaret i detta läge åvilade fadern och svägerskan om de var oroliga för barnet och hans mor.

May Asplund borde, för att kunna agera, ha fört upp fråga om § 50-utredning till arbetsledningen i det skede som uppstod när fadern återkom 1995-10-16, och i det sammanhanget skulle ärendet ha överlämnats till barn- och ungdomsgruppen där det hör hemma enl. socialförvaltningens rutiner.

May Asplund har själv i samtalet erkänt att hon nu i efterhand inser detta och både hon och hörda personer har tydligt framhållit att rutinerna i detta sammanhang är tydliga och kända.

Hon förefaller enligt i ärendet hörda personer ha problem med att iakttä den skyldighet om objektivitet som tjänsteman i myndighetsutövande ställning är skyldig att iakttä.

— — —

Av i ärendet hörda personer framställs May Asplund som en person som vill väl men i sitt engagemang lätt hamnar fel. Vill handla och på så sätt trygga "sina" klienter som uppenbart får stort förtroende för henne.

I Frankrike-ärendet gör utredaren alltså den bedömningen att May Asplund överskred sina befogenheter genom att trots att inte ärendet var anhängiggjort ändå agera som om det var det. Hon har i socialtjänstens namn inlämnat en polisanmälan i syfte att efterlysa personer i annat land. Hon har vidare genom lämnande av okontrollerade uppgifter försökt få till stånd att ett pass utfärdades utan vårdnadshavarens godkännande och i det sammanhanget också bidragit till att ett felaktigt beslut om omedelbart omhändertagande enligt LVU fattades. Detta kunde ha medfört skada för enskilda personer och socialtjänsten. May Asplund har själv erkänt att hon i efterhand inser att hon handlat fel.

Från socialförvaltningen inlämnades beslutet den 23 oktober 1995 att omhänderta Oskar enligt 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).

Mot bakgrund av vad som hade kommit fram beslutades att inhämta utredning och yttrande från Socialnämnden i Falu kommun. I remissen till nämnden anfördes följande.

Utredningen bör särskilt belysa huruvida det förelåg skäl att omhänderta Oskar enligt 6 § LVU, huruvida det fattades något beslut om att omhändertagandet skulle upphöra och varför det inte förts några journalanteckningar angående omhändertagandet. Nämnden skall även ange vilka åtgärder som vidtogs med anledning av den polisanmälan som hade gjorts och vilka besked som lämnats till Anne A. och Egon C. med anledning av de frågor som de ställt angående ärendets handläggning.

Nämnden återopade som remissvar en tjänsteskrivelse upprättad av socialchefen Ulf Johansson och utredningssekreteraren Bror Johansson vari bl.a. följande anfördes.

Socialförvaltningen ser allvarligt på de fel som gjorts i handläggningen. Någon utredning jml. socialtjänstlagen § 50 har aldrig genomförts i ärendet. Trots detta inleddes en rad åtgärder, polisanmälan, ordförandebeslut om omhändertagande enligt LVU och kontakter med UD. Samtliga åtgärder igångsatta av en person, May Asplund, varvid flera andra tjänstemän liksom ordförande drogs in i skeendet innan det stoppades.

Kort beskrivning av händelseförloppet:

May Asplund hade för rådgivning kontaktats av Oskars far och moster som uttryckte oro för att sonen/systersonen förts ut ur landet och att man inte hört något från honom på två månader. Oron ökade och till sist bestämde sig fadern för att resa till Frankrike och söka upp sonen. May Asplund hävdar att hon avrått från detta medan fadern hävdar att han uppmuntrades av May att göra detta, ord står mot ord, och någon klarhet har ej gått att få i detta.

Trots att ärendet fortfarande betraktades som ett rådgivningsärende vidtar May Asplund 1995-10-16 åtgärder av icke rådgivande karaktär i ärendet

genom att vända sig till polisen och efterlysa paret och sonen i Frankrike. Detta sker på initiativ av May utan arbetsledningens vetskap och gjordes enligt hennes egna uppgifter därför att föräldrarna uttryckte stark oro över att inget hörts från paret Anne A./Egon C. och sonen.

May Asplund har ej beslutsrätt att göra polisanmälan. Rutiner finns för hur en polisanmälan ska gå till och de har ytterligare skärpts efter det inträffade. Frågan man kan ställa sig är hur polismyndigheten utan kontroll tar emot och verkställer en polisanmälan. Vid kontakt med polismyndigheten, när uppgift om polisanmälan kom till ledningens kännedom, uppges att efterlysningen aldrig verkställdes och uppgifterna som May Asplund själv lämnat både till UD och socialnämndens ordförande om att Egon C. skulle vara efterspanad av Interpol stämmer inte.

Den 23 oktober 1995 kontaktas May Asplund åter av fadern som då befinner sig i Frankrike och har sonen hos sig. Han begär hjälp av May Asplund att ta fram ett intyg för att kunna ordna pass till sonen för att kunna ta honom med sig till Sverige.

Enligt May Asplund skulle det finnas en dom som utvisade att fadern hade interimistisk vårdnad av sonen, vilket skulle ge honom rätt att söka pass för sonen. Någon sådan interimistisk dom gick inte att finna. Det är i detta sammanhang som frågan om beslut enligt LVU uppstår. Återigen utan utredning och av skäl som inte överensstämmer med lagstiftningen.

Tanken var att ett beslut enligt LVU skulle flytta över vårdnadsansvaret till socialnämnden som då skulle kunna söka pass för sonen och således hjälpa fadern att få med sig sonen ur landet. I sammanhanget görs antagandet att det föreligger påtaglig risk för barnet, dock inte grundad på någon saklig bedömning utan mera sett i förebyggande syfte eftersom det misstänktes att barnets förhållande hos modern och hennes sambo var olämpligt. Allt enbart grundat på de uppgifter fadern lämnat till May Asplund. I detta läge kontaktas ordförande som får ärendet föredraget för sig för att fatta beslut om omedelbart omhändertagande enligt LVU. För första gången blir ett ärende anhängiggjort men tyvärr sker inte detta formellt på rätt sätt varför heller ingen dokumentation föreligger.

Ordförande fattade således beslut om omhändertagande enligt § 6 LVU på bristfälligt, felaktigt och vilseledande underlag. Detta sker på kvällen den 23 oktober.

Så snart det blir känt för socialförvaltningens ledning påföljande dag stoppas handläggningen av ärendet och beslutet enligt LVU hinner aldrig verkställas. Kontakter tas med UD och Polismyndigheten i Falun och May Asplund skiljs från ärendet och även från sin tjänst i avvaktan på utredning.

I praktiken återtar ordförande beslutet om omhändertagandet men formellt missas att anmäla ärendet till socialnämnden för återtagande, vilket skulle ha gjorts. I övrigt beträffande ordförandes egen bild av händelseförloppet hänvisas till Internutredningen avs. May Asplund, sidan 8 (här utelämnad).

Beträffande frågor kring dokumentation om Anne A. och sonen utöver det som aktualiseras i JO-anmälan kan noteras att Anne A. förekommer i handlingar avseende vårdnadstvist och umgängestvist med fadern till Oskar både före och efter den i JO-anmälan aktuella tidsperioden. Eftersom det förelåg en tvist i umgängesfrågan kan en del av faderns oro för sonen då han "försvann" till Frankrike förklaras. Det är dock inte acceptabelt att en tjänsteman inom socialtjänsten agerar på det sätt som skedde enbart på uppgifter från en part och på så lösa grunder som skett i detta fall.

Som svar på JO:s frågor kan följande anföras:

1. Förelåg skäl för omhändertagande av Oskar?

Svar: Nej. Giltiga skäl och utredningsunderlag som ger stöd för LVU förelåg ej. Syftet tycks uteslutande ha varit att ordna pass för Oskar på detta sätt. Ordförande bibringades dock uppfattningen att det förelåg en påtaglig risk för barnet om det tvingades stanna hos modern i Frankrike.

2. Fattades något beslut att omhändertagande skulle upphöra?

Svar: Nej, inte formellt. Beslutet verkställdes inte men beslut om upphörande av LVU glömdes bort i den situation som uppstod.

3. Varför fördes inga journalanteckningar?

Svar: Av samma skäl som ovan. Eftersom LVU ej var tillämplig och ordförandes beslut i praktiken återtogs fördes inga journalanteckningar. Formellt ansågs inget ärende föreligga men i efterhand kan konstateras att det givetvis förelåg ett sådant genom de åtgärder som vidtogs.

4. Vilka åtgärder vidtogs med anledning av polisanmälan?

Svar: Polisanmälan var ej känd för förvaltningen förrän den 23 oktober varvid kontakt togs telefonledes med polismyndigheten för att återkalla den. Här måste återigen betonas att allt som hände före den 23 oktober var på en tjänstemans initiativ mot alla rutiner och utan att vederbörande hade delegationsrätt att fatta sådant beslut. Tyvärr kontrollerades inte detta av polismyndigheten, vilket normalt sker vid andra tillfällen. Efterlysningen hade dock enligt uppgift inte gått i verkställighet.

5. Vilka besked har lämnats till paret Anne A. och Egon C. med anledning av de frågor de ställer i skrivelse till JO?

Svar: Avdelningschefen för individ- och familjeomsorgsavdelningen Ulf Johansson kontaktades i mars 1997 av Egon C. som ville få sig tillsänd alla handlingar där han fanns omnämnd. Uppgiften i paret Anne A:s/Egon C:s brev att de har fått uppgifterna om att dokumentation saknas i ärendet vid kontakt med dåvarande socialchefen är felaktig. Det var avdelningschefen Ulf Johansson som kontaktades.

Avdelningschefen uppdrog till en socialsekreterare att gå igenom befintligt aktmaterial om såväl Egon C. som Anne A. Här kan konstateras att det i de handlingar som finns i akterna i socialregistret ej finns något dokumenterat från den tidsperiod, oktober -95-januari-96 som efterfrågas i JO-anmälan sidorna 5-6. Beträffande den polisanmälan som omnämns fanns denna i den akt i förvaltningens allmänna diarium som innehöll materialet kring May Asplunds disciplinärende eftersom den utgjorde en av orsakerna till beslutet om hennes omplacering. I samma akt fanns internutredningen som tillställts JO. Utöver detta finns alltså ingen dokumentation i form av journalanteckningar eller annat för den efterfrågade tidsperioden. I övrigt har den dokumentation som avser Egon C./Anne A. enligt uppgift tillställts dem.

Åtgärder vidtagna för att undvika upprepning av i detta ärende begångna fel:

1. Rutiner för anmälan jml. § 71 socialtjänstlagen har skärpts liksom vilka åtgärder som skall vidtagas med anledning av en sådan. Rutiner omkring detta fanns även 1995 men delvis beroende på nyanställd personal som inte hade inhämtat rutinen fullständigt och delvis beroende på att vederbörande litade på May Asplunds utsago i fallet så kom ärendet att föredras för ordförande på felaktiga grunder.

Fr.o.m. 1 januari 1997 har rutiner kring dokumentation och anmälan jml. § 71 ytterligare skärpts. Som exempel kan nämnas att föredragande för ordförande vid förslag om omedelbart omhändertagande av barn skall vara lägst sektionschef. Oftast förankras förslaget/beslutet dessutom hos den juridiskt sakkunnige (utredningssekreterare Bror Johansson) inom förvaltningen.

2. Inga beslut tas av ordförande om omedelbart omhändertagande utan att extra kontroll, dvs. kontakt med avdelningschef/socialchef/utredningssekreterare, utförts om grunder för omhändertagande föreligger, dvs. "påtaglig risk", specialindikationer, åldersgränser etc. Om detta inträffar under icke kontorstid tas kontakt per telefon.

3. Utbildning om nya socialtjänstlagens bestämmelser avseende § 71- 1999/2000:JO1
anmälan och dokumentation kommer ytterligare att förbättra förhållandena.

Sammanfattande synpunkter:

Socialförvaltningen ser allvarligt på det inträffade och har vidtagit åtgärder för att förstärka rutiner kring dokumentation, mottagande av anmälan enligt § 71 socialtjänstlagen etc. Den tjänsteman som närmast ansvarade för åtgärderna i ärendet Anne A./Egon C. har omplacerats till annan verksamhet i kommunen och har ej längre arbetsuppgifter där möjlighet till liknande misstag kan göras. Ordförande har efter händelsen rutinemässigt vid varje tillfälle noga kontrollerat att skälen för omedelbart omhändertagande av barn föreligger genom diskussioner med arbetsledningen.

Beträffande de brister i dokumentation som föreligger i ärendet kan socialförvaltningen bara bekräfta att här gjordes formella misstag när inte beslutet om omedelbart omhändertagande fördes till socialnämnden för återtagande. Detta kan endast förklaras som olycksfall i arbetet efter det att omhändertagandet i praktiken hade stoppats. Beträffande polisanmälan har den gjorts helt på initiativ av May Asplund som saknat beslutsrätt att göra en sådan och av detta skäl varit föremål för disciplinära åtgärder.

I en bilaga till remissvaret anförde socialnämndens ordförande Renée Andersson följande.

Vid 17-tiden den 23 oktober 1995 kom socialsekreterare Lena Cronqvist och ville diskutera ett omhändertagande enl. LVU. Det gäller ett barn som med sin fader befinner sig i Frankrike och inte kan komma igenom tullen p g a att barnet saknar pass. Pappan har rest till Frankrike för att hämta hem barnet som är där tillsammans med sin mamma och en annan man som är efterlyst av Interpol bl a p g a narkotikabrott och UD säger att om vi kan skriva ut ett LVU på barnet så kan det passera passkontrollen. (Denna information har hon fått av May Asplund.) Det är väldigt bråttom och det är May Asplund som ringt till Lena C. och begärt att hon skall uppsöka mig för att få LVU-underskrift. Lena har också talat med Monika Eskola och de har tillsammans beslutat gå till mig för att få en underskrift. Jag skriver på efter att ha diskuterat frågan med Lena, och jag förlitar mig på att socialsekreterarna som är inblandade är experterna och att de och UD tycker att detta är en möjlig lösning för barnet.

Nästa morgon när jag anländer till socialkontoret går jag direkt och söker upp sektionschefen Jim Salamon och berättar för honom vad som hänt för att försäkra mig om att jag gjorde rätt som litade på socialsekreterarnas omdöme och kunskap då jag är tveksam i ärendet efter att ha tänkt igenom det. Vi stoppar då genast LVU-beslutet som ännu inte har hunnit gå iväg trots att det var så bråttom kvällen innan. LVU-beslutet går alltså inte vidare utan stannar här.

På eftermiddagen tar May Asplund direkt kontakt med mig och nu vill hon att jag skall skriva under ett intyg som hon har som skall göra det möjligt för pojken att passera utan pass, och hon säger att detta har också UD rätt henne att göra. Jag begär då att May Asplund skall komma upp till mig med akten och jag vill få en komplett information. Samtidigt tar jag kontakt med socialchefen och sektionschefen för Individ- och familjeomsorgen och efter att ha pratat med dem meddelar jag May att hädanefter får hon vända sig till sektionschefen för Individ- och familjeomsorgen i ärendet och jag kommer bara att fatta beslut eller skriva under något efter att ha rådgjort med honom.

Vid en träff på socialchefens kontor senare på dagen tillsammans med May Asplund, socialchefen, avdelningschefen för Individ- och familjeomsorgen och Mays närmaste chef säger jag till May att jag känner mig lurad av henne och undrar om hon förstår det och det svarar hon att hon förstår.

Denna dag talar jag också med avdelningschefen på Individ- och familjeomsorgen och vi kommer överens om att handläggarna på avdelningen får gå till honom eller till utredningssekreteraren först innan jag skriver på några beslut eftersom jag känner mig osäker på socialsekreterarna och vill ha någon jag kan lita på för diskussion och förankring innan jag skriver på LVU eller LVM. Jag anser att det är socialtjänstens folk som är experterna och jag känner mig nu så tveksam när det gäller detta att de personer jag har förtroende för är avdelningschefen och utredningssekreteraren. Detta händer under mitt första år som ordförande i socialnämnden och efter detta har utredningssekreteraren och jag arbetat fram en rutin som vi arbetar efter dvs. så fort jag känner mig tveksam i ett ärende tar jag kontakt med honom för diskussion, och detta sätt att arbeta på har visat sig vara mycket bra.

Egon C. yttrade sig över vad som anförts i remissvaret.

JO beredde May Asplund tillfälle att inkomma med synpunkter på utredningen eftersom den berörde henne och hon enligt vad som kommit fram inte medverkat när socialnämnden avgav sitt remissvar. I en skrivelse anförde hon följande.

Jag har synpunkter på anmälan 2443-97. Eftersom jag inte tidigare fått någon form av information när det gäller detta ärende tidigare, ser jag det som positivt att även jag får lämna synpunkter på vad som skett. Jag har heller inte fått någon kopia på internutredningen.

För det första har jag aldrig diskuterat Egon C:s/Anne A:s register över kriminalitet med någon av parterna.

Oskars moster och far hade gjort en anmälan till polisen men de vågade inte stå för den. De visste inte hur det skulle gå för dem om Egon C./Anne A. fick reda på att de anmält till polisen.

Därav polisanmälan per telefon av undertecknad. Jag har aldrig skrivit under någon anmälan.

Oskars moster och far sökte upp mig vid Rådgivningscentrum. Jag hade tidigare gjort en vårdnadsutredning när det gällde Anne A:s syster. De frågade hur de skulle ställa sig till att åka ner och hämta hem Oskar som då hade varit borta ett längre tag. De fick ingen kontakt med Oskars mamma. De försökte få tag i Anne A. hos Egon C:s mamma i Nice. Paret mostern/fadern hade många kontakter med UD samt Svenska konsulatet i Nice.

Även undertecknad blev kontaktad av konsulatet i Nice där de omtalade att Oskar för illa. Vid de tillfällena Anne och Oskar varit där hade Oskar varit inåtvänd och smutsig han satt och stirrade. Han betedde sig inte som ett naturligt barn. De tyckte inte att Oskar såg ut att må bra. De var villiga att skriva ut intyg så att Oskar skulle kunna återvända till Sverige om de fick någon bekräftelse från socialförvaltningen i Falun. Efter detta togs kontakt med Barn- och familjeomsorg för vidare handläggning och dokumentation av ärendet. Jag hade inget ont uppsåt utan tänkte bara på ett litet barn som för illa. Först efter det att konsulatet i Nice tyckte att pojken för illa lämnade jag över ärendet till familjegruppen.

Varför det inte finns någon dokumentation beror på att LVU-ansökan revs i bitar vid träffen med socialchefen, socialnämndens ordförande samt några till. Jag tror det var den 25 oktober -95.

JO tog del av den anmälan som May Asplund gjorde till polisen i Falun den 16 oktober 1995 (dnr 2000-K30386-95). I anmälan angavs följande.

Anne A. och hennes son Oskar åkte 95-08-22-23 till Frankrike. De åkte med Egon C. som Anne är bekant med sedan en tid. Egon C. har tidigare bott i Sverige men har numera ingen adress här. Innan Anne åkte uppgav hon att hon och sonen skulle vara borta 10 dagar. Hon hade också ordnat passning åt sina katter för den tiden.

Då det nu gått över 50 dagar är både socialtjänsten och de anhöriga oroliga för vad som hänt Anne och Oskar. Anne har tidigare missbrukat narkotika och anmälaren befarar att hon kan få återfall i detta. Anmälaren är också orolig för att den 4-årige sonen kan ha hamnat i en olämplig miljö.

Med tanke på Egon C:s meriter kan det också tänkas att Anne och/eller sonen utnyttjas på något sätt.

Se även anmälan om bedrägeri där Egon C. är misstänkt. Den anmälan har även visst samband med den här.

JO André anförde i beslut den 21 december 1998 följande.

Bertil B. tog kontakt med May Asplund i oktober 1995. Enligt honom hade Oskar då befunnit sig i Frankrike hos Anne A. och Egon C. i över en månad. Bertil B. uppgav att han inte haft någon kontakt med Oskar under den tiden, och han ifrågasatte om Oskar för illa.

Socialnämnden skall verka för att barn lever under goda och trygga förhållanden. Detta gäller även om ett barn som bor i Sverige mer eller mindre tillfälligt vistas utomlands. Nämnden skall inom ramen för sin rådgivande och stödjande verksamhet verka för att konflikter mellan föräldrar i frågor som rör deras gemensamma barn löses.

Mot bakgrund av de uppgifter som Bertil B. lämnade till socialförvaltningen framstår det som naturligt att May Asplund erbjöd honom förvaltningens hjälp. May Asplunds handlande har emellertid gått längre än att försöka medverka till att fadern fick kontakt med Anne A. och Oskar. Genom att göra en anmälan till polismyndigheten har hon uppenbarligen överskridit sina befogenheter. Bertil B. framförde till May Asplund uppgifter som talade för att Oskar för illa. Det har ankommit på henne att genast vidarebefordra dessa uppgifter till de tjänstemän som vid socialförvaltningen hade till uppgift att handlägga s.k. barnavårdsärenden. Vilka uppgifter som hon i ett senare skede kom att lämna vidare är inte helt klarlagt.

Socialnämnden har utrett och bedömt May Asplunds handlande i ett personaladministrativt ärende. May Asplund har på grund av sitt handlande, som måste bedömas som i hög grad anmärkningsvärt, erhållit en varning och tilldelats nya arbetsuppgifter. Mot bakgrund härav har jag inte funnit skäl att gå vidare i saken när det gäller hennes agerande i ovan nämnda hänseenden. Min granskning har i stället inriktats på handläggningen av LVU-frågan.

Av 2 § LVU framgår att den som är under 18 år kan beredas vård enligt LVU om det på grund av misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas. Om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård enligt LVU och rättens beslut om sådan vård inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt kan försvåras eller vidare åtgärder förhindras får socialnämnden enligt 6 § första stycket LVU besluta att den unge omedelbart skall omhändertas. Om inte heller socialnämndens beslut kan avvaktas får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat besluta om omhändertagande (6 § andra stycket LVU).

Det har inte funnits något formellt hinder att tillämpa LVU beträffande Oskar om det hade varit sannolikt att det på grund av förhållandena förelegat

en risk för att hans utveckling och hälsa kunde skadas. En annan sak är att det kunde ha varit svårt att verkställa ett beslut om LVU när han inte vistades i Sverige.

Nämndens ordförande, Renée Andersson, beslutade den 23 oktober 1995 att omhänderta Oskar enligt 6 § LVU. Som skäl för beslutet anfördes att det var sannolikt att Oskar behövde beredas vård enligt LVU och att rättens beslut om vård inte kunde avvaktas på grund av risken för Oskars hälsa/utveckling. I beslutet att omhänderta Oskar angavs under rubriken Aktuella förhållanden följande.

Oskar har varit i Frankrike 54 dagar. Modern är drogpåverkad. Modern, Anne A. är tillsammans med en kriminell man, båda är efterlysta av Interpol.

Fadern, Bertil B., är i Frankrike tillsammans med Oskars moster. De kan inte få ut Oskar ur Frankrike då de inte har pass till pojken, därav att socialnämnden går in med ett omedelbart omhändertagande.

Eftersom det inte finns några journalanteckningar är det svårt att avgöra huruvida ordföranden hade tillgång till ytterligare uppgifter än de som antecknats i omhändertagandebeslutet när hon beslutade om ingripandet enligt 6 § LVU. Såvitt framgår av nämndens yttrande och ordförandens egen redogörelse utgjordes dock underlaget för beslutet om omhändertagande åtminstone i huvudsak av de uppgifter som redovisats i beslutet.

Som Renée Andersson anförde måste hon regelmässigt kunna utgå från att de uppgifter som en handläggare föredrar för henne är sakliga och korrekta samt att handläggaren redovisar allt relevant material. Socialförvaltningens förslag till beslut grundas ofta på god insikt om behovet av insatser från socialtjänstens sida och de rättsliga reglerna på området. Det är dock ordföranden som ytterst är ansvarig för ett beslut om omhändertagande. Ordföranden måste därför, om de uppgifter som föredraganden redovisar är bristfälliga eller knapphändiga, genom frågor eller på annat sätt försöka skaffa sig en fullständig och klar bild av ärendet.

I förevarande fall framfördes till ordföranden uppgifter som måste ha föranlett flera frågetecken. Renée Andersson borde ha ställt sig frågande till vem som lämnat de aktuella uppgifterna till socialförvaltningen, vilken omfattning moderns missbruk hade, vilka brott som Egon C. hade gjort sig skyldig till och på vilken grund Anne A. och Egon C. var efterlysta av Interpol. Handläggaren borde självfallet också ha undersökt frågorna innan hon föredrog ärendet för Renée Andersson. Det framgår inte närmare varför förhållandena inte blev tillfredsställande belysta. Om saken hade blivit bättre utredd skulle det ha visat sig att uppgiften om moderns missbruk grundades uteslutande på uppgifter som lämnats till May Asplund av Bertil B, att nämnden inte tidigare hade kännedom om att modern missbrukade och att paret, såvitt jag har förstått, inte var efterlyst.

De uppgifter som redovisades för Renée Andersson var så vaga att det enligt min mening uppenbarligen inte förelåg förutsättningar för att besluta om ett omedelbart omhändertagande. Det var därför fel av henne att på den föreliggande utredningen fatta ett sådant beslut. Det förelåg visserligen flera frågetecken rörande Oskars förhållanden. De har utgjort ett skäl för nämnden att skapa klarhet angående behovet av insatser för Oskar. Lämpligen borde

nämnden därför ha försökt att komma i kontakt med i första hand Anne A. 1999/2000:JO1 för att inhämta erforderliga uppgifter.

Såvitt framgår av nämndens yttrande var emellertid det egentliga syftet med beslutet om omhändertagande främst att göra det möjligt att utfärda ett pass åt Oskar utan vårdnadshavarens medgivande. Det är dock inte helt klart om nämnden och förvaltningens handläggare avsåg att själva ansöka om pass för Oskar eller om de trodde att ett pass för Oskar kunde lämnas till fadern enbart på grund av beslutet om omhändertagande.

Som framgår av 4 § passlagen (1978:302) har en svensk medborgare rätt att få ett pass utfärdat om inte annat följer av lagen. Ett sådant hinder föreligger enligt 7 § passlagen om passet avser en underårig och barnets vårdnadshavare inte lämnat medgivande samt synnerliga skäl inte föreligger att ändå utfärda ett pass. Om fråga uppkommer att utfärda ett pass utan vårdnadshavarens medgivande skall som regel yttrande inhämtas från socialnämnden. Om ett barn vårdas enligt LVU torde socialnämnden kunna utverka ett pass för den unge (se härom bl.a. Socialstyrelsens allmänna råd, 1997:15 (S), s. 54 och JO:s ämbetsberättelse 1996/97 s. 284).

Att ett beslut om omhändertagande enligt 6 § LVU fattades föranleddes eventuellt av ett missförstånd mellan May Asplund och UD. Det finns inte skäl för mig att göra något ytterligare uttalande i denna del. Jag vill dock understryka att LVU är en skyddslagstiftning som skall se till att barn och ungdomar under vissa särskilda förutsättningar får den hjälp och det stöd de behöver. Lagstiftningen om sådan vård får självfallet inte tillgripas för något annat ändamål, t.ex. för att lösa en konflikt om umgänge med ett barn. Frågor angående vårdnad om och umgänge med barn skall lösas enligt de regler som gäller för sådana tvister. Den omständigheten att Oskar i detta fall befunnit sig i Frankrike ändrar inte den saken.

Redan den 24 oktober 1995, dvs. dagen efter beslutet att omhänderta Oskar, insåg Renée Andersson att beslutet var felaktigt. Saken diskuterades vid ett möte med socialförvaltningens chefer. En allmän uppfattning var då att det inte var påkallat med några vidare åtgärder med stöd av LVU. Det förelåg dock ett beslut om omhändertagande enligt 6 § LVU. Beslutet synes ha expedierats åtminstone till Utrikesdepartementet. Ett formellt beslut att upphäva omhändertagandet borde ha fattats. Det är inte godtagbart att ordföranden valt att handla som om beslutet inte hade funnits. Eftersom beslutet ännu inte hade fastställts av länsrätten förelåg inget hinder mot att ordföranden själv beslutade att omhändertagandet skulle upphöra (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1996/97 s. 276). Det bör i sammanhanget noteras att beslutet om omhändertagande av Oskar förföll efter en vecka eftersom beslutet då inte hade underställts länsrätten (7 § tredje stycket LVU).

I samband med att nämnden fick kännedom om att May Asplund hade gjort en polisanmälan återkallades denna. Vad som kommit fram i denna del föranleder inte något ytterligare uttalande från min sida.

May Asplund har inte dokumenterat de åtgärder hon vidtog och de kontakter hon hade beträffande Oskar. Jag finner det anmärkningsvärt att det inte förts några anteckningar i ärendet. Jag har i och för sig förståelse för att det i den uppkomna situationen inte omgående kunde färdigställas några slutgiltiga journalanteckningar. Däremot borde nämnden, så snart det akuta

skedet upphört, ha sett till att handläggningen hade dokumenterats. Detta 1999/2000:JO1
hade självfallet varit av värde för min granskning. Anne A:s önskemål om att
i efterhand kunna ta del av nämndens handläggning av ärendet rörande Oskar
hade då också kunnat tillgodoses.

I ärendet har fel och brister av olika slag noterats. Flera personer måste
göras ansvariga för att ett oriktigt LVU-beslut fattades. Handläggaren av
LVU-ärendet liksom ordföranden borde ha klargjort sakförhållandena innan
beslutet om omhändertagande fattades.

Sammantaget finns det anledning att se allvarigt på det inträffade. JO har
övervägt att inleda förundersökning för att se om någon befattningshavare
vid nämnden eller dess förvaltning kan ha begått något brott, i första hand
tjänstefel jämlikt 20 kap. 1 § brottsbalken. I realiteten tycks det inte ha
funnits någon risk för att omhändertagandebeslutet skulle ha gått i verk-
ställighet eller att ett pass skulle ha utfärdats för Oskar. Mot bakgrund härav
har jag inte funnit skäl att gå vidare i saken.

Fråga om det förelåg förutsättningar för ett omedelbart
omhändertagande av en tonåring med stöd av 3 och 6 §§ LVU.
Även fråga om socialnämnden ägde anlita polis för att flytta
den unge från ett behandlingshem till ett annat hem

(Dnr 1159-1998)

R.F. klagade i en anmälan till JO på Socialnämnden i Ekerö kommun med
anledning av handläggningen av ett ärende rörande hans styvson U.F., född
1981. R.F. vände sig främst mot att nämnden, utan hörande av honom eller
U.F:s mor, som är ensam vårdnadshavare för U.F., fattade beslut om att
omedelbart omhänderta U.F. med stöd av 3 och 6 §§ lagen (1990:52) med
särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. R.F. kritiserade vidare
nämnden för att den utan grundad anledning begärde biträde av polisen för
att transportera U.F. från det behandlingshem där han vistades till ett annat
hem samt ifrågasatte det lämpliga i att U.F. vid ett uppehåll under transpor-
ten placerats i häkte.

Av anmälan framgick bl.a. följande. U.F., som har en neuropsykiatrisk
diagnos, placerades med stöd av socialtjänstlagen (1980:620), SoL, den
28 februari 1997 på ett behandlingshem i Jönköping, Team J:son. Under
vistelsen där inträffade ett par incidenter, den senaste den 15 september 1997
då U.F. blev osams med en vårdare. R.F. talade med U.F. samt berörd
personal på kvällen samma dag och fick då besked om att saken var utagerad
och att allt var lugnt. På kvällen den 17 september 1998 var R.F., som är
polis i Stockholm västerort, på sin arbetsplats. Av en händelse uppmärksam-
made han en begäran om handräckning som inkommit per fax från social-
förvaltningen i Ekerö kommun och som avsåg hämtning av U.F. på
behandlingshemmet i Jönköping för transport till Lövsta ungdomshem. Han
tog omedelbart kontakt med sin hustru för att efterhöra om hon informerats
om förvaltningens åtgärder. Det hade hon inte. Transporten av U.F. ägde rum
den 18 september genom Kriminalvårdens Transporttjänsts försorg. U.F.
fördes först till häktet i Jönköping där han fick vänta tre timmar i en cell

innan han tillsammans med två andra transporterades till akutavdelningen Tallbacken på Lövsta ungdomshem. 1999/2000:JO1

Anmälan remitterades till Socialnämnden i Ekerö kommun för utredning och yttrande. Nämnden överlämnade som sitt remissvar ett av 1:e socialsekreteraren Gunilla Lagesson upprättat yttrande, vari anfördes bl.a. följande (*bilagorna här utelämnade*).

Familjen F. har haft kontakt med socialtjänsten i Ekerö sedan 1994 med anledning av sonen U.F:s behov då Ekerö PBU aktualiserade behov av avlastning i form av stödfamilj eller familjehemsplacering alternativt institution.

U.F. erhöll hjälp i form av stödfamilj från sommaren 1994 och senare placering på Sundsgårdens internatskola på Ekerö där han började skolgång 1995-01-09. Han blev utskriven 1996-11-06 på skolans och vårdnadshavarens begäran.

I samma skede lämnade BUP-kliniken S:t Görans sjukhus beskedet till familjen och socialtjänsten att U.F. har svår hyperaktivitetssyndrom s.k. ADHD-diagnos. I samarbete med familjen söktes lämpligt skol- och boendialternativ för U.F. Ett flertal besök på olika institutioner gjordes. Länsstyrelsens handläggare Sylvia Ejegård inhämtade information om handläggningen genom socialförvaltningens handläggare och hade inte ytterligare att invända i frågan.

I avvaktan på att lämpligt placeringsalternativ avseende skola och boende hittades för U.F., erbjöds familjen och U.F. olika former av stöd såsom personlig assistent och stödfamiljsboende men som visade sig vara otillräckligt. U.F. blev i behov av vistelse på S:t Görans BUP-klinik i ett akut läge i februari 1997 då familjen inte kunde hantera hans utbrott. Läkaren Margareta Hamberg BUP-kliniken S:t Görans betonade att det var olämpligt för U.F. att bo hemma.

1997-02-28 erhöll U.F. placering enligt 6 § SoL på Team J:son behandlingshem i Jönköping. Placeringen skedde i samförstånd med familjen. Placeringen var tänkt som ett alternativ i den akuta situationen till dess att lämpligt skolhem var berett att ta emot U.F. Socialförvaltningen och föräldrarna fortsatte att undersöka alternativ men inget visade sig vara lämpligt eller acceptabelt för föräldrarna. I början av mars 1997 begärde föräldrarna att U.F. ska få vara kvar på Team J:son vilket också blev fallet. Vid uppföljningar med Team J:son under senhösten 1997 visade det sig att det behövdes förstärkning runt U.F. av extra personal vilket också godkändes av socialförvaltningen. U.F. hade svårigheter att vara i grupp med andra elever.

Under juni hölls uppföljning och utvärdering med Team J:son, socialförvaltningen och föräldrarna. U.F. hade personalförstärkning och ett enskilt boende för att undvika svåra konflikter med de andra eleverna. Dåvarande 1:e socialsekreterare Rickard Waldenstedt var ansvarig för ärendet under sommaren 1997 då handläggande socialsekreterare slutade sin tjänst.

I början av september kontaktade föreståndaren för Team J:son och informerade att sommaren varit ansträngande med U.F. och att det krävdes ytterligare personalförstärkning under helger och kvällar för att klara gränssättning av honom. Socialsekreterare Birgitta Zaar som tillträtt sin tjänst 1997-09-01 överenskom med Team J:son om besök 1997-09-19.

1997-09-17 kontaktades socialsekreterare Birgitta Zaar av Team J:son som krävde omedelbar hjälp med U.F. Kvällen innan hade U.F. i en gränssättningssituation blivit hotfull, måttat sparkar och slag och rivit sönder skjortan på en manlig personal. Föreståndaren Anna Jansson krävde att U.F. skulle lämna institutionen omedelbart med hänsyn till personalens och U.F:s egen säkerhet. Möjlighet att avvakta till nästa dag för att kunna resa ner till Jönköping tillsammans med föräldrarna gavs inte av Team J:son och i det läget begärdes beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU ge-

nom nämndens ordförande efter samråd med t f l:e socialsekreterare Maria Björklund, socialsekreterare Rickard Waldenstedt och familjebehandlaren Eeva-Liisa Rodopoulos. 1999/2000:JO1

Då Team J:son bedömde att U.F. inte kunde behållas ens till nästa dag blev det nödvändigt att ordna med handräckningsbegäran. Vid 18-tiden på kvällen hade vårdnadshavaren inte kunnat nås med besked om den vidtagna åtgärden för att skydda U.F. från destruktiva handlingar. Solnapolisen kontaktades för begäran om handräckning för att verkställa beslutet om omedelbart omhändertagande. På grund att socialsekreteraren var helt nyinsatt i ärendet samt ny på orten finns skäl till det förbiseende som ledde till att hon inte uppmärksammade att U.F:s styvpappa arbetar på polismyndigheten i Solna dit handräckningsbegäran faxades. Kontakt hade först tagits med vakthavande befäl som inte reagerat på att ärendet gällde kollegan R.F:s styvson. Polisen kunde inte ombesörja handräckningen förrän nästa morgon. Team J:son kallade in extra personal för att klara U.F. under natten. Med hänsyn till att socialsekreteraren inte träffat föräldrarna tidigare och då kontakt med vårdnadshavaren inte gått att få trots upprepade försök, bestämdes att föreståndaren på Team J:son informerade vårdnadshavaren om omhändertagandet under kvällen.

U.F. blev placerad på utredningsavdelningen Tallhöjden, Lövsta § 12-hem och kom att vara där till 1997-12-05 då han blev placerad på HVB Lappetorp i Nyköping. Olika placeringsalternativ diskuterades med vårdnadshavaren och familjen. Vårdnadshavaren önskade plats på Sundsgården för U.F., där han varit tidigare, men de förklarade att de inte kunde klara U.F. i skol-situationen. Placeringen på Lappetorp skedde i samförstånd med vårdnadshavaren och familjen.

Länsrätten beslutade 1997-11-20 i enlighet med socialnämndens ansökan att U.F. skulle vara omhändertagen enligt 1 § LVU. Vårdnadshavaren överklagade domen.

Socialnämndens sociala utskott beslutade 1998-02-03 att låta LVU-vården av U.F. upphöra då vårdnadshavaren och U.F. samtyckte till den vård som bedömdes nödvändig.

U.F. vistas på HVB Lappetorp sedan 1997-12-05 och han utvecklas på ett positivt sätt och trivs där. Samarbetet mellan familjen, Lappetorp och socialtjänsten fungerar bra.

R.F. och U.F:s mor A.L.-F. bemötte remissvaret.

JO André anförde i beslut den 31 maj 1999 följande.

I remissvaret har inte närmare angetts vilka överväganden som gjordes eller vilka åtgärder som vidtogs före det att förvaltningen begärde beslut av nämndens ordförande om att U.F. omedelbart skulle omhändertas för vård enligt 3 och 6 §§ LVU. Såvitt kan utläsas av remissvaret gjordes i detta läge inte ens något försök att nå U.F:s vårdnadshavare för att underrätta henne om händelseutvecklingen och undersöka om det fanns möjlighet att lösa den uppkomna situationen på något annat, för U.F. mindre ingripande, sätt. Det finns självfallet situationer då förhållandena inte medger att föräldrarnas inställning inhämtas innan ett beslut om ingripande med stöd av LVU fattas. Det bör emellertid vara fråga om rena undantagsfall. Någon sådan situation synes inte ha varit för handen i detta fall. Den incident som utlöste Team J:sons begäran om förflyttning av U.F. hade enligt remissvaret ägt rum föregående dag. Genom R.F:s uppgifter, vilka inte motsagts av nämnden, kan det anses klarlagt att saken var utagerad redan samma kväll och att ordningen då hade återställts. Förhållandena verkar inte heller ha varit mer allvarliga än att U.F.

kunde vara kvar hos Team J:son, visserligen efter det att extra personal hade inkallats, ytterligare en natt till dess transport kunde ordnas. 1999/2000:JO1

Nyss nämnda förhållanden gör sig gällande även i frågan om det kan anses ha varit befogat av nämnden att begära handräckning av polisen för att genomföra beslutet om omhändertagande av U.F. för vård enligt LVU.

Socialnämnden får enligt 43 § LVU begära biträde av polismyndighet bl.a. för att genomföra beslut om vård eller omhändertagande enligt denna lag. JO har tidigare behandlat frågan om tillämpningen av handräckningsreglerna. I ett beslut (JO:s ämbetsberättelse 1981/82 s. 172 f.) anförde JO bl.a. att anlåtande av polismyndighet för en åtgärds genomförande endast bör komma i fråga då det finns grundad anledning att anta att de särskilda tvångsbefogenheter som handräckningsinstitutet innefattar är påkallade för åtgärdens genomförande. Av remissvaret framgår inte att några sådana skäl föreligger. Enbart den omständigheten att transporten skulle ske med kort varsel eller att det var fråga om långa avstånd motiverar inte att man använder sig av handräckningsinstitutet. Det kan således inte komma i fråga att anlita polismyndighet endast under hänvisning till att det föreligger praktiska svårigheter för nämnden att själv svara för transporten. Jag vill i sammanhanget även erinra nämnden om att den ansvarar för den unge även när biträde begärts av polisen och att nämnden därför normalt bör medverka vid polishämtningen.

R.F:s klagomål angående U.F:s placering i häkte m.m. under transporten till Lövsta ungdomshem har överlämnats till JO Jan Pennlov som ansvarar för tillsynen över kriminalvården, vari kriminalvårdens transporttjänst ingår, och har föranlett inledande av en utredning, JO:s dnr 1250-1998.

Sammanfattningsvis finner jag anledning att rikta kritik mot nämnden beträffande nu behandlade frågor och jag förutsätter att nämnden kommer att se över sina rutiner i dessa avseenden.

Socialnämnds skyldighet att verka för att ett offentligt biträde utses när ett ingripande enligt LVU blir aktuellt

(Dnr 2410-1997)

Den 13 juni 1997 omhändertogs E. S:s dotter I. med stöd av 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) genom ett beslut av ordföranden i Socialnämnden i Mora kommun. Beslutet underställdes länsrätten den 19 juni 1998. Samma dag anmäldes till länsrätten att såväl I. som hennes mor hade behov av offentligt biträde.

E. S. klagade i en anmälan till JO på hur Socialnämnden i Mora kommun handlagt ärendet rörande I. Hon var missnöjd med hur hon behandlats av nämnden i samband med att hennes dotter I. omhändertagits med stöd av LVU.

Föredraganden inhämtade per telefon upplysningar från socialförvaltningen i Mora kommun.

Därefter remitterades anmälan till Socialnämnden i Mora kommun för yttrande såvitt avsåg dels vilka bedömningar som gjorts beträffande behovet

av offentligt biträde, dels anledningen till dröjsmålet med att underställa 1999/2000:JO1 länsrätten beslutet om omedelbart omhändertagande.

Socialnämnden åberopade som yttrande en tjänsteskrivelse upprättad av avdelningschefen Lena Johansson vari bl.a. följande anfördes (hänvisningar till bilagor här utelämnade).

Handläggaren bestred vid mötet 13/6 med E. S. aldrig att E. var vårdnadshavare men någon säker uppgift om att hon var vårdnadshavare fanns, å andra sidan, ej heller. Under fredagen 13/6 gjordes allt som var möjligt att göra för att bringa klarhet i frågan. E. S. informerade om att hon hade en dom från Hässleholms tingsrätt av vilken det framgick att hon var vårdnadshavare för I. E. S. ombads uppvisa den aktuella domen för handläggaren. Den skrivelse E. S. faxade till socialtjänsten 13/6 kl. 17.02 innehöll ej några uppgifter som bekräftade att E. S. var vårdnadshavare. Däremot faxade E. S. 15/6 kl. 22.44 kopia på den tingsrättsdom till vilken hon refererade vid mötet 13/6.

Enligt 7 § förvaltningslagen skall ". . . myndigheten beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs . . .". Handläggaren gjorde under fredag 13/6 upprepade försök att bringa klarhet i vårdnadsfrågan dock utan att lyckas. Vid samtalet med E. S. hänvisade hon till en dom vid Hässleholms tingsrätt av vilken det skulle framgå att hon var vårdnadshavare för I. För att underlätta och om möjligt påskynda klargörandet av vårdnadshavarfrågan uppmanades E. S. att, så snart som möjligt, uppvisa den aktuella domen. Denna delgivning skedde dock, per fax, först på söndag 15/6 kl. 22.44.

Eftersom vårdnadsfrågan ej var klar vid mötet 13/6 var diskussion om offentligt biträde ej aktuell. E. S. informerades dock om att hon, så snart klarhet i vårdnadsfrågan erhållits, skulle kallas till ett möte i syfte att meddela henne beslutet samt ge nödvändig information.

Under måndagen 16/6 fick socialtjänsten del av personbevis av vilket framgick att E. S. var vårdnadshavare för I. Påföljande dag tog socialtjänsten kontakt med E. S. för att, till samma dag, avtala tid i syfte att muntligt informera om beslutet om omedelbart omhändertagande. Att få till stånd ett sådant möte visade sig ej vara möjligt och med hänvisning till sekretess vad avser uppgifter som rör I. beslutades att ej faxa den aktuella handlingen. I stället delgavs beslutet via brev som skickades från förvaltningen 18/6.

Enligt 21 § 3 st förvaltningslagen har myndigheten att bestämma om underrättelse av beslut skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Underrättelsen skall dock alltid ske skriftligt, om parten begär det.

Anledningen till att man i första hand ville få till stånd en muntlig underrättelse av det aktuella beslutet var bl.a. att det på grund av vårdnadshavarens begränsade kunskaper i svenska bedömdes vara bra att kunna möta henne personligen för att säkerställa att hon förstod innebörden i informationen. E. S. har vid möte med socialförvaltningens handläggare av sagt sig behovet av tolk. Tolk fanns ej heller närvarande vid länsrättens muntliga förhandling.

I så gott som alla faxar och skrivelser från E. S. anges M. D. som hennes skrivhjälp. Det låg därför nära till hands att tro att E. S. skulle använda sig av sin sambo för att översätta skrivelser från socialtjänsten. Handläggarna bedömde att det, på grund av att M. D. är misstänkt för sexuella trakasserier samt att han är den som I. uttryckt rädsla för, var lämpligt att, så långt möjligt, förhindra att han fick del av den aktuella informationen från socialtjänsten.

Socialnämndens beslut om omedelbart omhändertagande underställdes länsrätten 19/6 dvs. inom föreskriven tid. Länsrätten förordnade i samband därmed om offentligt biträde både för vårdnadshavaren och för barnet.

Av ovanstående framkommer att svårigheten att fastställa vem som är vårdnadshavare för I. fick till följd att underrättelse om beslutet om omedelbart omhändertagande ej var möjlig att genomföra så snabbt som önskvärt vore.

Dessutom ville vårdnadshavaren ej medverka till att beslutet kunde meddelas muntligt, vilket bedömdes vara mest lämpligt med tanke på den aktuella situationen.

Socialnämnden känner till att JO anser att beslut om omedelbart omhändertagande enligt LVU skall underställas länsrätten så snart som möjligt, om möjligt omedelbart. I detta fall bör påpekas att ärendet avsåg en för socialnämnden helt okänd familj, varför det tog viss tid att få fram uppgifter utöver dem som I. lämnade i det akuta skedet. Socialnämnden ansåg, i det akuta skedet, det viktigaste vara att bereda I. skydd.

De ovan beskrivna förhållandena fick till följd att socialnämndens beslut om omedelbart omhändertagande ej underställdes länsrätten förrän 19/6. Denna fördröjning får anses vara olycklig men underställelsen skedde dock inom den i lagen föreskrivna tiden, en vecka.

JO André anförde i beslut den 6 november 1998 följande.

Beslutet om omedelbart omhändertagande

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.

Beslutet att omhänderta I. fastställdes av Länsrätten i Dalarnas län den 26 juni 1997. Länsrättens beslut överklagades till Kammarrätten i Sundsvall som inte upphävde beslutet om omhändertagande.

JO bör i allmänhet inte uttala sig i frågor som har prövats av domstol. Vad som kommit fram i detta ärende föranleder mig inte att frånga den principen.

Föredraganden har per telefon inhämtat upplysningar från Socialförvaltningen i Mora kommun rörande de överväganden som låg till grund för I:s vistelse i jourhemmet. Det finns inte skäl att anta att nämnden i den delen har begått något sådant fel att det är påkallat med någon vidare åtgärd från min sida.

Underställning av beslutet om omedelbart omhändertagande

Enligt 7 § LVU skall ett beslut om omedelbart omhändertagande underställas länsrätten inom en vecka från den dag då beslutet fattades.

Socialnämnden skall efter omhändertagandet fortsätta utredningen rörande barnet för att skapa klarhet i frågan om vårdbehovet och om inte erforderliga åtgärder kan komma till stånd på frivillig grund. Detta bör dock inte föranleda något dröjsmål med insändandet av handlingarna till länsrätten. Grunden för omhändertagandet skall vara utredd redan före omhändertagandebeslutet. Det är inte avsett att nämnden under tidsfristen skall bedöma om det finns skäl för ett underställande eller om omhändertagandet skall upphävas. Själva beslutet kan således i allmänhet inges samma dag som beslutet fattats eller påföljande dag. Som motivering till tidsfristen anfördes i förarbetena till lagstiftningen följande (prop. 1979/80:1 s. 591).

Det kan emellertid vara nödvändigt att vid beslutet foga även annan utredning som finns tillgänglig vid nämnden. Vid helger kan det vara svårt att få tag på sådan utredning. Också den försening av postbefordran som mellankommande helgdagar kan innebära måste beaktas.

I föreliggande ärende har beslutet om omedelbart omhändertagande fattats fredagen den 13 juni 1997 och tillställts länsrätten torsdagen den 19 juni.

Som följer av det nyss sagda har den tiden varit för lång. Nämndens inställning att E. S., i enlighet med förvaltningslagens bestämmelser, måste underrättas om beslutet innan underställningen skedde har inte fog för sig. Inte heller borde det faktum att det var oklart huruvida E. S. var vårdnadshavare ha föranlett nämnden att avvakta med att underställa beslutet.

Förordnande av offentligt biträde

Enligt 41 § punkt 3 i 1972 års rättshjälpslag, som gällde när I. omhändertogs, kunde rättshjälp genom offentligt biträde beviljas i ärende angående bl.a. omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU. Sådan rättshjälp beviljades för den som åtgärden avsåg och även vårdnadshavaren, om det ej måste antas att behov av biträde saknades (42 § rättshjälpslagen). Hjälp beviljades efter ansökan eller när det annars förelåg anledning till det. Prövningen i ärenden enligt 41 § punkt 3 hos socialnämnden ankom på länsrätten. Hade både den unge och vårdnadshavaren beviljats rättshjälp förordnades gemensamt biträde om det inte förelåg motstridiga intressen mellan dem. Enligt uttalanden i förarbetena till aktuell bestämmelse i rättshjälpslagen ansågs motstridiga intressen regelmässigt föreligga när beslut om omhändertagande eller ansökan om vård grundades på att föräldrarna brustit i sin omsorg om barnet. Regler om offentligt biträde när det gäller ärenden enligt LVU finns sedan årsskiftet 1997/98 i 39 § LVU. Reglerna motsvarar i de aktuella delarna de bestämmelser som tidigare fanns i rättshjälpslagen.

Ett offentligt biträde kan redan på ett tidigt stadium i ett LVU-ärende göra viktiga insatser genom att bidra till att socialnämndens utredning blir fullständig och nyanserad. Frågor om förordnande av offentligt biträde bör därför prövas så snart som möjligt. Eftersom socialnämnden inte kan besluta om att utse offentligt biträde skall nämnden, oberoende av om den enskilde har begärt det, hos länsrätten anmäla att det föreligger ett behov av biträde (jfr Socialstyrelsens allmänna råd, 1997:15, angående tillämpningen av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, s. 100 f.).

Den 13 juni 1997 uppkom fråga om att omhänderta I. enligt 6 § LVU. Nämnden har dock anfört att frågan om offentligt biträde fick anstå då frågan om vem som var vårdnadshavare för flickan ej var utredd vid tidpunkten för omhändertagandet. Så snart socialnämnden fått klarhet i att E. S. var vårdnadshavare för flickan, dvs. den 16 juni, har den dock till länsrätten bort anmäla E. S:s behov av ett offentligt biträde. Att frågan om vem som var vårdnadshavare för I. inte var utredd har dock inte utgjort något skäl för att inte omgående, redan den 13 juni 1997, anmäla till länsrätten att I. hade ett behov av offentligt biträde.

Socialnämnds skyldighet att verka för att en förälder
upprätthåller kontakt med sitt barn som har beretts vård enligt
LVU

1999/2000:JO1

(Dnr 750-1998)

J.T. har vårdnaden om sin dotter K.T., som är född år 1987. K.T. har sedan år 1995 varit föremål för vård med stöd av 2 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). J.T. och hennes nye man G.T. har haft invändningar mot det familjehem där K.T. har varit placerad.

I en anmälan till JO ifrågasatte B.A., som företrätt J.T. i olika sammanhang, hur Olaus Petri kommunalnämnd i Örebro kommun hade handlagt ärendet rörande K.T.

JO inhämtade yttrande från Olaus Petri kommunalnämnd om bl.a. i vilken utsträckning J.T. fortlöpande hade hållits underrättad om K.T:s förhållanden i familjehemmet och hur nämnden handlagt frågan om umgänge mellan J.T. och K.T. under våren och sommaren 1997.

I ett yttrande över anmälan anförde kommunalnämnden bl.a. följande.

970117 inkom B.A. med en skrivelse till NOVA utredningsenhet. I skrivelsen framgår att J.T. avsäger sig all kontakt med K.T., så länge hon inte själv kontaktar J.T. J.T. och G.T. ville ha fortlöpande information om K.T:s psykiska och fysiska utveckling. Under våren och sommaren - 97 erhöll inte J.T. någon information om K.T. J.T. har sedan hösten -97 fått information om hur det går för K.T. i familjehemmet och i skolan.

Utifrån skrivelsen enligt föregående fråga har inte umgängesfrågan handlagts under sommaren/våren 1997.

JO inhämtade per telefon upplysningar från Olaus Petri kommunalförvaltning och tog även del av förvaltningens journalteckningar rörande K.T. Ärendets handläggning diskuterades även i samband med att JO under våren 1999 inspekterade Olaus Petri kommunalnämnd och utredningsenheten Nova.

JO André anförde i beslut den 11 maj 1999 bl.a. följande.

Familjen T. har enligt en skrivelse av den 12 januari 1997 till förvaltningen förklarat sig avstå från all telefonkontakt och umgänge med K.T. så länge som hon vistades i det aktuella familjehemmet. Familjen motiverade detta med att K.T. under samtalen var satt under press av familjehemsföräldrarna och att det inte gick att skapa den samtalston som skall vara den naturliga i ett mor-dotter förhållande. Däremot har familjen enligt samma skrivelse uppgett att den vill ha information om behandlande läkare för att på så sätt kunna bidra med uppgifter till denne samt att genom rekvisitioner av läkarjournaler kunna hålla sig underrättad om K.T:s hälsoläge.

Kommunalnämnden har uppgett att J.T. under våren och sommaren 1997 inte fått någon information om K.T. Av utredningen framgår vidare att umgänget upphörde under en längre tid.

Enligt 22 § socialtjänstlagen (1980:620) skall socialnämnden svara för att den som har tagits emot i ett annat hem än det egna får god vård och att vården utformas så att den främjar den enskildes samhörighet med anhöriga och andra närstående samt kontakt med hemmiljön. Av 26 § socialtjänstlagen

följer bl.a. att socialnämnden skall lämna vårdnadshavarna till barn som vistas i familjehem och dem som vårdar sådana underåriga råd, stöd och annan hjälp de behöver. Nämnden bör härvid hålla en fortlöpande kontakt med både barnets föräldrar och det hem där barnet får sin fostran.

Enligt 14 § LVU har socialnämnden ett ansvar bl.a. för att det familjehemsplacerade barnets behov av umgänge med föräldrar eller andra som har vårdnaden om det tillgodoses så långt som möjligt. En utgångspunkt för nämndens arbete med barn som placeras utanför det egna hemmet är att barnet skall återförenas med föräldrarna. För att detta skall vara möjligt fordras att det under vårdtiden funnits en nära och god kontakt mellan barnet och föräldrarna. En sådan kontakt är som regel även viktig för att barnet skall kunna utvecklas i familjehemmet. Även i de fall där en återförening ter sig omöjlig eller åtminstone avlägsen är det av vikt att kontakten upprätthålls.

Utredningen i detta ärende visar att förhållandena visserligen har varit sådana att förutsättningarna för ett umgänge mellan familjen T. och K.T. under år 1997 var mindre gynnsamma. Det har emellertid, i linje med det nyss sagda, ålegat nämnden att aktivt verka för att förbättra dessa förutsättningar. Enligt nämndens remissvar har inte några åtgärder alls vidtagits i detta hänseende. Nämnden kan inte undgå kritik för denna underlåtenhet.

Det framgår inte av utredningen om den information som J.T. särskilt har efterfrågat har förekommit. Jag anser emellertid, mot bakgrund av vad jag anfört om socialnämndens ansvar vid en familjehemsplacering av barn, att det ålegat nämnden att fortlöpande hålla J.T. underrättad om uppgifter av betydelse för K.T:s förhållanden.

Någon egentlig förklaring till nämndens passivitet lämnas inte i remissvaret. I samband med att B.A:s anmälan kom in till JO inhämtades emellertid per telefon upplysningar från Olaus Petri kommunalförvaltning. Socialsekreteraren Monica Lund upplyste då att det uppkommit ett missförstånd mellan henne och förvaltningens särskilde familjehemssekreterare om vem av dem som skulle hålla kontakten med J.T.

I samband med en inspektion av socialtjänsten i Örebro kommun diskuterade jag med företrädare för Olaus Petri kommunalförvaltning och den särskilda utredningsenheten, Nova, ansvarsfördelningen mellan olika befattningshavare som handlägger frågor om barn som är placerade i familjehem. Såvitt kom fram finns det klara rutiner vid förvaltningen om vem som har ansvaret för att bl.a. motivera den biologiske föräldern att hålla kontakt med barnet. Det finns självfallet inte något som hindrar att det i ett enskilt fall träffas en överenskommelse som innebär ett avsteg från den allmänna uppdelningen av arbetsuppgifter mellan förvaltningens olika tjänstemän. Utifrån vad som kommit fram vid inspektionen tycks det missförstånd som uppstod i detta ärende mellan handläggarna inte vara att hänföra till några brister i förvaltningens rutiner. Med hänsyn härtill finns det inte skäl för mig att göra något ytterligare uttalande i denna del.

Företrädare för socialnämnd bör som regel närvara vid polishandräckning enligt 43 § 2 lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

1999/2000:JO1

(Dnr 868-1998)

Eric af Wetterstedt riktade i en anmälan till JO, med hänvisning till en tidningsartikel, kritik mot Barn- och ungdomsnämnden i Ludvika kommun för handläggningen av ett ärende enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Av artikeln jämte anmälan framgick att polisen hämtat en 13-årig pojke i hans skola sedan beslut fattats om omedelbart omhändertagande enligt LVU.

Upplysninger inhämtades inledningsvis per telefon från 1:e socialsekreteraren Birgit Karlsson vid socialförvaltningen.

Yttrande inhämtades därefter från Barn- och ungdomsnämnden i Ludvika kommun avseende frågan huruvida någon tjänsteman vid socialförvaltningen bort närvara vid verkställigheten av beslutet om omhändertagande av pojken. Barn- och ungdomsnämnden avgav ett yttrande i vilket anfördes bl.a. följande.

Enligt 21 kap. 9 § föräldrabalken anges att hämtning som rör barn skall utföras på ett sätt som är så skonsamt som möjligt för barnet. Vidare skall åtgärden ske på ett sätt som inte väcker onödig uppmärksamhet eller större olägenhet än vad som är oundvikligt. I det aktuella fallet gjordes bedömningen att socialtjänstens närvaro vid hämtningstillfället inte skulle ha bidragit på något sätt som varit till stöd för den unge. Inte heller hade riskerna för tumult eller dramatik eliminerats av att socialtjänstens personal funnits med. Hämtningen av pojken 971125 ombesörjdes av tre civilklädda polismän. Hade personal från socialtjänsten medverkat hade detta sannolikt väckt mer uppmärksamhet än vad som nu blev fallet. Tilläggas kan att skolans rektor och fritidsassistent, som är två välkända personer för pojken, var informerade om polisens ärende på skolan, och de fanns också med och underlättade situationen kring hämtningen.

Pojken omhändertogs en första gång enligt § 6 LVU våren 1997. Även vid detta tillfälle skedde verkställigheten genom polishandräckning, men då i pojkens hem. Föräldrarna var den gången införstådda med och hade samtyckt till tillvägagångssättet. Två socialsekreterare närvarade vid polisens ingripande. Utifrån pojkens motstånd och agerande fick socialtjänstens personal inta en passiv roll i bakgrunden. Vid den efterföljande transporten till ett § 12-hem fanns en kvinnlig polis med. Samma polisman deltog i hämtningen i november och var därmed inte obekant för pojken.

JO *Kerstin André* anförde i beslut den 10 juni 1999 följande.

JO har tidigare utförligt behandlat frågan om tillämpningen av handräckningsreglerna vid omhändertagande av barn. I ett beslut (JO:s ämbetsberättelse 1981/82 s. 172 f.) som får anses ha tillämpning även vid verkställighet av beslut enligt LVU, anförde JO bl.a. att anlitan av polismyndighet för en åtgärds genomförande endast bör komma i fråga då det finns grundad anledning att anta, att de särskilda tvångsbefogenheter som handräckningsinstitutet innefattar är påkallade för åtgärdens genomförande. Anlitande av polis bör alltså komma i fråga endast som en nödfallsåtgärd.

Socialstyrelsen har i sina allmänna råd Tillämpningen av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (SOSFS 1997:15 (S)) påpekat

att en jämförelse med bestämmelserna i 21 kap. 9 § föräldrabalken torde kunna göras när det gäller verkställigheten av handräckning enligt LVU. Där sägs att hämtning och annan åtgärd som rör barnet skall utföras på ett sätt som är så skonsamt som möjligt för barnet. Vid hämtning skall någon som kan vara till stöd för barnet närvara. Socialstyrelsen anför vidare att en polishämtning ställer stora krav på de medverkande och framför allt på socialnämnden. Så fort det går bör nämnden själv helt överta ansvaret för den unge och avbryta handräckningen. Under handräckningen och framför allt vid transporten av den unge bör företrädare för nämnden vara med.

Normalt bör ett beslut om omhändertagande av barn inte verkställas i barnets skola med hänsyn till den unges integritet (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1993/94 s. 260). I förevarande fall förelåg emellertid speciella omständigheter. Jag finner därför inte skäl att rikta någon kritik mot nämndens beslut i den delen. Inte heller finner jag skäl att kritisera nämndens beslut att med stöd av 43 § LVU begära handräckning av polis.

Det är socialnämnden som, även sedan handräckning har begärts av polisen, har kvar det övergripande ansvaret för att åtgärderna genomförs på ett lämpligt sätt (jfr JO:s ämbetsberättelse 1989/90 s. 248). Jag delar helt den uppfattning som kommer till uttryck i Socialstyrelsens allmänna råd enligt ovan. Företrädare för socialnämnden bör således vara närvarande vid själva handräckningen och den efterföljande transporten av den unge.

Socialnämnden har i sitt remissvar uppgett att bedömningen gjordes att socialtjänstens närvaro vid omhändertagandet inte skulle ha bidragit på något sätt som varit till stöd för den unge och att inte heller riskerna för tumult eller dramatik skulle ha eliminerats av att socialtjänstens personal funnits med. Av journalanteckningar framgår att socialnämnden efter begäran om handräckning har haft flera kontakter med såväl polisen som med skolans rektor och en fritidsassistent – vilka var väl kända av pojken – och att de båda sistnämnda var med vid omhändertagandet i skolan. Även om polisens ingripande i förevarande fall synes ha förlöpt utan problem kan situationen vid ett polisingripande i värsta fall utveckla sig på ett sådant sätt att omhändertagandet bör uppskjutas. Ansvaret för att så sker åvilar som ovan framgått socialnämnden. Detta ansvar kan inte delegeras på befattningshavare vid annan myndighet. Nämnden kan därför, trots de kontakter som förevarit i detta fall, inte undgå kritik för att företrädare för nämnden inte närvarade vid hämtningen.

Avslutningsvis vill jag påpeka att JO i ett yttrande över Barnkommitténs betänkande Barnets bästa i främsta rummet (SOU 1997:116) påtalade att det, till skillnad från vad som gäller för verkställighet enligt 21 kap. föräldrabalken, saknas lagregler när det gäller verkställighet av beslut om omhändertagande enligt 6 § LVU (JO:s yttrande den 19 januari 1998, dnr 4207-1997).

Fråga om lämpligheten, särskilt från sekretessynpunkt, av att familjerådgivning enligt bestämmelserna i 12 a § socialtjänstlagen (1980:620) bedrivs med anlitan­de av socialsekreterare som tjänstgör inom kommunens individinriktade socialtjänst i övrigt

(Dnr 3500-1997)

Anmälan

I en anmälan till JO hemställde Jan Arleklint att JO skulle granska formerna för den familjerådgivning som enligt beslut av Socialnämnden i Österåkers kommun erbjöds kommunens invånare. Jan Arleklint vände sig särskilt mot att familjerådgivningen skulle omhänd­derhas av familjerättssekreterare (familjerätts­socionomer) som även tjänstgjorde inom kommunens socialtjänst i övrigt. Härigenom kunde såväl kvaliteten på som förtroendet för verksamheten raseras.

Utredning

Anmälan remitterades till Socialnämnden i Österåkers kommun för utredning och yttrande. Socialnämnden yttrade sig i enlighet med ett av socialchefen Gunbritt Nikolausson den 30 oktober 1997 upprättat tjänsteutlåtande med följande innehåll (*åberopade bilagor här utelämnade*).

Bakgrund

JO har 97-10-15 begärt Socialnämndens i Österåkers kommun yttrande med anledning av att JO erhållit en skrivelse från Jan Arleklint, med begäran ”att JO granskar om det sätt på vilket Österåkers kommun enligt beslut i socialnämnden avser erbjuda sina kommuninvånare familjerådgivning ryms inom de riktlinjer som finns för sådan verksamhet”. (Bil. 1)

Socialnämndens protokoll § 100, 1997-05-26, tjänsteutlåtande 1997-05-12 och ett skriftligt svar på frågor i öppet brev 1997-07-07, (Bil. 2) har skickats till Jan Arleklint.

Österåkers kommuns socialkontor har alltid haft familjerådgivning inom sitt verksamhetsansvar. Från och med 1985-01-01 lades denna funktion på en särskilt inrättad familjerättssektion. Från och med 1991-09-01 förstärktes denna avdelning med ytterligare en familjerättssekreterare. Bemanningen är idag två familjerättssekreterare och en familjerättsassistent.

Familjerätten ger familjerådgivning, samarbets­samtal, råd och stöd och handlägger frågor rörande vårdnad, umgänge, faderskap, adoption, namn­lagen mm.

Kommunerna blev 1995-01-01 skyldiga att erbjuda kommuninvånarna familjerådgivning.

I Socialtjänstlagens § 12 a framgår det att ”familjerådgivning genom kommunens försorg eller annars genom lämplig rådgivare kan erbjudas dem som begär det. Med familjerådgivning avses i denna lag en verksamhet som bedrivs av det allmänna eller yrkesmässigt av enskild och som består i samtal med syfte att bearbeta samlevnads­konflikter i parförhållanden och familjer”.

Österåkers kommun beslutade tillsammans med kommunerna Danderyd, Täby, Vallentuna och Vaxholm att köpa familjerådgivning från Danderyds familjerådgivningsbyrå från och med 1995-01-01. 1999/2000:JO1

Erbjudandet att erhålla familjerådgivning genom familjerätten i Österåkers kommun kvarstod. Kommuninvånarna har även haft tillgång till familjerådgivning via kyrkan.

Familjerätten har idag ca 30 familjer i familjerådgivning per år. Danderyds familjerådgivningsbyrå har i år avslutat 25 ärenden för Österåker och har för närvarande 14 pågående ärenden. Väntetiden 1997-09-30 på Danderyds familjerådgivningsbyrå är 24,8 dagar (medelväntetid kalenderdagar). (Bil. 3) Väntetiden på kommunens familjerättsenhet är högst 2 veckor.

Kommuninvånarna har vid förfrågan i kontakt med socialkontoret uppgivit

- att familjerådgivningen skall vara lättillgänglig, alltså finnas i Åkersberga
- samtalen ska vara gratis
- oroar sig inte för sekretessen
- de bryr sig inte om, om det är man eller kvinna som leder samtalen
- många vill ha kvällstider eller morgontider, för att slippa besvära arbetsgivaren med ledighet
- har behov av omedelbar kontakt eller så kort väntetid som möjligt.

Framtid

Samtliga kommuner beslutade gemensamt att säga upp avtalet med Danderyds familjerådgivningsbyrå från och med 1997-12-31. Samtliga kommuner ordnar från och med 1998-01-01 egna olika lösningar.

Målsättningen är att öka tillgängligheten och servicen till kommuninvånarna. Socialnämnden fattade beslut 970526, § 100,

1. Bedriva familjerådgivning i egen verksamhet från och med 98-01-01
2. Familjerådgivningen läggs under familjerätts-socionomernas ansvarsområde och i en separat lokal utanför socialkontoret
3. Separat upphandling skall erbjudas för enskilda som av något skäl inte kan acceptera kommunens olika erbjudanden
4. Utvärdera verksamheten efter två år. (Bil. 4)

Socialkontoret planerar att från och med 1998-01-01 förlägga familjerådgivningen till en dag i veckan och då med kvällstjänstgöring. Tanken är att utöka kvällstjänsten ytterligare så att åtminstone en samtalsomgång till per kväll skall inrymmas. Verksamheten kommer att bedrivas i en lokal utanför socialkontoret.

Familjerätts-socionomerna i Österåkers kommun har socionomutbildning samt genomgången grundutbildning i familjeterapi fördelat på följande moment *Introduktionskurs, *Fortsättningskurs, *Fördjupningskurs. Utbildningen baseras på system-, process- och kommunikationsteori och syftar till att ge färdighet att bedriva familjeterapeutiskt arbete i team under handledning. Handledning ges redan idag till familjerätts-socionomerna och kommer att fortgå. Utbildning och fortbildning planeras att genomföras tillsammans med våra grannkommuner Täby, Danderyd, Vaxholm och Vallentuna.

Socialstyrelsen gjorde en undersökning 1995 om hur kommunerna bedrev sin familjerådgivningsverksamhet. 18 % av kommunerna bedrev verksamheten själva. Denna siffra har ökat väsentligt men vi har inte de aktuella siffrorna.

Österåkers kommun kommer att bedriva verksamhet med högt sekretesskydd. Med den erfarenhet vi har från de ärenden där vi bedrivit famil-

jerådgivning så har hitintills inga klagomål framförts om att de olika rollerna skulle ihopblandas. **Personer som inte kan acceptera kommunens olika erbjudanden kommer att kunna erbjudas alternativ i våra grannkommuner.**

Med anledning av ovanstående tillgodoses kraven i Socialtjänstlagens § 12 a.

Jan Arleklint bemötte socialnämndens yttrande. Han påtalade härvid bl.a. att kommunen "inte ens försökt förklara hur de två familjerättssektionerna skall kunna förtränga vad som sagts och skett i den ena lokalen medan man går till den andra".

Härefter inhämtades yttrande från Socialstyrelsen. I remissvar den 27 mars 1998 anförde Socialstyrelsen följande.

Rättslig reglering

Enligt 12 a § andra stycket socialtjänstlagen (1980:620) skall kommunen sörja för att familjerådgivning genom kommunens försorg eller annars genom lämplig rådgivare kan erbjudas dem som begär det. Med familjerådgivning avses enligt 12 a § tredje stycket socialtjänstlagen en verksamhet som bedrivs av det allmänna eller yrkesmässigt av enskild och som består i samtal med syfte att bearbeta samlevnadskonflikter i parförhållanden och familjer. Bestämmelserna har fått sin utformning genom SFS 1994:10 (prop. 1993/94:4, bet. 1993/94:SoU10) respektive SFS 1996:140 (prop. 1995/96:117, bet. 1995/96:SoU12). 1994 års lagändring innebar att kommunerna från och med årsskiftet 1994/95 tog över ansvaret för familjerådgivningsverksamheten. Tidigare hade sådan verksamhet till största delen bedrivits i landstingens regi.

Enligt 7 kap. 4 § första stycket sekretesslagen (1980:100) gäller inom socialtjänsten som huvudregel sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närtstående lider men. Bestämmelsen föreskriver ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för sekretess. Sekretess inom kommunal familjerådgivning regleras i 7 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen. Inom sådan verksamhet gäller en i princip absolut sekretess för uppgift som enskild har lämnat i förtroende eller som har inhämtats i samband med rådgivningen. Något utlämnande av uppgifter efter en menbedömning kan således inte ske. Sistnämnda sekretessbestämmelse är tillämplig även i fråga om samarbetsamtal enligt 12 a § första stycket socialtjänstlagen, om samtalet har karaktär av familjerådgivning (jfr prop. 1981/82:168 s. 49, prop. 1995/96:117 s. 9 och prop. 1997/98:7 s. 96 f.). Tystnadsplikt i enskild familjerådgivning regleras i 71 b § socialtjänstlagen.

Uppgifter för vilka sekretess gäller får inte röjas för en enskild i andra fall än som anges i sekretesslagen eller i en lag eller förordning till vilken sekretesslagen hänvisar (1 kap. 2 § sekretesslagen). Gäller sekretess för uppgift som förekommer hos en viss myndighet, får uppgiften inte heller röjas för annan myndighet i andra fall än som anges i sekretesslagen eller i en lag eller förordning till vilken sekretesslagen hänvisar (1 kap. 3 § första stycket sekretesslagen). Det sagda gäller även i förhållande mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet om verksamhetsgrenarna är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (1 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen). Gäller sekretess, får uppgiften inte heller i övrigt utnyttjas utanför den verksamhet i vilken sekretess gäller för uppgiften (1 kap. 4 § sekretesslagen).

Enligt 14 kap. 4 § sekretesslagen gäller som huvudregel sekretess till skydd för enskild inte i förhållande till den enskilde själv och kan i övrigt helt eller delvis efterges av honom.

Kommunallagen (1991:900) ger kommunerna frihet att organisera de kommunala nämndernas verksamhet utifrån lokala förutsättningar och efter andra grunder än den verksamhetsindelning som sekretesslagen bygger på. Detta gäller givetvis även beträffande familjerådgivningsverksamhet.

En förutsättning för att familjerådgivningen skall kunna fylla sin funktion är emellertid att de enskilda som vänder sig dit skall kunna vara förvissade om att de ofta mycket känsliga uppgifter som lämnas vid rådgivningen inte förs vidare till andra. För att trygga detta syfte har familjerådgivningen omgärdats av särskilt stränga sekretessregler. Sekretessen är inte begränsad till den enskildes personliga förhållanden. Redan den uppgiften att någon vänt sig till familjerådgivningen omfattas av sekretessen.

Sekretess gäller som regel inte inom en myndighet. Detta innebär dock inte att personal inom t.ex. socialtjänsten har en generell rätt att lämna sekretessbelagda uppgifter till varandra (jfr Corell m.fl., Sekretesslagen, 3 uppl. 1992, s. 84). Från huvudregeln att sekretess inte råder inom en myndighet görs – som framgått ovan – undantag när det gäller lämnande av uppgifter mellan en myndighets verksamhetsgrenar när dessa är att anse som självständiga i förhållande till varandra. Mellan sådana verksamhetsgrenar gäller sekretess.

Frågan om sekretess inom en socialförvaltning behandlades i prop. 1981/82:186 om ändring i sekretesslagen (1980:100), m.m. I propositionen uttalades att det endast mera sällan inom förvaltningen under en socialnämnd eller inom en förvaltning som är gemensam för flera nämnder lär förekomma en organisatorisk uppdelning på olika verksamhetsgrenar med skilda slag av verksamheter (a. prop. s. 47). Frågan har dessutom behandlats i ett flertal JO-avgöranden. Här kan nämnas bl.a. JO 1985/86 s. 320 och JO 1995/96 s. 431. Även JO:s beslut den 15 december 1994 (dnr 3280-1993) är av intresse i detta sammanhang.

Familjerådgivning torde sedan länge ha betraktats som en självständig verksamhetsgren i de fall verksamheten inte varit organiserad som en självständig myndighet. I den proposition (prop. 1993/94:4) som föregick överförandet av ansvaret för familjerådgivningsverksamheten till kommunerna framhölls (s. 1 och 6) att familjerådgivningsverksamhet även i fortsättningen skall vara en självständig verksamhetsgren och inte inordnas i den övriga verksamhet som bedrivs inom socialtjänsten. Vidare anfördes (s. 7) i fråga om vikten av att hålla isär rollen som familjerådgivare med andra uppgifter bl.a. följande:

Det behov att värna om familjerådgivningens integritet och förtroende som många remissinstanser uttryckt gör dock enligt min mening att försiktighet måste iakttas så att roller inte hopblandas på ett felaktigt sätt. Det är exempelvis inte tillfredsställande om socialsekreterare som är verksamma inom den vanliga socialtjänsten som delsyssla också påtar sig familjerådgivaruppgifter. Risker för att de under rådgivningssamtalen får kännedom om uppgifter som kan påverka deras handlande som socialsekreterare kan inte uteslutas. Detta skulle kunna skada förtroendet för familjerådgivningen.

I propositionen anfördes vidare (s. 7):

En förutsättning för att familjerådgivningen skall kunna fylla sin funktion är att de enskilda som vänder sig dit skall kunna känna fullständig trygghet att de ofta känsliga personliga uppgifter som lämnas inte sprids vidare vare sig till närstående enskilda personer eller till andra myndigheter eller avdelningar inom samma myndighet. Familjerådgivningen är därför omgärdad av särskilt stränga sekretessregler som innebär en i princip fullständig tystnadsplikt i fråga om uppgifter som erhållits i förtroende.

Vid behandlingen i riksdagen anslöt sig utskottet till regeringens bedömning i dessa frågor (bet. 1993/94:SoU10 s. 8). Även utskottet framhöll därvid att familjerådgivningen bör vara självständig i förhållande till den

övriga verksamhet som bedrivs inom socialtjänsten även om kommunerna är fria att praktiskt ordna verksamheten utifrån lokala förutsättningar. 1999/2000:JO1

Frågan om familjerådgivningssekretess diskuterades också i propositionen Vårdnad, boende och umgänge (prop. 1997/98:7). Där sägs (s. 94) bl.a. följande:

Inom den kommunala familjerådgivningen gäller sekretess för uppgifter som en enskild har lämnat i förtroende eller som har inhämtats i samband med rådgivningen (familjerådgivningssekretess). Sekretessen är i dessa fall absolut. Uppgifterna är alltså hemliga oavsett om det skulle vara till men eller inte för den enskilde om de kom ut. Bestämmelserna innebär i praktiken för familjerådgivarens del att han eller hon inte kan delta i vårdnads- eller umgängesrättsutredning i samma ärende, såvida inte den enskilde efterger sekretessen (14 kap. 4 § sekretesslagen).

I Socialstyrelsens meddelandeblad nr 17/1994, bilaga 1 (här utelämnad), som sändes ut till landets socialnämnder i samband med 1994 års lagändringar, tas bl.a. frågorna om familjerådgivningens självständighet och sekretess upp. Meddelandebladet innehåller en redogörelse för de legala förutsättningarna för verksamheten varvid nödvändigheten av att särskilja verksamheten från annan verksamhet betonas.

Som ovan anförts åtnjuter uppgifter som kommer fram vid s.k. samarbetsamtal enligt 12 a § första stycket socialtjänstlagen familjerådgivningssekretess om samtalen bedrivs i sådana mera organiserade former att de har karaktären av familjerådgivning. Ovan anförda synpunkter kan därför i huvudsak också anläggas på sådan samtalsverksamhet.

I Socialstyrelsens allmänna råd (1985:2) "Vårdnad och umgänge. Samarbetssamtal och vårdnadsutredningar." diskuteras frågan om samarbetsamtal och sekretess (s. 77 f.). Där betonas vikten av att i de fall samarbetsamtal bedrivs under familjerådgivningssekretess de tjänstemän som leder samtalen inte har någon annan kontakt med familjen. Vidare sägs att uppgifter som erhållits vid samarbetsamtal inte kan användas i en kommande vårdnadsutredning om inte båda föräldrarna ger sitt medgivande till det.

Frågan huruvida den som lett samarbetsamtal bör anförtros uppgiften att utföra en vårdnadsutredning har dessutom i några fall varit föremål för JO:s prövning. I JO 1985/86 s. 273 konstaterade JO efter att ha redovisat innehållet i 7 kap. 4 § sekretesslagen att dessa bestämmelser innebär för "familjerådgivarens" del att han eller hon är förhindrad att delta i både samarbetsamtal och utredning i samma ärende, såvida inte den enskilde efterger sekretessen.

Frågan om sekretess vid samarbetsamtal behandlas också bl.a. i ett beslut av JO den 15 december 1994 (dnr 3280-1993), samt i prop. 1981/82:168, betänkandet Vårdnad, boende och umgänge (SOU 1995:79) s. 129 ff. och prop. 1997/98:7. Ett uttalande från sistnämnda proposition har återgivits ovan.

Socialstyrelsens bedömning

Av utredningen i ärendet framgår att Socialnämnden i Österåkers kommun beslutat att från och med årsskiftet 1997/98 bedriva familjerådgivning i egen regi och att rådgivningen skall handhas av två familjerättssekreterare som på deltid skall sköta denna syssla. Under övrig arbetstid skall familjerättssekreterarna syssla med andra uppgifter inom familjerättssektionen såsom vårdnads- och umgängesrättsutredningar. För att hålla isär de olika verksamheterna skall familjerådgivning enligt nämnden bedrivas i en särskild lokal, belägen utanför socialkontoret. Om det skulle bli aktuellt med en vårdnads- eller umgängesrättsutredning i ett ärende, skall parterna enligt nämnden själva få avgöra om de vill behålla samma handläggare även i utredningen eller om de vill byta handläggare. Familjer som inte kan acceptera systemet kommer enligt nämnden att erbjudas alternativ via en grannkommun. I dessa fall kan även en separat upphandling bli aktuell.

Utformningen av familjerådgivningsverksamheten i Österåkers kommun bygger således på att tjänstemännen på familjerättssektionen kommer att syssla såväl med rådgivning som med utredning. Som framgått ovan medför detta betydande sekretessrättsliga problem. Ordningen kan också ifrågasättas från mer allmänna utgångspunkter.

Av ovan redovisade förarbetsuttalanden kan den slutsatsen dras att kommunal familjerådgivningsverksamhet till följd av sin speciella verksamhetsform alltid måste anses utgöra en i sekretesslagens mening självständig verksamhetsgren i förhållande till övrig verksamhet inom socialtjänsten i de fall då verksamheterna är organiserade under samma nämnd (jfr Norström-Sverne, Sekretess i socialtjänsten, 3 uppl. 1995, s. 191). Härav följer att sekretess gäller mellan familjerådgivningsverksamhet och t.ex. verksamhet med vårdnads- och umgängesrättsutredningar. Uppgifter som erhållits i familjerådgivningsverksamhet får således inte heller utnyttjas utanför denna verksamhet.

Sekretess gäller inte inom en verksamhetsgren. Som framgått ovan innebär dock inte detta att tjänstemännen inom verksamheten fritt med varandra kan diskutera enskilda ärenden. Med hänsyn till familjerådgivningssekretessens karaktär av förtroendeseekretess, är dessutom utrymmet för sådan kommunikation mellan tjänstemän inom rådgivningsverksamheten ytterst begränsad (jfr prop. 1979/80:2, Del A, s. 185 och Norström-Sverne, s. 191).

Sekretessregleringen på familjerådgivningens område innebär i praktiken för familjerådgivarens del att han eller hon inte kan delta i en vårdnads- eller umgängesrättsutredning beträffande samma parter, såvida inte den enskilde efterger sekretessen (jfr prop. 1997/98:7 s. 94). Som anfördes i prop. 1993/94:4 och bet. 1993/94:SoU10 är det överhuvud taget inte tillfredsställande om socialsekreterare verksamma inom socialtjänsten som deltidssyssla också påtar sig familjerådgivaruppgifter. Som skäl för detta ställningstagande hänvisas i angiven proposition till risken för att socialsekreteraren under rådgivningssamtalen får kännedom om uppgifter som kan påverka deras handlande som socialsekreterare. Socialstyrelsen, som delar denna uppfattning, vill i detta sammanhang även framhålla följande. Redan den omständigheten att en enskild har kontaktat familjerådgivningen omfattas av sekretess. I vart fall i mindre kommuner torde det vara förenat med stora svårigheter att bibehålla sekretessen för denna uppgift, om förvaltningen måste ha ett system för att fördela vårdnadsutredningar och andra ärenden på ett sådant sätt att handläggare som deltagit i familjerådgivning inte tilldelas andra ärenden där samma parter förekommer. Enligt Socialstyrelsens uppfattning bör det således – givetvis med undantag för lagstadgad uppgiftsskyldighet – i princip råda vattentäta skott mellan familjerådgivning och utredning (jfr JO 1985/86 s. 273). Av de ovan återgivna förarbetsuttalandena framgår också att detta varit lagstiftarens syfte.

Socialnämnden har i sitt remissvar framhållit att parterna kommer att ha full valfrihet i frågor som är av betydelse från sekretessynpunkt.

Som tidigare anförts kan visserligen sekretessen efterges av den enskilde. Något formellt hinder mot att familjerådgivaren – efter samtycke från båda parterna – utför en vårdnads- eller umgängesrättsutredning beträffande samma personer finns således inte. Detta torde dock förutsätta att parterna även har samtyckt till att uppgifter som lämnats under rådgivningen får användas i utredningen och att överenskommelsen träffas innan rådgivningen inleds (jfr JO 1985/86 s. 273). Vidare förutsätter en sådan överenskommelse att parterna är väl införstådda såväl med sekretesslagens reglering som med de nackdelar som är förenade med att familjerådgivaren också utför en sådan utredning. Föräldrar som riskerar att uppgifter, lämnade under familjerådgivning, används i en eventuell kommande utredning kan inta en avvakande hållning gentemot familjerådgivaren. Det föreligger också risk att parterna anpassar sin hållning i saken till vad man uppfattar som bäst med hänsyn till att familjerådgivaren även är vårdnadsutredare. Det finns vidare

en risk för att handläggaren under rådgivningssamtalet får kännedom om uppgifter som på ett sätt som inte ligger i linje med parternas överenskommelse skulle kunna påverka hans eller hennes handlande i utredningen.

Det kan inte heller uteslutas att parterna känner sig tvingade att acceptera den ordning som man inom Österåkers kommun valt. Detta är givetvis inte godtagbart. Huvudregeln enligt Socialstyrelsens uppfattning bör i stället vara att familjerådgivaren normalt inte utför några utredningsuppgifter annat än i rena undantagsfall och sedan parterna efter en ingående diskussion med handläggaren lämnat samtycke härtill.

Som framhållits ovan kompliceras den valda ordningen dessutom av att redan uppgiften att den enskilde varit i kontakt med eller besökt familjerådgivningen omfattas av sekretess, vilket försvårar en fördelning av ett senare utredningsärende i de fall parterna inte önskar att rådgivaren också skall utföra utredningen. Härtill kommer att familjerådgivarnas ”dubbla funktioner” allmänt sett strider mot lagstiftarens intentioner att hålla familjerådgivningen åtskild från annan verksamhet. På sikt kan detta skada förtroendet för rådgivningsverksamheten.

Enligt Socialstyrelsens uppfattning uppfyller den valda ordningen inte med tillräcklig tydlighet kravet på att familjerådgivning måste hållas avskild från annan verksamhet. Även om kommunerna har frihet att organisera familjerådgivningen som den finner lämpligt, måste verksamheten bedrivas på ett sådant sätt att det blir tydligt för den enskilde att uppgifter som lämnas under rådgivningen också stannar där.

Avslutningsvis vill Socialstyrelsen påpeka följande. Av det i ärendet ingivna brevet från socialchefen Gunbritt Nikolausson till Jan Arleklint kan man möjligen dra slutsatsen att man inom förvaltningen inte särskiljer verksamhet med samarbetsamtal från övrig verksamhet (s. 1 sista stycket). Socialstyrelsen vill därvid framhålla att i den mån samarbetsamtal bedrivs i sådana ordnade former att de har karaktär av familjerådgivning, gäller samma sekretessregler för sådana samtal som för familjerådgivning.

Socialnämnden i Österåkers kommun bereddes tillfälle att yttra sig över Socialstyrelsens remissyttrande och åberopade därvid som svar ett upprättat tjänsteutlåtande med följande innehåll.

Österåkers kommun, socialnämnden, delar i stort socialstyrelsens (SoS) tolkning av regelsystemet runt organiserande av familjerådgivning.

Emellertid delar vi inte bedömningen att kommunens organisationsförslag medför de sekretessrättsliga problem som SoS anför. Förslaget uppfyller kraven på att familjerådgivningen kommer att fungera som en självständig verksamhetsgren.

I de fall ett familjerådgivningsärende kan komma att aktualiseras som ett vårdnads- eller umgängesrättsärende erbjuds annan handläggare att utföra utredningen. I dessa situationer kan man inte utgå ifrån att ansvariga tjänstemän kommer att bryta mot sekretessreglerna eller på annat sätt sammanblanda uppgifterna mellan de olika verksamhetsområdena. Dessa ärenden kan dessutom vid behov handläggas av tjänstemän/externa medarbetare utanför familjerättssektionen.

Kommunen ser inte heller något problem att upprätthålla sekretessen runt det faktum att man är aktuell som rådgivningsärende.

Familjerådgivningens klienter informeras om möjligheten att vända sig till annan kommun om förtroendefrågan utgör ett problem. Klienterna har härigenom möjlighet att välja om de vill anlita annan familjerådgivare genom kommunens försorg.

SoS kommenterar slutligen ett brev från socialchefen Gunbritt Nikolausson där man gör tolkningen att verksamhet med samarbetsamtal inte särskiljs från övrig verksamhet. Samarbetsamtal av icke familjerådgivande karaktär, det vill säga samtal som har som mål att föräldrar skall

komma överens efter en separation var barnet skall bo och hur umgänget skall ske med mera, utförs givetvis av familjerättssektion i Österåker likväl som i de flesta av landets kommuner. Detta förfaringssätt är funktionellt i dessa ärenden där målet är att undvika vårdnadstvist. Vidare anser vi det vara helt juridiskt korrekt.

Sammanfattningsvis kan sägas att SoS argumentation bygger på en tänkt kombination av Extremsituationer i ett ärende där slutresultatet eventuellt blir att förtroendet för familjerådgivningen påverkas. Erfarenheterna från fältet motsvarar inte den bilden. I stället har kommunen framgångsrikt bedrivit verksamhet med samarbetssamtal som lett till att efterfrågan på dylika insatser ökat. Som skäl anför ofta klienterna goda erfarenheter från människor som tidigare vänt sig till kommunen för hjälp. Därvid har betonats den höga kompetens som tjänstemännen besitter. Däremot har förtroende- eller sekretessfrågor aldrig vållat bekymmer. Det finns ingen anledning att anta att den av kommunen tillämpade formen för familjerådgivning skulle medföra andra svårigheter.

Jan Arleklint bereddes tillfälle att yttra sig över Socialstyrelsens remissvar och socialnämndens yttrande häröver, men avhördes inte.

I beslut den 13 januari 1999 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Socialstyrelsen har i sitt yttrande ingående redogjort för lagstiftning och förarbeten på det aktuella området. Socialstyrelsen har också belyst de problem från bl.a. sekretessynpunkt som enligt styrelsens mening kan uppstå när familjerådgivningsverksamheten är utformad på det sätt som är fallet i Österåkers kommun.

Socialnämnden har förklarat sig kunna i stort sett instämma i Socialstyrelsens uppfattning när det gäller organisationen som sådan av familjerådgivningsverksamheten. Socialnämnden anser däremot att den av kommunen beslutade ordningen inte innebär några problem när det gäller sekretessfrågor och upprätthållande av allmänhetens förtroende för familjerådgivningen. Socialnämnden har bl.a. pekat på den information som klienterna får om möjligheten att kunna vända sig till utomstående familjerådgivare.

Som Socialstyrelsen påpekat har kommunerna frihet att utifrån lokala förutsättningar organisera de kommunala nämndernas verksamhet och att detta kan ske efter andra grunder än den verksamhetsindelning som sekretesslagen bygger på. Detta gäller även familjerådgivningsverksamheten. Det måste emellertid förutsättas att kommunerna härvid vinnlägger sig om att följa lagstiftarens intentioner, vilka i detta fall framgår mycket tydligt av förarbetena, och även de råd som ges av den centrala tillsynsmyndigheten på området (67 § socialtjänstlagen, 1980:620). Jag kan här konstatera att socialnämnden för sin del anser att formerna för den av kommunen bedrivna rådgivningsverksamheten inte står i strid häremot. Själv gör jag samma bedömning som Socialstyrelsen och ifrågasätter således, både från allmänna utgångspunkter och av sekretessrättsliga skäl, det lämpliga i att socialförvaltningens familjerättssektioner arbetar såväl inom familjerådgivningen som inom den individriktade socialtjänsten i övrigt.

I detta ärende begränsar jag mig till att framhålla att det finns anledning för socialnämnden att inte underskatta de problem som kan följa av den valda ordningen och att nämnden i nu aktuella hänseenden bör kontinuerligt följa upp verksamheten inom familjerådgivningen. 1999/2000:JO1

Jag överlämnar en kopia av detta beslut för kännedom till Länsstyrelsen i Stockholms län som har tillsynen över socialtjänsten inom länet. Jag avser också att för egen del ägna familjerådgivningen särskild uppmärksamhet vid mina kommande inspektioner av kommunernas socialtjänst.

Om en vårdnadsutredning blir fördröjd måste utredaren självant underrätta tingsrätten om detta

(Dnr 1319-1998)

I en anmälan, som inkom till JO den 6 mars 1998, klagade N.L. på socialförvaltningens i Sundbybergs kommun handläggning av en vårdnadsutredning rörande hans dotter A. (JO:s dnr 919-1998). Han anförde bl.a. att vårdnadsutredaren hade varit partisk. Upplysningar inhämtades per telefon från socialförvaltningen i Sundbybergs kommun. JO tog även del av Solna tingsrätts beslut om vårdnadsutredning den 31 januari 1997. Den 26 mars 1998 beslutade JO att inte utreda anmälan ytterligare.

Under ärendets handläggning hos JO uppmärksammades dock vissa frågor rörande socialförvaltningens handläggning som N.L. inte hade berört i sin anmälan. Med anledning av vad som kom fram inlånades Solna tingsrätts akt i det aktuella vårdnadsområdet (tingsrättens mål T 476-1996). Vid genomgång av akten noterades bl.a. följande.

Den 31 januari 1997 beslutade tingsrätten att uppdra åt Socialnämnden i Sundbyberg att efter samråd med Socialnämnden i Stockholm utse en person att verkställa vårdnadsutredning rörande A. Utredningen skulle enligt tingsrättens beslut ha kommit in till tingsrätten senast den 5 maj 1997. Vårdnadsutredningen kom dock in till tingsrätten först den 28 oktober 1997.

JO beslutade att på eget initiativ inleda en utredning rörande socialförvaltningens i Sundbybergs kommun handläggning av vårdnadsutredningen. Socialnämnden i kommunen anmodades att inkomma med yttrande enligt följande.

1. Varför kunde vårdnadsutredningen inte avslutas och ges in till tingsrätten senast den 5 maj 1997?
2. Vilka omständigheter medförde att vårdnadsutredningen inte kunde ges in till tingsrätten förrän den 28 oktober 1997?
3. Vilka kontakter har förvaltningen haft med tingsrätten under den tid som vårdnadsutredningen pågått?

Till remissen fogades kopior av vissa handlingar ur tingsrättens akt.

Socialnämnden i Sundbybergs kommun anförde i ett remissvar följande.

Den 5 februari 1997 inkom till Socialnämnden i Sundbyberg en begäran att i samråd med Socialnämnden i Stockholm verkställa en vårdnadsutredning. Efter telefon- och brevkontakter med familjerätten i Stockholm utsågs i

mitten på mars en familjerättssekreterare att tillsammans med en utsedd socialsekreterare i Sundbyberg verkställa utredningen. 1999/2000:JO1

Parterna kallades till informationsmöte den 3 april, ett möte som skulle inleda vårdnadsutredningen. Till detta möte ringde ena parten återbud. Nästa möte bestämdes till den 18 april och till detta möte kom båda parterna. Återigen nästa möte bestämdes till den 13 maj, då andra parten ringde återbud.

Vid telefonsamtal den 14 maj med den tingsnotarie som handlägger ärendet vid Solna tingsrätt fick socialsekreteraren beskedet att beslutet om vårdnadsutredning var överklagat till hovrätten av den ena parten, samt att utredningen därför skulle ligga vilande tills vidare. De inbokade träffarna på socialförvaltningen inställdes och parterna meddelades detta.

Den 15 maj erhöll socialnämnden en kopia på en skrivelse från tingsrätten, ställd till ena partens ombud, vari framgick att tingsrätten övervägde att återkalla sitt tidigare lämnade uppdrag till Socialnämnden i Sundbyberg.

Den 22 maj inkom en skrivelse från Solna tingsrätt till socialnämnden, där tingsrätten hemställde om socialnämndens yttrande i frågan om det meningsfulla i att verkställa ytterligare utredning i vårdnadsfrågan samt, för den händelse så ansågs vara fallet, när utredningen kunde beräknas vara slutförd. Den 23 maj skickades en skrivelse till tingsrätten vari framgick att socialnämnden inte kunde ta ställning till huruvida tingsrätten ansåg sig ha underlag för ett avgörande i vårdnadsfrågan. Om hovrätten/tingsrätten beslutade att vårdnadsutredningen skulle genomföras var vår målsättning att denna skulle kunna verkställas inom en 4-månadersperiod, beroende på antalet inställda möten och sommarens semestrar, från det socialnämnden erhöll besked i ärendet. Socialnämnden fick den 30 maj besked från tingsrätten att vårdnadsutredningen skulle fortgå. Slutdatum sattes till den 30 augusti, vilket handläggande socialsekreterare var tveksam till, med tanke på sommarens semestrar. Vi skulle dock försöka.

I juni, juli och augusti hade socialsekreterarna möten med parterna.

Under september månad hade ena handläggaren åter semester samtidigt som handläggaren från Stockholm flyttade från sin arbetsplats till en stadsdelsförvaltning inom ramen för Stockholms stads omorganisation. Det var därför svårt att hitta gemensamma tider för att skriva utredningen samt kommunicera den med varandra. Den var dock klar i mitten på september. Den 19 september sändes ett meddelande till tingsrätten att vår förhoppning var att utredningen skulle vara tingsrätten till handa den 30 september. Utredningen skulle dessförinnan kommuniceras med berörda parter. Detta tog dock längre tid än avsett, då framför allt den ena parten var svår att nå. Utredningen var därför inte tingsrätten till handa förrän den 28 oktober.

Det är beklagligt att utredningen drog ut på tiden, vilket beror på ovanstående omständigheter.

Ärendet slutade med att parterna kom överens efter att ha tagit del av vårdnadsutredningen. Med tanke på den inflammerade förhistoria som finns mellan parterna är det utredarnas uppfattning att den långa processen kan ha ökat parternas vilja till samarbete.

JO *André* anförde i beslut den 10 maj 1999 följande.

Rätten skall se till att frågor om vårdnad, boende och umgänge blir tillbörligt utredda. I detta syfte får rätten uppdra åt socialnämnden eller något annat organ att utse någon att verkställa en utredning. Rätten får bestämma en viss tid inom vilken utredningen skall vara slutförd. Om det behövs, får rätten förlänga denna tid. Rätten skall se till att utredningen bedrivs skyndsamt.

Om rätten sätter ut en frist inom vilken utredningen skall vara klar har en tid på tre till fyra månader ansetts lämplig (se prop. 1990/91:8 s. 66 f.). Om samarbetsamtal påbörjas sedan vårdnadsutredningen har inletts kan, enligt

1999/2000:JO1
vad JO tidigare uttalat, en handläggningstid på sju till åtta månader godtas. Även andra förhållanden kan motivera att utredningsarbetet får pågå så länge eller ännu längre.

Solna tingsrätt beslutade den 31 januari 1997 att en vårdnadsutredning skulle företas rörande A. I beslutet angavs att utredningen skulle ha inkommit till tingsrätten senast den 5 maj 1997. Tingsrättens beslut kom in till socialnämnden den 5 februari 1997.

Av remissvaret framgår att parterna kallades till ett första möte hos förvaltningen först i början av april 1997. Särskilt mot bakgrund av att tingsrätten bestämt att utredningen skulle vara slutförd den 5 maj 1997 är det givetvis inte tillfredsställande att det dröjde så länge innan några utredningsåtgärder över huvud taget vidtogs.

Eftersom vårdnadsutredningen inte hade kommit in till tingsrätten inom utsatt tid kontaktade tingsrätten förvaltningen skriftligen den 22 maj 1997. I skrivelsen framhöll tingsrätten vikten av att vårdnadsutredningen genomfördes skyndsamt och att tingsrätten inte hade fått någon begäran om förlängd utredningstid. Vidare hemställde tingsrätten om skriftligt yttrande från socialnämnden huruvida det var meningsfullt att verkställa ytterligare utredning i vårdnadsfrågan och, om så var fallet, när utredningen beräknades vara slutförd.

Vid ett telefonsamtal med tingsrätten den 30 maj 1997 uppgav vårdnadsutredaren att utredningen hade påbörjats och beräknades kunna vara slutförd i slutet av augusti 1997.

I en skrivelse till socialförvaltningen den 16 september 1997 anförde tingsrätten bl.a. följande.

Tingsrätten erinrar nu om att befattningshavare vid socialnämnden vid telefonsamtal den 30 maj 1997 förutskickat att påbörjad, av tingsrätten begärd, utredning skulle vara slutförd i slutet av augusti månad 1997. Socialnämnden har därefter inte låtit sig avhöra till tingsrätten.

Med erinran om den skyndsamhet varmed enligt JO:s ämbetsberättelser vårdnadsutredningar skall bedrivas, inväntar nu tingsrätten uppgift om när den påbörjade (?) vårdnadsutredningen beräknas vara slutförd. Tingsrätten är, som tidigare påpekats, enligt 6 kap. 19 § andra stycket sista meningen föräldrabalken skyldig att tillse att utredningen bedrivs skyndsamt.

Tingsrätten erinrar vidare om att part tidigare – visserligen utan framgång – överklagat – – – (beslutet om vårdnadsutredning) – – – under förmenande att målet onödigt försenas. I det nu uppkomna läget kan det enligt tingsrättens mening krävas av socialnämnden att denna lämnar ett entydigt besked om antingen att det inte längre är meningsfullt eller behövligt att söka verkställa ytterligare utredning i vårdnadsfrågan eller att den begärda utredningen verkligen kommer tingsrätten till handa senast ett visst datum.

Den 19 september 1997 svarade vårdnadsutredaren att utredningen var klar och vid den aktuella tidpunkten kommunicerades med bl.a. parterna. Vidare anförde hon att förvaltningen hoppades att utredningen skulle kunna ges in till tingsrätten senast den 30 september.

Den 21 oktober 1997 skickade tingsrätten en skrivelse till socialförvaltningen i vilken anfördes följande.

1. Ni svarar inte på telefon.

2. Varför hör Ni inte av Er, när det nu gått tre (3) veckor efter det av Er angivna datumet? 1999/2000:JO1

3. Tingsrätten nödgas nu sätta ut målet till huvudförhandling, oaktat någon vårdnadsutredning ej kommit tingsrätten till handa.

Den 28 oktober 1997 inkom vårdnadsutredningen till tingsrätten.

Förvaltningens handläggning är i denna del anmärkningsvärd. Först efter det att tingsrätten, vid upprepade tillfällen, frågat om utredningens fortskridande har förvaltningen informerat tingsrätten om att utredningen hade fördröjts och beräknades fortsätta under längre tid än tingsrätten hade bestämt respektive vad som senare utlovats från förvaltningens sida. Jag vill med anledning härav understryka att det ankommer på förvaltningen att självmant underrätta tingsrätten om utredningen drar ut på tiden och att vid behov hemställa om anstånd med att ge in utredningen.

Hur skall en begäran om omplacering av barn i förskolan hanteras om endast en av vårdnadshavarna står bakom framställningen om byte av förskola?

(Dnr 2680-1997)

I en anmälan till JO begärde advokaten L., som ombud för A-M.H., att JO skulle granska hur Socialnämnden i Haninge kommun hanterat en begäran om omplacering av ett barn inom barnomsorgen. Hon ifrågasatte riktigheten av att en sådan begäran hade bifallits trots att föräldrarna haft gemensam vårdnad men endast den ene föräldern stått bakom begäran.

Av anmälan framgick i huvudsak följande. A-M.H. hade tillsammans med A.Y. dottern D., född 1994. Vårdnaden om D. var gemensam. D. bodde stadigvarande hos A.Y. men vistades hos A-M.H. några dagar varannan vecka samt vid vissa storhelger och delar av sommarlovet. Parterna var överens om att D. skulle gå i förskolan Aspen i Haninge. Barnomsorgskostnaden betalades av A.Y. A-M.H. fick strax före midsommar 1997 reda på att A.Y. begärt omplacering av D. till förskolan Kastanjen i Haninge, en omplacering som A-M.H. motsatte sig med anledning av bl.a. att personalen vid förskolan Aspen hade god kännedom om att hon och A.Y. hade svårt att samarbeta. Det pågick även en vårdnadstvist mellan A-M.H. och A.Y. i vilken båda parter begärde enskild vårdnad om D.

Anmälan remitterades till Socialnämnden i Haninge kommun för upplysningar och yttrande. Nämnden överlämnade som sitt remissvar en av socialchefen Björn Wällberg och avdelningschefen för BO, Åsa Johansson, upprättad tjänsteskrivelse, vari de anförde bl.a. följande.

Den förälder där barnet är folkbokfört anses som platsinnehavare, det är också den förälderns inkomst som ligger till grund för avgiften. Platsinnehavaren är oftast den vars tillsynsbehov ligger som grund för det kontrakt på placeringstider som skrivs med förskolan.

Förälder som söker omplacering av barn gör det oftast på grund av att få en förskoleplats närmare bostaden. I det aktuella fallet begärde fadern – platsinnehavaren – en omplacering till förskolan som låg närmare bostaden.

Barnomsorgsavdelningen har ej som rutin att kontrollera huruvida platsinnehavaren är ensam vårdnadshavare eller om det föreligger gemensam vårdnad.

Då det har blivit allt vanligare att föräldrar har gemensam vårdnad och inte bor ihop har barnomsorgsavdelningen för avsikt att göra en översyn av de regler/rutiner och begrepp som används, så att relevanta uppgifter finns på ansökningar, inkomstuppgifter och kontrakt.

Riksskatteverket har 97-01-01 infört ett nytt system för avisering av folkbokföringsuppgifter. Det maskinella aviseringsregistret uppdateras dagligen och fr.o.m. juni 1997 har barnomsorgsavdelningen möjlighet att via Enators datasystem få tillgång till aktuella uppgifter om bl.a. vem eller vilka som är vårdnadshavare.

L. gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

JO André anförde i beslut den 2 oktober 1998 följande.

Av utredningen har framkommit att barnet under aktuell tid stadigvarande bodde hos A.Y., att denne ensam var innehavare av barnomsorgsplatsen och betalningsskyldig för denna. Det har vidare framkommit att hans begäran avsåg en omplacering till en förskola som låg närmare bostaden.

Grundläggande bestämmelser om vårdnadshavares ansvar finns i 6 kap. 2 § andra stycket föräldrabalken (FB). Närmare regler om vårdnadens utövande finns i 6 kap. 11–13 §§ FB. Barnets vårdnadshavare har sålunda rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Har barnet två vårdnadshavare skall de tillsammans utöva bestämmanderätten, 6 kap. 13 § FB. Det krävs alltså normalt gemensamma beslut i frågor som rör vårdnaden. Bestämmanderätten utövas dock av den ene vårdnadshavaren ensam när den andre till följd av frånvaro, sjukdom eller annan orsak är förhindrad att ta del i beslut rörande vårdnaden och beslutet inte kan skjutas upp utan olägenhet. Beslut som är av ingripande betydelse för barnets framtid får dock inte fattas av den ene vårdnadshavaren ensam, om inte barnets bästa uppenbarligen kräver det.

Bestämmelsen i 6 kap. 13 § FB skall dock inte tolkas så att båda föräldrarna, även om ingen är direkt förhindrad, skall behöva delta i alla vardagliga avgöranden. Om föräldrarna inte sammanbor måste med nödvändighet den förälder som har barnet hos sig träffa de flesta beslut som rör den dagliga omsorgen. I förarbetena till den nu gällande lagstiftningen om vårdnad uttalades att till den dagliga omsorgen hör frågor om bl.a. barnets mat och kläder, sovtider och hur barnet skall tillbringa sin fritid. Däremot undantogs beslut av mera ingripande betydelse för barnets framtid, t.ex. frågor som rör barnets skolgång och bosättning (prop. 1975/76:170 s. 178). Vårdnadstvistutredningen har kommit till i huvudsak samma resultat beträffande vilka beslut som är att hänföra till den dagliga omsorgen (SOU 1995:79 s. 85 f.). Regeringen har också inför de tilltänkta ändringarna i 6 kap. FB berört frågan om vad som hör till daglig omsorg men ansåg att det inte fanns skäl att föreslå någon lagreglering i detta hänseende (prop. 1997/98:7 s. 53 f.). Däremot anges i propositionen att det kommande arbetet angående gemensam vårdnad för ogifta föräldrar kan ge anledning för regeringen att på nytt ta upp de frågor som nu har behandlats och att det i det sammanhanget också kan finnas anledning att överväga om beslutanderätten för den förälder som barnet bor hos bör vidgas (s. 55).

Det kan alltså konstateras att det finns ett betydande utrymme för den förälder som bor tillsammans med barnet att ensam fatta beslut i en mängd frågor som rör barnets personliga angelägenheter, så länge det är fråga om åtgärder som rör den dagliga omsorgen. Detta är också en förutsättning för att ett system med gemensam vårdnad skall fungera även i fall där föräldrarna inte har möjlighet att ha så tät kontakt med varandra att alla beslut kan tas i uttryckligt samförstånd. Ett krav på gemensamma beslut även i frågor rörande den dagliga omsorgen skulle snarast kunna motverka och försvåra för föräldrar att ha gemensam vårdnad. Självfallet får dock inte den förälder som barnet bor hos använda sin beslutanderätt på ett sådant sätt att den andre föräldern i praktiken utestängs från sitt vårdnadsansvar. Utgångspunkten är givetvis att samförståndslösningar är det som är bäst för barnet, och en utomstående måste kunna utgå ifrån att vårdnadshavarna är överens om inte alldeles särskilda omständigheter talar för något annat.

Det kan givetvis anföras olika synpunkter på om val av förskola skall ingå i den dagliga omsorgen eller anses vara av så ingripande betydelse för ett barn att det krävs ett gemensamt beslut av vårdnadshavarna. Mot bakgrund av vad som ovan anförts anser jag att det är mycket som talar för att frågan om vilken förskola som skall väljas för ett barn i normalfallet bör kunna hänföras till den dagliga omsorgen. Den vårdnadshavare som barnet bor hos skulle därmed ha beslutanderätten i den frågan. Det förefaller för övrigt som mest naturligt att boföräldern, vars ekonomi och arbetsförhållanden är av betydelse för valet av barnomsorg, har det avgörande inflytandet i detta hänseende. Jag vill här åter understryka att man måste kunna utgå från att det sker ett sådant samråd mellan föräldrarna att de i realiteten är ense om vilken förskola som skall väljas. Med den utgångspunkten framstår det som närmast olämpligt att ålägga kommunen en slags kontrollfunktion i detta hänseende. Å andra sidan kan inte bortses från att verkligheten inte sällan är den att föräldrar, trots att de har gemensam vårdnad, har svårt att samarbeta i frågor som rör barnet. I sådana fall kan emellertid uppstå motsättningar oavsett om vårdnadshavarna har att fatta gemensamma beslut om barnets framtid eller om beslutanderätten – som ett led i den dagliga omsorgen – utövas av endast den ene av dem. Sådana motsättningar kan ytterst leda till att den gemensamma vårdnaden måste upplösas.

Under alla förhållanden anser jag att det är tveksamt om det kan uppställas något krav på att en kommun regelmässigt skall kräva ett formellt medgivande från den andra vårdnadshavaren i de fall den vårdnadshavare som är platsinnehavare begär omplacering av barnet. Enligt min mening finns det således inte anledning att rikta någon kritik mot nämnden för att den inte inhämtade sådant medgivande från A-M.H. innan beslut om omplacering fattades. Jag vill dock tillägga att det likväl är av största vikt att man inom barnomsorgen har sådana rutiner att man känner till vilka som är vårdnadshavare för de barn som man har omsorg om.

Rättsläget i frågan om vad som hör till den dagliga omsorgen synes vara något oklart. Som jag tidigare framhållit kan det anföras synpunkter till stöd såväl för den uppfattningen att frågan om val av förskola bör ingå i den dagliga omsorgen som för den motsatta uppfattningen. Frågeställningen kan utvidgas till att avse val av barnomsorg över huvud taget. Det är i dag allt

vanligare att särboende föräldrar väljer att ha kvar den gemensamma vårdnaden om sina barn och att barnen även bor växelvis hos föräldrarna. Det finns därför ett behov av ett klargörande i frågan om vad som skall anses höra till den dagliga omsorgen. Mot den bakgrunden och med hänsyn till att frågan kan bli föremål för övervägande i kommande lagstiftningsarbete finner jag det befogat att översända en kopia av beslutet till Regeringskansliet för kännedom.

1999/2000:JO1

Barnomsorgsavgift; verkan av att den som är gift med men inte sammanbor med ett barns förälder inte har lämnat uppgift om sin inkomst

(Dnr 4771-1997)

I en anmälan till JO ifrågasatte K.H. om Kommundelsnämnd Norr i Lunds kommun haft laglig rätt att för fastställande av barnomsorgsavgift rörande hennes son infordra inkomstuppgifter från hennes make trots att denne inte är far till barnet och de inte heller var sammanboende vid denna tidpunkt. Hon har även ifrågasatt om kommunen vid ett tidigare tillfälle ägt höja hennes barnomsorgsavgift utan att först låta henne bemöta de uppgifter som legat till grund för beslutet.

Efter remiss anförde Kommundelsnämnd Norr i Lunds kommun i ett yttrande bl.a. följande.

Kommundelsförvaltning Norr handlägger avgifter gällande ca 900 placerade barn. Taxan är fastställd genom beslut i kommunfullmäktige. Kommunkontoret har kompletterat med tillämpningsanvisningar gällande samtliga kommundelar i Lund.

Avgiften varierar med familjens inkomst, omsorgsform, antal placerade barn i familjen och omsorgstid. Avgiften är en stor utgift för den enskilda familjen. Det betyder att det ställs stora krav på handläggning av föräldraavgifter.

En viktig del av handläggningen är att inhämta nödvändiga och korrekta inkomstuppgifter från familjerna. Detta sker genom att föräldrar vid erbjudande om plats ska lämna inkomstuppgift. Föräldrar har därefter skyldighet att lämna uppgifter vid ändrade förhållanden och att vid anmodan lämna nya uppgifter.

Kommunen kan kontrollera inkomstuppgifter genom utdrag ur försäkringskassans register och genom kontakter med arbetsgivare.

Vid det omnämnda tillfället uppstod ett missförstånd mellan förvaltningen och uppgiftslämnare hos arbetsgivaren kring K.H:s inkomst. Den lämnade löneuppgiften gällde heltidslön, och uppgift om att K.H. hade deltidstjänst framkom inte. Detta missförstånd ledde till att för hög avgift debiterades. Felet uppmärksammades av K.H. och rättades till efter det att hon påpekade det. För att undvika dylika missförstånd i framtiden avser Kommundelsförvaltning Norr att kommunicera uppgifter om ändrad inkomst i samtliga fall där förvaltningen själv inhämtat sådana.

Om nödvändiga uppgifter ej lämnas efter anmodan har kommunen praxis, fastställd i kommunkontorets tillämpningsanvisning, att debitera högsta avgift eller efter senaste taxeändringen en avgift baserad på en månadsinkomst om 99 000 kr.

I det aktuella ärendet meddelade K.H. i september 1997 att hon sommaren 1997 gift sig. Kommundelsförvaltningen tolkade efter konsultation med kommunkontoret taxan så att avgiften skall grundas på bägge makarnas in-

komst när man är gifta oavsett om det placerade barnet är gemensamt och oavsett om man bor tillsammans. Då inkomstuppgift på maken saknades anmodades K.H. att lämna sådan. För familjen innebar detta höjd avgift och man övervägde att skilja sig. Makarna sökte äktenskapsskillnad och kommundelsförvaltningen beslöt i enlighet med tillämpningsreglerna att inte medta makens inkomst i debiteringsunderlaget. Makarna ändrade emellertid senare sitt beslut och beslöt att ej fullfölja äktenskapsskillnaden. Därigenom ändrades förhållandet åter och avgiften skulle därmed åter baseras på båda makarnas inkomst. Familjen uppmanades inkomma med kompletterande uppgifter om makens inkomst. När familjen efter anmodan ej inkommit med den begärda uppgiften debiterade förvaltningen i enlighet med kommunens tillämpningsregler utifrån en månadsinkomst på 99 000 kr. En sådan debitering genomfördes också för december månad. Föräldrarna inkom därefter med nödvändiga uppgifter och debiteringen kunde ske på ett korrekt sätt gentemot kommunens taxa.

I en komplicerad handläggning kan felaktigheter uppstå. I detta fall har kommundelsförvaltningen handlagt ärendet enligt kommunens gemensamma anvisningar.

K.H. kommenterade remissvaret.

JO tog del av kommunens barnomsorgstaxa jämte tillämpningsanvisningar samt de blanketter som tillställts K.H. för avgivande av begärda inkomst-uppgifter.

JO André anförde i beslut den 18 januari 1999 följande.

En kommun har enligt 8 kap. 3 b § första stycket kommunallagen (1991:900) rätt att ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som kommunen tillhandahåller (före den 1 januari 1999 fanns motsvarande bestämmelse i 8 kap. 3 a § kommunallagen). I andra stycket i paragrafen anges att för sådana tjänster eller nyttigheter som kommunen är skyldig att tillhandahålla får avgifter tas ut endast om detta är särskilt föreskrivet. Kommunens skyldighet att tillhandahålla barnomsorg reglerades fram till den 31 december 1997 i socialtjänstlagen (1980:620). Där angavs i 35 § att för plats i av kommunen anordnad förskola får skälig avgift tas ut enligt grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får enligt samma bestämmelse inte överstiga kommunens självkostnader. Sedan den 1 januari 1998 återfinns bestämmelserna i 2 a kap. skollagen (1985:1100).

Utformningen av ett system för barnomsorgsavgifter hör till ett av områdena för den kommunala självstyrelsen. JO skall enligt sin instruktion vara återhållsam med att uttala sig i frågor som hör till dessa områden och JO har över huvud taget inte tillsyn över kommunfullmäktige. Det blir därför av betydelse i ärendet om förvaltningens handläggning grundats på den av kommunfullmäktige beslutade barnomsorgstaxan eller på de tillämpningsföreskrifter som utfärdats av kommunkontoret.

Redan i kommunfullmäktiges beslut om barnomsorgstaxa anges att makars/sambors samlade nettoinkomst skall utgöra grund för avgiftsberäkningen. Samma sak anges i kommunkontorets tillämpningsanvisningar. Varken den av fullmäktige beslutade taxan eller tillämpningsanvisningarna berör emellertid det förhållandet att makarna inte bor tillsammans och den ene maken inte heller är förälder till barnet. Mot den bakgrunden finns inte anledning till annat antagande än att förvaltningens handläggning haft stöd

direkt i den av kommunfullmäktige beslutade taxan. Som nämnts ovan är kommunfullmäktige helt undantagen från min tillsyn, och det saknas därför utrymme för mig att närmare kommentera lagligheten av kommunfullmäktiges beslut om vilket hushållsbegrepp som skall tillämpas vid beräkning av barnomsorgsavgifter. Ett sådant beslut kan för övrigt överklagas enligt reglerna för laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen.

Föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden skall enligt 8 kap. 3 § regeringsformen meddelas genom lag. Justitiekanslern har i ett beslut den 2 maj 1983, dnr 418-83-21, behandlat frågan om en kommuns tillämpningsföreskrifter av en barnomsorgstaxa varit förenliga med nämnda bestämmelse. Genom de ifrågasatta tillämpningsföreskrifterna hade kommunen ålagt en person som sammanlevde med vårdnadshavande förälder uppgiftsskyldighet för sina inkomster. I beslutet uttalade justitiekanslern bl.a. att föreskrifter om skyldighet för annan sammanboende än sådan som avses i 7 kap. 5 § föräldrabalken (FB) är av så ingripande art att de inte kan meddelas på annat sätt än genom lag. Justitiekanslern fann därför att de granskade tillämpningsföreskrifterna inte var förenliga med grundlagen.

I 7 kap. 5 § FB anges att den som varaktigt bor tillsammans med annans barn och med förälder som har vårdnaden om barnet är underhållsskyldig mot barnet, om han eller hon är gift med föräldern eller har eget barn tillsammans med föräldern. Vid den tidpunkt då kommunen ålade K.H:s make att inkomma med inkomstuppgifter var denne inte sammanboende med K.H. och var följaktligen inte underhållsskyldig för hennes barn enligt bestämmelsen i 7 kap. 5 § FB. Det kan således ifrågasättas om tillämpningen av det i kommunen gällande taxesystemet i nu aktuellt hänseende står i överensstämmelse med regeringsformens bestämmelser, och jag finner anledning att uppmärksamma nämnden på detta förhållande.

Enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) får ett ärende inte avgöras utan att den som är sökande 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. Kommunens fastställande av daghemsavgifter är att anse som myndighetsutövning mot enskild.

De uppgifter som kommundelsförvaltningen erhöll från K.H:s arbetsgivare angående hennes inkomst har uppenbarligen haft betydelse för förvaltningens bedömning av vilken barnomsorgsavgift K.H. skulle erlagga. Kommunikeringsplikt av dessa uppgifter har således förelegat. Förvaltningen kan inte undgå kritik för sin underlåtenhet i detta avseende.

Nämnden har i remissvaret uppgett att man sett över sina rutiner i påtalat hänseende och att uppgifter av ifrågavarande slag numera regelmässigt kommuniceras med den som berörs. Med anledning av detta finner jag inte skäl att göra något ytterligare uttalande i saken.

Hälso- och sjukvård

1999/2000:JO1

Handläggningen av en ansökan om förlängning av etablerings- tillstånd för sjukgymnast

(Dnr 5009-1997)

Anmälan

Alf Alvemalm anmälde Landstinget Västmanland för handläggningen av en ansökan om förlängning efter pensioneringen av hans etableringstillstånd som sjukgymnast. Hans klagomål avsåg *dels* handläggningstiden, *dels* sättet att bereda ärendet.

Beträffande handläggningstiden uppgav Alf Alvemalm att han skickade in sin ansökan den 27 mars 1997 och erhöll svar den 15 september 1997 (avslag), två veckor innan han pensionerades. Det sena svaret åsamkade honom ekonomisk skada.

Vad gäller beredningen av ärendet gjorde Alf Alvemalm gällande att en förfrågan som sänts ut till andra sjukgymnaster och läkare inneburit en överträdelse av sekretesslagens bestämmelser och dessutom varit helt onödig för prövningen av ansökningen. Dessutom uppgav han att han känt sig och fortfarande kände sig ”oerhört kränkt” av att hans ansökan offentliggjordes och av det faktum att avgörandet om etableringstillståndets förlängning indirekt låg i hans kollegors/konkurrenters händer.

Utredning

Utredningsåtgärder

Efter remiss avgav Lokala hälso- och sjukvårdsnämnden i Västerås yttrande, som bemöttes av Alf Alvemalm.

Vissa sakuppgifter

Av handlingarna framgick bl.a. följande. Landstingets beställarkansli (controller Karl-Göran Mattsson) sände den 15 april 1997 ut en rundskrivelse till åtta adressater (läkarenheter och mottagningar) med följande innehåll.

Sjukgymnast Alf Alvemalm, Aroskliniken, har 970409 till beställarkansliet lämnat in en ansökan om förlängd etablering som sjukgymnast efter att i september 1997 uppnått 65 års ålder. Alvemalm pekar i sin ansökan på sina speciella kunskaper i ortopedisk medicin samt särskilt sin behandling av patienter med yrsel, huvudvärk och lumbago.

För att få underlag till en bedömning av vilket behov av sjukgymnast med denna kompetens vi har inom området och om detta behov inte kan tillgodoses på annat sätt skickar jag härmed ut en förfrågan till ett antal av dem som remitterat till ovanstående sjukgymnast under senare tid, däribland Er familjeläkarenhet, om en behovsbedömning.

Om svar anhålles senast den 25 april 1997.

I protokoll från sammanträde med Lokala hälso- och sjukvårdsnämnden i Västerås den 15 september 1997, § 113, upptogs följande.

Sjukgymnast Alf Alvemalm, Västerås, har med skrivelse 1997-03-27 ansökt om förlängd etablering. 1999/2000:JO1

Alf Alvemalm har också i skrivelse 1997-06-23 redovisat ekonomiska skäl för en förlängning av etableringen.

Beställarkansliet har riktat en förfrågan till åtta familjeläkarenheter kring denna ansökan om förlängd etablering. Fem familjeläkarenheter har besvarat förfrågan.

Sammanfattningsvis noterar enheterna att den kompetens som i ansökan refererats till och som särskilt skäl till fortsatt verksamhet efter 65 års ålder, finns enligt de tillfrågade familjeläkarenheterna i fullt tillräcklig omfattning bland de övrigt etablerade sjukgymnasterna för att täcka deras patienters behov av behandling.

En allmän bedömning är att det för närvarande inte råder brist på sjukgymnaster i Västerås utan snarare tvärtom.

Nämnden beslutar:

att inte medge förlängning av etableringen som sjukgymnast.

1. Handläggningstiden

Nämnden anförde följande.

Ansökan om förlängd etablering för sjukgymnasten Alf Alvemalm, Västerås, inkom till landstingets beställarkansli den 9 april 1997. Ansökan kompletterades därefter av Alf Alvemalm själv med en skrivelse till landstingets beställarkansli den 24 juni 1997. ---

Första sammanträdet med den lokala hälso- och sjukvårdsnämnden efter sommaren 1997 ägde rum den 15 september 1997 och då behandlades också Alvemalms ansökan jämte komplettering. Beslut om etablering tas av de lokala hälso- och sjukvårdsnämnderna och en snabbare handläggning och beslut har därmed inte varit möjlig.

Beträffande kompletteringen upplyste Alf Alvemalm i sitt genmäle att han, i samband med att han i mitten av juni frågat efter sin ansökan (telefon med beställardirektören Lars-G Kallin), fått förslaget att skicka in en ny ansökan, där han skulle ange en ekonomisk orsak.

2. Beredningen av ärendet

Nämnden anförde följande.

Landstinget Västmanland har inte brutit mot gällande sekretessbestämmelser. Ansökan är en allmän handling som också är offentlig. Någon grund för att sekretessbelägga ansökan finns inte enligt gällande lagstiftning.

I beredningen av den här typen av ärenden ingår det självklart att utreda behovet av den särskilda kompetens som Alf Alvemalm själv redovisat i sin ansökan. En förfrågan har därför varit nödvändig där behovet av Alf Alvemalms kompetens lyfts fram och särskilt efterfrågats hos de familjeläkare som tidigare har utnyttjat hans tjänster. Denna förfrågan har beställarkansliet inom landstinget genomfört och utgör ett led i en självklar beredning av ärendet. Den administrativa uppgiften för beställarkansliet är att kunna få presentera ett korrekt och allsidigt beslutsunderlag till den lokala hälso- och sjukvårdsnämnden.

Förfrågan har enbart ställts till berörda familjeläkare som tidigare tagit emot patienter från sjukgymnast Alf Alvemalm. Några "konkurrerande sjukgymnaster" har inte fått förfrågan och har heller inte yttrat sig i ärendet. Däremot har kopia av beställarkansliets handläggning delgetts den företrädare som finns i länet för de privata sjukgymnasterna. Denna

delgivning av ärendets handläggning är ett resultat av den samverkan som skall ske mellan landstinget och privata vårdgivare i länet enligt gällande riktlinjer från statsmakterna. 1999/2000:JO1

Avslutningsvis framhöll nämnden bl.a. att handläggningen av ärendet hade skett i enlighet med rådande praxis och administrativa rutiner inom landstinget.

Alf Alvemalm invände följande.

Ingen av de tillfrågade läkarenheterna har utnyttjat mina tjänster. De flesta patienterna har själva sökt mig.

Ingen av de berörda familjeläkarna har tagit emot patienter från mig. De "konkurrerande sjukgymnasterna" är anställda hos de tillfrågade familjeläkarenheterna. En del av dessa läkarenheter är privata, och varje läkarenhet är en ekonomisk enhet, m.a.o. är jag en konkurrent.

I beslut den 15 september 1998 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Gällande föreskrifter

I lagen (1993:1652) om ersättning för sjukgymnastik, som innehåller bestämmelser om vissa ersättningar till sjukgymnaster i privat verksamhet som har samverkansavtal med landstinget, föreskrivs att sjukgymnastikersättning inte lämnas till en sjukgymnast som vid behandlingstillfället har fyllt sextiofem år om inte landstinget medger något annat (9 § andra stycket).

Handläggningstiden

Beredningen av ärendet, som innefattade den särskilda förfrågningen hos olika läkarenheter och mottagningar, synes i och för sig ha skett utan dröjsmål. Att sedan avgörandet dröjde till hösten torde ha sin huvudsakliga förklaring i att Lokala hälso- och sjukvårdsnämnden i Västerås inte hade något sammanträde under sommarperioden. Mot denna bakgrund finner jag inte att handläggningstiden som sådan – omkring ett halvår – var anmärkningsvärt lång.

Som en allmän kommentar vill jag inskjuta att det förhållandet att nämnder hos kommuner och landsting i stor utsträckning har uppehåll i sin sammanträdesverksamhet under sommaren är något som av praktiska skäl torde vara svårt att komma ifrån. I mycket speciella fall kan extra sammanträden behövas. I andra fall kan de problem som uppehållet kan föranleda mötas med förenklad beslutsordning (genom delegation). Sådana utvägar är dock inte alltid tillgängliga.

Vad man eventuellt kan fråga sig är om det inte varit möjligt att – med vetskapen om att sökandens pensionering var nära förestående – skynda på handläggningen så att ärendet, efter den fullbordade remissrundan, kunnat avgöras under maj eller början av juni 1997. Lokala hälso- och sjukvårdsnämnden har dock inte tagit upp den aspekten och jag saknar underlag för att bedöma den frågan.

Med dessa uttalanden lämnar jag frågan om handläggningstiden.

Sekretessfrågan

Till en början konstaterar jag att utsändandet av förfrågningen till olika läkarenheter – som ej berört patienters hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden – inte inneburit något sekretessbrott.

Valet av beredningsåtgärder

Den omständigheten att Alf Alvemalm har känt sig kränkt av förfrågningen, som han bl.a. ansett vara onödig, rör huvudsakligen lämpligheten av valet av beredningsåtgärder. Nämnden har hävdat att man följt gängse praxis och rutiner när man vänt sig till familjeläkarenheter, som sökanden samarbetat med, för att utröna behovet av den särskilda specialistkompetens som sökanden representerade. Jag saknar anledning att betvivla detta och finner inte tillräckliga skäl att gå närmare in på beredningen i detta hänseende.

Beredningen i övrigt. Kommunikationsprincipen

Alf Alvemalm har – som han utvecklar närmare först i sitt genmäle till JO – bestritt riktigheten av uppgiften att de tillfrågade läkarenheterna varit samarbetspartner till honom och förklarat på vilket sätt de enligt hans mening i själva verket varit konkurrenter. Att uttalandena av de tillfrågade familjeläkarenheterna som svarat haft betydelse för utgången av ärendet står helt klart; det framgår av nämndens protokoll. Samtidigt framgår det av protokollet att nämnden även åberopat sin allmänna kunskap om tillgången på sjukgymnaster i Västerås. Emellertid inställer sig frågan varför invändningen inte gjordes tidigare så att den kunde beaktas när ärendet prövades av nämnden.

Innehållet i handlingarna ger vid handen att utredningsmaterialet inte kommunicerades med Alf Alvemalm innan ärendet avgjordes av nämnden. I detta fall rörde det sig visserligen om ett s.k. självstyrelseärende som i huvudsak regleras av kommunallagen. Förvaltningslagens bestämmelser om kommunikation var därför inte formellt tillämpliga (jfr 31 §). Jag vill ändå erinra om ett uttalande av lagstiftaren vid tillkomsten av den tidigare gällande förvaltningslagen (prop. 1971:30 del 2 s. 289), vilket alltså har bärkraft, och som gick ut på att man mycket väl kan följa förvaltningslagens grundprinciper i fall där den lagen inte är formellt tillämplig.

Kommunikationsprincipen är under alla omständigheter en hörnsten i rättsskyddet för den enskilde. Därför kan det finnas anledning att överväga att iakttaga denna även inom självstyrelsesektorn i sådana ärenden som berör enskilda parter och har karaktär av myndighetsutövning. Även om det i förevarande fall gällde ett ärende av dispenskaraktär anser jag att ärendet kan hänföras till nämnda kategori. En annan sak är att utgången i detta ärende, av innehållet i handlingarna att döma, kanske inte blivit en annan även om utredningsmaterialet kommunicerats med sökanden. Principen som sådan är dock betydelsefull. Ytterligare en aspekt från rättsskyddssynpunkt är att i detta fall, liksom i andra s.k. självstyrelseärenden, möjlighet saknas att överklaga genom s.k. förvaltningsbesvär hos en statlig instans, varvid en allsidig

överprövning kan ske. Här finns endast möjlighet att genom överklagande till 1999/2000:JO1
allmän förvaltningsdomstol påkalla laglighetsprövning enligt reglerna i
10 kap. kommunallagen.

Med det allmänna påpekande jag här gjort lämnar jag förevarande fråga.

Socialförsäkring

1999/2000:JO1

Försäkringskassa borde ha uppfattat ett inkommet läkarutlåtande som en sjukanmälan och fattat ett beslut med fullföljdshänvisning

(Dnr 162-1997)

I en anmälan klagade T.B. på att Göteborgs läns allmänna försäkringskassa den 8 januari 1997 vägrade honom ett skriftligt beslut om hans rätt till sjukpenning. Han anförde bl.a. att han vid flera tillfällen efterfrågat ett skriftligt beslut med motivering till varför försäkringskassan inte accepterat hans läkarintyg samt också en förklaring till varför kassan brutit ett löfte om att ge honom ett tillfälligt sjukbidrag fram till dess att han kunde få en tid hos en specialistläkare.

T.B:s anmälan remitterades till försäkringskassan för yttrande. Försäkringskassan hänvisade i remissvaret beträffande handläggningen av ärendet till ett yttrande från försäkringskassans lokalkontor Hisingen. Där anfördes i huvudsak att ett skriftligt meddelande till T.B. den 8 januari 1997 angående hans sjukpenning inte kunde anses uppfylla kraven på ett beslut enligt förvaltningslagen (1986:223). Bl.a. saknades omprövningshänvisning.

Därutöver anförde försäkringskassan genom direktören Bernice Bjelkevik följande.

Kassan kan konstatera att lokalkontoret tidigt gjort klart för T.B. att hans sjukbidrag enligt tidigare beslut endast skulle utges t.o.m. oktober 1996 och att kassan för att kunna besluta om en eventuell förlängning bedömde att ett nytt läkarutlåtande om hälsotillstånd behövdes ---. Något sådant läkarutlåtande inkom inte, däremot inkom ett särskilt läkarutlåtande för tiden den 23 september-6 oktober 1996, vilket vanligtvis ligger till grund för försäkringskassans prövning av rätten till sjukpenning. Detta ansågs inte vara tillräckligt för en bedömning av fortsatt rätt till sjukbidrag, varför T.B. tillskrevs härom den 7 oktober 1997. Härefter har vissa ytterligare kontakter förevarit fram till den tidpunkt då det av T.B. omnämnda brevet den 8 januari 1997 skickades.

Försäkringskassan vill instämma i vad kontoret i sitt yttrande uttalat, nämligen att det brev som överlämnades till honom den 8 januari 1997 inte uppfyller de krav man kan ställa på ett korrekt utformat beslut. Kassan beklagar att så skett. Vidare anser kassan att den, redan i anslutning till att kontoret fick in det särskilda läkarutlåtandet som berörs ovan, borde genom beslut ha underrättat T.B. om att eftersom han inte hade någon fastställd sjukpenninggrundande inkomst, ägde han efter oktober 1996 inte någon rätt till sjukpenning. Kassan har diskuterat handläggningen med kontoret för att undvika en upprepning vid liknande situationer.

Upplyningsvis meddelas att T.B. dels genom provisoriskt beslut den 6 februari 1997 beviljats en fjärdedels sjukbidrag för tiden november 1996-maj 1997, dels genom slutligt beslut beviljats en fjärdedels förtidspension fr.o.m. november 1997.

T.B. kommenterade remissvaret.

I sitt den 20 oktober 1998 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen följande.

Enligt 21 § förvaltningslagen (1986:223) gäller att en sökande, klagande eller annan part skall underrättas om innehållet i det beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Av lagrummets andra stycke framgår bl.a. att om beslutet går parten emot och kan överklagas, skall han underrättas om hur han kan överklaga det.

I likhet med vad försäkringskassan har anfört i remissvaret anser jag att när det särskilda läkarutlåtandet kom in till försäkringskassan borde kassan ha uppfattat det som en sjuknämnd och således ha tagit ställning till T.B:s rätt till sjukpenning. Försäkringskassan har i stället för att fatta ett formellt beslut enbart underrättat honom om att sjukpenning inte kunde utbetalas. Mot bakgrund av att T.B. uttryckligen efterlyste ett formellt beslut rörande sin sjukpenning finner jag försäkringskassans handläggning än mer anmärkningsvärd. Det har inneburit att T.B. har saknat möjlighet att få saken omprövad eller – i ett senare skede – att få överklaga kassans beslut. Försäkringskassan förtjänar kritik för handläggningen av ärendet.

Ett initiativärende rörande ett beslut att avslå en begäran från en försäkrad om att bli muntligen hörd inför socialförsäkringsnämnd samt fråga om överklagande av beslutet

(Dnr 3830-1997)

Vissa iakttagelser vid en inspektion av Gävleborgs läns allmänna försäkringskassa föranledde *JO Pennlöv* att ta upp ett initiativärende mot kassan. Den 11 augusti 1998 meddelade han följande beslut.

Bakgrund

Vid en inspektion hos försäkringskassan den 7–9 oktober 1997 uppmärksammade jag ett ärende vari den försäkrades begäran om att bli muntligen hörd inför socialförsäkringsnämnden hade avslagits i samband med att nämnden beslutat i sakfrågan i ärendet. Motiveringen av avslaget löd ”Nämnden ansåg att sökanden inte kan tillföra något ytterligare av vikt för ärendets avgörande.” Den försäkrade hade därefter tillställts dels underrättelse om beslutet i försäkringsfrågan, dels en samma dag daterad skrivelse där hon underrättades om att hennes framställning om muntligt hörande hade avslagits. Båda skrivelserna var försedda med en fullföljdshänvisning.

Vid den genomgång som jag hade med kassaledningen den 9 oktober 1997 anförde jag rörande de nu uppmärksammade frågorna att motiveringen till avslagsbeslutet var bristfällig. Vidare framhöll jag att den försäkrade, i de fall en begäran om muntligt hörande avslås, lämpligen bör ges möjlighet att skriftligen slutföra sin talan. Vidare ifrågasatte jag om ett sådant avslagsbeslut som fattas under ärendets beredning kunde överklagas särskilt och inte enbart i samband med ett eventuellt överklagande av själva sakfrågan. Jag ansåg mig inte vara beredd att vid genomgången ta ställning till och redovisa min uppfattning om socialförsäkringsnämndens handläggning och utformning av beslut m.m. i detta fall utan meddelade min avsikt att inhämta

försäkringskassans yttrande i frågan i ett särskilt uppsatt ärende (punkt 5.6 i 1999/2000:JO1 inspektionsprotokollet i ärende med dnr 3788-1997).

Utredning

Försäkringskassan anmodades att yttra sig. I sitt remissvar har försäkringskassan (direktören Bengt Stjärnsten) anfört bl.a. följande:

Enligt 18 kap. 22 § tredje stycket lagen (1962:631) (SFS-numret skall rätteligen vara 1962:381, här anm.) om allmän försäkring skall den som saken rör, om han begär det, bli muntligen hörd inför socialförsäkringsnämnden om inte särskilda skäl talar emot det. Socialförsäkringsnämnden har i det aktuella ärendet avslagit Mona Engströms begäran att bli muntligen hörd med motiveringen att "Nämnden ansåg att sökanden inte kan tillföra något ytterligare av vikt för ärendets avgörande". Nämnden har således avslagit hennes begäran på felaktig grund. Nämnden skulle ha hört henne om inte särskilda skäl talade emot det. Socialförsäkringsnämnden borde vidare inte ha fattat beslut i sakfrågan vid samma tillfälle som nämnden avtog Mona Engströms begäran om att bli muntligen hörd. Mona Engström borde i stället, såsom JO anfört i protokollet, lämpligen ha givits möjlighet att skriftligen slutföra sin talan.

När det gäller frågan om avslagsbeslutet gällande muntligt hörande, som är ett beslut som fattas under ärendets beredning, kan överklagas eller inte kan konstateras att förvaltningslagens reglering av om beslut, som fattas under handläggningen av ett ärende, får överklagas särskilt eller endast i samband med talan mot det slutliga beslutet i ärendet är ofullständig. Endast i 9 och 12 §§ finns två speciella fall reglerade. I övrigt har överlämnats åt rättspraxis att besvara frågan om överklagbarheten av förvaltningsmyndigheters beslut under förfarandet. Av betydelse är härvid, om beslutet som sådant har några påtagliga rättsliga eller faktiska verkningar gentemot den enskilde eller inte (Strömberg, Håkan, Allmän förvaltningsrätt, 13 uppl. 1986, s 195).

Ett beslut under handläggningen om att avslå muntligt hörande torde inte uppfylla dessa krav för att kunna överklagas särskilt. En jämförelse kan även göras med stadgandet i 3 kap. 4 § taxeringslagen (1990:324) som innehåller en, i stort, likalydande regel om muntligt hörande. I propositionen till den lagen uttalas att det av allmänna regler följer att ett beslut att vägra muntlighet får överklagas endast i samband med avgörandet i sak (1989/90:74, s 396).

Avslagsbeslutet om muntligt hörande borde, enligt kassans mening, inte varit försett med den fullföljdshänvisning som den erhållit. Det hade däremot varit lämpligt att ta med en upplysning om att beslutet endast kunde överklagas i samband med ett eventuellt överklagande i själva sakfrågan.

Information om det felaktiga i handläggningen har lämnats bl.a. till föredragandena i samband med att JO:s protokoll från inspektion genomgåts vid samverkansträff. Remissvaret kommer också att tas upp vid nästa samverkansträff med föredragandena. Med dessa åtgärder bedömer jag att vidare upprepningar bör kunna förhindras.

Bedömning

Avslag på begäran om muntligt hörande

JO uttalar sig visserligen normalt inte om sådant som kan prövas i domstol. Dit hör bl.a. en socialförsäkringsnämnds beslut att vägra ett muntligt hörande. Jag anser dock att det som nu är aktuellt är så uppenbart att jag kan göra ett avsteg från den principen.

Socialförsäkringsnämnden hade att tillämpa 18 kap. 22 § lagen (1962:381) om allmän försäkring. Av lagrummets tredje stycke framgår att om den som saken rör begär att bli muntligen hörd inför socialförsäkringsnämnd, skall nämnden höra honom, om inte särskilda skäl talar mot det. 1999/2000:JO1

I det här fallet angav nämnden som grund för sitt avslagsbeslut att sökanden inte kunde tillföra något ytterligare av vikt för ärendets avgörande. Enligt min uppfattning kan detta endast i rena undantagsfall vara ett sådant särskilt skäl som avses i lagregeln. Jag är således kritisk till att nämnden i detta fall avslag begäran om muntligt hörande. – Jag vill samtidigt understryka vikten av att en socialförsäkringsnämnd i ett beslut att avslå en sådan begäran alltid bör redovisa de omständigheter som talar mot hörandet och varför skälen har sådan styrka att begäran avslås.

Frågan om överklagande

Av förvaltningslagen (1986:223) framgår – med vissa undantag – inte om ett avslagsbeslut under beredningen av ett ärende kan överklagas särskilt. Enligt de principer som utvecklats i praxis torde dock ett avslag på en begäran om muntligt hörande vara ett sådant beredningsbeslut över vilket talan inte får föras särskilt. Jag delar således försäkringskassans uppfattning i remissvaret att avslagsbeslutet kunde överklagas endast i samband med talan mot beslutet i själva försäkringsärendet. Försäkringskassans underrättelse om beslutet att avslå begäran om muntligt hörande skulle således inte ha försetts med en överklagandehänvisning.

Redan vid inspektionen uttryckte jag att den försäkrade, om en begäran om muntligt hörande avslås, lämpligen bör ges möjlighet att skriftligen slutföra sin talan. Jag vill här tillägga, att försäkringskassan, när den bereder den försäkrade denna möjlighet, lämpligen också bör underrätta denne om att beslutet att avslå begäran om muntligt hörande endast kan överklagas i samband med ett överklagande av kassans beslut i själva ärendet.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det anförda.

En försäkringskassa har kritiserats för dess hantering av en framställan från den försäkrade att höra vissa personer vid socialförsäkringsnämndens sammanträde

(Dnr 1511-1998)

I en anmälan mot Östergötlands läns allmänna försäkringskassa klagade Bo-Gunnar Hemtke – i egenskap av uppgivet ombud för B.S. – på ett beslut av socialförsäkringsnämnden att avvisa hans begäran om att höra representanter från arbetsförmedlingen vid nämndens sammanträde.

Ett yttrande begärdes av försäkringskassan rörande det förhållandet att socialförsäkringsnämnden först vid sammanträdet underrättade parten om att åberopade personer inte skulle komma att höras. I sitt remissvar anförde försäkringskassan bl.a. följande.

Den 29 december 1997 inkom skrivelse från Bo-Gunnar Hemtke där han bl.a. begärde att den försäkrade, B.S., och han själv skulle få närvara när B.S.

ärendet behandlades i socialförsäkringsnämnden. I skrivelsen angavs endast 1999/2000:JO1 att ytterligare person eventuellt skulle närvara.

Yrkandet om att B.S. och Bo-Gunnar Hemtke skulle få företräde inför socialförsäkringsnämnden beviljades av därtill av nämnden bemyndigad tjänsteman i samband med att kallelse till sammanträdet den 3 februari 1998 sändes ut. Detta skedde omkring den 13 januari 1998.

Den 23 januari 1998 inkom skrivelse från Bo-Gunnar Hemtke där han för första gången begärde att representant från arbetsförmedlingen skulle höras vid sammanträdet. Handläggaren kontaktade ordföranden och kassans jurist och upplystes att det är socialförsäkringsnämnden som har att ta ställning till vem som får närvara vid sammanträdena. Någon delegation till nämndens ordförande eller annan att besluta i sådana frågor finns inte.

I inledningen av sammanträdet den 3 februari 1998 informerades nämnden av centralkontorets jurist om att det var nämnden som hade att ta ställning till om representanter från arbetsförmedlingen skulle höras. Nämnden beslutade med hänsyn till det skriftliga material som fanns att tillgå att inte höra dessa. Om det vid behandlingen av ärendet från B.S. eller Bo-Gunnar Hemtke kom fram nya uppgifter som tydde på att arbetsförmedlingens hörande kunde förväntas tillföra ärendet något nytt bestämdes att i så fall inhämta skriftligt yttrande från förmedlingen. När behandlingen av B.S. ärende skulle börja upplystes B.S., Bo-Gunnar Hemtke och två personer från arbetsförmedlingen av nämndens ordförande om beslutet att nämnden inte tillät hörande av arbetsförmedlingens representanter.

Försäkringskassans kommentar

Det är naturligtvis beklagligt att information inte tidigare än som skedde gavs till parten om socialförsäkringsnämndens beslut. Dock fanns med hänsyn till tidsaspekten inte någon möjlighet att ta upp frågan om hörande av arbetsförmedlingens representanter i nämnden före sammanträdet den 3 februari 1998. Då det inte heller finns delegation för annan än nämnden i sin helhet att fatta sådana beslut – till skillnad från vad som gäller beträffande möjligheten att bevilja försäkrad och ombud för denne företräde inför nämnden – var tidigare information inte möjlig.

I efterhand kan konstateras att B.S. ärende kunde ha flyttats till ett senare sammanträde när försäkringskassan den 23 januari 1998 fick begäran om hörande av representanterna från arbetsförmedlingen. Frågan kunde då ha behandlats vid sammanträdet den 3 februari och parten kunde ha underrättats om beslutet innan ärendet togs upp i socialförsäkringsnämnden. Dock hade som nämnts kallelser till sammanträdet redan sänts ut och B.S. hade tidigare uttryckt önskemål om att få ärendet avgjort.

I sitt den 27 april 1999 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen följande.

Förvaltningsförfarandet är till sin karaktär huvudsakligen av skriftlig art. Att muntliga inslag kan förekomma framgår – i allmänhet och såvitt avser part – av 14 § förvaltningslagen (1986:223). När det gäller försäkringskassornas handläggning framgår av 18 kap. 22 § tredje stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) att part har rätt att muntligen bli hörd inför socialförsäkringsnämnden, om inte särskilda skäl talar emot det.

De nämnda lagrummen tar alltså sikte på den rätt en *part* kan ha när det gäller att lämna muntliga uppgifter. AFL innehåller inte någon särskild bestämmelse om muntlig bevisning, dvs. om en part kan begära att socialförsäkringsnämnd även skall höra andra personer än parten. Denna fråga är således oreglerad, vilket emellertid inte utesluter en sådan möjlighet. En

myndighet har ju ett ansvar för att ett ärende blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Inhämtande av uppgifter från annan än part är heller inget ovanligt i ärenden hos försäkringskassan. Det normala torde dock vara att sådana uppgifter tillförs ärendet på ett tidigare stadium än vid socialförsäkringsnämndens sammanträde. Nämnden är ju ingen domstol och saknar bl.a. möjlighet att anordna vittnesförhör av det slag som förekommer vid sådana. Jag vill dock inte helt utesluta att muntligt hörande av denna omfattning i undantagsfall även kan ske vid nämndens sammanträde.

I det nu aktuella fallet var det alltså inte fråga om att vägra part att bli muntligen hörd inför nämnden. Det handlade i stället om att avvisa muntlig utredning som åberopats av part, närmare bestämt ett hörande av personer från arbetsförmedlingen. – Jag uttalar mig inte om de skäl nämnden i detta fall kan ha haft för att avvisa denna muntliga utredning, eftersom utredningens omfattning kan prövas av domstol efter överklagande av socialförsäkringsnämndens beslut. Däremot kan jag uttala mig om hur nämnden i detta fall borde ha hanterat önskemålet.

Jag har tidigare uttalat att part bör få besked om företräde beviljas eller inte innan han inställer sig till nämndsammanträdet, se JO:s ämbetsberättelse 1997/98 s. 372 f. Där uttalade jag bl.a. att det inte torde föreligga något rättsligt hinder mot att en socialförsäkringsnämnd uppdrar åt nämndens ordförande eller åt en tjänsteman hos kassan att – såvitt avser ett för den försäkrade positivt beslut – i nämndens ställe besluta om företräde. Däremot fick en mer utdragen handläggningstid accepteras när det blev fråga om att avslå begäran. Vid avslag på en begäran bör den försäkrade ges möjlighet att skriftligen slutföra sin talan.

Enligt min mening bör ett motsvarande förfaringssätt kunna tillämpas när det gäller av part åberopad muntlig utredning. Om således nämnden avslår begäran – ett avslagsbeslut kan knappast heller i dessa fall fattas av tjänsteman – bör parten beredas tillfälle att komplettera utredningen på annat lämpligt sätt. Detta får till följd att ärendet får avgöras i sak vid ett senare nämndsammanträde, en tanke som försäkringskassan också varit inne på i sitt remissvar. En viss fördröjning i handläggningen blir givetvis ofrånkomlig.

Mot bakgrund av det sagda kan försäkringskassan inte undgå kritik för handläggningen i aktuellt avseende.

Försäkringskassa har underlåtit att fatta ett formellt beslut att inte utge tandvårdsersättning

(Dnr 1529-1997)

I en anmälan mot Stockholms läns allmänna försäkringskassa anförde E.W. bl.a. följande. Hon genomgår identitetsbyte och lever under nytt namn med reservnummer i väntan på nytt personnummer. Försäkringskassan har under ett års tid vägrat henne tandvårdsersättning och därmed även tandvård, trots att hon uppfyllt ställda krav. Den 22 april 1996 beslutade försäkringskassan att hon inte skulle beviljas ersättning för akut tandvård med motiveringen att det inte kunnat visas att hon var inskriven i den allmänna försäkringen. Trots flera krav på ett formellt beslut tillsändes hon inte detta förrän i oktober

1996. Hennes fax av den 19 juli 1996 till kassan med anhållan om svar eller skriftligt avslag har enligt uppgift från kassan blivit liggande utan åtgärd t.o.m. den 16 september 1996.

Försäkringskassans akt i tandvårdsärendet lånades in till JO och granskades. Ärendet remitterades därefter till försäkringskassan för yttrande över bl.a. vad E.W. anför om kassans beslut den 22 april 1996 och uppgiften att E.W. trots flera krav på ett formellt beslut i ärendet inte tillställdes något sådant förrän i oktober 1996. Försäkringskassan yttrade sig efter remiss.

I sitt den 18 december 1998 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen följande, såvitt avser frågan om försäkringskassans beslut den 22 april 1996.

Enligt försäkringskassans remissvar antecknades följande hos kassan den 22 april 1996. ”Tel med tandläkaren om korrigering av tandvårdsräkning då vi inte fått pnr styrkt. Hon får sedan kräva patienten på hela beloppet. Detta är den normala handläggningen då inget kan styrka att patienten är inskriven i försäkringen. Annan form av beslut går inte ut.” – I kassans avslagsbeslut den 30 september 1996 anges bl.a. följande. ”Du har tidigare fått muntligt besked från försäkringskassan att du inte finns registrerad i den allmänna försäkringen och att ersättning därför inte kan beviljas.” – I försäkringskassans svar till E.W. den 15 oktober 1996 uppges bl.a. följande. ”Den 22 april 1996 fattade kassan beslut om att ersättning från försäkringen inte kunde betalas ut, eftersom det inte gått att få bekräftat att du är inskriven hos försäkringskassan. I detta läge är ärendet egentligen avslutat för kassans del. – På grund av förfrågan från dig fortsätter Wahlström att utreda saken vidare, för att om möjligt kunna bevilja ersättning från försäkringen.” – Även i kassans omprövningsbeslut den 6 februari 1997 anges att kassan den 22 april 1996 fattade beslut om att ersättning från försäkringen inte kunde betalas ut.

Försäkringskassan har i sitt remissvar angett att *anteckningen* den 22 april 1996 inte kan betraktas som ett beslut rörande E.W:s rätt till tandvårdsersättning. Av utredningen i ärendet framgår dock att försäkringskassan den 22 april 1996 gjort bedömningen att E.W. inte var berättigad till tandvårdsersättning för viss utförd behandling. Kassan borde då även ha fattat ett formellt beslut i frågan. Kassans åtgärd att först den 30 september 1996 fatta ett formellt beslut om att inte bevilja tandvårdsersättning innebär att E.W. under tiden däremellan saknat möjlighet att få ersättningsfrågan överprövad. Försäkringskassan kan inte undgå kritik för det inträffade.

Kritik mot försäkringskassa för att den inte tagit ställning till 1999/2000:JO1
den försäkrades begäran om anstånd med att yttra sig, dröjt med
att utfärda underrättelse om ett beslut fattat av socialförsäk-
ringsnämnd, underlåtit att besvara även ett ombuds begäran om
anstånd samt inte iakttagit bestämmelserna om partsinsyn

(Dnr 2092-1997)

I ett ärende hos Blekinge läns allmänna försäkringskassa förelåg bl.a. följande omständigheter.

L-G. S. uppbar helt sjukbidrag och arbetsskadelivränta sedan oktober 1995. Försäkringskassan påbörjade våren 1996 en utredning rörande hans rätt till förmånerna och i juni samma år fattade kassan ett provisoriskt beslut om nedsättning av sjukbidraget och livräntan. I en skrivelse den 10 december 1996 kommunicerade kassan L-G. S. en föredragningspromemoria och ett förslag till slutligt beslut angående sjukbidraget och livräntan. L-G. S. yttrade sig den 17 december 1996 och angav följande.

Angående förslag till beslut 961210 rörande L-G. S., – – – . Härmed får jag anföra besvär över ovan angivna förslag till beslut. Samtidigt får jag anhålla om anstånd till den 24 mars 1997 för att utveckla min talan.

Med anledning av L-G. S:s brev skrev försäkringskassan till honom den 23 december 1996. Skrivelsen hade följande lydelse.

Meddelande med anledning av inkommet besvärsvärd. Eftersom inget beslut är taget i ärendet, kommer besvärsvärdet att betraktas som en överklagning av beslutet som kommer att fattas av socialförsäkringsnämnden. Ärendet sänds då direkt till länsrätten.

Den 15 januari 1997 fattade socialförsäkringsnämnden beslut i ärendet. Först den 26 mars 1997 utfärdade kassan underrättelser om nämndens beslut.

Bo Sturell, LO-Rättsskydd AB, begärde att JO skulle granska försäkringskassans handläggning av L-G. S:s ärende. Av anmälan och de av Bo Sturell åberopade handlingarna framgick i huvudsak följande.

Bo Sturell anmälde sig i ett brev till försäkringskassan den 6 februari 1997 som ombud för L-G. S. Han begärde samtidigt anstånd med att utveckla grunderna för sin talan till den 24 mars 1997 samt att försäkringskassan skulle översända akten till Stockholms läns allmänna försäkringskassa för hans genomgång. Den 19 februari 1997 insände Bo Sturell fullmakter. I ett brev den 19 mars 1997 återkom Bo Sturell med sin begäran om att kassan skulle sända akten till Stockholms läns allmänna försäkringskassa samt begärde förlängt anstånd till den 30 april 1997. Försäkringskassan besvarade inte hans brev utan underrättade honom i stället genom beslutsunderrättelser daterade den 26 mars 1997 att kassan fattat beslut i ärendet. När han senare gick igenom försäkringskassans akt upptäckte han att socialförsäkringsnämnden redan den 15 januari 1997 fattat beslut i ärendet. Vidare har i försäkringskassans föredragningspromemoria rutan för såväl avvikelser som avvikande mening i socialförsäkringsnämnden kryssats i. Nämndens protokoll innehåller dock ingen uppgift om avvikande mening. Beslutsunderrättelserna innehåller inte heller någon tillämplig bestämmelse enligt vilken utgående sjukbidrag och livränta kunnat minskas.

Försäkringskassan yttrade sig efter remiss.

1999/2000:JO1

I sitt den 22 mars 1999 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* följande.

L-G. S:s begäran om anstånd

I december 1996 kommunicerade försäkringskassan L-G. S. ett beslutsförslag i ärendet. Med anledning därav skrev L-G. S. till försäkringskassan den 17 december 1996 och angav att han besvärade sig över förslaget till beslut samt begärde anstånd till den 24 mars 1996 för att utveckla sin talan. Detta föranledde försäkringskassan att skriva till honom och förklara att inget beslut ännu var fattat, men att kassan betraktade hans brev som ett överklagande och att kassan när beslut var fattat skulle skicka ärendet till länsrätten.

Försäkringskassan har i sitt remissvar angett att den i stället borde ha tagit ställning till L-G. S:s begäran om anstånd. Jag delar helt den uppfattningen. Jag finner det ytterst märkligt att försäkringskassan över huvud taget kunde uppfatta hans brev som ett överklagande när något beslut ännu inte var fattat. För det fall oklarhet föreligger om vad den försäkrade menar är det lämpligare att ta kontakt med honom och reda ut vad som åsyftas. Försäkringskassan förtjänar allvarlig kritik för bristerna i handläggningen i detta avseende.

Dröjsmål med utfärdande av underrättelse om socialförsäkringsnämndens beslut

Socialförsäkringsnämnden fattade den 15 januari 1997 beslut om sjukbidrag och livränta i L-G. S:s ärende. Underrättelse om nämndens beslut utfärdades först den 26 mars 1997, dvs. *tio veckor* senare.

Jag har i ett tidigare beslut (JO:s ämbetsberättelse 1998/99 s. 377) behandlat frågan om handläggningstiden mellan socialförsäkringsnämndens beslut och utfärdande av underrättelse om beslutet. Jag hänvisade i beslutet till att Riksförsäkringsverket i Allmänna råd 1997:7 (numera ersatt av Allmänna råd 1998:11) rekommenderade att försäkringskassans beslut expedieras *omgående* efter det att socialförsäkringsnämndens protokoll justerats.

Hade försäkringskassan följt Riksförsäkringsverkets rekommendationer och expedierat beslutet *omgående* hade mycket av det som senare inträffade i ärendet kunnat undvikas. Försäkringskassan förtjänar kritik för den utdragna handläggningen.

Jag emotser besked senast den 1 juni 1999 från kassan om vilka åtgärder den vidtagit för att ändra sina rutiner i detta avseende.¹

¹ Enligt det från försäkringskassan inkomna beskedet skickar kassan underrättelse om socialförsäkringsnämndens beslut inom 14 dagar från nämndens sammanträde. Det kan dock uppstå dröjsmål med beslutet om beräkning av förmånen. Mot bakgrund av vad JO tidigare uttalat samt Riksförsäkringsverkets rekommendationer beslutade JO Pennlöv den 14 juni 1999 att i ett initiativärende ytterligare utreda försäkringskassans rutiner i detta hänseende (dnr 2318-1999).

Bo Sturell anmälde sig som ombud för L-G. S. den 6 februari 1997. Han begärde samtidigt anstånd med att utveckla sin talan samt att akten skulle skickas till Stockholms läns allmänna försäkringskassa. Han insände fullmakter i ärendet den 19 februari 1997. Eftersom han inget hörde från försäkringskassan återkom han med sin begäran den 19 mars 1997 och begärde också ytterligare anstånd.

Inget av dessa brev besvarades av försäkringskassan vilket jag finner ytterst anmärkningsvärt. I stället utfärdades beslutsunderrättelser den 26 mars 1997 och skickades till Bo Sturell. Han bibringades därigenom uppfattningen att försäkringskassan fattat sina beslut utan att ta hänsyn varken till att han begärt anstånd eller till att han begärt att få ta del av kassans akt. Jag har mycket svårt att förstå varför försäkringskassan inte besvarade Bo Sturells brev och upplyste honom om att socialförsäkringsnämnden redan den 15 januari 1997 hade fattat beslut i ärendet. Att inte ta ställning till och besvara en begäran om anstånd är dessutom ett fel som inte borde förekomma. Det är av elementär karaktär att en sådan begäran skall besvaras skyndsamt. Försäkringskassan förtjänar kritik för handläggningen i denna del.

Av utredningen framgår att föredraganden i ärendet, Hans Persson, i stället för att besvara Bo Sturells begäran om anstånd skrev till länsrätten och för dennes räkning begärde anstånd med att överklaga besluten. Jag finner detta ytterst anmärkningsvärt. Jag har, bl.a. vid ett flertal inspektioner av försäkringskassor, uttalat att det enda kassan skall göra vid ett överklagande är en rättidsprövning och en summarisk prövning enligt 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring. Det ankommer inte på försäkringskassan att för den försäkrades räkning begära anstånd med ett överklagande. Hans Persson kan inte undgå allvarlig kritik för sitt handlande.

Dröjsmål med översändande av akten till Stockholms läns allmänna försäkringskassa

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen som även primärt reglerar frågan om utlämnande av allmän handling. Enligt 12 § skall en allmän handling som får lämnas ut – som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället och utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del därav.

Att den som är part i ett ärende hos en myndighet har rätt till insyn i utredningsmaterialet framgår av 16 § förvaltningslagen (1986:223). Regeln om partsinsyn utgör ett komplement till tryckfrihetsförordningens bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar. Genom bestämmelsen om partsinsyn tillförsäkras parten en rätt att få tillgång till handlingarna i sitt ärende. Parten kan därigenom bevaka sina intressen i ärendet och också kontrollera hur myndigheten handlägger hans ärende.

Bo Sturell, som enligt fullmakt företrädde L-G. S. i ärendet, begärde vid två tillfällen, i början av februari och i mitten av mars 1997, att akten skulle skickas till Stockholms läns allmänna försäkringskassa för hans genomgång,

vilket jag uppfattat som en praktisk rutin när ett ombud på annan ort, i detta fall Stockholm, önskar ta del av materialet. Inte heller dessa önskemål besvarade försäkringskassan och först den 9 april 1997 skickade kassan akten till Stockholms läns allmänna försäkringskassa. 1999/2000:JO1

Det som hänt i denna del tyder på en häpnadsväckande okunskap om gällande regler på området och därtill en bristande serviceanda hos försäkringskassan. Jag ser allvarligt på detta, och försäkringskassan förtjänar således allvarlig kritik för den utdragna handläggningen.

Avvikande mening m.m.

Försäkringskassan har uppgett att någon avvikande mening inte förekommit utan att föredraganden av misstag satt kryss i rutan för avvikande mening på föredragningspromemorian. Försäkringskassan har vidare uppgett att de aktuella besluten skulle ha innehållit hänvisning till tillämplig lagregel samt varit motiverade. Jag delar helt den uppfattningen.

Försäkringskassas beslut och underrättelser därom

(Dnr 1424-1997)

I ett ärende gällande dåvarande Kristianstads läns allmänna försäkringskassa meddelade *JO Pennlöv* den 16 december 1998 ett beslut med följande innehåll.

Anmälan m.m.

I-M. och B.R. har i en rad avseenden klagat på försäkringskassans handläggning av ett ärende rörande vårdbidrag.

I ärendet är omständigheterna i korthet följande.

Makarna R:s ansökan om vårdbidrag inkom till försäkringskassan den 4 april 1996. Den 7 oktober 1996 fattade försäkringskassans socialförsäkringsnämnd det första beslutet i ärendet. Beslutet var formulerat på följande sätt.

Helt vårdbidrag varav 36 % skattefri merkostnadsersättning fr.o.m. 1996-02-2002-07.

Motivering: Bilaga 1.

Föredragande Gunnel Andreasson begärde avvikande mening.

Beslutet skall ej gå i verkställighet förrän det vunnit laga kraft.

Makarna R. tycks inte ha underrättats om beslutet.

Den 14 oktober 1996 beslutade försäkringskassan genom föredraganden i socialförsäkringsnämnden i avvaktan på beslut att provisoriskt tillerkänna B.R. tre fjärdedels vårdbidrag, varav 36 % skattefri merkostnadsersättning, fr.o.m. februari 1996 t.o.m. april 1997.

Den 4 november 1996 fattade socialförsäkringsnämnden ett andra beslut i ärendet. Detta beslut var avfattat enligt följande.

Tre fjärdedels vårdbidrag varav 36 % skattefri merkostnadsersättning 1996-02-2002-07.

Motivering: Bilaga 18.

1999/2000:JO1

I en som "Beslut" betecknad handling daterad den 26 november 1996 under rättade försäkringskassan B.R. om beslutet.

Ärendet togs på nytt upp av socialförsäkringsnämnden den 16 december 1996. Nämndens beslut hade följande lydelse.

Ändring av socialförsäkringsnämndens beslut 1996-10-07:

Helt vårdbidrag varav 36 % skattefri merkostnadsersättning 1996-02-2002-07, p.g.a. omfattande vård- och tillsynsbehov.

Motivering: Bilaga 24.

Avvikande mening av föredragande Gunnel Andreasson innebärande att rätt till $\frac{3}{4}$ vårdbidrag varav 36 % skattefri merkostnadsersättning beviljas fr.o.m. 1996-02 t.o.m. 2002-07.

I avvaktan på att beslutet vunnit laga kraft ska $\frac{3}{4}$ vårdbidrag varav 36 % skattefri merkostnadsersättning utges.

Beslut beträffande helt vårdbidrag ska ej gå i verkställighet förrän beslutet vunnit laga kraft.

I två skrivelser, daterade den 20 resp. den 30 januari 1997, även dessa benämnda "Beslut", informerades B.R. om innehållet i försäkringskassans beslut.

Utredning

Ärendet har remitterats till Kristianstads läns allmänna försäkringskassa för yttrande. I remissen angavs att försäkringskassan skulle yttra sig över vad som i anmälan anförts rörande försäkringskassans handläggning i de avseenden som motsvaras av rubrikerna i kassans nedan återgivna yttrande.

Försäkringskassan har yttrat sig genom dåvarande direktören Åke Lindwall. Till remissvaret var fogad en skrivelse från lokalkontoret i Örkel-ljunga. Försäkringskassan har i remissvaret anförts huvudsakligen följande.

Försäkringskassans utdragna handläggning av ansökan om vårdbidrag

Det har förflutit ca 10 månader mellan ansökan och den tidpunkt då makarna R. fick del av socialförsäkringsnämndens gällande beslut.

Även om man bortser från handläggningens fördröjning på grund av att nya uppgifter och handlingar tillfördes ärendet under handläggningens gång är tiden oacceptabelt lång. Tidsfördröjningen beror till största delen på olika misstag och misslyckade försök till tillrättaläggande från lokalkontorets sida.

Försäkringskassans utredningsåtgärder i ärendet

Lokalkontoret har företagit flera olika utredningsåtgärder i syfte att få ett fullgott beslutsunderlag i ärendet. Tillvägagångssättet kan till viss del förklaras av att nya uppgifter under hand har tillförts ärendet och att dessa krävt kompletteringar m.m. Vid handläggning av vårdbidrag krävs dock att utredningar planeras med omsorg och att dessa sker i mer koncentrerad form. Hembesök rekommenderas när förälder första gången ansöker om vårdbidrag. Ett hembesök hade sannolikt befrämjat utredningen och dessutom de fortsatta kontakterna i ärendet.

Försäkringskassans handläggning av den försäkrades begäran om kopior av journalhandlingar m.m. 1999/2000:JO1

Vid telefonsamtal mellan kontorschefen och fru R. vid månadsskiftet januari/februari begärde fru R. att få ta del av journalkopior. Fru R. fick handlingarna i samband med kontorschefens skrivelse den 14 februari 1997. Om det inte fanns någon överenskommelse om att handlingarna skulle lämnas i samband med kontorschefens redogörelse, vilket inte framkommer, borde handlingarna ha lämnats ut omgående eller i nära anslutning till begäran att få ta del av dem.

Felaktigheter i kassans föredragningspromemoria

Den första föredragningspromemorian innehåller under rubriken "socialt" syftningsfel och motivet till varför mobiltelefon inte godtages som merkostnad är så olyckligt formulerat att man kan få uppfattningen att denna uppgift kontrollerats med läkare. Lokalkontoret redogör för att högkostnadsskyddet höjts under handläggningstiden och att det är anledningen till att uppgiften ändrades. Då det är uppgifterna fr.o.m. den tidpunkt vårdbidraget beviljas som skall ligga till grund för bedömningen konstaterar vi att denna uppgift aldrig skulle ha korrigerats.

Föredragningspromemorian har inte upprättats med sådan noggrannhet som kävs.

Av försäkringskassan gjorda rättelser med korrigeringsvätska i föredragningspromemorian

Att ändra i upprättade handlingar på det sätt som gjorts är inte tillåtet. Ändringar skall göras så att man i efterhand kan se den ursprungliga noteringen, när ändringen skett och vem som gjort den.

Försäkringskassans bemötande av den försäkrade

Med hänsyn till de misstag som begåtts i ärendet har vi förståelse för att makarna R. blivit upprörda. De har dessutom upplevt att de blivit dåligt bemötta vid sina kontakter med kassans personal.

Av handlingarna framgår att det råder skilda meningar om bemötande och vad som uttalats vid R:s kontakter med kassapersonalen, varför vi inte närmare kan gå in på detta. Vi tar dock makarna R:s beskrivning på fullt allvar och beklagar att de skall behöva känna sig dåligt bemötta.

Felaktigheter i försäkringskassans beslut

Ett antal grava felaktigheter har begåtts i samband med kassans beslut. Detta är helt oacceptabelt. Större noggrannhet borde ha iakttagits, i synnerhet sedan felaktigheterna påtalats. Större noggrannhet än normalt måste också iaktas då man tillrättalägger tidigare misstag.

I försäkringskassans journal gjorda anteckningar rörande att den försäkrades hustru blev "hysterisk" m.m.

Journalanteckningar skall skrivas så sakligt och objektivt som möjligt. Ifrågavarande anteckning ger uttryck för en subjektiv värdering och omdöme om den försäkrade. Även om föredraganden inte har lagt någon värdering i anteckningen är det inte lämpligt att uttrycka sig så som skett.

Utformningen av försäkringskassans beslutsmeddelande den 26 november 1996, den 20 januari 1997 och den 30 januari 1997 med anledning av socialförsäkringsnämndens beslut den 7 oktober 1996 i ärendet 1999/2000:JO1

Försäkringskassan har i denna del av remissvaret hänvisat till skrivelsen från lokalkontoret, vilken upprättats av kontorschefen Per-Håkan Ohlander. Av skrivelsen framgår i aktuellt hänseende följande.

Som en konsekvens av att kassan hade uppmärksammat socialförsäkringsnämndens beslut den 7 oktober 1996 och det felaktiga formella beslut som var på väg till den försäkrade beslöt föredraganden provisoriskt den 14 oktober 1996, i avvaktan på ett slutligt beslut, att vårdbidraget skulle betalas ut med $\frac{3}{4}$ under viss angiven tid. Detta provisoriska beslut fastställde nämnden vid sammanträdet den 4 november 1996. I beslutsmeddelandet den 26 november 1996 utformades beslutet som om kassan hade beviljat $\frac{3}{4}$ vårdbidrag och först i motiveringen till beslutet framkommer att nämnden egentligen hade beviljat helt vårdbidrag och i avvaktan på att detta beslut vann laga kraft skulle endast $\frac{3}{4}$ av bidraget betalas ut.

Återigen uppmärksammades att nämndens beslut och kassans beslutsmeddelande inte harmonierade med varandra. Därför kom ärendet ånyo att prövas av nämnden vid sammanträde den 16 december 1996 och som ett resultat av detta nämndens beslut utfärdades kassans beslutsmeddelande daterat den 20 januari 1997. Detta sistnämnda beslutsmeddelande kom fortfarande att lyda som om kassan hade beviljat $\frac{3}{4}$ vårdbidrag (i stället för helt) och att föredraganden hade anfört avvikande mening innebärande att endast $\frac{3}{4}$ vårdbidrag skulle i avvaktan på att beslutet vann laga kraft betalas ut. Dessutom formulerade kassan sistnämnda beslutsmeddelande att "detta beslut ersätter tidigare utsänt 1996-11-26". Vi kan bara beklaga att misstagen kom att hålla i sig. Dels borde beslutet ha varit formulerat med uppgiften om att kassan *hade* beviljat helt vårdbidrag, men att p.g.a. att föredraganden hade anfört avvikande mening endast $\frac{3}{4}$ av bidraget skulle betalas ut i avvaktan på laga kraft tiden. Dessutom kan ett kassans beslut endast ändras med stöd av 20 kap. 10 a § lagen om allmän försäkring, vilket skulle ha inlett beslutets text och inte som nu avsluta med att ange att beslutet ersätter ett tidigare utfärdat sådant. Även vad gäller denna del av handläggningen har jag informerat de inblandade handläggarna om det rätta tillvägagångssättet och därmed hoppas jag att ett upprepande inte skall uppstå igen.

För att slutgiltigt försöka lägga till rätta vad som egentligen hade beslutats, utfärdade kassan beslutsmeddelandet den 30 januari 1997. Tyvärr inträffade misstag även nu. Skälet till varför kassan utfärdade beslutet saknas och därmed även det lagliga stödet för ett utfärdande. Dessutom upprepades misstaget med att beslutet ersatte ett tidigare utfärdat beslut. Påpekandena har framförts till handläggarna.

Avslutningsvis har kassan konstaterat att det funnits stora brister i kassans handläggning av ärendet. Kassan har vidare uttalat, att den kommer att vidta åtgärder för att förhindra att något liknande inträffar i framtiden.

Efterremiss till försäkringskassan

Efter det att makarna R. till JO inkommit med ett tillägg till sin anmälan, i vilket de bl.a. anfört att de från lokalkontoret fått felaktigt besked om att kassans beslut vunnit laga kraft, har tillägget efterremitterats till försäkringskassan.

Försäkringskassan har i ett remissvar daterat den 23 juni 1997 genom Åke Lindwall anfört bl.a. följande.

Riksförsäkringsverket har den 25 mars 1997 överklagat kassans beslut vad gäller den tidsperiod som vårdbidraget beviljats. 1999/2000:JO1

Tyvär har lokalkontoret inte observerat detta och meddelat att beslutet i sin helhet vunnit laga kraft.

Förnyad remiss till försäkringskassan

Sedan försäkringskassans akt och aktuella protokoll från socialförsäkringsnämndens sammanträden lånats in till JO och granskats här har ärendet på nytt remitterats till försäkringskassan. I remissen angavs att kassan mot bakgrund av de beslut som JO meddelat den 29 november 1996 (dnr 1471-1996, se JO:s ämbetsberättelse 1997/98 s. 375), den 23 maj 1997 (dnr 3661-1996, se JO:s ämbetsberättelse 1997/98 s. 402) och den 11 juni 1998 (dnr 1747-1998, se JO:s ämbetsberättelse 1998/99 s. 352) skulle yttra sig i de avseenden som motsvaras av rubrikerna i kassans yttrande nedan.

Försäkringskassan har genom direktören Göran Brobeck anför följande. *Grunden för och vilka överväganden som ligger bakom att socialförsäkringsnämnden såväl den 4 november 1996 som den 16 december 1996 fattat nytt beslut i ärendet*

Vårdbidragsärendet behandlades i socialförsäkringsnämnden den 7 oktober 1996 då det beviljades helt vårdbidrag där 36 % av vårdbidraget utgjorde en skattefri merkostnadsdel för tiden 1996-02–2002-07. Mot detta beslut anmälde föredraganden avvikande mening. Innebörden av denna framgång dock inte av protokollet. Föredragandens förslag till socialförsäkringsnämnden var att $\frac{3}{4}$ vårdbidrag med 18 % som skattefri merkostnadsdel borde beviljas. Vidare beslutade socialförsäkringsnämnden att beslutet inte skulle gå i verkställighet förrän det vunnit laga kraft.

Det kan således konstateras att socialförsäkringsnämnden har fattat ett beslut som innebär att beslutet inte skall gå i verkställighet. Detta beslut borde ha meddelats den sökande, B.R. Ett provisoriskt beslut med stöd av bestämmelserna i 20 kap. 2 a § AFL där det beviljas $\frac{3}{4}$ vårdbidrag varav 36 % utgör skattefri merkostnadsersättning har i stället meddelats. Detta är enligt vår uppfattning inte en korrekt tillämpning av de nämnda bestämmelserna. Det är endast om det inte utan betydande dröjsmål kan avgöras om rätt till ersättning föreligger men det finns sannolika skäl för att sådan rätt föreligger som kassan skall besluta om att ersättning skall betalas ut med skäligen belopp om detta är av väsentlig betydelse för den försäkrade.

Socialförsäkringsnämnden kan ge tjänsteman bemyndigande att fatta sådant beslut i de ärenden som skall avgöras av socialförsäkringsnämnd. Sådant bemyndigande har också medgivits den nu aktuella föredraganden. I förevarande fall har socialförsäkringsnämnd och föredragande varit helt överens om att rätt till minst $\frac{3}{4}$ vårdbidrag förelåg. Tyvärr har detta inte antecknats i protokollet. Mot bakgrund av Riksförsäkringsverkets uppfattning att det inte föreligger något rättskraftigt beslut förrän beslutet har expedierats, en uppfattning som vi också har följt, hade det varit mest korrekt att ändra beslutet vid socialförsäkringsnämndens nästa sammanträde.

Den 4 november 1996 fastställer socialförsäkringsnämnden det provisoriska beslutet. Detta är ett fel som blir en följd av det tidigare av tjänstemannen felaktigt [fattade] provisoriska beslutet. Vid detta tillfälle blir beslutsmotiveringen felaktig. Även det därpå utfärdade beslutsmeddelandet blir fel.

Det är det sistnämnda beslutsmeddelandet som uppmärksammas och är anledningen till att föredraganden i syfte att rätta till de begångna misstagen

låter ärendet ånyo bli föremål för ny prövning i socialförsäkringsnämnden. Det blir fel i protokoll och i beslutsmotivering. Grunden, dvs. ändring med stöd av bestämmelserna i 20 kap. 10 a § AFL, saknas.

I vår kassa har vi fram till den 1 mars 1998 haft särskilda föredragande-tjänster på varje kontor. Denna ordning har vi haft sedan 1988 då arbetsuppgiften med föredragning i socialförsäkringsnämnd decentraliserades. Föredraganden har kontinuerligt utbildats och vi har haft 6–8 träffar varje år med föredragande i länet där praxis och tillämpningsfrågor kontinuerligt diskuterats. Efter den 1 mars 1998 har vi en föredragande per socialförsäkringsnämnd. Vi ser föredragandeuppgiften som en mycket viktig uppgift och har höga krav på kompetensen för dessa tjänstemän. Det är föredraganden som har ansvar för att beslutsunderlaget till socialförsäkringsnämnden är av god kvalitet och har beretts med omsorg och noggrannhet.

Med anledning av de inträffade allvarliga bristerna i protokoll och bilagor i nu aktuellt ärende hade dåvarande direktör Åke Lindwall under sommaren 1997 samtal med kontorschef och föredragande vid aktuellt kontor. Detta är ett litet kontor och det är mycket ovanligt att föredragande anmält avvikande mening. Detta var skäl som anfördes som orsak till felaktigheterna. På nästkommande träff för föredragande gick rutinerna för avvikande mening igenom i syfte att försöka förhindra ett upprepande. Vid träffen med direktören uppgav kontorschefen att han säkerställt rutinerna för att förhindra upprepade fel vad gäller beslutsskrivelser. Den då aktuella föredraganden innehar inte sådan tjänst längre.

Utformningen av besluten i socialförsäkringsnämndens protokoll

De nu aktuella besluten i protokollen innehåller påtagliga brister. Rekommendationerna från kassans centralkontor är att det klart skall framgå vad prövningen avser, vad socialförsäkringsnämnden har beslutat om, samt motivering till detta. Självfallet skall beslutsmotivering och socialförsäkringsnämndens beslut överensstämma. Beslutsmotivering kan anges i bilaga som den försäkrade skall underrättas om. Att beslut och beslutsmotivering är omsorgsfullt och begripligt formulerade är därför mycket viktigt.

Beslutet i socialförsäkringsnämnden den 7 oktober 1996 saknar som vi tidigare nämnt innebörden av den avvikande meningen. Vilket beslut som inte skulle gå i verkställighet saknas också. Beslutsmotiveringen stämmer inte med det fattade beslutet. Den praxis som anges är inte relevant i ärendet. Överstrykningar och ändringar i motiveringen får inte göras. Detta motsvarar inte de krav som ställs av centralkontoret. Här borde man i stället ha gjort en ny formulering eftersom socialförsäkringsnämnden ändrade föredragandens förslag till beslut.

Beslutet i socialförsäkringsnämnden den 4 november 1996 saknar grund för prövningen. Här borde lagrummet 20 kap. 10 a § AFL ha åberopats som stöd för denna. Det felaktiga var ju att innebörden i den avvikande meningen inte fanns med i första beslutet. Rubriksättning på ärendet skulle således ha varit "Ändring av tidigare beslut enligt 20 kap. 10 a §, p. 1 och 3 AFL". Beslutet skulle ha formulerats i enlighet med detta dvs. – Helt vårdbidrag – avvikande mening innebärande att ... samt beslut om att helt vårdbidrag ej verkställs förrän beslutet vunnit laga kraft. Beslutsmotiveringen borde ha innehållit grunden för den förnyade prövningen dvs. de regler som återfinns i 20 kap. 10 a § AFL samt motivering till denna ändring av tidigare beslut.

Beslutet i socialförsäkringsnämnden den 16 december 1996 saknar på samma sätt grund för att det sker ny prövning i socialförsäkringsnämnden. Även vid detta tillfälle stämmer inte motiveringen överens med beslutet i nämnden.

Vid uppföljning som gjorts av vårt centralkontor och även vid den inspektion som JO gjorde hos oss under hösten 1995 har brister i protokoll,

beslut och beslutsmotiveringar konstaterats. Vi har muntligt och skriftligt påtalat bristerna samt gett anvisningar hur handläggningen bör se ut. 1999/2000:JO1

Vi har nu sedan januari 1998 tillsammans med kassan i Malmöhus län upprättat handlingsråd som följer de rekommendationer som Riksförsäkringsverket meddelat i anledning av JO:s beslut dnr 1471-1996. Uppföljning av beslutsmodellens användning är aktuell och skall vara klar före årsskiftet.

Innebörden av lokutionen "detta beslut ersätter tidigare beslut" i försäkringskassans underrättelser om beslut den 20 januari 1997 och den 30 januari 1997

Vårt centralkontor har vid tidpunkten för dessa beslut rekommenderat att ändring av beslutsmeddelande kan göras med stöd av bestämmelserna i 20 kap. 10 a §, p. 1–3 AFL. De riktlinjer som då anvisats är att sådana beslut skall innehålla grund för ändring samt redovisning av motiven till ändringen. Det är så vi tolkade Riksförsäkringsverkets allmänna råd i detta avseende. Vi instämmer i den tolkning som JO har gjort i beslut den 23 maj 1997 (dnr 3661-1996) och den 11 juni 1998 (dnr 1747-1998) när det gäller hantering av felaktigheter i kassatjänstemans underrättelse. Detta har vi meddelat våra lokalkontor.

Bedömning

Försäkringskassans beslut och underrättelser om beslut

Jag kommer först att behandla de frågor som hänger samman med försäkringskassans beslut och underrättelser om beslut i ärendet, dvs. de frågor som behandlas av försäkringskassan dels i det första remissvaret under rubrikerna "Felaktigheter i försäkringskassans beslut" samt "Utformningen av försäkringskassans beslutsmeddelande den 26 november 1996, den 20 januari 1997 och den 30 januari 1997 med anledning av socialförsäkringsnämndens beslut den 7 oktober 1996 i ärendet" och dels i svaret på den förnyade remissen.

Såväl försäkringskassans handlingar i ärendet som kassans yttranden till JO blottar en i vissa hänseenden oroväckande stor okunskap om de principer som bör gälla för försäkringskassans hantering av beslut och underrättelser om beslut. Anmärkningsvärt är att försäkringskassan inte kunnat klart redogöra för vilka överväganden som legat till grund för de två senare besluten av socialförsäkringsnämnden (den 4 november 1996 resp. den 16 december 1996). I remissvaret den 17 november 1998 har försäkringskassan till att börja med uppgett att socialförsäkringsnämndens beslut den 4 november 1996 var en fastställelse av det tidigare fattade provisoriska beslutet. I en senare del av remissvaret har försäkringskassan angett att kassan bort åberopa 20 kap. 10 a § AFL till stöd för beslutet. Med det senare synsättet skulle således beslutet den 4 november 1996 utgöra en ändring av försäkringskassans beslut den 7 oktober 1996, vilket kassan tidigare i samma svar anfört saknat rättskraft då det inte var expedierat.

Då uppenbarligen inte ens försäkringskassan har helt klart för sig vilken grunden varit för försäkringskassans två senare beslut i ärendet finner jag det inte meningsfullt att spekulera i vilka överväganden som legat bakom de båda besluten. Jag kommer därför nedan att huvudsakligen anlägga några

principiella synpunkter på frågor som aktualiserats i ärendet och som hänger samman med försäkringskassans beslut och underrättelser om beslut.

Av den del av lokalkontorets skrivelse som ovan är refererad framgår att det åtminstone vid tiden för remissvaret förefaller ha rått viss förvirring beträffande vad som är försäkringskassans beslut i ett ärende. Jag har också noterat att handlingar som tillställts B.R. i ärendet och som i egentlig mening utgör underrättelser om kassans beslut har benämnts "Beslut". Av nämnda handlingar framgår inte att det är socialförsäkringsnämnden som ett visst datum fattat beslut i ärendet. Mot denna bakgrund vill jag framhålla följande.

Jag har i tidigare ärenden (se JO:s ämbetsberättelse 1997/98 s. 375 f. och s. 402 f.) påpekat att det såvitt avser nämndbeslut är socialförsäkringsnämndens protokoll som utgör det egentliga beslutsdokumentet i ett ärende. Av detta följer att överensstämmelse skall föreligga mellan beslutsunderrättelsen och det beslut som dokumenterats i protokollet. – Vad gäller utformningen av besluten instämmer jag i vad försäkringskassan inledningsvis har anfört ovan under rubriken "Utformningen av besluten i socialförsäkringsnämndens protokoll". – Av att det är protokollet som är beslutsdokumentet följer att det är felaktigt att benämna en underrättelse om beslutet som "Beslut". Av underrättelsen skall i stället framgå att socialförsäkringsnämnden beslutat i ärendet och även datum för nämndens beslut. För en närmare redogörelse för min ståndpunkt i nämnda avseenden hänvisar jag till vad jag anfört i de ovan nämnda ärendena.

Försäkringskassan har i sitt sista remissvar anfört att felet med beslutet från den 7 oktober 1996 var att innebörden av den avvikande meningen inte fanns med i beslutet. Kassan har också uttalat att den följt Riksförsäkringsverkets uppfattning att det inte föreligger något rättskraftigt beslut förrän beslutet har expedierats. Protokollet från socialförsäkringsnämndens sammanträde är justerat men någon underrättelse om beslutet förefaller inte ha expedierats. Vid sådant förhållande skulle försäkringskassan med sitt synsätt i princip varit oförhindrad att formlöst fatta ett nytt beslut i ärendet. Att göra en formlig ändring av beslutet den 7 oktober 1996 med stöd av 20 kap. 10 a § AFL, såsom kassan gjort den 16 december 1996, är inte förenligt med Riksförsäkringsverkets och försäkringskassans synsätt i detta avseende. Jag har i tidigare beslut utförligt redogjort för min uppfattning i denna fråga och därvid anfört att ett gynnande beslut i ett socialförsäkringsärende – bortsett från de fall där särskild lagreglering föreligger – enligt min mening i princip inte kan ändras efter det att socialförsäkringsnämndens protokoll justerats (se JO:s ämbetsberättelse 1997/98 s. 375 f., 1998/99 s. 352 f. och s. 366 f.). Enligt min uppfattning borde således kassan, när den ansåg behov föreligga, ha företagit en formlig ändring av beslutet den 7 oktober 1996 med stöd av 20 kap. 10 a § AFL.

Det ankommer inte på JO att ta ställning till om försäkringskassan haft fog för att fatta det provisoriska beslutet den 14 oktober 1996. Däremot vill jag påpeka att en socialförsäkringsnämnd saknar såväl grund som skäl att fastställa ett beslut som en tjänsteman fattat efter delegation från nämnden.

Vad slutligen avser rättelser av underrättelser om beslut har jag i ett av de ärenden jag nämnt ovan (se JO:s ämbetsberättelse 1997/98 s. 402 f.) framhållit att *beslut* får eller skall ändras med stöd av 20 kap. 10 a § AFL men att

underrättelser om beslut inte kan ändras med stöd av detta lagrum. Om en beslutsunderrättelse är felaktig eller ofullständig skall rättelse ske med stöd av allmänna principer. Detta kan företrädesvis ske genom att försäkringskassan till den försäkrade skickar en skrivelse, i vilken felaktigheten eller ofullständigheten påpekas och tillrättaläggs. Vidare bör en rättelse göras på den felaktiga eller ofullständiga beslutsunderrättelsen som sedan signeras och dateras. Alternativt kan en hänvisning till den särskilda skrivelsen göras på beslutsunderrättelsen.

Sammantaget är jag mycket kritisk till försäkringskassans handläggning av ärendet. Handläggningen ger intryck av att berörda tjänstemän haft uppseendeväckande brister i sina kunskaper om förvaltningsrätt. Med hänsyn till de grava felaktigheter som förekommit i detta ärende är det med betydande tvekan jag underlåter att inleda förundersökning. Jag har emellertid noterat att försäkringskassan vidtagit åtgärder för att förbättra sin personals kunskaper. Jag förutsätter därför att kassan fortsättningsvis inte upprepar de misstag som gjorts i detta ärende.

Övrigt

Vad gäller försäkringskassans handläggning i de i övrigt remitterade avseendena delar jag den uppfattning som försäkringskassan gett uttryck för i remissvaren.

Vad som i övrigt framkommit i detta ärende ger mig inte skäl till någon åtgärd eller något uttalande.

Mot bakgrund av vad som framkommit i ärendet överlämnar jag ett exemplar av detta beslut till dels socialförsäkringsutskottet, dels Regeringskansliet (Socialdepartementet).

Fråga om ändring av ett av socialförsäkringsnämnd fattat gynnande beslut sedan underrättelse om beslutet sänts till den försäkrade

(Dnr 1415-1997)

I ett ärende avseende en anmälan mot Stockholms läns allmänna försäkringskassa meddelade *JO Pennlov* den 3 november 1998 följande beslut.

Bakgrund och anmälan

Vid ett sammanträde den 6 augusti 1996 fattade socialförsäkringsnämnden ett beslut innebärande att B.G. hade varit utsatt för skadlig inverkan i arbetet enligt 2 kap. 1 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF) och att orsakssamband enligt 2 kap. 2 § LAF förelåg. Vidare beslutade socialförsäkringsnämnden om återremiss av livränteärendet för inkomstutredning samt att beslutet inte skulle verkställas förrän det vunnit laga kraft. Protokollet justerades den 8 augusti 1996. B.G. underrättades om nämndens beslut genom ett beslutsmeddelande daterat den 9 augusti 1996. Riksförsäkringsverket överklagade inte beslutet. När ärendet på nytt behandlades i socialförsäk-

ringsnämnden den 1 oktober 1996 ändrade nämnden sitt tidigare beslut på så sätt att orsakssamband enligt 2 kap. 2 § LAF inte längre förelåg. B.G. under rättades om nämndens beslut genom ett beslutsmeddelande daterat den 4 oktober 1996.

Margareta Johansson har i en anmälan till JO klagat på försäkringskassans handläggning av B.G:s ärende. Hon har anfört bl.a. följande. Socialförsäkringsnämnden har handlat fel genom att pröva frågan om orsakssamband på nytt. Det finns inte något som tyder på att det skulle vara fråga om en ändring enligt 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) och det föreligger inte heller skäl för sådan ändring eftersom försäkringskassan haft samma underlag vid båda prövningarna.

Utredning

Anmälan har remitterats till försäkringskassan för yttrande. Försäkringskassan har i remissvaret genom dåvarande direktören Lars Grönvall anfört följande.

Yttrande

Socialförsäkringsnämnden fastställde vid sammanträdet den 6 augusti 1996 att B.G. hade varit utsatt för skadlig inverkan i arbetet enligt 2 kap. 1 § lagen om arbetsskadeförsäkring (LAF) – i lagrummets lydelse före den 1 januari 1993 – med avseende på ryggbesvär, besvär i händer och handleder samt besvär i vänster ben. Vidare fastställde nämnden att det förelåg orsakssamband enligt 2 kap. 2 § samma lag mellan arbetsskadorna den 4 juni 1984, den 19 maj 1987 och den 20 januari 1993. B.G. underrättades om detta ställningstagande genom en beslutsskrivelse, som var daterad den 9 augusti 1996. Detta beslut, som var ett gynnande beslut för B.G:s del, överklagades inte av Riksförsäkringsverket. Det får därför anses ha vunnit laga kraft.

Försäkringsöverdomstolen har i ett avgörande (FÖD 1993:1) uttalat att det är först när bedömningen av samtliga delar i ett försäkringsärende har gjorts som ett beslut i ärendet föreligger. Emellertid har försäkringskassan i B.G:s fall genom ett särskilt beslut den 9 augusti 1996 underrättat honom om sitt ställningstagande i frågan om det föreligger skadlig inverkan när det gäller aktuella sjukdomsbesvär och om orsakssamband mellan arbetsskadorna och sjukdomsbesvären. I och med att beslutet i augusti 1996 i denna del expedierats till B.G. och att det vunnit laga kraft anser försäkringskassan att socialförsäkringsnämnden vid sammanträdet den 1 oktober 1996 inte hade bort pröva frågan om orsakssamband förelåg på nytt. Med hänsyn till att man vid det tidigare sammanträdet hade beslutat att godkänna orsakssambandet mellan arbetsskadorna och aktuella sjukdomsbesvär och att låta verkställa en inkomstutredning för bedömning av B.G:s livränta från arbetsskadeförsäkringen hade nämndens prövning efter en sådan utredning vid sammanträdet i oktober 1996 bort inskränkas till frågan om förtidspensioneringen av honom var föranledd av även andra sjukdomsbesvär än de som hade godkänts som arbetsskador dels frågan om storleken av livräntan enligt 4 kap. 1 och 5 §§ LAF. I detta sammanhang beaktar försäkringskassan att – enligt principer som utbildats i förvaltningsrättslig praxis – ett gynnande beslut normalt vinner rättskraft senast vid den tidpunkt då beslutet ifråga expedieras. Med hänsyn till dessa omständigheter anser försäkringskassan att B.G:s arbetsskadeärende inte behandlats på ett riktigt sätt vid prövningen av socialförsäkringsnämnden vid sammanträdet den 1 oktober 1996.

Avslutningsvis vill försäkringskassan framhålla att frågan om B.G:s rätt till livränta till följd av arbetsskadorna i fråga och därmed frågan om samband föreligger numera kommer att prövas av länsrätten i och med att B.G. har överklagat försäkringskassans beslut den 4 oktober 1996. 1999/2000:JO1

Margareta Johansson har kommenterat remissvaret och därvid anfört bl.a. att hon ifrågasätter om det i föredragningspromemorian till socialförsäkringsnämndens sammanträde den 1 oktober 1996 verkligen framgick om nämnden tidigare fattat beslut om orsakssamband. Hon har också hänvisat till att länsrätten i en dom den 12 juni 1997 undanröjt försäkringskassans beslut den 4 oktober 1996 och visat målet åter till försäkringskassan för ny handläggning.

Bedömning

Jag har i ett tidigare beslut (JO:s ämbetsberättelse 1997/98 s. 375) behandlat frågan om socialförsäkringsnämnds ändring av tidigare fattat gynnande beslut. Jag uttalade att ett gynnande beslut i ett socialförsäkringsärende – bortsett från de fall där särskild lagreglering föreligger, se 20 kap. 10 a § AFL – i princip inte kan ändras efter det att socialförsäkringsnämndens protokoll justerats. Jag har även i ett annat ärende i vilket jag meddelade beslut den 11 juni 1998, dnr 1747-1998, behandlat samma fråga. Av det ärendet framgår att Riksförsäkringsverket och jag har olika uppfattningar i frågan rörande senaste tidpunkt för ändring av gynnande beslut fattat inom en försäkringskassa, dvs. om socialförsäkringsnämnden, efter det att nämndens protokoll justerats, kan ändra sitt beslut utan att tillämpa reglerna i 20 kap. 10 a § AFL. Riksförsäkringsverkets uppfattning är att avgörandet FÖD 1993:1 är vägledande för försäkringskassorna. Enligt det avgörandet är socialförsäkringsnämnden oförhindrad att ändra sitt beslut så länge försäkringskassans under rättelse om beslutet inte är expedierat.

I detta ärende fattade socialförsäkringsnämnden ett beslut den 6 augusti 1996. En underrättelse om nämndens beslut skickades till B.G. den 9 augusti 1996. Vid ett sammanträde den 1 oktober 1996 ändrade socialförsäkringsnämnden sitt tidigare gynnande beslut. Enligt den uppfattning som försäkringskassan har redovisat i remissvaret har kassan inte ägt att ändra sitt tidigare gynnande beslut, eftersom en underrättelse om nämndens beslut expedierats till den försäkrade. Det synsättet överensstämmer med avgörandet FÖD 1993:1 och med Riksförsäkringsverkets åsikt och rekommendationer i frågan (se Allmänna rådet 1997:7). Jag har som framgår ovan en delvis annan uppfattning i frågan, eftersom enligt min mening nämndens gynnande beslut är orubbligt redan vid den tidpunkt då nämndens protokoll justeras. I detta ärende har emellertid också en underrättelse om socialförsäkringsnämndens beslut expedierats till den försäkrade innan nämnden ändrade sitt tidigare beslut. Försäkringskassans handläggning strider således mot Riksförsäkringsverkets rekommendationer. Försäkringskassan förtjänar kritik för handläggningen av ärendet.

Jag överlämnar en kopia av detta beslut till Regeringskansliet (Socialdepartementet) och till socialförsäkringsutskottet för kännedom.

Försäkringskassa har kritiserats för att den dröjt med att ompröva ett beslut i avvaktan på att Riksförsäkringsverket skulle överklaga en dom

1999/2000:JO1

(Dnr 3595-1997)

I ett ärende avseende klagomål mot Kalmar läns allmänna försäkringskassa var omständigheterna i korthet följande. Länsrätten förklarade i en dom den 25 januari 1996 att A.B:s son var berättigad till assistansersättning och återförvisade målet till försäkringskassan för närmare bestämning av ersättningens omfattning. Den 23 maj 1996 beslutade försäkringskassans socialförsäkringsnämnd att sonen var berättigad till assistansersättning fr.o.m. den 1 juli 1994 med i genomsnitt 91 timmar per vecka. Underrättelse om beslutet skickades dagen efter. Den 15 juli 1997 erhöll försäkringskassan räkningar från Hultsfreds kommun för assistanstimmar avseende perioden augusti 1994 – juli 1996. Försäkringskassan gjorde utbetalningarna samma dag. Den 7 november 1996 inkom räkningar från JAG-kooperativet avseende perioden juli 1994 – juli 1996. Den 21 maj 1997 började försäkringskassan förbereda utbetalningarna. Härefter blev dock kassan tveksam till om kooperativet var berättigat till betalning. Den 16 september 1997 beslutade försäkringskassan att någon retroaktiv utbetalning till JAG-kooperativet inte skulle göras.

Ärendet remitterades till försäkringskassan för yttrande över vad som anförts i anmälan beträffande kassans dröjsmål med verkställigheten av länsrättens dom och kassans handläggning av frågan om retroaktiv utbetalning av assistansersättning.

Försäkringskassan yttrade sig genom direktören Örjan Österbo. Till remissvaret var fogad en skrivelse från lokalkontoret i Hultsfred. Av remissvaret och skrivelsen från lokalkontoret framgår sammanfattningsvis följande.

Länsrättens beslut kunde inte verkställas omedelbart. En kompletterande utredning var nödvändig. Frågan om hur många assistanstimmar som skulle beviljas hade vidare att avgöras av socialförsäkringsnämnden. Dessutom lånade Riksförsäkringsverket under ca två månader originalhandlingarna i ärendet för att ta ställning till om länsrättens dom skulle överklagas. I en sådan situation är det nödvändigt att den enskilde informeras om händelseförloppet. Tillgänglig information visar att försäkringskassan torde ha brustit i detta avseende. Försäkringskassans beslut expedierades sedermera den 24 maj 1996.

Vad gäller frågan om den retroaktiva utbetalningen till JAG-kooperativet framgår inte av tillgänglig dokumentation om någon aktiv handläggning ägt rum under perioden november 1996 till april 1997. Antingen har denna del av ärendet blivit liggande utan åtgärder eller finns det brister i dokumentationen.

Bidragande till den uppkomna situationen har varit ordinarie handläggares sjukdom och sjukskrivning och den psykosocialt känsliga situation som uppkommit med anledning av sjukdomen. I efterhand kan konstateras att den uppkomna situationen var sådan att det hade behövts en bättre kommunikation mellan handläggaren och kontorsledningen och en grund-

ligare genomgång av befintliga ärenden hos handläggaren under sjukskrivningstiden. Då skulle sannolikt den retroaktiva delen av ärendet ha kunnat åtgärdas betydligt snabbare än genom beslutet den 16 september 1997. Detta beslut har A.B. begärt omprövning av. 1999/2000:JO1

Försäkringskassan i Kalmar län genomför för närvarande en omfattande organisationsförändring med områdesindelning. Den viktigaste avsikten med förändringen är att effektivare och mer flexibelt kunna använda tillgängliga resurser för att så långt som möjligt kunna minska effekterna av de senaste årens uppsägningar. Såvitt kan bedömas kommer förändringarna bl.a. att minska den sårbarhet vid sjukdomsfall som tidigare funnits och som bidragit till väntetiderna i A.B:s ärende.

A.B. kommenterade remissvaret.

I sitt beslut den 27 oktober 1998 anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen följande.

Av 17 § lagen (1993:389) om assistansersättning framgår att ett beslut i ett ärende om assistansersättning skall gälla omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

I detta ärende tog det försäkringskassan ca fyra månader att närmare bestämma antalet assistanstimmar och pröva frågan om från vilken tidpunkt ersättning skulle beviljas. En så lång handläggningstid är inte acceptabel. Jag vill här framhålla att det förhållande att Riksförsäkringsverket överväger att överklaga en dom inte får föranleda försäkringskassan att dröja med att verkställa den aktuella domen. Ett visst dröjsmål med verkställigheten i ett sådant sammanhang kan godtas endast i de fall Riksförsäkringsverket har framställt yrkande om inhibition (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1996/97 s. 334). – Även i fråga om den retroaktiva utbetalningen till JAG-kooperativet har handläggningstiden varit alldeles för lång.

Enligt min mening tyder de långa handläggningstiderna på stora brister i kassans bevakningsrutiner. Försäkringskassan har i sitt remissvar uppgett att åtgärder vidtagits för att förhindra sådana väntetider som uppkommit i A.B:s ärende. Mot denna bakgrund låter jag frågan stanna vid det kritiska uttalande jag nu gjort.

Försäkringskassa har underlåtit att vidarebefordra ett överklagande till länsrätt. Även fråga om socialförsäkringsnämnds behörighet att fatta beslut där detta rätteligen skulle ha fattats av tjänsteman

(Dnr 1956-1997)

Den 13 januari 1999 meddelade *JO Pennlöv* ett beslut med följande innehåll.

Anmälan

S.W. har den 13 maj 1997 inkommit med en anmälan mot Stockholms läns allmänna försäkringskassa. Han har anført i huvudsak följande.

Den 23 augusti 1994 begärde han hos försäkringskassan ersättning för kostnader han ådragit sig som följd av en arbetsskada. Försäkringskassan

avvisade hans framställning den 13 november 1995. Beslutet delgavs honom inte, utan först när han själv lång tid senare hörde av sig till försäkringskassan fick han möjlighet att ta del av beslutet och att överklaga det. Den 5 september 1996 skickade han in en skrivelse med överklagande till försäkringskassan. Den 30 september 1996 beslutade försäkringskassan att inte skicka överklagandet vidare till länsrätten då kassan ansåg att överklagandet hade kommit in för sent. Han överklagade detta beslut till länsrätten. Den 16 oktober 1996 omprövade försäkringskassan sitt eget beslut och upphävde detsamma med motiveringen ”eftersom det varit uppenbart felaktigt att avvisa ditt överklagande då beslutet inte var fattat i behörig ordning”. Ärendet återförvisades härefter till försäkringskassans lokalkontor Kungsholmen för ny handläggning. Den 12 maj 1997 kontaktade S.W. länsrätten för att förhöra sig om handläggningen av ärendet. Han informerades då om att hans ärende inte fanns hos länsrätten. Vid kontakt med försäkringskassan medgav den att den inte skickat överklagandet vidare till länsrätten. Som skäl för denna underlåtenhet uppgavs dels att försäkringskassans ursprungsbeslut av den 13 november 1995 var formellt felaktigt och därför inte gick att överklaga, dels att försäkringskassan omorganiserats och att ärendet därvid blivit liggande.

S.W. har härefter kompletterat sin anmälan med en uppgift om att försäkringskassan den 28 maj 1997 fattat ett nytt beslut i hans ärende. Hans framställning har även denna gång avslagits.

Utredning

Försäkringskassans akt i S.W:s ärende har lånats in och gått igenom. Bl.a. följande har framkommit.

Försäkringskassan, genom socialförsäkringsnämnd 2.11, beslutade den 7 november 1995 att avslå en begäran från S.W. om ersättning för särskilt hjälpmedel. En underrättelse om beslutet till S.W. är daterad den 13 november 1995. S.W. överklagade beslutet i en skrivelse som kom in till försäkringskassan i september 1996. I beslut den 30 september 1996 (tjänstemannabeslut) avvisades hans överklagande eftersom det hade kommit in för sent. Beslutet innefattade även en prövning av om det fanns förutsättningar att ändra beslutet med stöd av 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring.

S.W. överklagade försäkringskassans avvisningsbeslut. I beslut den 16 oktober 1996 (tjänstemannabeslut) upphävde försäkringskassan beslutet från den 30 september 1996. Som skäl anfördes ”eftersom det var uppenbart felaktigt att avvisa ditt överklagande då beslutet inte var fattat i behörig ordning”. Vidare uppgavs att ärendet skulle överlämnas till lokalkontoret Kungsholmen för ny handläggning. Av anteckningar i en föredragningspromemoria framgår att socialförsäkringsnämnden vid ett sammanträde den 3 december 1996 beslutat att upphäva sitt den 7 november 1995 fattade beslut. Själva ersättningsfrågan har därefter avgjorts på nytt av försäkringskassan den 28 maj 1997 (tjänstemannabeslut).

Härefter har yttrande inforrats från försäkringskassan. Denna har genom t.f. direktören Barbro Rådberg anförts följande (bilagan har här utelämnats).

S.W. har hos JO klagat på försäkringskassans handläggning av hans överklagande av kassans beslut den 7 november 1995 i ärende angående statligt personskadeskydd. Med anledning härav har JO begärt försäkringskassans yttrande angående kassans underlåtenhet att överlämna S.W:s överklagande till länsrätten. JO har vidare begärt försäkringskassans uppfattning i frågan om socialförsäkringsnämnden var beslutsbehörig i det aktuella fallet. Slutligen har JO begärt kassans yttrande angående motivering av beslutet den 3 december 1996 och om behovet av att upphäva beslutet av den 7 november 1995.

Försäkringskassans handläggning av ärendet

Försäkringskassan hänvisar till länskontorets redogörelse för handläggningen av ärendet, se bilaga.

Yttrande

Överlämnande av överklagandet till länsrätten

S.W:s överklagande av försäkringskassans beslut den 30 september 1996 om att avvisa hans besvärsskrivelse inkom till kassan den 4 oktober 1996.

Länskontoret hade funnit att beslutet den 7 november 1995 inte var fattat i behörig ordning eftersom socialförsäkringsnämnden avgjort ärendet som rätteligen skulle ha avgjorts av en tjänsteman. Enligt länskontorets uppfattning borde därför beslutet upphävas av socialförsäkringsnämnden och ersättas av ett nytt beslut av en tjänsteman. Ett sådant beslut skulle innan det kunde överklagas till länsrätten först omprövas av försäkringskassan.

Enligt länskontoret saknades det således ett överklagbart beslut i ärendet.

Den 16 oktober 1996 upphävde försäkringskassan sitt avvisningsbeslut från den 30 september 1996. Även ursprungsbeslutet från den 7 november 1995 om S.W:s rätt till ersättning enligt lagen om statligt personskadeskydd skulle komma att upphävas.

På grund av här redovisade skäl överlämnades inte S.W:s besvärsskrivelse till länsrätten.

Enligt försäkringskassans mening skulle S.W:s överklagande den 4 oktober 1996 av kassans avvisningsbeslut den 30 september 1996 omgående ha överlämnats till länsrätten.

Länskontorets felaktiga uppfattning om att det inte fanns ett överklagbart beslut i ärendet har varit orsak till det inträffade. Efter att försäkringskassan slutligen avgjort ersättningsfrågan har Stefan Wahlgrens överklagande den 1 september 1997 av kassans omprövningsbeslut överlämnats till länsrätten den 2 september 1997.

Försäkringskassans uppfattning om socialförsäkringsnämndens beslutsbehörighet i frågor som fattas på tjänstemannanivå

I socialförsäkringslagstiftningen anges uttryckligen i vilka fall en socialförsäkringsnämnd är behörig att avgöra ärenden. Enligt försäkringskassans uppfattning är, utan stöd av lagstiftning, en socialförsäkringsnämnd inte behörig att avgöra ärenden där ett beslut skall fattas av en tjänsteman på försäkringskassan. Enligt försäkringskassan ger inte heller förarbetena till lagstiftningen om ökat förtroendemännainflytande i försäkringskassorna stöd för någon annan uppfattning.

Ytterligare skäl som talar emot att nämnden när som helst utan stöd i författning skulle vara behörig att fatta beslut som annars ligger på tjänstemannanivå är det förhållandet att den anvisade fullföljdsordningen sätts ur spel. Ett beslut som fattas av en socialförsäkringsnämnd överklagas

till länsrätten. Ett beslut som har fattats av en tjänsteman får däremot enligt 20 kap. 11 § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) inte överklagas av en enskild innan beslutet har omprövats enligt 20 kap. 10 § AFL. Om en socialförsäkringsnämnd skulle vara behörig att avgöra även sådana ärenden där beslut enligt bestämmelserna skall fattas av en tjänsteman kommer den försäkrade att gå miste om en ny fullständig omprövning av sitt beslut och således gå miste om en ”instans” och en möjlighet att få en relativt snabb förnyad prövning till stånd.

Det är således kassans uppfattning att socialförsäkringsnämnden inte var behörig att fatta det aktuella beslutet. Frågan är då närmast hur felaktigheten påverkar det aktuella beslutets giltighet. Kassan är närmast av den uppfattningen att felaktigheten i förevarande ärende inte är så grov att beslutet borde ha betraktats som en nullitet. Felaktigheten är snarare av en sådan art att den skulle ha varit möjlig att angripa först efter överklagande. Beslutet är enligt kassan materiellt riktigt och den nackdel som S.W. skulle ha haft av den formella felaktigheten är endast att han förlorat möjligheten till omprövning.

Motivering av beslut den 3 december 1996 och behovet av att upphäva tidigare beslut av den 7 november 1995

Enligt 20 § förvaltningslagen (1986:223) skall en myndighet motivera beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa skälen*. Det beslutsmeddelande som i normala fall skickas till den försäkrade efter ett nämndbeslut skall överensstämma med det fattade beslutet.

Socialförsäkringsnämnden upphävde den 3 december 1996 sitt tidigare beslut från den 7 november 1995 där nämnden hade avslagit S.W:s ansökan om särskilt hjälpmedel. Anledning till upphävande var att socialförsäkringsnämnden inte var behörig att besluta i ärendet.

Trots att det inte framgår av försäkringskassans beslut den 16 oktober 1996 var kassans avsikt då att meddela S.W. om att det var ursprungsbeslutet den 7 november 1995 som inte var fattat i behörig ordning och att ärendet därför skulle överlämnas till lokalkontoret för en ny handläggning. Socialförsäkringsnämnden ansåg det onödigt, när den senare upphävde sitt tidigare beslut, att på nytt ange skälen till beslutet.

Under förutsättning att nämnden hade kunnat fatta det aktuella beslutet anser kassan att motiveringen är bristfällig. Vidare borde en kopia av beslutet eller ett meddelande om beslutet ha gått ut till S.W.

Som redovisats under ovanstående avsnitt är det dock kassans uppfattning att socialförsäkringsnämnden inte borde ha upphävt sitt eget beslut från den 7 november 1995. Ärendet skulle i samband med överklagandet av avvisningsbeslutet omgående ha överlämnats till länsrätten för prövning. Om frågan där inte hade blivit föremål för materiell prövning hade beslutet från den 7 november 1995 fått stå kvar trots att nämnden i och för sig inte var behörig att fatta beslutet.

Avslutningsvis kan försäkringskassan endast beklaga bristerna och den fördröjning som dessa orsakat S.W.

Av den redogörelse för handläggningen som lämnats av länskontoret framgår bl.a. följande.

1996-10-08 Besväradiariet registrerar som besvärärende S.W:s skrivelse avseende överklagande av försäkringskassans beslut 1996-09-30.

* Bestämmelsen felaktigt återgiven; JO:s anm.

1996-10-10 Samma tjänsteman, som tidigare handlagt ärendet vid länskontor 2, går igenom S.W:s ärende och gör nu bedömningen att överklagandet, som var ankomststämplat 1996-09-05 kommit in i rätt tid ---. 1999/2000:JO1

S.W. har kommenterat remissvaret.

Bedömning

Underlåtenheten att överlämna överklagandet till länsrätten

Försäkringskassan har ansett att S.W:s överklagande kommit in för sent. Det har därför avvisats. Beslutet innefattade även en prövning enligt 20 kap. 10 a § lagen om allmän försäkring (AFL). Skäl att ändra beslutet ansågs inte föreligga. Sedan S.W. överklagat avvisningsbeslutet har kassan upphävt det med motiveringen att beslutet inte var fattat i behörig ordning. Först genom remissvaret har framkommit att det var beslutet i själva sakfrågan som försäkringskassan ansåg inte var fattat i behörig ordning. Försäkringskassan har härefter överlämnat ärendet till lokalkontoret för ny handläggning.

Enligt 24 § förvaltningslagen (1986:223) skall den myndighet som meddelat det överklagade beslutet pröva om skrivelsen med överklagande har kommit in i rätt tid. Har skrivelsen kommit in för sent, skall myndigheten enligt huvudregeln avvisa den. Har den kommit in i rätt tid skall den myndighet som har meddelat beslutet överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som skall pröva överklagandet, 25 § förvaltningslagen. I ett ärende om försäkring enligt AFL där kassan meddelat det överklagade beslutet skall även en prövning enligt 20 kap. 10 a § göras.

Försäkringskassans handläggning av S.W:s första överklagande har överensstämt med dessa förfaranderegler.

Kassans handläggning av S.W:s överklagande av avvisningsbeslutet var däremot felaktig. När det överklagandet kom in till kassan hade kassan att pröva om det kommit in i rätt tid. Kassan skulle däremot inte ha gjort någon prövning av avvisningsbeslutet enligt bestämmelserna i AFL om omprövning. De bestämmelserna gäller nämligen endast ”i ärende om försäkring”, vilket medför att de inte gäller för beslut om avvisning av överklagande. Däremot borde kassan beaktat om det fanns förutsättningar för omprövning enligt 27 § förvaltningslagen.

Av utredningen framgår att överklagandet av avvisningsbeslutet har kommit in i rätt tid. Däremot framgår det inte klart om kassan ansett att *avvisningsbeslutet* varit uppenbart oriktigt på sätt som anges i 27 § förvaltningslagen. I länskontorets redogörelse sägs att den handläggande tjänstemannen numera ansåg att S.W:s första överklagande hade kommit in i rätt tid. Om kassan härmed ansåg att avvisningsbeslutet var uppenbart oriktigt skulle en ändring av avvisningsbeslutet ha skett och överklagandet och handlingarna i ärendet översänts till länsrätten för en materiell prövning. Om kassans uppfattning var att avvisningsbeslutet inte var uppenbart oriktigt så skulle även i detta fall handlingarna översänts till länsrätten. Länsrätten skulle då i första hand haft att pröva om kassans avvisningsbeslut var riktigt.

Försäkringskassans handläggning av överklagandet kan inte undgå kritik.

Socialförsäkringsnämndens behörighet att besluta i frågor där besluts- 1999/2000:JO1
behörigheten enligt författning tillkommer tjänsteman

I förevarande ärende har socialförsäkringsnämnden beslutat i ett ärende om ersättning för särskilt hjälpmedel enligt lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd. I ett sådant ärende är en tjänsteman behörig att fatta beslut (16 § lagen om statligt personskadeskydd, 8 kap. 4 § lagen, 1976:380, om arbetsskadeförsäkring). Fråga uppkommer om socialförsäkringsnämnden ändå varit behörig att besluta i ärendet.

I samband med socialförsäkringsnämndernas tillkomst behandlades socialförsäkringsnämndernas och kassatjänstemännens beslutskompetens bl.a. såvitt avsåg frågan om en tjänsteman skulle ha möjlighet att hänskjuta ett ärende till socialförsäkringsnämnden för beslut. Den utredning som föregick lagstiftningsarbetet och som redovisat sina förslag i betänkandet Ökat förtroendemannainflytande i försäkringskassorna (SOU 1985:21), ansåg att det borde finnas en generell möjlighet för tjänstemän – som har det slutliga ansvaret för beslutet i ett ärende – att hänskjuta enstaka ärenden av principiell natur till förtroendevalda för beslut. Föredragande statsrådet anförde dock följande i denna fråga (prop. 1985/86:73 s. 30):

Utredningen föreslår en möjlighet för *tjänstemän att hänskjuta ett ärende till socialförsäkringsnämnden* för beslut. En regel härom skulle leda till att det kommer att finnas flera olika beslutsgångar för samma slags ärenden. I samma ärendetyp kan besluten omprövas ibland av tjänsteman och ibland av nämnd. Om en tjänsteman t.ex. väljer att hänskjuta ärendet till socialförsäkringsnämnden för prövning kan beslutet inte omprövas i försäkringskassan utan besvär måste anföras över ett sådant beslut hos försäkringsrätten. För att undvika alternativa behörighetsregler anser jag att det inte bör finnas någon generell regel om att tjänstemän skall kunna hänskjuta ett ärende till socialförsäkringsnämnden för beslut. Detta innebär att man får en klar skiljelinje mellan socialförsäkringsnämndens och kassatjänstemännens beslutskompetens.

Uttalandena i förarbetena är visserligen inte direkt tillämpliga här, men är enligt min uppfattning vägledande även i ett fall som detta. Jag anser således att en socialförsäkringsnämnd inte utan stöd av lag är behörig att avgöra ärenden där beslut skall fattas av en tjänsteman på försäkringskassan. Av remissvaret framgår att även försäkringskassan är av denna uppfattning.

Verkan av socialförsäkringsnämndens beslut

När socialförsäkringsnämnden befunnits icke behörig att fatta det aktuella beslutet infinner sig frågan hur denna felaktighet påverkat beslutets giltighet.

Verkningarna av felaktiga förvaltningsbeslut är olika beroende på felens grovhetsgrad. Man brukar skilja mellan två slags verkningar nämligen angripbarhet och nullitet (se Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 19 u. 1998, s. 77 f.).

Ett fel sägs medföra angripbarhet, om beslutet med framgång kan överklagas under återopande av felet såsom besvärshandling. Överklagandet är ju det normala sättet att åstadkomma en omprövning av felaktiga beslut. Enligt huvudregeln medför varje fel hos ett förvaltningsbeslut angripbarhet,

således även ett besluts olämplighet. Fel i förfarandet brukar dock medföra 1999/2000:JO1
att beslutet upphävs bara om det kan ha inverkat på beslutets innehåll.

Att ett beslut är en nullitet innebär att det betraktas som obefintligt. Nullitetsgrundande fel medför samtidigt angripbarhet, men de visar sin självständiga verkan sedan beslutet vunnit laga kraft och inte längre kan överklagas. Beslutet kommer då att nonchaleras av de myndigheter som skulle ha haft att verkställa beslutet eller lägga det till grund för ett nytt avgörande. För att ett fel hos ett beslut skall medföra nullitetsverkan måste dock krävas dels att felet är väsentligt, dels att det är uppenbart. Hänsyn måste även tas till beslutets innebörd. Hänsynen till rättssäkerheten kräver att ett lagakraftvunnet beslut i regel skall respekteras.

Felet i förevarande ärende anser jag inte vara så grovt att beslutet skulle ha betraktats som en nullitet. Felaktigheten hade dessutom kunnat angripas genom ett överklagande och hade, om kassan hade handlagt S.W:s överklagande korrekt, kunnat bli föremål för länsrättens prövning.

Socialförsäkringsnämndens beslut har, sedan det upphävts, ersatts med ett tjänstemannabeslut med samma innehåll. Den omständigheten att socialförsäkringsnämnden inte var behörig att fatta beslut i ärendet förefaller således inte ha inverkat på beslutets innehåll. Försäkringskassan skulle därför inte ha upphävt sitt eget beslut. Huruvida grund för hävning förelåg skulle i stället ha varit en fråga för länsrätten.

Utredningen i ärendet visar att handläggningen av S.W:s ärende varit behäftad med ett flertal allvarliga brister. Jag vill framhålla vikten av att gällande regler för ärendehantering iakttas. Med denna kritik avslutas ärendet.

Ett initiativärende om krav på delgivning av omprövningsbeslut enligt 30 § lagen (1996:1030) om underhållsstöd

(Dnr 1625-1998)

JO Pennlöv meddelade den 28 oktober 1998 följande beslut.

Initiativet m.m.

Vid min inspektion av Jämtlands läns allmänna försäkringskassa den 16–18 mars 1998 granskade jag bl.a. ärenden om underhållsstöd. Mot bakgrund av de iakttagelser som gjordes vid inspektionen fann jag att det är oklart om det föreligger något krav på att omprövningsbeslut enligt 30 § första stycket lagen (1996:1030) om underhållsstöd (USL) skall delges med den bidrags-skyldige. Jag beslutade därför att utreda saken inom ramen för ett på mitt initiativ upptaget ärende.

Föredraganden i ärendet upprättade en promemoria med i huvudsak följande lydelse.

Återbetalningsskyldighet som fastställts enligt 24–28 §§ USL skall omprövas när ett nytt beslut om årlig taxering föreligger och när grunden för tillämplig procentsats enligt 24 § ändras (30 § första stycket nämnda lag). Innan frågan huruvida det föreligger krav på delgivning av omprövningsbeslut behandlas, finns det dock anledning att något beröra vad som utgör föremålet för det omprövningsförfarande som regleras i 30 § första stycket USL.

Uttrycket "återbetalningsskyldighet som fastställts enligt 24–28 §§ USL"

Den fråga som uppkommer är om det ovan nämnda uttrycket avser omprövning av återbetalningsskyldigheten som sådan – eventuellt inkluderande storleken av det belopp som skall återbetalas – eller endast beloppets storlek i sig.

I Riksförsäkringsverkets (RFV) allmänna råd (1996:16) Återbetalning av underhållsstöd framgår under rubriken 2.5 *Omprövning av återbetalningsskyldighet* bl.a. följande (s. 13 f).

”Enligt bestämmelserna i förvaltningslagen (FL) skall den bidragsskyldige underrättas om uppgifter som tillförts ärendet av annan än honom själv innan försäkringskassan beslutar om det nya beloppet. Av RFV:s föreskrifter framgår att den bidragsskyldige, om han vill lämna synpunkter på förslaget till återbetalningsskyldighet, skall göra detta inom fjorton dagar.

Försäkringskassan meddelar i beslut det nya återbetalningsbeloppet. Av USF [förordningen (1996:1036) om underhållsstöd] framgår att tilläggsbelopp förfaller till betalning tidigast tio dagar efter det att den bidragsskyldige delgivits beslutet.”

Under rubriken 11. *Övriga förfarandebestämmelser* anføres i samma allmänna råd bl.a. följande (s. 44).

”När försäkringskassan har fastställt återbetalningsskyldighet skall beslutet enligt USL delges den bidragsskyldige. RFV *rekommenderar* att försäkringskassan delger beslutet om återbetalningsskyldighet genom ett vanligt brev med delgivningskvitto. – – –

Av USL följer att ett beslut om nytt återbetalningsbelopp vid den årliga omprövningen inte behöver delges den bidragsskyldige. Vidare följer av USL att delgivning inte behöver ske av beslut om ändrad återbetalningsskyldighet som föranletts av att tillämplig procentsats har ändrats eller av att omtaxering har skett. RFV *rekommenderar* att försäkringskassan alltid delger den bidragsskyldige beslut om återbetalningsbelopp som kassan har bestämt genom en skälighetsbedömning.

För att försäkringskassan skall kunna överlämna en fordran till KFM [kronofogdemyndigheten] för indrivning krävs enligt indrivningsförordningen att fordran har förfallit till betalning. I ett ärende om underhållsstöd förfaller en fordran till betalning först sedan delgivning skett.

Enligt en övergångsbestämmelse till ändring av UB [utsökningsbalken] handlägger KFM en fordran på återbetalningsskyldighet utan krav på delgivning. Detta gäller ärenden där KFM vid den tidpunkt då USL börjar tillämpas redan handlägger mål om underhållsbidrag och underhållsbidraget skall betalas till försäkringskassan.”

I Riksförsäkringsverkets allmänna råd (1996:15) Underhållsstöd och förlängt underhållsstöd anføres under rubriken 9. *Delgivning av meddelande och beslut* bl.a. följande (s. 41).

”Enligt USL skall ett meddelande om sökt underhållsstöd delges den bidragsskyldige om återbetalningsskyldighet enligt USL kan komma i fråga. Vidare skall enligt USL beslut om att bevilja underhållsstöd och att fastställa återbetalningsskyldighet delges den bidragsskyldige.

RFV rekommenderar att försäkringskassan delger en bidragsskyldig ett meddelande om sökt underhållsstöd, beslut om underhållsstöd och beslut om återbetalningsskyldighet genom vanligt brev med delgivningskvitto. ---

Beslut om ändrat återbetalningsbelopp under året och beslut om nytt återbetalningsbelopp vid den årliga omprövningen behöver inte meddelas den bidragsskyldige genom delgivning. Detta följer av USL. Om däremot försäkringskassan i det enskilda fallet frångår inkomstuppgifter enligt senaste taxering enligt USL, rekommenderar RFV att försäkringskassan delger den bidragsskyldige beslutet om återbetalningsskyldighet.”

Det bör anmärkas att Riksförsäkringsverket i de båda allmänna råden ovan – vid behandling av omprövningsförfarandet – i vissa fall tycks använda begreppen ”återbetalningsskyldighet” och ”återbetalningsbelopp” synonymt.

Krav på delgivning av ett omprövningsbeslut enligt 30 § USL?

När det gäller frågan om det föreligger något krav på att ett omprövningsbeslut enligt 30 § USL skall delges med den bidragsskyldige kan följande anföras. 30 § innehåller ingen bestämmelse om att omprövningsbeslut skall delges. Däremot stadgas i 14 § andra stycket nyss nämnda lag att delgivning skall ske av beslut om att fastställa återbetalningsskyldighet.

Den fråga som då inställer sig är om ett omprövningsbeslut enligt 30 § USL är att anse som eller jämställa med ett beslut om att fastställa återbetalningsskyldighet. Vid den bedömningen bör följande beaktas.

Enligt 4 § indrivningsförordningen (1993:1229) skall indrivning av en fordran på underhållsstöd begäras senast två månader efter det att fordringen skulle ha betalats.² För att försäkringskassan skall kunna lämna över en sådan fordran till kronofogdemyndigheten krävs således att fordran har förfallit till betalning.

Enligt 6 § första stycket USF skall, när återbetalningsskyldighet har fastställts, en tolfedel av årsbeloppet enligt 24 § USL betalas senast den sista i varje månad före den månad underhållsstödet avser. Enligt lagrummets andra stycke förfaller dock återbetalningsskyldighet till betalning tidigast tio dagar efter den dag då den bidragsskyldige delgetts beslutet om betalningsskyldighet. I 7 § USF stadgas att ändring av återbetalningsskyldighet vid årlig omprövning enligt 30 § USL skall gälla fr.o.m. februari året efter det år då det nya beslutet om årlig taxering meddelats.

Som framgått ovan uppställer indrivningsförordningen krav på att en fordran skall vara förfallen till betalning för att den skall kunna drivas in. Enligt USF förfaller ”återbetalningsskyldighet” till betalning tidigast tio dagar efter den dag då den bidragsskyldige delgetts beslutet om betalningsskyldighet.

Utredning

Anmodan om yttrande

Mot bakgrund av vad som anförts i promemorian anmodades Riksförsäkringsverket och Jämtlands läns allmänna försäkringskassa att yttra sig enligt följande:

1. Vad anses begreppen ”återbetalningsskyldighet” och ”återbetalningsbelopp” ha för innebörd? Föreligger någon skillnad, eller anses begreppen vara synonyma? (Se vad som anförts ovan under rubriken

² Detta gäller om inte särskilda skäl talar emot det.

Uttrycket "återbetalningsskyldighet som fastställts enligt 24–28 §§ 1999/2000:JO1 USL").

2. Anses 6 § andra stycket USF gälla även i de fall när beslut om omprövning enligt 30 § USL fattats? Om inte, vilken är den närmare grunden för detta? (Se vad som anförts ovan under rubriken *Krav på delgivning av ett omprövningsbeslut enligt 30 § USL?*).
3. Anses ett omprövningsbeslut enligt 30 § USL kunna utgöra eller vara jämställt med ett beslut om att fastställa återbetalningsskyldighet? (Se vad som anförts ovan under rubriken *Krav på delgivning av ett omprövningsbeslut enligt 30 § USL?*).

Riksförsäkringsverkets yttrande

RFV anförde genom generaldirektören Anna Hedborg följande.

Huvudfrågeställningen är om ett beslut om nytt årligt återbetalningsbelopp är att jämställa med beslut om att fastställa återbetalningsskyldighet och om krav på delgivning därmed föreligger avseende sådant beslut.

Återbetalningsskyldighet fastställs samtidigt som eller snarast efter det att beslut om att utge underhållsstöd meddelas. Beslut om nytt årligt belopp skall meddelas när ett nytt beslut om taxering föreligger eller när grunden för tillämplig procentsats ändras.

Enligt 6 § andra stycket förordningen om underhållsstöd (USF) förfaller återbetalningsskyldigheten till betalning tidigast tio dagar efter det att bidragsskyldig delgetts beslut om betalningsskyldighet. Att beslutet om att fastställa återbetalningsskyldighet skall delges anges i 14 § USL. Någon motsvarande särskild bestämmelse om att beslut om ett nytt årligt återbetalningsbelopp skall delges finns inte.

Enligt RFV:s mening innebär det

* att begreppet *återbetalningsskyldighet* avser skyldigheten att till staten fullgöra betalning och begreppet *återbetalningsbelopp* avser det belopp som gäller för den aktuella perioden,

* att 6 § andra stycket USF inte gäller när beslut om nytt årligt återbetalningsbelopp fattats och

* att ett beslut om nytt årligt återbetalningsbelopp inte kan anses utgöra eller vara jämställt med ett beslut om att fastställa återbetalningsskyldighet.

I bifogade av försäkringsavdelning II upprättade promemoria lämnas en utförligare redovisning av regelverket.

Den av försäkringsavdelning II vid RFV upprättade promemorian har följande lydelse.

Bestämmelserna om att beslut om återbetalningsskyldighet skall underrättas den bidragsskyldige genom delgivning finns i 14 § andra stycket USL. Denna bestämmelse har i lagen placerats under rubriken *Ansökan och beslut* som omfattar paragraferna 12–15. Nämda paragrafer handlar om hur försäkringskassan skall handlägga ett ärende när ansökan om underhållsstöd inkommit och blir föremål för beslut. Med stöd av bestämmelser i 14 § skall bidragsskyldig också delges beslut om att underhållsstöd har beviljats. Av beslutet framgår att det gäller tills vidare dock längst till dess barnet blir 18 år eller längst till en viss tidpunkt efter 18 år då barnets skolgång avslutas. I undantagsfall kan annan tidigare tidpunkt anges. Vidare framgår att återbetalning skall göras till försäkringskassan så länge underhållsstöd betalas ut.

Kravet på delgivning av beslut om återbetalningsskyldighet skall också ses mot bestämmelsen i 21 § andra stycket, under rubriken *Återbetalnings-*

skyldighet för den bidragsskyldige, om att beslut om återbetalningsskyldighet inte skall meddelas bl.a. i det fall underhållsstöd betalas ut som utfyllnad (8 § första stycket andra meningen). Motsatsvis följer också att om underhållsstöd utges med fullt belopp (8 § första stycket första meningen) skall beslut om återbetalningsskyldighet enligt 14 § delges den bidragsskyldige även om det belopp som den bidragsskyldige skall betala med tillämpning av bestämmelserna i 24–28 §§ blir noll kronor och något belopp därmed inte förfaller till betalning.

Genom lag om ändring i utsökningsbalken (SFS 1996:1032) infördes i balken bestämmelser angående underhållsstöd. I punkt 3 övergångsbestämmelserna angavs att även om ett beslut om återbetalningsskyldighet enligt USL inte hade delgivits den bidragsskyldige den 1 januari 1997 fick pågående indrivningsåtgärder fortsätta och omfatta även fastställd återbetalningsskyldighet enligt USL. Denna punkt tillkom på socialförsäkringsutskottets initiativ (betänkande 1996/97:SfU3) och motiverades med att påbörjat indrivningsförfarande direkt skulle kunna övergå till att avse det nya återbetalningsbeloppet.

Om denna övergångsbestämmelse inte införts hade såväl kronofogdemyndigheter som arbetsgivare som verkställer löneavdrag tvingats att avsluta ett indrivningsärendet när betalning skett för tiden till och med januari 1997. Efter ett längre eller kortare avbrott för att få bidragsskyldig delgiven beslut om återbetalningsskyldighet hade indrivningen sedan kunnat återupptas. I sådana återupptagna indrivningsmål hade den bidragsskyldige då haft att utöver löpande belopp också att avbetala på skuld som uppstått under den tid indrivning inte pågått. Detta talar för att när återbetalningsskyldighet väl har fastställts och denna skyldighet delgivits den bidragsskyldige så kan nya årliga belopp meddelas utan krav på delgivning.

Det kan vidare enligt vår uppfattning inte vara till någon nackdel för bidragsskyldig att, sedan denne fått vetskap om att återbetalningsskyldighet till försäkringskassan fastställts, försäkringskassan efter omprövning enligt 30 § USL kan kräva betalning av de nya beloppen utan krav på delgivning. Det är annars stor risk att det innan delgivning har skett blir en skuldökning med åtföljande betalningssvårigheter och att detta upprepas varje år.

I de flesta ärenden där det fattas beslut om att utge underhållsstöd innebär det också att stödet utges för flera månader retroaktivt. Detta medför också att återbetalningsskyldigheten fastställs för samma retroaktiva tid. I 6 § första stycket USF anges att det fastställda årsbeloppet skall betalas månadsvis. Andra stycket anger att när återbetalningsskyldighet fastställs förfaller de belopp som avser retroaktiv tid till betalning tio dagar efter delgivning. Systemet med att det årliga belopp som skall erläggas anknyts till senaste taxering och att uppgifterna inhämtas via datamedia från bl.a. centrala skatteregistret innebär att det i normalfallet inte skall ingå någon retroaktiv tid i beslut om nytt årligt belopp i anledning av ny taxering. Den bidragsskyldige själv kan också i de flesta fall redan tidigt under taxeringsåret beräkna det belopp som året efter taxeringsåret skall återbetalas i anledning av att utbetalning av underhållsstöd fortfarande pågår.

Enligt vår mening hade det varit till fördel om det i texten i USL gjorts språklig åtskillnad mellan skyldigheten att i anledning av utbetalt underhållsstöd återbetala ett belopp till staten och storleken av detta belopp.

RFV har i allmänna råd (1996:16) Återbetalning av underhållsstöd ett avsnitt rubricerat 2.5 *Omprövning av återbetalningsskyldighet*. I detta avsnitt tas upp olika situationer då nytt belopp skall fastställas. Den vanligaste situationen är då nytt belopp skall fastställas med anledning av ny årlig taxering. En annan situation är när grunden för tillämplig procentsats enligt 24 § ändras. Båda dessa situationer benämns i lagtexten som omprövning enligt 30 § första stycket. Även frågan om jämkning av belopp med anledning av omtaxering behandlas i avsnittet.

Vidare anges i rådet (sid 14) följande: "Försäkringskassan meddelar i beslut det nya återbetalningsbeloppet. Av USF framgår att tilläggsbelopp förfaller till betalning tidigast tio dagar efter det att den bidragsskyldige delgivits beslutet." Den betalning som här avses är inte den som skall göras på grund av att nytt årligt belopp fastställs efter den nya taxeringen utan den betalning som skall göras av mellanskillnad mellan det tidigare fastställda beloppet och det högre beloppet efter jämkning enligt 30 § andra stycket USL.

RFV har på sidan 44 i allmänna råd (1996:16) Återbetalning av underhållsstöd rekommenderat att försäkringskassan alltid delger den bidragsskyldige beslut om återbetalningsbelopp som kassan bestämt med stöd av en skälighetsbedömning. Den rekommendationen är inte en uttolkning av de särskilda bestämmelserna om delgivning i USL. Rekommendationen bygger på bestämmelserna i 21 § tredje stycket förvaltningslagen om underrättelse om beslut.

Riksskatteverket har som central myndighet för bl.a. kronofogdemyndigheterna funnit att verkställighet kan ske för nytt årligt belopp även om detta inte meddelats den bidragsskyldige genom delgivning.

Sammantaget innebär detta enligt vår mening

- att begreppet *återbetalningsskyldighet* avser skyldigheten att till staten fullgöra betalning och begreppet *återbetalningsbelopp* avser det belopp som gäller för den aktuella perioden,
- att 6 § andra stycket USF inte gäller när beslut efter omprövning enligt 30 § USL fattats och
- att ett omprövningsbeslut enligt 30 § USL inte är ett beslut där återbetalningsskyldighet fastställs.

De otydligheter i allmänna råd (1996:16) Återbetalning av underhållsstöd som JO beskrivit i promemorian avser vi att åtgärda i samband med den översyn av rådet som planerats i anledning av riksdagens beslut om ändring i 23 § andra stycket USL (prop 1997/98:7 Vårdnad, boende och umgänge).

Jämtlands läns allmänna försäkringskassas yttrande

Jämtlands läns allmänna försäkringskassa anförde genom tf. direktören Gunnar Hansson följande.

1. Försäkringskassan gör den tolkningen att begreppen "återbetalningsskyldighet" och "återbetalningsbelopp" inte kan användas synonymt.

Återbetalningsskyldigheten fastställs endast i anslutning till att ett beslut om underhållsstöd meddelats. Beslutet att fastställa återbetalningsskyldigheten innebär att den bidragsskyldige, så länge underhållsstöd betalas, helt eller delvis skall betala tillbaka beloppet till staten.

Återbetalningsbeloppet är det utifrån taxeringsuppgifter, antal barn m.m., vid varje tillfälle fastställda beloppet med vilket återbetalning till staten ska ske.

Jämförelse kan göras med tidigare gällande lag (1964:143) om bidragsförskott. Beslut att bevilja bidragsförskott (bortsett från utfyllnadsbidrag) innebar att försäkringskassan, så länge förskottet utbetalades, inträdde i barnets rätt till underhållsbidrag. Underhållsbidragets storlek bestämdes genom vid varje tillfälle gällande avtal eller dom, efter eventuell ändring enligt lagen (1966:680) om ändring av vissa underhållsbidrag.

2–3. Försäkringskassan anser inte, utifrån definitionen av "återbetalningsskyldighet" under punkt 1, att 6 § andra stycket USF gäller när beslut om omprövning enligt 30 § USL fattats och inte heller att ett omprövningsbeslut enligt 30 § USL kan utgöra eller vara jämställt med beslut om att fastställa återbetalningsskyldighet.

Bedömning

1999/2000:JO1

Begreppen "återbetalningsskyldighet" och "återbetalningsbelopp"

USL använder i princip genomgående begreppet "återbetalningsskyldighet" i lagtexten. Begreppet "återbetalningsbelopp" återfinns endast i lagens 36 §. Där stadgas att ränta skall betalas på skulden, om den bidragsskyldige inte betalar fastställt återbetalningsbelopp i rätt tid eller har beviljats anstånd med återbetalning.

I USF används enbart begreppet "återbetalningsskyldighet" (och alltså inte "återbetalningsbelopp"). I 6 § andra stycket USF talas även om "beslutet om betalningsskyldighet".

Som framgått av den ovan återgivna promemorian tycks Riksförsäkringsverket vid behandling av omprövningsförfarandet i vissa fall använda begreppen "återbetalningsskyldighet" och "återbetalningsbelopp" synonymt. RFV har emellertid i sitt yttrande i detta ärende anfört att begreppet återbetalningsskyldighet avser skyldigheten att till staten fullgöra betalning, medan begreppet återbetalningsbelopp avser det belopp som gäller för den aktuella perioden. Jämtlands läns allmänna försäkringskassa har samma uppfattning i saken.

Det har knappast varit lagstiftarens avsikt att den bidragsskyldiges återbetalningsskyldighet som sådan skall omprövas med stöd av 30 § första stycket USL, utan endast storleken av det belopp som skall återbetalas. Lagtextens lydelse och förarbetena är emellertid otydliga på denna punkt. – Enligt RFV hade det varit en fördel om det i USL hade gjorts språklig skillnad mellan skyldigheten att i anledning av utbetalt underhållsstöd återbetala ett belopp till staten samt storleken av detta belopp. Jag delar RFV:s uppfattning.

Frågan om 6 § andra stycket USF även gäller i de fall när beslut om omprövning enligt 30 § USL fattats

Av den i ärendet upprättade promemorian framgår att indrivningsförordningen kräver att en fordran skall vara förfallen till betalning för att den skall kunna drivas in. Enligt USF skall, när återbetalningsskyldighet har fastställts, en tolfedel av årsbeloppet betalas senast den sista i varje månad före den månad underhållsstödet avser (6 § första stycket). Återbetalningsskyldighet förfaller dock till betalning tidigast tio dagar efter den dag då den bidragsskyldige delgetts beslutet om betalningsskyldighet (6 § andra stycket USF).

Riksförsäkringsverket har anfört att 6 § andra stycket USF enligt verkets mening inte gäller när beslut om nytt årligt återbetalningsbelopp fattats. Jämtlands läns allmänna försäkringskassa delar denna uppfattning.

Den fråga som aktualiseras är vad som avses med det ovan nämnda uttrycket "beslut om betalningsskyldighet" i 6 § andra stycket USF. Avses endast själva grundbeslutet, genom vilket den bidragsskyldiges skyldighet att återbetala av staten utgivna underhållsstöd fastställs (inkluderande storleken av det belopp som skall återbetalas), eller avses varje beslut som på något sätt behandlar återbetalningsskyldigheten, dvs. såväl grundbeslutet som de därefter följande omprövningsbesluten? Enligt min mening är författningstexterna oklara även på denna punkt. Av detta skäl anser jag att det inte

entydigt går att besvara frågan om 6 § andra stycket USF även gäller i de fall när beslut om omprövning enligt 30 § första stycket USL fattats. – Vid ett försök att besvara sistnämnda fråga bör beaktas om en fordran som grundar sig på ett *omprövningsbeslut* – i vart fall till den del den överstiger tidigare fastställt belopp – i normalfallet kan drivas in med stöd av indrivningsförfordningen.

Den frågeställning som behandlats ovan har stor praktisk betydelse vid handläggningen av underhållsstödsärenden. I detta sammanhang vill jag nämna att jag från Riksskatteverket inhämtat att kronofogdemyndigheterna inte kontrollerar om förutsättningarna för överlämnande till indrivning verkligen är uppfyllda, eftersom indrivningsärenden rörande underhållsstöd är allmänna mål. Uppgiften att kontrollera att förutsättningarna verkligen föreligger åligger i stället försäkringskassorna.

Avslutningsvis vill jag påpeka att 6 § andra stycket USF stadgar att återbetalningsskyldighet förfaller till betalning tidigast vid en viss angiven tidpunkt. Rent språkligt torde det dock inte vara återbetalningsskyldigheten utan själva fordringen som förfaller till betalning.

Frågan om omprövningsbeslut enligt 30 § första stycket USL skall delges

Enligt 14 § andra stycket USL skall bl.a. beslut om att fastställa återbetalningsskyldighet delges den bidragsskyldige. Mot bakgrund av tidigare behandlad oklarhet beträffande begreppsbildningen i USL är det enligt min mening även oklart om nyss nämnda bestämmelse om delgivning är tillämplig på omprövningsbeslut enligt 30 § första stycket nämnda lag. Jag anser med andra ord att det är oklart om omprövningsbeslut enligt 30 § första stycket USL skall delges den bidragsskyldige.

Avslutning

Jag har ovan pekat på vissa oklarheter som enligt min uppfattning finns i gällande lagstiftning om underhållsstöd. Jag får härmed, efter samråd med chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh, enligt 4 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän väcka fråga om sådan författningsändring som kan undanröja de oklarheter som ovan berörts³. Jag överlämnar därför en kopia av detta beslut till Regeringskansliet (Socialdepartementet). Jag överlämnar också en kopia av beslutet till socialförsäkringsutskottet för kännedom.

Ärendet avslutas.

³ Regeringen föreslog i prop. 1998/99:78 – såvitt här är aktuellt – att ordet ”återbetalningsskyldighet” i 30 § första stycket USL skulle ersättas med ordet ”återbetalningsbelopp”. Riksdagen beslutade den 2 juni 1999 om ändring av lagen i bl.a. detta avseende, 1998/99:SfU09, rskr. 1998/99:235. Lagändringen träder i kraft den 1 november 1999.

Försäkringskassa har i ett ärende om återbetalningsskyldighet för underhållsstöd inte fattat beslut i en fråga om anstånd på grund av att ansökan inte gjorts på den av RFV fastställda blanketten 1999/2000:JO1

(Dnr 2024-1998)

Den 11 maj 1999 meddelade *JO Pennlöv* följande beslut i ett ärende gällande Stockholms läns allmänna försäkringskassa.

Anmälan

J.F. har klagat på försäkringskassans handläggning av ett ärende rörande underhållsstöd. Han har i huvudsak anfört att han vid ett flertal tillfällen begärt anstånd med att fullgöra återbetalningsskyldigheten men att han inte har fått något svar från försäkringskassan.

Utredning

Ärendet har remitterats till Stockholms läns allmänna försäkringskassa. Försäkringskassan – tf. direktören Barbro Rådberg – har den 5 augusti 1998 anfört sammanfattningsvis följande.

Försäkringskassan kommunicerade J.F. i december 1996 ett underlag för beräkning av återbetalningsbelopp. Samma månad skickade J.F. en skrift till försäkringskassan. Vid besvarandet av skriften förklarade kassan reglerna om anstånd med fullgörande av återbetalningsskyldighet och bifogade en ansökningsblankett. Den 20 januari 1997 fastställde försäkringskassan J.F:s återbetalningsbelopp. Den 29 januari 1997 inkom J.F. med en begäran om omprövning till kassan. I omprövningsskriften begärde han även anstånd med att fullgöra återbetalningsskyldigheten. I beslut den 14 mars 1997 fann försäkringskassan inte skäl att ändra sitt tidigare beslut. J.F. överklagade beslutet till länsrätten. I överklagandet begärde han för andra gången anstånd med fullgörandet av återbetalningsskyldigheten. Länsrätten avslog överklagandet den 27 oktober 1997 och återförvisade ärendet till försäkringskassan vad avsåg J.F:s ansökan om anstånd. Med anledning av länsrättens dom skickade kassan den 3 november 1997 ett meddelande och en ny ansökningsblankett till J.F. Inte heller denna blankett skickade han tillbaka till kassan. Ärendet överlämnades i februari 1998 till kronofogdemyndigheten för indrivning. Den 17 mars 1998 fick försäkringskassan en skrift från J.F. i vilken han bl.a. begärde att få ett beslut på sin ansökan om anstånd. Skriften besvarades den 17 juni 1998. – Enligt 11 § Riksförsäkringsverkets (RFV) föreskrifter (RFFS 1996:18) om underhållsstöd görs ansökan om anstånd på en av RFV fastställd blankett. Föreskrifterna kan enligt kassans uppfattning tolkas så att det inte krävs att en ansökan om anstånd måste göras på den fastställda blanketten. Om den bidragsskyldige skriftligen begär anstånd med fullgörandet av återbetalningsskyldigheten bör en sådan begäran kunna godtas som en ansökan. På grund av att uppgifterna enligt 42 § lagen (1996:1030) om underhållsstöd jämförd med 20 kap. 8 § lagen

(1962:381) om allmän försäkring skall lämnas på heder och samvete är det oftast lämpligast att en ansökan eller i vart fall kompletteringen av ansökan sker på den av RFV fastställda blanketten. I det aktuella ärendet borde försäkringskassan efter att J.F. i sin omprövningsskrift den 29 januari 1997 begärt anstånd ha bett honom att i första hand komplettera sin ansökan på den fastställda blanketten. Därefter borde kassan ha meddelat beslut i ärendet.

– Anledningen till att något beslut inte fattades är att länskontor 1 ansåg att det inte förelåg någon ansökan från J.F. så länge han inte fyllde i den fastställda blanketten. Kontoret godtar dock numera en skriftlig ansökan om anstånd. – Försäkringskassan beklagar att J.F. fick vänta tre månader på svar på skriften den 17 mars 1998 och att beslut i anståndsfrågan ännu inte har fattats. Försäkringskassan kommer snarast att meddela honom ett beslut.

J.F. har kommenterat försäkringskassans remissvar.

Härefter har J.F. den 9 december 1998 inkommit med ytterligare två skrifter till JO, i vilka han huvudsakligen anfört att han ännu inte fått något beslut av försäkringskassan i anståndsfrågan.

Ärendet har på nytt remitterats till Stockholms läns allmänna försäkringskassa. Försäkringskassan – direktören Henrik Meldahl – har anfört sammanfattningsvis följande.

För att kunna ta ställning till J.F:s ansökan om anstånd skickade försäkringskassan den 4 september 1998 honom en begäran om komplettering. Denna komplettering kom in till kassan den 19 september 1998. Den 10 december 1998 fick försäkringskassan en skrift från J.F. där han efterlyste det beslut som utlovats i kassans remissvar till JO den 5 augusti 1998. Ärendet återkallades samma dag från kronofogdemyndigheten. Kassan besvarade skriften den 14 december 1998. Samma dag fattade kassan beslut rörande J.F:s begäran om anstånd med att fullgöra återbetalningsskyldigheten för år 1998. Två dagar senare fattade kassan beslut rörande år 1997. Den 17 december 1998 översände försäkringskassan en begäran om gallring av uppgift om felaktigt restfört underhåll till Riksskatteverket. – Försäkringskassan har inte någon förklaring till varför J.F:s ansökningar om anstånd blivit liggande utan åtgärd. Den bristande handläggningen kommer att tas upp med berörd handläggare. Även kontorets övriga handläggare kommer att påminnas om bl.a. vikten av att besvara brev och skyldigheten att fatta beslut.

J.F. har härefter inkommit med en mängd handlingar. Han har bl.a. anfört synpunkter på besked av försäkringskassan att kassan inte har möjlighet att tillmötesgå hans begäran om att få betala enligt plan. Han har därvid bifogat en betalningsavisering, av vilken framgår att betalningsplan kan förekomma.

Ärendet har återigen remitterats till Stockholms läns allmänna försäkringskassa. Försäkringskassan – direktören Henrik Meldahl – har redogjort för gällande regler och förklarat att kassan enligt dessa saknar möjlighet att upprätta en betalningsplan. Av en bifogad bilaga till remissvaret framgår att den betalningsplan som kan förekomma och som åsyftas i texten på betalningsaviseringen är i det fall den bidragsskyldige har beviljats anstånd i någon form.

J.F. har beretts tillfälle att yttra sig över remissvaret men har inte hörts av.

Bedömning

1999/2000:JO1

Jag delar försäkringskassans bedömning att en skriftlig ansökan om anstånd med att fullgöra återbetalningsskyldighet måste tas upp för handläggning även i de fall ansökan inte har gjorts på en av RFV fastställd blankett. Handläggningen måste sedermera resultera i någon form av beslut som den försäkrade i förekommande fall kan begära omprövning av.

J.F:s första begäran om anstånd kom in till försäkringskassan den 29 januari 1997. Först i december 1998 fattade försäkringskassan beslut. En sådan lång handläggningstid är givetvis helt oacceptabel. Kassan har anfört att anledningen till att något beslut inte fattades är att länskontor 1 ansåg att det inte förelåg någon ansökan så länge J.F. inte fyllde i den av RFV fastställda blanketten. J.F:s skrift innehöll dock ett yrkande, som kassan i någon form borde ha tagit ställning till. Försäkringskassans underlåtenhet i detta avseende förtjänar kritik. Vidare är det för mig obegripligt att försäkringskassan inte i anslutning till sitt remissvar till JO den 5 augusti 1998 fattade beslut i sakfrågan.

Jag vill slutligen påpeka att försäkringskassan dröjde väl länge med att besvara J.F:s skrift som kom in till kassan den 17 mars 1998.

Vad som i övrigt förekommit i ärendet föranleder inte någon kommentar från min sida. Ärendet avslutas.

Parts begäran att få del av handlingar med stöd av reglerna om partsinsyn, bl.a. fråga om skyndsamhetskravet

(Dnr 184-1998)

JO Pennlov meddelade den 21 juni 1999 följande beslut i ett ärende gällande Västernorrlands läns allmänna försäkringskassa.

Anmälan

U.K. har klagat på försäkringskassans handläggning av hans förtidspensions-ärende. Han har anfört bl.a. följande. Han sökte förtidspension år 1996 efter att ha haft sjukbidrag i två år. Sjukbidraget förlängdes sedan i två omgångar genom beslut av tjänstemän. Eftersom beslut sedan dröjde kontaktade han i december 1997 försäkringskassan och fick till sin förvåning höra att beslut hade fattats föregående månad, den 28 november 1997. Han blev något förvånad eftersom kassan lovat honom att han skulle få del av beslutsunderlag minst 14 dagar före nämndens beslut. Försäkringskassan skickade därefter föredragningspromemorian till honom och när han gick igenom den upptäckte han en del felaktigheter. Han ringde därför försäkringskassan och begärde att få en kopia av sin akt för att se om det fanns fler felaktigheter. Tjänstemannen på kassan avvisade hans begäran med motivering att kassan inte hade tid med det och att kassan hade annat göra. Han kontaktade då Riksförsäkringsverket som upplyste honom om att han hade rätt att få se sin akt men att han i så fall var tvungen att betala för kopiorna. – U.K. har vidare klagat på försäkringskassans handläggning av hans rehabilitering.

Utredning

1999/2000:JO1

Anmälan har remitterats till försäkringskassan för yttrande såvitt avser vad U.K. har anfört om dels bristande kommunikering före beslut om sjukbidrag, dels att han blivit nekad att få se sin akt.

Försäkringskassan har i remissvaret genom tf. direktören Åke Thunberg anfört följande.

Försäkringskassan lämnar följande synpunkter beträffande bristande kommunikering

K. beviljades genom beslut i socialförsäkringsnämnden i Sundsvall den 28 november 1997 hel förtidspension från och med juni 1997. Tidigare beslut har avsett sjukbidrag under tiden juni 1994–maj 1997.

Kassan tolkar K:s skrivelse till JO på så sätt att hans missnöje över bristande kommunikering avser beslutet om hel förtidspension från den 28 november 1997.

Att förtidspensionsärendet inte kommunicerades K. före beslut har sin grund i de kontakter som förekommit med K. under utredningen samt vad som kom till uttryck i ansökan. Handläggaren gjorde den bedömningen att K:s ansökan avsåg hel förtidspension och i och med att man avsåg att tillmötesgå honom till fullo i ett gynnande beslut ansågs kommunikering obehövlig.

När kassan i efterhand går igenom ärendet finner man att kassans försäkringsläkare, inför beslut i socialförsäkringsnämnden, lämnat ett yttrande i vilket han gjort en bedömning av K:s nedsättning av arbetsförmågan samt varaktigheten av denna.

Eftersom en försäkringsläkares yttrande i ett ärende inte är att anse som kassans egna synpunkter utan utgör utredningsmaterial i ärendet borde givetvis detta yttrande ha kommunicerats K.

Handläggaren har genom att anse att försäkringsläkares yttrande också är myndighetens egna synpunkter förtagit K. rätten att bemöta påståenden och att eventuellt komplettera utredningsmaterialet. Kassan beklagar det inträffade.

Kassan lämnar följande synpunkter beträffande vägran att utlämna kopior av innehållet i akt

Den 29 december 1997 kontaktade K. per telefon biträdande områdeschef Sven Göran Modin och begärde att allt material i hans pensionsakt skulle fotokopieras så att han kunde hämta materialet senare. Modin bedömde att detta var en alltför långtgående begäran och menade att en sådan service måste anpassas till rådande arbets- och resurssituation och föreslog därför att K. skulle besöka kontoret och tillsammans med berörd handläggare gå igenom akten och markera vilka handlingar han ansåg sig behöva. Modin förklarade vidare att K. måste betala kopiorna i det fall det blev fråga om ett stort antal. Ett mindre antal skulle K. kunna erhålla utan kostnad.

Den 12 januari 1998 besökte K. kontoret och fick tillfälle att gå igenom sin akt. Några kopior av handlingar begärdes inte.

Övrigt

Genom en just nu pågående internutbildning för samtlig personal i förvaltningsrätt, som bl.a. innehåller regler kring journalföring, partsinsyn, kommunikering, motivering av beslut samt offentlighet och sekretess, poängterar

kassan vikten av att förvaltningslagens regler följs. Problem kring t.ex. vad som skall kommuniceras belyses härvid. 1999/2000:JO1

U.K. har kommenterat remissvaret.

Bedömning

Kommunicering

Enligt 17 förvaltningslagen (1986:223) (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. Undantag från huvudregeln kan ske bl.a. när det är uppenbart att det inte är nödvändigt att kommunicera. Gynnande beslut, t.ex. bifall till en ansökan, kan fattas utan föregående kommunikering. Syftet med förvaltningslagens bestämmelser om kommunikering är att den försäkrade därigenom skall få kännedom om uppgifter som lämnats av andra och ges tillfälle att komma med egna synpunkter och bemöta eventuella felaktigheter.

Försäkringskassan har uppgett att anledningen till att den inte kommunicerade U.K. föredragningspromemorian före socialförsäkringsnämndens sammanträde var att förslaget till beslut inte gick honom emot. U.K. hade ansökt om förtidspension vilket också var kassans förslag. Det är givetvis riktigt att kommunikering kan underlåtas för det fall ett beslut inte går parten emot. Försäkringskassan har uppgett att den trots detta borde ha kommunicerat U.K. eftersom kassan inhämtat utlåtande av försäkringsläkaren. Jag delar den uppfattningen såtillvida att i tveksamma fall är det bättre att kommunicera parten beslutsunderlaget än att underlåta kommunikering. Det kan också ibland vara svårt att avgöra om beslutet är helt gynnande eller ej för den försäkrade. U.K. har också hävdats att han vid sina kontakter med kassan blivit lovad att få ta del av beslutsunderlaget innan kassan fattade sitt beslut.

Begäran att få ta del av akt

Den som är part i ett ärende hos en myndighet har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. En begränsning av parts rätt att ta del av uppgifterna måste ha stöd i författning (16 § FL).

En enskild kan även grunda en framställning om att få ta del av handlingar på tryckfrihetsförordningens (TF) bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar. En sådan framställning skall behandlas genast eller, om framställningen avser att få en kopia av en allmän handling, skyndsamt (2 kap. 12 och 13 §§ TF). Om en framställning om att få ta del av en handling inte kan tillgodoses fullt ut – uppgifter i handlingen kanske omfattas av sekretess eller handlingen kanske inte är allmän – skall den som begär att få ut handlingen underrättas härom. Han skall också enligt 15 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100) underrättas om att han kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att ett beslut av myndigheten krävs för att avgörandet skall kunna överklagas. Mot myndighetens avslagsbeslut får sökanden enligt

2 kap. 15 § TF och 15 kap. 7 § sekretesslagen föra talan hos kammarrätt. Att beslut som går att överklaga skall förses med fullföljdshänvisning följer av 21 § FL.

Rätten för part att ta del av material i "sitt" ärende följer, såvitt gäller allmänna handlingar som inte skall hållas hemliga, redan av TF:s regler om allmänna handlingars offentlighet. Reglerna om partsinsyn omfattar emellertid även handlingar som ännu inte nått det stadium i handläggningen då de blir att anse som allmänna handlingar. De omfattar enligt huvudregeln även hemliga handlingar. Dessutom avser de utredningsmaterial av annat slag än handlingar.

Vilket regelsystem som skall tillämpas får avgöras utifrån den framställning som den enskilde gjort. I det fall någon åberopat sin ställning som part som grund för att få ta del av en handling finns inget krav på att framställningen skall behandlas genast eller någon möjlighet till formliga avslagsbeslut. Däremot skall framställningen handläggas i enlighet med de allmänna regler som gäller för myndigheternas serviceskyldighet och ärendehandläggning (se 4 och 7 §§ FL samt Hellners–Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, 4:e uppl., s. 79 och 183).

Oavsett vilket regelsystem som skall tillämpas skall en framställning om att få kopior av handlingar behandlas med tillbörlig skyndsamhet. Enbart det förhållandet att den som gjort framställningen är part i ärendet utgör inte skäl att ansökan skall handläggas med mindre skyndsamhet än om partsställning inte föreligger. Försäkringskassan har uppgett att när U.K. kontaktade områdeschefen och begärde att få kopior av sin pensionsakt bedömde kassan det som en alltför långtgående begäran med hänsyn till arbetsläget och föreslog därför U.K. att han i stället skulle besöka kontoret och uppge vilka handlingar han ville ha kopior av. Det framgår inte av remissvaret om den ifrågavarande akten var omfattande, men mot bakgrund av kassans tvekan till U.K:s begäran kan jag misstänka att så var fallet. Det inträffade ger mig anledning att framhålla att en myndighet vid sin prövning av en utlämnande fråga inte får låta egna värderingar eller bedömningar beträffande sökandens avsikt eller behov av handlingarna fördröja handläggningen. Det sagda innebär naturligtvis inte något hinder mot att informera sökanden om omständigheter som kan ha betydelse i sammanhanget, t.ex. omfattningen av det begärda materialet och att han kan få betala kopieringskostnaden. Särskilt för det fall begäran avser ett omfattande material är det viktigt att så sker. När U.K. den 29 december 1997 begärde att få kopior av sin akt skulle försäkringskassan ha prioriterat arbetet med den begäran.

I övrigt har inget framkommit som bör föranleda någon åtgärd eller uttalande från min sida. Med den kritik som ligger i det ovan sagda avslutar jag ärendet här.

Miljö- och hälsoskydd samt djurskydd

1999/2000:JO1

Fråga om delgivning av beslut då en kommunal nämnd har godtagit en advokat som ombud i ett ärende enligt miljöskyddslagen men inte krävt att han företedde fullmakt, m.m.

(Dnr 5046-1997)

Anmälan

I en anmälan till JO begärde KB Bryggeriudden, genom sitt ombud advokaten Bernt Sandström, att JO skulle granska om Miljö- och kulturnämnden i Gnesta kommun hade handlagt ett ärende rörande föreläggande enligt 40 § miljöskyddslagen (1969:387) på ett korrekt sätt. I anmälan anfördes följande.

Miljö- och kulturnämnden förelade KB Bryggeriudden vid äventyr av vite om 500 000 kr att åtgärda ett avloppsutsläpp. Nämndens beslut överklagades hos länsstyrelsen, som upphävde beslutet på grund av formella brister. Miljö- och kulturnämnden fattade därefter ett nytt beslut. Bernt Sandström har under hela handläggningstiden varit anmäld som ombud för KB Bryggeriudden. Hans fullmakt har omfattat samtliga åtgärder som erfordras i ärendet. Trots detta delgavs ett delegationsbeslut kommanditbolaget utan att någon underrättelse sändes till honom. Nämnden har vidare i ett fall (delegationsbeslut 15/97) lämnat en felaktig besvärshänvisning och i flera andra fall inte lämnat någon besvärshänvisning alls.

Utredning

Anmälan remitterades till Miljö- och kulturnämnden i Gnesta kommun som anförde bl.a. följande.

Frågeställning 1 Att Gnesta kommuns beslut sänts till fel mottagare. Beslutet har sänts till ägare och ej till juridiskt ombud.

Bakgrund: Till Miljö- och kulturnämnden i Gnesta kommun har advokat Bernt Sandström Advokatfirma Torgny Hagen AB i ett flertal skrivelser angivit att han är ombud för KB Bryggeriudden c/o Ovidius Holding HB. Skriftlig fullmakt vari inskrivits i vilken omfattning det juridiska ombudet har behörighet att ta emot delgivning av handling enligt 11 § Delgivningslag har ej inlämnats till Miljö- och kulturnämnden. Miljö- och kulturnämnden har tolkat 11 § Delgivningslagen så att när ingen fullmakt inlämnats bör ett beslut om föreläggande med vite sändas direkt till fastighetsägaren. Av 11 § Delgivningslagen framgår dock att ombudet bör underrättas. Så har ej skett vid delgivning av detta beslut. Miljöförvaltningen förutsätter dock att sakägaren underrättar sitt juridiska ombud om inkommen handling av den dignitet som ett vitesföreläggande innebär.

Vid nästa beslut i ärendet, delegationsbeslut 15/97 sändes två beslut. Det första, utsänt 1997 02 06, följde samma system som tidigare d.v.s. beslutet sändes endast till fastighetsägaren. Samma beslut men med besvärshänvisning inskriven i beslutet (ej som lös bilaga) sändes 1997 02 13 med juridiskt ombud som mottagare och fastighetsägaren som kopianmottagare. Överklagningstid räknas då från det datum då det senare beslutet kom det juridiska ombudet tillhanda.

Frågeställning 2 *Gnesta kommun har lämnat felaktig besvärshänvisning i delegationsbeslut 15/97.* 1999/2000:JO1

Frågan om felaktig besvärshänvisning har anförts vid flera tillfällen under ärendets gång. Det normala förfarandet är att ett beslut avslutas med följande rader:

Överklagande

Om Ni är missnöjd med Miljö- och kulturnämndens delegationsbeslut kan Ni överklaga med stöd av 30 § Förvaltningslagen. Enklast sker detta om Ni följer informationen på den till beslutet bifogade blanketten.

Denna text fanns på delegationsbeslut 15/97 som utsändes 1997 02 06. Enligt uppgift skulle blanketten med information om hur ett ärende kan överklagas ej medföljt brevet. Miljöförvaltningen finner detta märkligt eftersom det är andra gången KB Bryggeriudden uppger att detta har hänt. Miljöförvaltningen sänder årligen ut ett antal beslut med besvärshänvisning via kanslist och uppgift om att denna handling saknats har ej inkommit till miljöförvaltningen vid något annat tillfälle. Misstag kan dock ske och ett nytt beslut med uppgift om hur en överklagan kan göras sändes 1997 02 13. Besvärshänvisning var denna gång inskriven i beslutet (ej som lös bilaga). Överklagningstiden räknades från den dag då det juridiska ombudet tog emot beslut nr 2.

KB Bryggeriudden kommenterade remissvaret.

JO infortrade och tog del av Miljö- och kulturnämndens sammanträdesprotokoll den 18 december 1996, § 82, och delegationsbeslut nr 15/97 den 6 februari 1997.

I beslut den 26 maj 1999 anförde *sf. JO Ekberg* följande.

Enligt 9 § första stycket förvaltningslagen (1986:223) får den som för talan i ett ärende anlita ombud eller biträde. Med ombud avses därvid den som har fullmakt att föra talan för sin uppdragsgivare. Några uttryckliga bestämmelser om att ett ombud skall styrka sin behörighet inför myndigheten genom att förete fullmakt finns inte i förvaltningslagen. Vid tillkomsten av den tidigare förvaltningslagen (1971:290) förutsattes det emellertid att myndigheterna vid behov analogt skulle tillämpa de bestämmelser i ämnet som fanns i annan lagstiftning, bl.a. 49 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). I detta lagrum anges att ett ombud som uppträder inför en förvaltningsdomstol skall styrka sin behörighet genom fullmakt och domstolen skall om så ej skett förelägga ombudet eller huvudmannen att avhjälpa bristen. Inom förvaltningen har man anlagt ett lindrigare betraktelsesätt och överlåtit åt myndigheterna själva att i varje enskilt ärende bedöma huruvida fullmakt skall företes eller inte. I praxis har det inte sällan ansetts att fullmakt kan undvaras. Detta gäller dock inte i ärenden som för parten är av större betydelse i ekonomiskt eller annat hänseende. Om parten inte självmant gett in en fullmakt har myndigheterna i dessa fall ansetts ha en skyldighet att bereda ett ombud eller huvudmannen tillfälle att styrka ombudets behörighet med fullmakt (se Hellners/Malmqvist, Nya förvaltningslagen, 4 uppl. 1995 s. 97).

Bestämmelser om ombuds behörighet att mottaga delgivning av handlingar finns i 11 § delgivningslagen (1970:428). Enligt dessa är ett ombud behörigt

att ta emot delgivning av inlagor, beslut och andra handlingar, såvida inte annat följer av fullmakten. Det föreskrivs att delgivning med någon som har ombud bör ske med ombudet. Om delgivningen ändå sker med huvudmannen bör ombudet underrättas om detta. Sådan delgivning kunde enligt vad som uttalades vid delgivningslagens tillkomst bli aktuell om myndigheten fått reda på att det råder missförhållanden mellan de båda (prop. 1970:13 s. 137 f.).

Bernt Sandström angav i handlingar till miljö- och kulturnämnden att han var ombud för KB Bryggeriudden. För det fall nämnden ansåg att ärendet var av sådan art att det krävdes att Bernt Sandström styrkte sin behörighet med en skriftlig fullmakt skulle nämnden enligt vad som ovan anförts ha berett honom tillfälle att inkomma med en sådan. Detta gjorde dock inte nämnden. Om nämnden i stället ansåg att det inte krävdes någon fullmakt – och således godtog Bernt Sandström som ombud för KB Bryggeriudden – var denne enligt huvudregeln i 11 § delgivningslagen behörig att ta emot delgivning av beslut. Nämndens beslut borde då ha sänts till honom. Den uppfattning som nämnden ger uttryck för i sitt remissvar – att acceptera Bernt Sandström som ombud men, med hänvisning endast till avsaknaden av skriftlig fullmakt, icke betrakta honom som behörig att motta delgivning av beslut – saknar grund i gällande bestämmelser.

När nämnden valt att sända beslutet till huvudmannen har den underlåtit att i enlighet med 11 § delgivningslagen underrätta ombudet härom, något som nämnden i sitt remissvar angett att den är medveten om bör ske. Någon förklaring till varför så ej skedde ges inte. Det sägs bara att nämnden förutsatte att huvudmannen underrättar sitt ombud om ett beslut av den dignitet som det var frågan om i aktuellt fall. Eftersom tiden för överklagande räknas från den tidpunkt då någondera först får del av beslutet, är det emellertid särskilt viktigt att myndigheten underrättar ombudet om beslutet utan tidsutdräkt eftersom ombudet oftast är den som bedömer om överklagande skall ske (jfr RÅ 1974 ref. 122). Jag är således kritisk till nämndens agerande också i denna del.

Enligt 30 § förvaltningslagen får ett beslut att avvisa en överklagandeskrivelse som för sent inkommen överklagas i samma ordning som beslutet i huvudsaken. Miljö- och kulturnämnden beslutade den 18 december 1996 att med stöd av 40 § miljöskyddslagen förelägga KB Bryggeriudden att vid äventyr av vite upphöra med avloppsutsläpp från fastigheten Gnesta 63:1. Ett sådant beslut fick enligt 48 § första stycket miljöskyddslagen överklagas hos länsstyrelsen.

I miljö- och kulturnämndens delegationsbeslut den 6 februari 1997 avvisade nämnden KB Bryggeriuddens överklagande av beslutet den 18 december 1996 som för sent inkommet. Enligt vad som ovan anförts skulle beslutet överklagas i samma ordning som beslutet i huvudsaken, dvs. hos länsstyrelsen. I avvisningsbeslutet anges emellertid att den som är missnöjd med nämndens beslut skall skriva till Länsrätten i Södermanlands län. Miljö- och kulturnämnden har inte närmare kommenterat innehållet i fullföljdhänvisningen. Jag konstaterar för min del att hänvisningen att överklaga till länsrätten var felaktig.

Efter att det påpekats för nämnden att blanketten med fullföljdshänvisning inte fogats till beslutet sändes – enligt vad som uppgetts i remissvaret – beslutet ut igen, denna gång med fullföljdshänvisningen inskriven i beslutet. Jag får med anledning härav anföra att man efter att beslutet expedierats inte kan ändra beslutet på det sätt som här skett. I detta fall borde man i stället ha översänt den efterfrågade bilagan.

Avslutningsvis konstaterar jag att det inte bringats någon klarhet i frågan huruvida någon blankett med anvisningar hur man överklagar bifogats till nämndens beslut vid de ytterligare tillfällen som berörs i anmälan till JO. Jag finner det inte motiverat att driva utredningen vidare på den punkten.

Med dessa kommentarer och den kritik som uttalats avslutas ärendet.

Fråga om omprövning av ett länsstyrelsebeslut angående tillstånd till jakt på mink då beslutet enligt föreskrift i jaktförordningen inte fick överklagas, m.m.

(Dnr 3700-1997)

Anmälan

Birgitta Nilsson framförde klagomål mot Länsstyrelsens i Stockholms län handläggning av ett ärende rörande tillstånd till jakt efter mink och anförde följande. Den 30 september 1996 ansökte hon hos länsstyrelsen om tillstånd till jakt efter mink på allmänt vatten och betalade ansökningsavgiften om 875 kr. Länsstyrelsen avlog hennes ansökan den 12 december 1996. Då hon inte var nöjd med länsstyrelsens beslut begärde hon den 7 januari 1997 att länsstyrelsen skulle ompröva beslutet. Nio månader och tio dagar senare, den 17 september 1997, förelades hon av länsstyrelsen att betala en ny ansökningsavgift om 875 kr.

Utredning

Anmälan remitterades till Länsstyrelsen i Stockholms län för yttrande. Länsstyrelsen anförde följande i sitt remissvar.

Genom beslut den 12 december 1996, dnr 2719-1996-17231, avlog Länsstyrelsen en ansökan från Birgitta Nilsson om tillstånd till jakt efter mink på allmänt vatten. I beslutet angavs att beslutet inte fick överklagas. Innan prövning av ansökan gjordes hade Länsstyrelsen med stöd av 48 § jaktförordningen (1987:905) tagit ut en ansökningsavgift på 875 kronor enligt bestämmelser i 10 § avgiftsförordningen (1992:191).

I skrivelse den 7 januari 1997 har Nilsson begärt omprövning av Länsstyrelsens beslut av den 12 december 1996. Förutsättningar för omprövning av beslutet enligt 27 § förvaltningslagen (1986:223) förelåg inte och Nilssons skrivelse har betraktats som en ny ansökan om tillstånd till jakt efter mink.

Enligt 11 § avgiftsförordningen skall en ansökningsavgift betalas när ansökan ges in. Om inte detta sker skall sökanden föreläggas att betala avgiften inom viss tid. Av förbiseende har föredraganden av Nilssons ärende olyckligtvis inte omgående efter det hennes ansökan av den 7 januari 1997 kommit in kontrollerat att någon ny ansökningsavgift inte erlagts. Detta upp-

märksammades först den 17 september 1997 då ärendet föredrogs för beslutanden. Samma dag ringde föredraganden till sökanden och meddelade att en ansökningsavgift på 875 kronor måste betalas för att ärendet skall kunna tas upp till prövning. Därvid omnämndes även möjligheten till begäran om återbetalning av del av avgiften, dock att den först måste erläggas i sin helhet (12–13 §§ avgiftsförordningen). Samma dag förelades sökanden även skriftligen att senast den 1 oktober 1997 inbetala ansökningsavgiften. Någon avgift har hittills inte inkommit.

Till bilden i detta ärende hör att Nilsson begärt omprövning. Om sådan hade kunnat ske, d.v.s. att en omedelbar ändring av beslutet kunnat ske till Nilssons förmån, så skulle någon ny ansökningsavgift inte behövt erläggas.

Att någon ansökningsavgift inte omgående begärts in i detta ärende efter det att ansökan inkommit är ett förbiseende. Enligt Länsstyrelsens rutiner bevakas att sådana avgifter kommer in och, om så inte skett inom cirka en vecka, utfärdas ett föreläggande att erlægga avgift. Länsstyrelsen har med anledning av det inträffade granskat rutinerna men gjort den bedömningen att någon ändring för närvarande inte är påkallad. Handläggarna har med anledning av det inträffade dock uppmärksammats på vikten av att rutinerna följs.

Länsstyrelsen anser sig inte ha anledning att i detta yttrande gå in på sakfrågan, d.v.s. om Nilsson kan beviljas tillstånd till minkjakt på allmänt vatten m.m. Utan att avgiften erläggs får inte heller sakfrågan avgöras i Länsstyrelsens ansökningsärende. Länsstyrelsen har dock sedan föredragningen av ärendet den 17 september haft ambitionen att omgående avgöra ärendet i sak sedan ansökningsavgiften inkommit. Eftersom avgiften emellertid inte erlagts är Länsstyrelsen skyldig att avvisa ansökan (11 § avgiftsförordningen) utan sakprövning.

Därefter beslutade länsstyrelsen den 2 februari 1998 att med stöd av 47 § jaktförordningen föreskriva att under större delen av 1998 var och en som är folkbokförd på en ö som saknar fast bro- eller tunnelförbindelse med fastlandet får, med vissa undantag, utan särskilt tillstånd bedriva jakt efter mink på allmänt vatten samt på holmar, klippor och skär som inte tillhör något hemman.

Stf. JO Ekberg anförde i beslut den 21 april 1999 följande.

Länsstyrelsen får genom beslut i det enskilda fallet eller genom föreskrifter meddela tillstånd till jakt på allmänt vatten liksom på sådana holmar, klippor, och skär, som inte hör till något hemman (12 § andra stycket jaktlagen, 1987:259, och 47 § jaktförordningen, 1987:905). För prövning av en ansökan om tillstånd skall ansökningsavgift tas ut enligt bestämmelserna i 9–14 §§ avgiftsförordningen (1992:191), varvid avgiftsklass tre skall tillämpas (48 § jaktförordningen). Länsstyrelsens beslut i frågor om tillstånd till jakt enligt 47 § jaktförordningen får inte överklagas (58 §). Ett beslut om ansökningsavgift kan däremot överklagas hos Riksskatteverket (14 § avgiftsförordningen).

Jaktförfattningarna innehåller inga föreskrifter angående omprövning av beslut rörande tillstånd till jakt på allmänt vatten. Däremot föreskrivs i 27 § förvaltningslagen (1986:223) att en myndighet, som finner att ett beslut som myndigheten har meddelat som första instans är uppenbart oriktigt, skall ändra beslutet om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Omprövningsskyldigheten gäller även om beslutet vunnit laga kraft och inte längre kan överklagas (jfr Hellners-

Malmqvist, Nya förvaltningslagen, fjärde upplagan 1995, s. 329). Den får också anses omfatta sådana beslut som på grund av särskilt stadgande inte får överklagas. Kravet på att beslutet endast får ändras om det kan ske snabbt och enkelt innebär att myndigheten inte kan dröja alltför länge med att pröva en begäran om omprövning. 1999/2000:JO1

Det saknas närmare föreskrifter om hur det skall gå till när myndigheter omprövar sina beslut. Enligt förarbetena till förvaltningslagen skall de föreskrifter som i allmänhet gäller för myndigheternas handläggning tillämpas även i dessa fall (prop. 1985/86:80 s. 79). Vidare har man i praxis ansett att en myndighet är skyldig att besvara en uttrycklig begäran om omprövning från en part oavsett om det tidigare beslutet bör ändras eller inte. För det fall partens begäran om omprövning inte har samband med ett överklagande torde myndigheten inte heller kunna undgå att fatta ett formellt beslut med anledning av partens ansökan (Hellners–Malmqvist, a.a. s. 340).

Av den skrivelse som Birgitta Nilsson den 7 januari 1997 tillställde länsstyrelsen framgår tydligt att hon begär omprövning av länsstyrelsens beslut den 12 december 1996. Länsstyrelsen borde därför, då den fann att det saknades förutsättningar för omprövning, i ett formellt beslut ha avslagit hennes begäran. I stället har länsstyrelsen, utan att ta kontakt med Birgitta Nilsson, betraktat hennes begäran som en ny ansökan. Jag ställer mig kritisk till förfarandet.

Enligt 11 § avgiftsförordningen skall en myndighet, för det fall ansökningsavgift inte har erlagts, förelägga sökanden att betala avgiften inom viss tid. Ett sådant föreläggande bör ges omgående. Således borde länsstyrelsen så snart den beslutade att betrakta Birgitta Nilssons begäran som en ny ansökan ha förelagt henne att betala en ny ansökningsavgift. Länsstyrelsen har emellertid dröjt med sitt föreläggande till den 17 september 1997, vilket enligt styrelsen beror på ett förbiseende. Länsstyrelsen kan dock inte undgå kritik för detta.

Ärendet avslutas.

Kritik mot en miljönämnd för passivitet och otydlighet i ett ärende rörande tillsyn av ett sågverk

(Dnr 2064-1997)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 21 maj 1997, riktade Ulrika Hörberg kritik mot Miljönämnden i Gävle kommun för att nämnden under flera år hade brustit i tillsynen av Gävle Sågverk AB. Av anmälan jämte därtill fogade handlingar framgick bl.a. följande.

År 1990 etablerade sig Gävle Sågverk AB i Mackmyra, som ligger i Gävle kommun. Tillstånd enligt miljöskyddslagen (1969:387) för att etablera och bedriva sågverksverksamhet hade beviljats av Länsstyrelsen i Gävleborgs län, som fram till 1993 även utövade tillsyn över verksamheten. Tillsynen övertogs därefter av miljönämnden. Ulrika Hörberg bor i närheten av

sågverket och har sedan 1993 besvärats av ständigt ökande bullerstörningar från verket. Efter att utan framgång ha vädjat till sågverksägarna att åtgärda bullret vände hon sig till miljökontoret i Gävle kommun.

Ulrika Hörberg ansåg att miljönämnden brustit i sin tillsyn på följande punkter.

1. Redan 1990 ålades sågverket av länsstyrelsen att upprätta ett kontrollprogram med bl.a. årliga bullermätningar. Först 1996 blev emellertid ett sådant kontrollprogram upprättat.

2. Ett företag som beviljats tillstånd skall före den 1 april varje år ge in en miljörapport, i vilken skall redovisas bl.a. bullermätningar. Gävle Sågverk har emellertid varje år först efter föreläggande från miljökontoret inkommit med rapport. Miljökontoret har därefter uppgett att rapporten inte föranleder någon åtgärd från kontorets sida, trots att det varit känt att verksamheten vid sågverket förändrats. Exempel på förändringar som miljökontoret känt till, trots att de saknats i sågverkets miljörapport, men som inte föranlett några åtgärder från kontorets sida är installation av en hugg(tugg), utökade arbetstider och placering av timmer utanför bullervallar. Genom miljökontorets brist på agerande har sågverket kunnat göra allt större avsteg från villkoren i det av länsstyrelsen beviljade tillståndet för verksamheten.

3. Enligt det tillstånd för verksamheten som beviljats sågverket skall arbetstiden vara kl. 6–18. Sedan 1994 har emellertid sågverkets verksamhet pågått fram till kl 23.30. Att tillståndet endast medger att arbeten utförs fram till kl. 18.00 upptäcktes av miljökontoret, som kände till att arbeten utfördes även på kvällarna, först vid ett möte den 3 mars 1997 med företrädare för sågverket.

4. Bullermätningar har under flera år inte utförts, trots att det anges i tillståndet att så skall ske samt att Ulrika Hörberg har begärt detta hos miljökontoret. När så en bullermätning genomfördes den 22 november 1996 underkände miljökontoret denna på grund av att ingen korrigerande bakgrundsbuller hade gjorts. En slutlig rapport överlämnades den 3 april 1997, men den hade miljökontoret ännu inte tagit ställning till.

5. Ulrika Hörberg har påtalat för miljökontoret att sågverket, i strid med de villkor som anges i verkets tillstånd, under våren 1995 lossat timmer utanför bullerskyddsvallen. Miljökontoret skrev till sågverket och påtalade att enligt 19 § miljöskyddslagen skall ändring av tillståndspliktig verksamhet anmälas till tillsynsmyndighet. Den 4 juli 1995 skrev Ulrika Hörberg till miljökontoret och bad om besked huruvida sågverket inkommit med förslag på alternativa områden för tillfälliga upplag. Hon fick inget svar och nästa år lossade sågverket åter timmer utanför bullerskyddsvallen. Miljökontoret har brustit i sin tillsyn genom att inte följa upp den skrivelse som skickades till sågverket.

Utredning

Anmälan remitterades till miljönämnden som anförde bl.a. följande.

Länsstyrelsen lämnade 1990-06-11 Gävle Sågverks AB tillstånd enligt miljöskyddslagen. Miljönämnden i Gävle övertog ansvaret för tillsynen from 1993-01-01.

Miljökontoret har haft flera kontakter med sågverksledningen, Ulrika Hörberg, Länsstyrelsen m fl och då främst muntliga. Anteckningar om detta finns i arkivet. Miljökontoret har litat för mycket på sågverksledningens löften om åtgärder för att komma tillrätta med de problem som funnits vid

sågverket och som har åsamkat närboende störningar. Miljökontoret har vid alla kontakter med sågverket verkligen försökt komma tillrätta med de störningar som företaget orsakat. 1999/2000:JO1

Första villkoret i Länsstyrelsens tillstånd anger att verksamheten ska bedrivas i huvudsaklig överensstämmelse med vad sökanden i ansökningshandlingarna angivit eller åtagit sig. Där står att verksamheten kommer att bedrivas mellan kl 06.00 och 18.00. Bolaget har i bilaga till förslag till kontrollprogram beskrivit i teknisk beskrivning att verksamheten normalt bedrivs 06.00–24.00. I samband med att miljönämnden fastställde kontrollprogrammet kan bolaget fått intryck av att de fick bedriva verksamhet under denna tid. Ansvaret att känna till villkoren i sitt tillstånd ligger dock hos företaget.

Efter påstötningar från miljönämnden lämnade företaget 95-01-18 in ett förslag till kontrollprogram. Miljönämnden godtog inte detta förslag och bolaget dröjde med att komma in med ett nytt förslag. Det inkom dock 95-12-20 och miljönämnden fastställde kontrollprogrammet för Gävle Sågverks AB 96-03-28. Enligt kontrollprogrammet ska periodisk besiktning vid företaget ske vartannat år och bullermätning varje år. Första bullermätningen utfördes 96-11-22 av VBB/VIAK. Miljönämndens bedömning av den preliminära rapporten som nämnden fick ta del av 97-03-03 var att korrigering för bakgrundsbuller saknades. Någon kritik mot VBB/VIAK som bullerutredare har miljönämnden inte. Miljönämnden förelade Gävle Sågverks AB 97-03-25 bl. a. att bedriva verksamhet enligt gällande tillstånd (06.00–18.00) och att utföra periodisk besiktning senast 97-04-30 innehållande en kartläggning av samtliga bullerkällor och en närfältsmätning gjord av ackrediterat akustikföretag.

Efter mötet vid Gävle Sågverk 97-03-03 har många av de problem som tidigare påtalats blivit åtgärdade. Bl. a. har en flistugg tagits ur drift.

Slutsats

Miljönämnden kan med bakgrund av vad som hänt tillstå att nämnden skulle ha agerat kraftfullare mycket tidigare. Efter miljönämndens föreläggande i mars 1997 har alla de störningar som närboende grannar upplevt eliminerats och företaget har av Länsstyrelsen erhållit tillstånd att t. o. m. december 1997 bedriva verksamhet till kl. 22.00.

Ulrika Hörberg kommenterade remissvaret.

I en tjänsteanteckning upprättad hos JO den 4 mars 1999 efter telefonsamtal med företrädare för miljökontoret i Gävle kommun upptogs bl.a. följande.

Klagomålen avseende sågverkets verksamhet har i stort sett upphört under år 1998. Åtal är väckt mot företrädare för Gävle Sågverk AB vid Gävle tingsrätt för brott mot miljöskyddslagen. Gävle Sågverk AB försattes i konkurs i december 1998. Konkursförvaltaren har försökt att sälja verksamheten men det är ännu inte klart om det är aktuellt med fortsatt drift av sågverket.

Stf. JO Ekberg anförde i beslut den 23 mars 1999 bl.a. följande.

JO skall enligt de regler som gäller för JO:s verksamhet normalt inte utreda händelser eller förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden om det inte finns särskilda skäl för det, se 20 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän. I Ulrika Hörbergs anmälan, som kom in till JO den 21 maj 1997, redogörs för händelser från 1990 och framåt. Min granskning

kommer med hänsyn till vad som anförts om JO:s granskningsverksamhet främst att avse det som inträffat under de två åren närmast före anmälan, men det som framkommit om förhållandena dessförinnan ligger givetvis som ett allmänt underlag för min bedömning.

För att anlägga och driva ett sågverk krävs tillstånd av länsstyrelsen. De bestämmelser om tillstånd att driva sågverk som är tillämpliga i förevarande fall finns i den tidigare gällande miljöskyddslagen (1969:387). Från den 1 januari 1999 återfinns motsvarande bestämmelser i miljöbalkens nionde kapitel samt i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. I ett tillståndsbeslut skall noggrant anges den miljöfarliga verksamhet som tillståndet avser och de villkor som skall gälla (18 § miljöskyddslagen). Enligt 38 § miljöskyddslagen utövar den kommunala nämnd som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet den lokala tillsynen över miljöfarlig verksamhet. Det åligger därvid nämnden att verka för att överträdelser av miljöskyddslagen beivras. Den som utövar tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet skall varje år avge en särskild miljörapport. Nämnden får förelägga den som underlåter att avge en miljörapport att vid äventyr av vite avge en sådan (38 b §). Nämnden skall också, om det behövs, meddela föreläggande om undersökning och kontroll av verksamheten och dess verkningar enligt ett särskilt kontrollprogram (39 a §).

Av utredningen framgår att Ulrika Hörberg i flera år har vänt sig till miljö- nämnden och miljökontoret med begäran om insatser mot de störningar som härrör från sågverket. Nämnden har också vidtagit vissa åtgärder gentemot sågverket. Det har dock dröjt till den 28 mars 1996 innan nämnden fastställde ett kontrollprogram för sågverket och till den 25 mars 1997 innan nämnden förelade sågverket att bedriva verksamheten enligt gällande tillstånd och att utföra periodisk besiktning. Miljönämnden har i sitt remissvar uppgett att den litat för mycket på sågverksledningens löften om åtgärder och tillstått att nämnden ”skulle ha agerat kraftfullare mycket tidigare”. Jag håller med om detta.

Det har inte varit nämnden obekant att verksamheten vid sågverket förorsakat störningar – framför allt ur bullersynpunkt – under lång tid till en början i beskedligare utsträckning men med tiden ganska omfattande både när det gällde bullernivå och utvidgning till kvällstid. Nämnden har fått upprepade påstötningar från kringboende om utvecklingen utan att reagera på annat sätt än med muntliga kontakter till ledningen för sågverket. När nämnden väl analyserade utvecklingen av störningarna bedömde den emellertid dessa som så allvarliga att nämnden anmälde den för verksamheten vid sågverket ansvarige till åklagaren för överträdelser av miljöskyddslagen. Detta skedde i maj 1997.

I tillsynsfunktionen ligger en allmän skyldighet att vara lyhörd för befogade klagomål som rör den tillståndspliktiga verksamheten och se till att överträdelser av givna tillstånd möts med de åtgärder som påkallas av omständigheterna. Detta gäller inte minst i fall som det förevarande – industriverksamhet med näraliggande bostäder – i vilka det lätt uppstår intressekonflikter mellan industrin och de kringboende.

Jag måste för min del konstatera att nämnden – som den numera medger – brustit i sin uppgift som tillsynsmyndighet. Nämnden har varit både passiv

och otydlig. Med hänsyn till de klagomål som framförts och som inte har kunnat uppfattas som annat än klart seriösa finner jag det anmärkningsvärt att nämnden inte agerat kraftfullt mycket tidigare. Miljönämnden kan inte undgå kritik för detta. 1999/2000:JO1

Miljö- och hälsoskyddsnämnds skyldigheter som tillsynsmyndighet när kommunen ansetts ansvarig för nedskräpning i naturen

(Dnr 4986-1997)

Anmälan

I en anmälan till JO den 16 december 1997 riktade Arno Persson kritik mot Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Höganäs kommun. Han anförde bl.a. följande.

Under 1960-talet använde kommunen fastigheten Våtamosa 1:1 som avfallsanläggning. Därefter har plast, glasbitar, konservburkar m.m. från avfallsanläggningen transporterats med vinden och av fåglar långt ut i naturen. Han och andra som bedriver jordbruk med djurskötsel har drabbats av att avfall kommit in på deras fastigheter. I april 1991 skrev han till miljö- och hälsoskyddsnämnden om detta, varefter en tjänsteman från nämnden inspekterade platsen. Under 1992 påtalade han återigen problemet med nedskräpning till miljö- och hälsoskyddskontoret. I november 1992 lät kommunen utföra grävningsarbeten för att komma till rätta med problemet. Resultatet av åtgärderna blev dock misslyckat och stora mängder avfall fortsatte att blåsa ut i naturen. Därefter har han vid flera tillfällen framställt klagomål om nedskräpningen till miljö- och hälsoskyddsnämnden, som dock inte vidtagit några åtgärder. Avfall har fortsatt att blåsa ut i naturen. Han har under flera år själv tvingats plocka bort avfall.

I sin anmälan yrkade Arno Persson skadestånd för bl.a. skador på djur och för arbete som han lagt ner på att plocka avfall.

Utredning

Anmälan remitterades till Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Höganäs kommun. I remissen angavs att yttrandet skulle behandla bl.a. frågan huruvida det i ärendet varit möjligt att tillämpa miljöskyddslagen (1969:387) eller annan lag. Nämnden beslutade den 11 mars 1998 att översända ett av miljö- och hälsoskyddskontoret upprättat förslag som sitt yttrande. I yttrandet anfördes bl.a. följande.

Bakgrund

Delar av fastigheten Våtamosa 1:1 utnyttjades som kommunal soptipp huvudsakligen för osorterade hushållssopor under åren 1961–1964, varefter den iordningställdes på Väsby kommuns bekostnad.

1992 återställdes markområdet för soptippen av Höganäs kommun. Arbetet utfördes under sämsta tänkbara väderförhållanden. Ett besiktningsprotokoll upprättades 1992-11-30 på uppdrag av Höganäs kommun av LRF:s juridiska byrå där det fastslogs dels

- att ägaren var mycket nöjd med entreprenörens (kommunens) arbete, dels
- att Bertil Trulsson (ägare till fastigheten Våtamosa 1:1, JO:s anmärkning) påpekade att han *ej var nöjd* med att det fortfarande fanns plast m.m. kvar i matjordslagret.

Handläggning och diskussion

Vid sitt sammanträde 1995-06-21 § 76 beslutade miljö- och hälsoskyddsnämnden uppmana kommunstyrelsen att besluta i första hand att under torr- väder sanera marken inom området Våtamosa 1:1 och i andra hand att marken tas ur drift för jordbruksändamål.

Lagligt stöd för denna begäran finner man dels i 24 § naturvårdslagen (NVL) (SFS 1964:822), dels i 5 § 1 o 2 st samt 40 § 1 st miljöskyddslagen (ML) (SFS 1969:387).

I 24 § NVL heter det bl.a. att *den som har vållat* eller av något annat skäl är *ansvarig för nedskräpningen* kan föreläggas att ställa platsen i ordning samt genomföra de förebyggande åtgärder som behövs *för framtiden*. Denna lag hade trätt i kraft vid tidpunkten för tippens upphörande. I och med kommunsammanslagningen får Höganäs kommun anses vara vållande/ ansvarig.

Enligt 5 § ML kvarstår skyldigheten att avhjälpa olägenheter även efter det att en miljöfarlig verksamhet har upphört. 40 § ger tillsynsmyndigheten möjlighet till föreläggande även om tillstånd inte givits enligt ML men försiktighetsmått eller förbud behövs för att lagen skall efterlevas.

Vid sitt sammanträde 1996-02-13 § 25 beslöt kommunstyrelsen fortsätta som förut, dvs endast "utföra erforderlig rensning/efterplockning i samband med fältets beredning".

Sammanfattning

Trots att Höganäs kommun inte är ägare till Våtamosa 1:1 bör ansvaret för att iordningställa och avhjälpa olägenheter, som uppkommit till följd av kommunal verksamhet inom området, fortfarande vila på kommunen. Miljö- och hälsoskyddsnämnden tolkar kommunstyrelsens tidigare överenskommelse om rensning/efterplockning i samband med fältets beredning samt tidigare återställningsåtgärder som att ansvarsfrågan är klar, men finner åtgärderna otillräckliga.

Arno Persson kommenterade remissvaret.

JO tog del av miljö- och hälsoskyddsnämndens akt i ärendet angående fastigheten Våtamosa 1:1. Av handlingarna framgick bl.a. följande. Efter att ett slutbesiktningsprotokoll den 30 november 1992 över utförd återställning av fastigheten redovisats för miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade nämnden den 18 januari 1993 att lägga ärendet till handlingarna. Med anledning av klagomål från Arno Persson om kringflygande skräp, framför allt plast från den forna soptippen, utförde tjänstemän från nämnden den 5 maj 1995 en besiktning på fastigheten Våtamosa 1:1. I markytan konstaterades riklig förekomst av plastfilm, framför allt från gamla mjölk tetror, övrig plast, glas-

kross och övrigt äldre hushållsavfall. Lättare plast flög med vinden och lade sig i vindriktningen företrädesvis på Arno Perssons fält (Våtamossa 5:6). Efter att plockningsarbete utförts genomfördes en ny inspektion den 16 maj 1995, varvid personal från miljö- och hälsoskyddskontoret konstaterade att läget fortfarande var otillfredsställande. Den 30 januari 1996 framställde Arno Persson klagomål till nämnden på att hans åkermark nedskräpades av avfall från den f.d. avfallsanläggningen. Den 30 september 1997 ringde Arno Persson till miljö- och hälsoskyddsnämnden och uppgav att det under den senaste tiden hade flugit in skräp från fastigheten Våtamossa 1:1 till hans fastighet och att hans djur tuggat i sig av detta. Även under tiden därefter och fram till dess att Arno Persson gjorde sin anmälan hos JO vände han sig till miljö- och hälsoskyddsnämnden med anledning av nedskräpningen från fastigheten Våtamossa 1:1. Kommunstyrelsen i Höganäs kommun beslutade den 10 februari 1998 att godkänna ett avtal mellan kommunen och Arno Persson om ersättning för hans olägenheter m.m. till följd av kommunens omDispositionering av avfallsanläggningen på fastigheten Våtamossa 1:1.

I beslut den 19 maj 1999 anförde *stf. JO Ekberg* följande.

JO:s granskning avser i första hand en kontroll av att myndigheterna och deras befattningshavare i sin verksamhet följer lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Granskningen är av rättslig art och avser främst tillämpningen av gällande förfaranderegler. Däremot brukar JO inte pröva myndigheternas ställningstaganden i sakfrågor, i synnerhet om besluten bygger på lämplighetsöverväganden eller förutsätter särskild sakkunskap. JO kan inte ändra eller upphäva ett beslut som en myndighet har fattat.

JO kan inte pröva frågor om skadestånd.

Vidare skall JO enligt de regler som gäller för JO:s verksamhet normalt inte utreda händelser eller förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden, se 20 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän. I Arno Perssons anmälan, som kom in till JO den 19 december 1997, redogörs för förhållanden från år 1991 och framåt. Min granskning kommer med hänsyn till vad som anförts om JO:s granskningsverksamhet främst att avse det som inträffat under de två åren närmast före anmälan, men det som framkommit om förhållandena dessförinnan ligger givetvis som ett allmänt underlag för min bedömning.

Arno Persson har under flera år varit missnöjd med den nedskräpning som drabbat hans fastighet och som härrört från den tidigare bedrivna avfallsanläggningen på den till hans mark angränsande fastigheten Våtamossa 1:1. Handlingarna i ärendet visar att Arno Persson vid flera tillfällen under dessa år har framställt klagomål angående nedskräpningen till Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Höganäs kommun. Arno Perssons klagomål, men framför allt de klagomål om nedskräpning som framförts av ägaren till fastigheten Våtamossa 1:1, har föranlett Höganäs kommun att vidta praktiska åtgärder för att komma till rätta med problemet. Bland annat har grävnings- och plockningsarbeten utförts på kommunens bekostnad. Min granskning i ärendet tar inte sikte på om kommunen kan anses ha vidtagit tillräckliga och riktiga praktiska åtgärder med anledning av klagomålen. Detta är en fråga

som i anslutning till vad som anförts ovan normalt inte lämpar sig för JO:s granskning. Jag kan i denna del nöja mig med att konstatera att Höganäs kommun har vidtagit åtgärder med syfte att komma till rätta med nedskräpningen, men att åtgärderna inte medfört att olägenheterna helt upphört.

Min granskning i ärendet gäller hur Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Höganäs kommun har hanterat Arno Perssons klagomål om nedskräpning utifrån de åligganden en sådan nämnd har enligt naturvårds- och miljöskyddslagarna samt de formella krav som ställs på myndigheters handläggning av anhängiggjorda ärenden.

I sitt yttrande till JO har nämnden angivit de materiella författningsföreskrifter som enligt nämnden kunnat tillämpas i ärendet. Även enligt min mening har dessa föreskrifter varit av central betydelse för nämndens handläggning.

Enligt 24 § naturvårdslagen (1964:822) får, om en viss plats i naturen är nedskräpad eller annars osnyggad, den nämnd som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet förelägga den som har vållat eller som av något annat skäl är ansvarig för nedskräpningen eller osnyggandet att ställa platsen i ordning. Av 40 § miljöskyddslagen (1969:387) framgår att om tillstånd till miljöfarlig verksamhet inte har givits enligt miljöskyddslagen får miljö- och hälsoskyddsnämnden, i egenskap av tillsynsmyndighet, meddela ett föreläggande om sådana försiktighetsmått eller förbud som behövs för att lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den skall efterlevas. Från och med den 1 januari 1999 återfinns föreskrifter i dessa hänseenden i stället i miljöbalken.

I miljö- och hälsoskyddsnämndens ansvar som tillsynsmyndighet ligger bl.a. en allmän skyldighet att vara lyhörd för befogade klagomål som rör den verksamhet som tillsynen avser och att se till att överträdelse av aktuella författningsföreskrifter möts med de åtgärder som påkallas av omständigheterna.

Trots att miljö- och hälsoskyddsnämnden i sitt remissvar har hänvisat till de bestämmelser som redogjorts för ovan ger utredningen i ärendet inget stöd för att nämnden vid sin handläggning av klagomålen från Arno Persson har behandlat dessa inom ramen för sina skyldigheter enligt bestämmelserna. Sålunda har nämnden inte i något beslut tagit ställning till om den skulle vidta åtgärder på grundval av dessa skyldigheter. Under en tidsperiod av flera år, då Arno Persson inkom med nya klagomål om nedskräpning, har nämnden över huvud taget inte fattat något beslut i saken. Orsaken därtill står sannolikt till största del att finna i de speciella förhållanden som har förelegat i ärendet genom att Höganäs kommun ansett sig ansvarig för nedskräpningen. Detta föranleder följande uttalande från min sida.

Även en kommun kan vara ansvarig för en olägenhet som en kommunal nämnd enligt författning har skyldighet att vidta åtgärder emot. I princip utgör ett sådant fall ingen undantagssituation från nämndens författningsstadgade skyldigheter. Om nämnden skulle finna att ett föreläggande eller förbud bör meddelas mot en kommun torde så i princip kunna ske och beslutet får då riktas mot kommunen som juridisk person. Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Höganäs kommun synes inte ha beaktat detta.

Vad som framkommit angående nämndens handläggning av klagomålen 1999/2000:JO1 visar att nämnden uppenbarligen inte har kunnat hålla isär de dubbla roller som kommunen haft i ärendet, dels som enligt egen mening ytterst ansvarig för den anmälda nedskräpningen, dels som tillsyns- och beslutsmyndighet i fråga om de olägenheter nedskräpningen medfört. I stället för att fatta egna beslut i saken synes miljö- och hälsoskyddsnämnden i beslutshänseende enbart ha kommit att fungera som ett beredningsorgan inför kommunstyrelsens beslut.

Nämndens ovan konstaterade underlåtenhet att fatta formella beslut har bl.a. fått till följd att något åläggande gentemot kommunen eller någon annan att vidta åtgärder för att undanröja olägenheterna inte har meddelats. Jag vill i detta sammanhang betona att även för det fall nämnden hade funnit att det inte förelegat förutsättningar att meddela ett beslut om föreläggande eller förbud hade nämnden bort avgöra de ärenden som klagomålen föranlett genom förmliga beslut som kunnat överklagas. En granne som anfört klagomål om olägenheter i ett fall som det förevarande anses vanligtvis ha rätt att överklaga ett sådant beslut. Detsamma gäller om denne skulle anse att en beslutad åtgärd inte är tillräcklig.

Sammanfattningsvis är jag således kritisk mot miljö- och hälsoskyddsnämndens underlåtenhet att fatta beslut i anledning av Arno Perssons klagomål.

Kritik mot skola för användning av s.k. kontrakt i mobbningsfall. Även kritik mot personal som utpekade en elev som ”mobbare” utan att ha tillräckligt underlag härför

(Dnr 4639-1997)

Bakgrund och anmälan

I mars 1996 tog en förälder kontakt med Albyskolan i Sundbybergs kommun och anmälde att hennes son, T., hade blivit mobbad av tre klasskamrater, bl.a. H. På skolan hölls senare ett möte i anledning av denna anmälan, vid vilket de tre utpekade barnens familjer och ytterligare några föräldrar var närvarande.

I september 1996 ”buade” H. när T. gjorde mål under en bandymatch i skolan. Saken påtalades av T:s föräldrar varvid verksamhetsledaren Kerstin Höök bestämde sig för att använda ett ”kontrakt mot mobbning”. H., som då var elva år, kallades till skolans samlingsrum där Kerstin Höök och fritidspedagogen Staffan Dahling befann sig. Med utgångspunkt från händelsen under bandymatchen talade de om mobbning och H. fick fylla i ”kontraktet”. Av ”kontraktet” framgår att det är riktat till vårdnadshavaren och underskrivet av H. ”Kontraktet” innehåller i övrigt en beskrivning av vad som hänt och vad H. kan göra. H. fyllde i följande angående vad som hade hänt: ”Jag var taskig på bandyn igår när han gjorde mål sa jag bu.” När det gäller vad han kunde göra skrev H. följande: ”Jag kan vara schysst mot honom.” Mötet med Kerstin Höök och Staffan Dahling hade inte föregåtts av någon kontakt med vårdnadshavaren.

Den 20 oktober 1997 inkom Lázló Mittermaier med en anmälan till JO riktad mot Skolverket och Åklagarmyndigheten i Stockholm. Klagomålen rörde två frågor, dels Skolverkets beslut att inte inleda en tillsynsutredning angående Albyskolans hantering av den påstådda mobbningen, dels åklagarens beslut att inte väcka åtal för grovt förtal och grovt tjänstefel. Efter att föredraganden hos JO hade inhämtat upplysningar från Skolverket och Albyskolan beslutade stf. JO Leif Ekberg den 18 november 1997 att inte utreda anmälan ytterligare (dnr 4005-1997).

I en skrivelse, som inkom till JO den 20 november 1997, begärde Lázló Mittermaier ånyo att skolans agerande skulle utredas. Skrivelsen togs upp av JO som en anmälan riktad mot Albyskolan.

Utredning

Anmälan remitterades till Ungdoms- och utbildningsnämnden (numera Barn- och ungdomsnämnden) i Sundbybergs kommun för utredning och yttrande, särskilt såvitt avsåg omständigheterna kring Albyskolans användande av det ovan nämnda ”kontraktet” den 10 september 1996.

Ungdoms- och utbildningsnämnden beslutade den 19 januari 1998 att

ställa sig bakom följande remissvar, upprättat av förvaltningschefen Britt Elfstrand. 1999/2000:JO1

Omständigheter kring användandet av "kontrakt mot mobbning"

I mars 1996 tog en förälder till eleven T. kontakt med skolan och berättade att hennes son blivit mobbad av tre klasskamrater. Skolan kallade de tre utpekade elevernas familjer samt ytterligare några föräldrar till ett möte för att samtala kring den uppkomna situationen men mötet blev mycket känsloladdat och gav inget resultat.

Kerstin H. lyssnade senare på en föreläsning i Solna, som Föreningen mot mobbning – FMM anordnade. Där föreslogs att ett s k "kontrakt mot mobbning" används på skolan när en mobbningsituation uppstår. Avsikterna med kontraktet skulle vara flera; att de vuxna på skolan markerar att de blivit uppmärksammade på att mobbning misstänks, att ge de vuxna på skolan tillfälle att få prata med utpekade elever om vad som förekommit, att göra en skriftlig överenskommelse om vad som eleverna kan göra för att förbättra relationerna sinsemellan och att informera föräldrarna.

Skolan har en mobbningsplan; "åtgärdsprogram vid akuta mobbningsfall" som bygger på den s k Farstametoden och där finns en arbetsmodell som är framtagen av mobbningsforskaren Anatol Picas. Den bygger bl a på att utpekade mobbare kallas till samtal utan förvarning. Detta för att inte de ska hinna bygga upp ett försvar och för att möjligheterna till behandlingssamtal försvaras eller omintetgörs. Där sägs också att man bör vänta med information till föräldrar, eftersom föräldrar till mobbare eller de utsatta ofta blir chockade och detta försvårar skolans inledande arbete.

I mobbningsplanen finns dock inget som beskriver användandet av ett s k kontrakt. Kerstin bedömde dock efter föreläsningen i Solna att kontraktet låg i linje med skolans mobbningsplan.

Vid det aktuella tillfället den 10 september, hade en av de tre utpekade eleverna H. buat när den aktuella eleven T. gjorde mål vid en bandymatch i skolan. Händelsen påtalades av T:s föräldrar. Kerstin ansåg att detta var ett lämpligt tillfälle att få prata med en av de tre eleverna – eleven H. om eventuell mobbning och att också använda kontraktet för första gången. Beslutet om att använda kontrakt var hennes eget. H. kallades till skolans samlingsrum på skoltid. Kerstin bad fritidspedagogen Staffan Dahling att närvara vid samtalet med H.

Vid mötet med H. berättade Kerstin om mobbning och utfrysning rent allmänt och klargjorde för eleven H. att det var viktigt att han skrev på kontraktet så att han bekräftade att han fått information om mobbning. Hon sade också att man på skolan hade bestämt att man skulle göra på detta sätt för att det skulle bli bra för de inblandade eleverna. H. blev ledsen, kände sig orättvist beskylld och grät. Något hot gentemot H. om han vägrade att skriva på framfördes inte. H. kan trots detta ha känt sig tvungen att skriva på.

Efteråt reagerade H:s föräldrar mycket kraftigt mot kontraktet. Kerstin har talat med såväl eleven H. som dennes föräldrar, och också framfört att hon ångrar att hon använde kontraktskrivningen vid detta tillfälle.

Yttrande från förvaltningen

Ett av skolans viktigaste kvalitetskriterier är en trygg skolmiljö. Genom de elev- och föräldraenkäter som genomförs läggs också mycket stor vikt vid att följa upp om eleverna på något sätt känner sig utsatta, om de blir retade eller slagna.

Utgångspunkten för skolan, är att ta alla anmälningar och misstankar om eventuell mobbning på mycket stort allvar och så snabbt som möjligt försöka reda ut vad som ligger bakom anmälan. Om det finns tendenser till mobb-

ning, är det skolans skyldighet att omedelbart ingripa med åtgärder enligt fastslagen mobbningsplan. 1999/2000:JO1

I det aktuella fallet har skolan reagerat mycket snabbt på den mobbningsanmälan som föräldern gjorde. Skolan kallade också de utpekade eleverna och föräldrarna till möte för att samtala om situationen. Även om inte mötet blev så bra som skolan hoppats, har dock skolan i och med detta möte informerats av inblandade föräldrarna.

Det finns dock anledning att ifrågasätta upprättandet av mobbningskontraktet; att verksamhetsledaren Kerstin Höök agerat på egen hand när hon upprättat ett sådant, utan att diskutera detta med vare sig enhetschefen eller med någon från nämnden eller förvaltningen. Å andra sidan fick hon vid föreläsningen i Solna intrycket av att andra skolor använde kontraktet med framgång. Avsikten vid detta tillfälle var, säger hon, att försöka förbättra relationerna mellan de inblandade eleverna genom en överenskommelse med en av de utpekade eleverna och att informera föräldrarna.

Det tillfälle där kontraktet användes kan ifrågasättas – att en elev buar åt en klasskamrat. Men, vid denna tidpunkt krävde vid ett flertal tillfällen de mycket oroliga föräldrarna till eleven T. insatser från skolans sida för att åtgärda den mobbning, som enligt dem, deras barn blev utsatt för. Att i det sammanhanget försöka få ett tillfälle att prata med eleven H. när något påtagligt inträffat där berörda elever var inblandade och då försöka förbättra relationerna mellan två av eleverna, gör att förfarandet kan anses vara försvarbart.

Vid samtal med enhetschef, Kerstin H. och kurator framkommer att ingen anställd vid Albyskolan har sett något som kan betraktas som mobbning gentemot eleven T. Åtgärderna har skett utifrån vad föräldrarna påtalat och anmält.

Kerstin H. har efter händelsen pratat igenom förfarandet med kontraktet tillsammans med eleven H. och med en av H:s föräldrar och då också klargjort avsikten med detta. Hon anser inte heller, i samtal med förvaltningen, att denna typ av mobbningskontrakt bör användas i fortsättningen.

Efter samtal med Kerstin H. anses därmed ärendet uppkälat ur förvaltningens hänseende. Av det som framkommit finns inget som påkallar disciplinära åtgärder eller någon anmärkning gentemot skolledningen från förvaltningens sida.

För samtliga enheter i Sundbyberg gäller:

1. Alla skolor ska ha åtgärdsplaner för mobbning.
2. Rutiner för våld och mobbning ska delges alla föräldrar, så att inte arbetssätt och förfarande kommer som en överraskning när en eventuell mobbningsituation uppkommer.
3. Alla eventuella skriftliga överenskommelser mellan skolan och elev ska vara helt förankrade och godkända av föräldrar, innan de används.

Lázló Mittermaier har yttrat sig över remissvaret.

Sedan hon tagit del av handlingarna i JO:s ärende nr 4005-1997, diverse handlingar som Lázló Mittermaier fogade till anmälan och yttrandet över remissvaret, bl.a. det aktuella "kontraktet", samt Albyskolans "Åtgärdsprogram vid akuta mobbningsfall", som var gällande vid den aktuella tidpunkten, och skolans "Handlingsplan mobbning elev till elev", vilken gäller fr.o.m. läsåret 1998/99, anförde *stf. JO Norell Söderblom* den 20 april 1999 följande.

Bedömning

1999/2000:JO1

Inledning

Skolan har enligt skolförfattningarna en långt gående skyldighet att motverka mobbing eller andra kränkande beteenden mellan elever inom skolan (se t.ex. 1 kap. 2 § tredje stycket skollagen [1985:1100] och 1994 års läroplan för det obligatoriska skolväsendet [Lpo 94], avsnitt 1 och 2.8). Det är således av stor vikt att skolans personal är extra observant på det som kan tyda på att en elev utsätts för sådana kränkningar. När tecken på detta förekommer måste situationen utredas och kraftfulla åtgärder ofördröjligen sättas in.

I sammanhanget får man emellertid inte glömma bort att skolans arbete skall ske i nära samarbete med barnens föräldrar och med respekt för elevens integritet. Bland annat följer det av läroplanen att läraren skall samverka med och fortlöpande informera föräldrarna om elevens skolsituation och kunskapsutveckling samt att rektorn har ett särskilt ansvar för kontakten mellan skolan och hemmet om det uppstår problem och svårigheter för eleven i skolan (Lpo 94, avsnitt 2.4 och 2.8).

Skolans åtgärdsprogram vid akuta mobbningsfall och kontakter med vårdnadshavaren

Vid den aktuella tidpunkten hade skolan ett åtgärdsprogram vid akuta mobbningsfall. Åtgärdsprogrammet byggde på den s.k. Farstamodellen.

I åtgärdsprogrammet anges följande definition av "mobbing".

Mobbing innebär att en, men oftast flera, personer systematiskt under viss tid trakasserar en annan person – mobbingoffret – fysiskt och/eller psykiskt. Själva mobbningen består ofta av hånande kommentarer och tillmälen. Mycket vanligt är också upprepade knuffar – ofta osynliga för omkringstående.

I programmet anges vidare att behandlingen av ett "mobbingfall" kan se ut på följande sätt.

1. Skolan får reda på att en viss elev troligen blir mobbad. Inom behandlingsteamet pratar man med varandra och bestämmer hur man skall arbeta med situationen. Är det mobbing? Vilka är mobbarna?
2. Försiktigt samtal med den mobbade. Vad har hänt? Hur ofta? Vilka är inblandade?
3. En morgon när alla mobbare finns i skolan, kallas de en i taget till samtal. De upplyses om att man vet att de mobbar, att man ser mycket allvarligt på situationen och att mobbningen omedelbart måste upphöra. Man bör inte moralisera eller ställa några varför-frågor. Man samtalar bland annat om hur mobbarna kan hjälpa den mobbade att få det bättre.
4. Efter 2 veckor har man ett uppföljningssamtal med mobbarna.

Observera att hela problemet är mycket känsligt. Fel information vid fel tillfälle kan försvåra eller sabotera hela behandlingsprocessen. Mobbarna får till exempel före det första samtalet inte veta om att det ska äga rum. De bygger då upp ett försvar, och möjligheten att ha behandlingssamtal med dem försvåras eller omintetgörs. Man bör också vänta med eventuell information till föräldrarna. Det som är viktigast i början är att mobbningen upphör.

Föräldrar, som plötsligt informeras om att deras barn mobbar eller mobbas, blir ofta chockade; de reagerar och handlar inte sällan i panik. 1999/2000:JO1

Av åtgärdsprogrammet följer att skolpersonalen bör vänta med eventuell information till föräldrarna. Som nämnts ovan har skolan ett ansvar för att informera hemmet om en elevs skolsituation. Det kan därför med fog ifrågasättas om det är lämpligt att ha en rutin som innebär att skolpersonalen i normalfallet väntar med att kontakta föräldrarna när kränkande beteende har konstaterats. Enligt min mening bör den normala rutinen i stället vara att vårdnadshavarna skall kontaktas i ett tidigt skede, såsom också anges i skolans nya handlingsplan mot mobbning. För underlåtenhet att kontakta vårdnadshavare bör extraordinära förhållanden föreligga.

Dokumentation av mobbningsärenden

När fråga om förekomsten av mobbning inom en skola behandlas vid ledningssammanträden eller andra möten är protokollsanteckningar en naturlig väg att dokumentera vad som förevarit, inkluderande elevernas på ömse sidor inställning. Däremot ställer jag mig mycket tveksam till användningen av en särskild handling vari en elev skriftligen ”erkänner” att han gjort sig skyldig till mobbning eller liknande förfarande och gör någon form av utfästelse att upphöra med ett sådant beteende. Det är främmande för vår rättsordning att utanför det direkta brottmålsförfarandet kräva skriftliga erkännanden av allmänt förkastliga beteenden eller utfästelser att upphöra härmed. När det gäller underåriga elever kan ”kontraktet” definitivt inte godtas. Men även för elever som fyllt 18 år utgör enligt min mening elevernas beroendeställning i förhållande till skolan ett hinder för ”kontraktet”. Härav följer att jag inte anser kontraktsformen lämplig ens när vårdnadshavaren biträder det s.k. kontraktet. Jag föredrar således att uppgifter om mobbning dokumenteras i protokoll. I sammanhanget bör framhållas att såväl protokoll som en handling som kallas kontrakt blir allmänna enligt reglerna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Sekretess enligt 7 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) kan dock föreligga.

Skolans åtgärder den 10 september 1996

Vid min granskning av det nu aktuella fallet bortser jag från min här redovisade syn på s.k. kontraktsskrivande. Det kan enligt min mening inte läggas Kerstin Höök och Staffan Dahling till last som försummelse att de accepterat kontraktsskrivandet som sådant.

I förevarande fall synes H. ha upplevt mötet med Kerstin Höök och Staffan Dahling som obehagligt. Enligt Lázló Mittermaier har H. känt sig tvungen att skriva på ”kontraktet”. Utredningen ger emellertid inte stöd för att Kerstin Hööks och Staffan Dahlings agerande under mötet med H. var sådant att det finns anledning för mig att rikta kritik mot dem endast på grund därav.

Däremot kan det ifrågasättas om mötet med Kerstin Höök och Staffan Dahling hade föregåtts av ett sådant beteende från H:s sida som motiverade skolans åtgärd. Att H. buade under bandymatchen synes inte ha bedömts som en mobbningssituation. Detta stämmer också väl överens med skolans

definition av vad som utgjorde "mobbing". Enligt åtgärdsprogrammet 1999/2000:JO1 skulle det ju vara fråga om *systematiska* trakasserier.

Händelsen under bandymatchen har tydligen använts som en anledning till att dels tala med H. om den *eventuella* mobbing som, enligt den nämnda anmälan från T:s föräldrar, skulle ha skett tidigare, dels pröva "kontraktet" mot mobbing. Jag kan av utredningen inte dra någon annan slutsats än att H. har behandlats som en "mobbare", trots att det inte har förelegat något konstaterat mobbningsfall. Vidare synes det aktuella mötet och kontrakts-skrivningen ha beslutats av Kerstin Höök, utan samråd med det behandlingsteam som nämns i åtgärdsprogrammet och följaktligen utan närmare överväganden av behandlingsteamet om hur situationen skulle bedömas. Skolans förfaringssätt i anledning av den uppkomna situationen har i dessa delar inte skett i enlighet med det vid skolan gällande åtgärdsprogrammet.

Mötet med H. föregicks inte heller av någon kontakt med H:s föräldrar. Även om åtgärdsprogrammet föreskrev att man borde vänta med att kontakta föräldrarna, synes en sådan kontakt naturlig i förevarande fall, särskilt mot bakgrund av att Kerstin Höök redan hade talat med T:s föräldrar om saken och att ett möte tidigare ägt rum mellan de berörda föräldrarna. Därtill kommer mina tidigare lämnade allmänna synpunkter på skolans skyldighet att informera vårdnadshavarna.

Jag har förståelse för den svåra balansgång det kan innebära för skolan att å ena sidan uppfylla sin skyldighet att reagera vid tecken på mobbing och å andra sidan verka till skydd för eleverna så att de inte känner sig orättvist anklagade eller kränkta. Albyskolan kan emellertid inte undgå kritik för att H. behandlades som en mobbare, trots att det – enligt nämndens remissvar – inte förelåg något konstaterat fall av mobbing från H:s sida. Jag kan inte heller underlåta att kritisera skolan för att mötet mellan H., Kerstin Höök och Staffan Dahling med "kontraktsskrivningen" genomfördes utan att det hade föregåtts av samråd med H:s vårdnadshavare. Jag ser dock med tillfredsställelse på att skolan har lagt fast en ny handlingsplan mot mobbing, av vilken det följer att föräldrarna snarast skall kontaktas vid mobbningsfall. Däremot vill jag gå ett steg längre än skolan när det gäller skriftliga överenskommelser mellan elev och skola. Som jag har uttalat i det föregående anser jag att sådana i princip inte bör förekomma.

Övrigt

När det gäller frågan om en förälders anmälan om mobbing i mars 1996 har nämnden i sitt remissvar angett att ingen från skolans sida hade iakttagit något som kunde betraktas som mobbing gentemot T. Enligt nämnden agerade skolan endast utifrån den anmälan som hade gjorts. Eftersom skolan har ett långtgående ansvar att ingripa mot mobbing och andra kränkningar synes det naturligt att skolan tog upp frågan om eventuell mobbing vid ett möte där de berörda familjerna deltog, trots att ingen från skolans sida hade iakttagit något som kunde betraktas som mobbing mellan de aktuella eleverna.

Vad Lázló Mittermaier i övrigt har anfört föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Allvarlig kritik mot Luleå tekniska universitet för handläggningen av en begäran om att få ta del av en allmän handling och för det sätt på vilket universitetet handlagt JO:s remiss

1999/2000:JO1

(Dnr 4884-1997)

Bakgrund

Joachim Bergström klagade i en tidigare anmälan till JO på Luleå tekniska universitet (då Högskolan i Luleå, JO:s anm.) med anledning av handläggningen av en begäran om utlämnande av handlingar rörande utvärdering av en kurs i Sociologi A, moment socialpsykologi. Den begärda utvärderingen gjordes den 7 december 1995 och undertecknades av 29 av de 34 vid tillfället närvarande studenter som deltog i kursen.

Universitetet anförde i ett första yttrande i det tidigare ärendet att kursvärderingen var att anse som myndighetsinternt arbetsmaterial och att handlingar tillhörande denna som en följd av detta ställningstagande inte kunde betraktas som allmänna. Efter förnyad remiss anförde universitetet, efter att närmare ha studerat det aktuella ärendet, att man kommit till den slutsatsen att kursvärderingen borde ha utlämnats till Joachim Bergström när han efterfrågade den.

Med anledning av anmälan kritiserade stf. JO Gunnel Norell Söderblom i ett beslut den 28 augusti 1996, diariernr 5034-1995, universitetet för handläggningen av Joachim Bergströms begäran. JO uttalade, efter att ha redogjort för bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF, och 15 kap. 6 och 7 §§ sekretesslagen (1980:100), SekrL, att universitetet rätteligen skulle ha lämnat Joachim Bergström ett formellt avslagsbeslut eller i vart fall underrättat honom om att han hade rätt att erhålla ett sådant beslut när hans begäran inte kunde efterkommas. JO hade även synpunkter på vissa andra förhållanden i universitetets handläggning, bl.a. de ställningstaganden som universitetet tidigare gjort beträffande handlingens status samt en studierektors åtgärd att utlova anonymitet till de elever som undertecknat kursvärderingen.

Anmälan

Joachim Bergström inkom därefter till JO med ytterligare en anmälan mot Luleå tekniska universitet. Joachim Bergström anförde att han på nytt begärt hos universitetet att få ta del av den handling i kursvärderingen som undertecknats av de 29 studenterna men att den enda handling universitetet därvid visade upp var en handling där namnunderskrifterna var borttagna.

Utredning

Anmälan remitterades till Luleå tekniska universitet för utredning och yttrande över anmälan. Rektor Ingegerd Palmér och universitetsdirektören Staffan Sarbäck hänvisade i ett första yttrande helt till remissvaret i det tidi-

gare ärendet samt tillade att universitetet inte hade något nytt att tillföra 1999/2000:JO1 ärendet.

Med anledning av det inkomna remissvaret fann JO anledning att upplysa universitetet om dess grundlagsfästa skyldighet att tillhandagå riksdagens ombudsman med de upplysningar och yttranden han begär. Förnyad remiss gavs till universitetsstyrelsen och i en till remissen fogad promemoria angavs att de av Joachim Bergström anförda klagomålen rörde en ny begäran om att få ta del av handlingen i fråga och att det därför inte var tillfredsställande att universitetet endast hänvisade till sitt remissvar i det tidigare ärendet utan att vidta några utredningsåtgärder beträffande nu påstådd underlåtenhet. Vidare angavs att universitetet särskilt skulle yttra sig i frågan om den begärda handlingen fanns i behåll hos universitetet och om så inte var fallet ange orsaken till detta.

Universitetsstyrelsen inkom därefter med yttrande, vari anfördes bl.a. följande.

Universitetet konstaterar i sitt yttrande, rektors beslut 1996-05-14, att Bergströms begäran om att få ta del av en av studenter inlämnad gemensam kursutvärdering handlagts på ett felaktigt sätt. Av yttrandet framgår också att studierektorn som stöd för sitt agerande utgått från den praxis som tillämpas vid universitetet vad avser kursutvärderingar. Vidare framgår att den redogörelse som lämnats 1996-01-09 av studierektorn till prefekten, dnr 1, utgör det samlade skriftliga material som finns att tillgå vid myndigheten i det aktuella ärendet.

Bergström har i skrivelse 1997-12-12 till JO redogjort för de handlingar som universitetet uppvisar på hans, eller annan persons, begäran om att få ta del av 1996-01-09, dnr 1. Vidare begär Bergström att JO utreder förhållande som rör handlingen från studenterna, daterad 951207.

Beträffande handläggningen av Bergströms begäran konstaterar universitetet att den beskrivning som framgår av Bergströms skrivelse till JO är korrekt, nämligen att när han begärt att få ta del av 1996-01-09, dnr 1, har utlämnats den handling som finns i diariet och som även utgör underlag för JO:s tidigare ställningstagande. Bergström har även upplysts om att detta är det samlade material som finns att tillgå i det aktuella ärendet.

Vad avser hanteringen av den handling som ursprungligen lämnades in till universitetet vill universitetet göra följande förtydligande. Universitetet har i samband med Bergströms förra JO-anmälan redogjort för att den berörda studierektorn behandlat den av studenterna inlämnade kursutvärderingen i enlighet med universitetets praxis vad avser hantering av kursvärdering. Universitetets praxis vad avser arkivering är att kursvärderingar, efter sammanställning, gallras i enlighet med RA-FS 1991:6 medan sammanställningen arkiveras. Det material, i det nu aktuella ärendet, som finns arkiverat och diarieförts vid myndigheten är således det material som utlämnats till Bergström (1996-01-09, dnr 1), dvs ursprunglig skrivelse in extenso exklusive namnunderskrifter. Den ursprungliga handlingen, kursvärdering 1995-12-07 undertecknad av 29 av de 34 närvarande studenterna, existerar således inte, eftersom den av studierektorn på ett felaktigt sätt gallrats med hänvisning till universitetets praxis vad avser kursvärderingar. Universitetet har också i tidigare yttranden redogjort för vilka handlingar som finns att tillgå vid myndigheten i det aktuella ärendet. Av dessa redogörelser framgår att den nu efterfrågade skrivelsen inte återfinns bland dessa handlingar.

Som tidigare nämnts har universitetet i svar 1996-05-14 medgett att universitetet hanterat den av studenterna inlämnade kursvärderingen 1995-

12-07 på ett felaktigt sätt samt att denna skrivelse borde ha hanterats som en till myndigheten inkommen handling. Av detta följer också att universitetet är väl medvetet om att det beslut om gallring som fattats av studierektorn inte har stöd i gällande bestämmelser. Universitetet anser således att den kritik som av JO riktats mot universitetets handläggning av Bergströms begäran är helt motiverad och korrekt och givetvis också skall gälla det felaktiga gallringsbeslutet.

Avslutningsvis vill universitetet påpeka att man fortsatt med att utbilda och informera chefer och övriga berörda i frågor beträffande allmän handling, diarieföring, arkivering m.m.

JO tog del av den redogörelse som studierektorn den 9 januari 1996 inlämnat till prefekten, dnr 1.

Joachim Bergström kommenterade remissvaret.

I beslut den 4 december 1998 anförde *stf. JO Ekberg* följande.

Bedömning

Genom den företagna utredningen kan konstateras att den av Joachim Bergström efterfrågade handlingen inte längre finns i behåll. Som framgått redan av JO:s beslut i det tidigare ärendet var handlingen i fråga att anse som allmän. Det är självfallet av grundläggande betydelse för upprätthållandet av offentlighetsprincipen att sådana handlingar bevaras hos den myndighet till vilken de inkommit eller upprättats. En myndighet får inte förstöra eller förvanska allmänna handlingar efter eget fritt skön. Hur en myndighet skall förfara med de allmänna handlingar som förvaras där regleras i bl.a. arkivlagen (1990:782) och arkivförordningen (1991:446). Myndigheternas arkiv skall bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser bl.a. rätten att ta del av allmänna handlingar (3 § tredje stycket arkivlagen). Enligt 10 § arkivlagen får allmänna handlingar gallras, men detta får ske endast i enlighet med föreskrifter eller beslut av Riksarkivet, om inte särskilda gallringsföreskrifter finns i lag eller förordning. Av intresse i detta ärende är företrädesvis Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om gallring av handlingar av tillfällig eller ringa betydelse, RA-FS 1991:6. I dessa föreskrivs i 2 § att en myndighet skall gallra ut allmänna handlingar av tillfällig eller ringa betydelse för myndighetens verksamhet. Gallring får dock endast ske under förutsättning att allmänhetens rätt till insyn inte åsidosätts och att handlingarna bedöms sakna värde för rättsskipning, förvaltning och forskning.

Universitetet har i remissvaret medgett att åtgärden att gallra den efterfrågade handlingen varit felaktig. Trots detta och trots min uttryckliga begäran om en redogörelse för orsaken till att den begärda handlingen inte finns i behåll har universitetet underlåtit att såväl ange de närmare omständigheterna runt den vidtagna åtgärden som tidpunkten för denna. Det är synnerligen ovanligt att en myndighet underlåter att lämna JO begärda uppgifter. Jag kan inte tolka detta på annat sätt än att universitetet medvetet valt att utelämna vissa för myndigheten ofördelaktiga uppgifter.

Av remissvaret kan inte utläsas mera än att universitetet normalt och i enlighet med RA-FS 1991:6 gallrar ingivna kursvärderingar men att en sammanställning av dessa sparas. I detta fall har det emellertid inte upprättats

någon sammanställning. I stället har studierektorn gallrat ut den handling som underskrivits av studenterna medan han sparat en likalydande på vilken namnunderskrifterna borttagits. Detta förfaringssätt tyder på att handlingen inte har bedömts vara av vare sig tillfällig eller ringa betydelse för myndighetens verksamhet.

Som nämnts ovan är det för mig ännu obekant vid vilken tidpunkt den felaktiga gallringsåtgärden vidtogs. Det sätt på vilket universitetet besvarat remissen ger mig emellertid på goda grunder skäl att anta att handlingen i fråga gallrades efter det att Joachim Bergström gjort sin framställning och i syfte att undvika att denne eller någon annan utomstående skulle få ta del av den. Under tiden en myndighet tar ställning till om en handling skall lämnas ut eller ej och i avvaktan på en eventuell överprövning av ett avslagsbeslut får den efterfrågade handlingen givetvis inte förstöras. Genom den vidtagna åtgärden har universitetet betagit Joachim Bergström hans grundlagsfästa rätt att få saken prövad i domstol. Universitetets handlande är oacceptabelt och visar på en bristande respekt för regelsystemet på området.

Universitetet har i sitt remissvar inte heller närmare redogjort för hur Joachim Bergströms förnyade begäran om att få ta del av den aktuella handlingen har hanterats. Det finns emellertid inte anledning att anta annat än att Joachim Bergström inte heller denna gång erhållit ett formellt avslagsbeslut. Jag finner därför anledning att på nytt påminna universitetet om bestämmelserna i 2 kap. TF och 15 kap. 6 och 7 §§ SekrL. Det förtjänar även att klargöras att rätten till ett formellt avslagsbeslut med överklagande hänvisning föreligger oavsett vilken avslagsgrund som åberopas och alltså även om avslaget grundas på att den efterfrågade handlingen inte finns i behåll hos myndigheten. Universitetet kan inte undgå att kritiseras för sin underlåtenhet även i dessa avseenden.

Jag vill avslutningsvis uppehålla mig något vid universitetets hantering av ärendet i förhållande till JO-ämbetet. Denna har enligt min mening präglats av nonchalans. I sitt remissvar i det nu aktuella ärendet har universitetet anfört att man redan i tidigare yttranden redogjort för vilka handlingar som finns att tillgå vid myndigheten i det aktuella ärendet och att det av dessa redogörelser skulle framgå att den nu efterfrågade skrivelsen inte återfinns bland dessa handlingar. Jag ställer mig frågande till detta påstående. Jag har gått igenom universitetets samtliga skrivelser med bilagor i det tidigare ärendet. Det kan konstateras att universitetet däri angett att studierektorns redogörelse av den 9 januari 1996 utgör det samlade skriftliga material som finns att tillgå i ärendet. Av nämnda redogörelse framgår dock inte mera än att den av studenterna inlämnade kursvärderingen, utan signering, har vidarebefordrats till berörd lärare. Vad som hänt med den ursprungliga handlingen, dvs. den med underskrifterna i behåll, berörs inte i redogörelsen. Först i universitetets remissvar i det nu pågående ärendet och efter uttrycklig begäran från JO-ämbetet har universitetet angett att handlingen i fråga felaktigt har gallrats. Självfallet borde detta uttryckligen ha angetts i remissvaret i det ursprungliga ärendet. Universitetets underlåtenhet att lämna fullständiga upplysningar har medfört att min möjlighet att vidta eventuella disciplinära åtgärder mot befattningshavare vid universitetet har begränsats. Detta är mycket otillfredsställande. Jag vill i sammanhanget på nytt erinra

universitetet om dess grundlagsenliga skyldighet att tillhandagå Riksdagens ombudsmän med de upplysningar som de begär, och jag vill särskilt poängtera att jag finner universitetets besvarande av JO:s remisser klart anmärkningsvärd. 1999/2000:JO1

Vad Joachim Bergström anför i sitt bemötande av remissvaret föranleder inte något ytterligare uttalande från min sida.

Med den allvarliga kritik som innefattas i det ovan anförda avslutas ärendet.

Lärare har genom en elev förmedlat ett brev till dennes målsman innehållande känsliga uppgifter om eleven. Förfarandet har ansetts olämpligt

(Dnr 826-1997)

I en anmälan till JO anförde B.P. klagomål mot en lärare vid Forssacklacksskolan i Borlänge kommun för hennes agerande i ett ärende rörande hans dotter E. I anmälan anfördes bl.a. följande. E. kom hem från skolan med ett brev från läraren. Brevet var lagt i ett kuvert adresserat till E:s moder E.B. Kuvertet kunde utan svårighet öppnas och återförslutas. I brevet påstod läraren att E. sannolikt led av en viss sjukdom (Aspergers syndrom) och ville ha moderns tillstånd att förklara för E. vad det var för fel på honom. Eftersom E. inte var utredd vare sig av läkare eller psykolog blev E. och E:s moder mycket kränkta av lärarens påstående. Dessutom borde brevet ha sänts med posten direkt till modern. Sedan E. kom hem med brevet har han ofta uttalat att läraren inte skulle tycka om honom, varför det finns skäl att anta att E. kan ha öppnat och läst brevet. – Till JO-anmälan hade kuvertet och en sida av det aktuella brevet fogats.

Efter utredning anförde *JO André* i beslut den 28 augusti 1998 följande vad avsåg lärarens åtgärd att sända brevet med eleven.

Det ligger ett betydande värde i att skola och föräldrar håller nära kontakt i frågor som gäller eleverna och att ett informationsutbyte sker mellan skolan och hemmet. Förutom bestämmelsen i 7 kap. 2 § grundskoleförordningen (1994:1194) om de s.k. utvecklingssamtalen finns inte närmare reglerat på vilket sätt skolan skall kommunicera med föräldrarna.

Av utredningen framgår att kontakten mellan läraren vid Forssacklacksskolan och E.B. skett genom skriftliga meddelanden som skickats mellan skolan och hemmet med E. som budbärare. Några invändningar mot detta förfaringsätt kan inte resas, i vart fall så länge det endast rör sig om meddelanden av mer allmän karaktär såsom information om föräldramöten etc. Vad beträffar det i ärendet aktuella brevet är det min uppfattning att det inte kan betraktas som något sådant meddelande av allmän karaktär. Brevet innehöll uppgifter om E:s personliga förhållanden och berörde frågor som diskuterats vid elevvårdskonferenser rörande honom, dvs. uppgifter som med utgångspunkt från normala värderingar kan betraktas som känsliga. Såvitt framkommit i ärendet var E. själv ovetande om att diagnosen Aspergers syndrom nämnts i diskussionerna kring hans problem. Då det inte kan

uteslutas att E. skulle ta mycket illa vid sig om han fick del av innehållet i 1999/2000:JO1
brevet och det ju vidare fanns en viss risk att brevet kunde komma i orätta
händer, anser jag att det var olämpligt att skicka just detta brev med pojken.
Det har funnits andra möjligheter att kontakta modern i ärendet, t.ex. per
telefon.

Plan- och byggnadsväsendet

1999/2000:JO1

Handläggningen av dels ett bygglovsärende, dels en begäran om utfäende av handlingar

(Dnr 1217-1997)

Anmälan

Sigrid och Krister Pettersson framförde kritik mot Byggnadsnämnden i Västerås kommun rörande handläggningen i olika avseenden av ett ärende om bygglov för uppförande av ett plank på en grannfastighet. Makarna Pettersson hävdade därvid att bygglovet meddelats på ett otillräckligt och missvisande underlag, att tillämpliga bestämmelser i plan- och bygglagen (1987:10), PBL, inte följts, att de inte fått tillgång till handlingar samt att handläggningen allmänt präglats av nonchalans och bristande opartiskhet.

I anmälan uttalades bl.a. följande: ”I våra undersökningar runt BN’s märkvärdiga handläggning av detta bygglovsärende har det visat sig vara svårt eller omöjligt att få tillgång till handlingar som borde vara offentliga. Bl a har vi trots flera skriftliga begäranden inte fått tillgång till grannarnas bygglovsansökan, information om vilka politiker som medverkat i bygglovsbeslutet, bevis på att grannarna förelagts att avlägsna den byggnation för vilken inte givits bygglov (4 m insynsskydd).”

Utredning

Sedan anmälan remitterats till byggnadsnämnden för yttrande över handläggningen av bygglovet och vad som anförts i anmälan rörande framställningarna om utfäende av handlingar framförde nämnden följande (bilagorna utslutna här).

På rubr fastighet har lämnats ett bygglov för uppförande av plank, byggnadsnämndens beslut 1996-10-15, § 270. Ansökan om bygglov inlämnades 1996-09-09. Berörd granne, Krister och Sigrid Pettersson på fastigheten Stenkrossen 4, bereddes enligt förvaltningslagen tillfälle att yttra sig över bygglovsansökan.

Ett sådant yttrande inkom till byggnadsnämnden 1996-09-12, varvid makarna Pettersson motsatte sig byggande av planket. Här anfördes servitutsfrågan som ett argument, se ytterligare nedan angående denna del. Vidare framfördes att avståndet till tomtgräns från garageinfarten endast var 5 meter, varför infart genom att svänga 90 grader ansågs omöjlig. Verkliga avståndet är dock 6,5 meter, som kan jämföras med normala måttet på allmänna parkeringsplatser på 7 meter, något som enligt parkeringsnormer kan minska till 6 meter om parkeringsplatsens bredd utökas något. Yttrandet från makarna Pettersson bifogas. Se speciellt deras kommentar angående överklagande mm omedelbart ovanför underskriften. Hantering enligt PBL 8 kap 22 § har härmed skett på ett fullt normalt sätt.

Byggnadsnämnden beslutade trots inlagan enligt ovan att bevilja bygglov. Makarna Pettersson fick del av beslutet, något som framgår av protokollet, som bifogas till JO. De fick vidare del av överklagandehänvisning enligt PBL:s överklaganderegler. Utöver detta har de på begäran fått del av de

handlingar i servitutsfrågan som finns i byggnadsnämndens arkiv. Under rubriken "tillgång till offentliga handlingar" finns 3 punkter som vi vill kommentera enligt följande: 1999/2000:JO1

1. "Grannarnas bygglovsansökan" – erhöles i samband med den kommunikation som beskrivits i ovanstående.

2. "Information om vilka politiker som medverkat i bygglovbeslutet" – framgår som alltid av byggnadsnämndens protokoll, som naturligtvis är offentlig handling. De erhöles protokollsutdrag efter justering.

3. "Bevis att grannarna förelagts att avlägsna den byggnation för vilken inte givits bygglov (4 m insynsskydd)" – Det finns enligt vår mening ingen bygglovspliktig byggnation, som ej fått bygglov. Det som benämns insynsskydd av klaganden är antagligen en öppen pergolakonstruktion som ej är bygglovspliktig.

Sedan Sigrid och Krister Pettersson getts tillfälle att kommentera remissvaret vidhöll de att de inte fått del av grannarnas bygglovsansökan och inte heller den begärda informationen om vilka politiker som deltagit i beslutet om det aktuella bygglovet.

I en ytterligare skrivelse framförde makarna Pettersson bl.a. följande: "De som vi nu kan tro samtliga dokument vi nu slutligen har fått tillgång till 971120 efter ett flertal skriftliga begäranden under det gångna året utan resultat, ger en bild av en okunnig, omotiverad och partisk handläggning av ett bygglovsärende med brottsliga inslag och med en negativ konsekvens för oss som nu närmar sig miljonbelopp. Vi har anledning tro, att det är denna genans för stadsbyggnadskontor och byggnadsnämnd som är orsaken till vår svårighet under ett år att från dem få tillgång till handlingar som berör oss och som är offentliga."

I en ny remiss till byggnadsnämnden inforrades yttrande över vad som anförts om att tillgång till samtliga handlingar rörande ansökan om bygglov för plank erhöles den 20 november 1997. Nämnden svarade i denna del följande (bilagan utelämnad här).

Stadsbyggnadskontoret har inte undanhållit någon ritning. Det finns inte – så vitt vi vet – någon annan ritning än den som Pettersson kallar "A4-typskiss", den som de även skriver att de erhöles tidigare.

Bygglovet från 1988 är alltså ett helt annat avslutat bygglovsärende, som inte har med det nu aktuella bygglovet för tillbyggnad av plank att göra.

Huruvida grannarna, de bygglovsökande, använt samma situationsplan som 1988, och tagit bort texten om Petterssons godkännande med reservationer kan vi inte bedöma, och har vi heller ingen anledning att bedöma. För det nya bygglovet bedömdes enbart handlingar hörande till detta ärende. Vi bifogar kontorets tjänsteskrivelse till byggnadsnämnden inför beslut i bygglovfrågan, av vilken framgår att det faktum att makarna Pettersson motsatt sig bygglov var redovisat i beslutshandlingarna, som för övrigt i sin helhet fanns tillgängliga vid nämndens sammanträde.

Sigrid och Krister Pettersson kommenterade det senare remissvaret enligt bl.a. följande.

UNDANHÅLLEN RITNING

BN hävdar, att Stadsbyggnadskontoret inte har undanhållit någon ritning – "det finns inte någon annan ritning än den som Pettersson kallar A4-typskiss".

Två stycken nedanför nämner man situationsplanen. Det är denna situationsplan och grannarnas bygglovsansökan som vi inte fick tillgång till förrän 971120 med följebrev daterat 971119. Vi har tidigare till er översänt denna situationsplan.

Att vi alls fick dessa två länge efterfrågade dokument beror på, att BN i sin skrivelse i överklagandeärendet datum 971104 till länsrätten säger: "I ansökan om bygglov fanns ansökningsblankett, teknisk beskrivning, byggnämnansblankett, situationsplan och en detaljritning med beskrivning".

Hänvisande till denna uppräkningslista fick vi alltså till slut handlingarna 971120. Handlingarna existerar alltså, men redovisar inte korrekt vad som byggts, inte rätt höjd på planket, inte insynsskärmen (se nedan under nya uppgifter) och inte något om läget för vårt garage och dess infart.

Till sitt yttrande fogade makarna Pettersson ett antal handlingar, bl.a. ett byggnadsnämndens beslut den 22 januari 1998 rörande fråga om bygglov för en på grannfastigheten uppförd pergola.

I beslut den 19 oktober 1998 anförde *JO Lavin* följande.

Bedömning

JO:s granskning av myndigheter och deras befattningshavare är av rättslig art och avser främst myndigheternas tillämpning av gällande förfaranderegler. Jag vill därför inledningsvis understryka att det inte ankommer på JO att överpröva myndigheternas ställningstaganden i de sakfrågor de har att avgöra. Jag går sålunda inte in på någon bedömning av Sigrid och Krister Petterssons anmälan till den del den avser byggnadsnämndens beslut den 15 oktober 1996 att bevilja bygglov för uppförande av plank på den aktuella grannfastigheten. Den sakliga bedömningen av riktigheten härav är en fråga som skall prövas inom ramen för det ordinarie överprövningsförfarandet. Berörda sakägare som anser att det finns felaktigheter i byggnadsnämndens beslut har möjlighet att påpeka detta i samband med överklagande av beslutet. JO kan varken upphäva eller ändra beslut av myndigheter eller i övrigt ingripa i sak i enskilda ärenden. – Av utredningen i ärendet framgår att makarna Pettersson överklagat det aktuella beslutet.

Byggnadsnämndens handläggning av bygglovsärendet ger anledning till följande uttalanden från min sida.

Enligt 8 kap. 22 § PBL skall byggnadsnämnden, innan lov lämnas, genom underrättelse bereda kända sakägare m.fl. tillfälle att yttra sig över ansökan om åtgärden, såvitt här är i fråga, innebär en avvikelser från detaljplan (stadsplan). Det ligger därvid i sakens natur att den sökta åtgärden på ett riktigt sätt skall framgå av de handlingar som skickas till sakägarna.

I förevarande ärende har framkommit att makarna Pettersson beretts tillfälle att yttra sig, och också gjort detta, innan lovbeslutet meddelades. I remissvaret sägs: "Hantering enligt PBL 8 kap 22 § har härmed skett på ett fullt normalt sätt." Sigrid och Krister Pettersson har emellertid påstått – och detta påstående styrks av utredningen – att de under beredningen av lovärendet gavs tillfälle att yttra sig över en enda handling, en "typskiss". Genom utredningen har framkommit att det fanns flera handlingar, bl.a. själva ansökan (på ansökningsblankett) och en situationsplan. Det får förmodas att det hade varit till fördel för makarna Pettersson vid deras

bedömning av lovansökan att ha tillgång även till dessa handlingar. Huruvida denna brist i kommunikationsförfarandet haft sådan betydelse för utgången i bygglovsärendet att beslutet inte är lagenligt har kunnat bli föremål för prövning i ordinarie instans och jag lämnar därför frågan.

Makarna Pettersson har uppgett att de i ungefär ett års tid försökt få tillgång till vissa handlingar, innan dessa utlämnades med följebrev daterat den 19 november 1997. Trots särskild remiss i denna fråga har byggnadsnämnden inte gett något som helst svar på detta påstående, vilket i sig är anmärkningsvärt. Det remissvar som lämnats tyder närmast på att byggnadsnämnden inte förstått innebörden av påståendet. Detta föranleder följande uttalande.

Framställningar från makarna Pettersson om att få kopior av handlingar i bygglovsärendet i tiden *efter* bygglovsbeslutet har varit att betrakta som framställningar enligt tryckfrihetsförordningen (TF) om att få ta del av allmänna handlingar. Byggnadsnämnden/förvaltningen har således haft att handlägga framställningarna enligt främst bestämmelserna i 2 kap. 12–14 §§ TF samt 15 kap. 6 och 7 §§ sekretesslagen (1980:100). Bestämmelserna innebär i huvudsak följande.

En allmän handling som får lämnas ut – och som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – skall på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av den. Denne har även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt. JO har i ett flertal beslut uttalat att innebörden härav är att besked i en utlämnande fråga normalt bör lämnas redan samma dag som begäran har gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten skall kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och i så fall offentlig. Härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen t.ex. avser eller fordrar genomgång av ett omfattande aktmaterial.

En begäran om att få ta del av en allmän handling skall göras hos den myndighet som förvarar handlingen. Svarar en viss befattningshavare vid myndigheten enligt arbetsordning eller särskilt beslut för vården av handling, ankommer det på denna befattningshavare att i första hand pröva frågan om handlingens utlämnande till enskild. I tveksamma fall skall han hänskjuta frågan till myndigheten, om det kan ske utan omgång. Vägrar han att lämna ut en handling eller lämnar han ut handlingen med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars föfoga över den, skall han, om sökanden begär det, hänskjuta frågan till myndigheten. Sökanden skall underrättas om att han kan begära detta och att beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas. – Den enskilde har således rätt att få ett överklagbart beslut om den handling han begärt att få del av inte kan lämnas ut till honom. Denna rätt tillkommer honom oavsett anledningen till att handlingen inte kan lämnas ut och gäller alltså även i det fall att handlingen inte finns hos myndigheten.

Såvitt jag förstått saken, har makarna Pettersson vid ett flertal tillfällen efter det att bygglovsbeslutet i fråga meddelats begärt att få ta del av samtliga handlingar i ärendet och vid alla tillfällen fram till den 19 november 1997

fått beskedet att "någon handling inte undanhållits". Detta besked torde, som framgått, för det första ha varit direkt felaktigt. För det andra, om nu nämnden/förvaltningen varit av den uppfattningen att någon handling enligt begäran inte funnits att lämna ut, har nämnden haft skyldighet att meddela ett beslut i saken eller i vart fall underrätta makarna Pettersson om att dessa hade rätt att begära ett sådant beslut.

Jag ser mycket allvarligt på det inträffade och har övervägt att vidta ytterligare åtgärder. Jag har emellertid beslutat att lämna frågan med att uttala synnerligen skarp kritik. Jag förutsätter också att byggnadsnämnden snarast föranstaltar om sådana kunskapshöjande åtgärder på området att framställningar om utfående av handlingar fortsättningsvis behandlas enligt gällande regler.

Eftersom byggnadsnämnden numera prövat frågan om tillåtligheten av den uppförda pergolan och makarna Pettersson har kunnat överklaga beslutet, gör jag inga uttalanden i den delen.

Inte heller vad som i övrigt förekommit föranleder någon ytterligare åtgärd eller något uttalande av mig.

Med den allvarliga kritik som uttalats avslutas ärendet.

Fråga om en byggnadsnämnd ägt låta ett privat företag bestrida kostnaderna för ett extra nämndsammanträde

(Dnr 4948-1997)

Anmälan

Björn Collin begärde i en anmälan JO:s granskning av Miljö- och byggnämndens i Olofstöms kommun handläggning av ett bygglovsärende med anledning av att nämnden, enligt tidningsuppgifter, skulle ha låtit ett privat företag bestrida kostnaderna för ett extra nämndsammanträde.

Utredning

Anmälan remitterades till miljö- och byggnämnden för yttrande.

I remissvar den 4 mars 1998 anförde nämnden följande.

I Plan- och Bygglagen 11 kap 5 § stadgas bla att Byggnadsnämnden (i detta fall MBN) får ta ut avgift i ärenden angående lov och förhandsbesked (i detta fall lov) och i ärenden som föranleds av en bygganmälan eller rivningsanmälan, samt i andra ärenden som föranleder upprättande av nybyggnadskarta, ritningsgranskning, besiktning, framställning av arkivbeständiga handlingar eller andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder. Avgifterna får tas ut med högst det belopp som motsvarar kommunens genomsnittliga kostnad för åtgärderna. Grunderna för beräkning av avgifterna skall anges i en taxa som beslutas av kommunfullmäktige.

Taxan för Byggnämndens verksamhet är tagen av KF 95.06.12 §89. I beräkningen av den "ordinarie" bygglovsavgiften för olika ärenden ingår bla beslut i ärendet antingen i ordinarie sammanträde eller genom delegationsbeslut. Vilka ärenden som kan behandlas som delegation framgår av särskild delegationsordning. I detta fall var ärendet av sådant allmänt intresse att delegationsbeslut inte kunde komma i fråga. Genom begränsade budgetramar

har Miljö- och byggnämnden varit tvungen att skära ned antalet ordinarie nämndssammanträden till fn 7 gånger per år. 1999/2000:JO1

Att kalla till extra sammanträde är en sådan extra ordinär åtgärd som faller under "andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder" som nämnden kan ta ut avgift för grundad på tidsersättning. Någon "sponsring" av sammanträdet är det definitivt inte frågan om utan detta är en bygglovsavgift, låt vara något högre än om ärendet avgjorts vid ordinarie sammanträde. Den ende som har anledning att klaga på avgiftens storlek är i så fall sökanden. Det bör kanske påpekas att avgiften tas ut även vid avslagsbeslut. Att kalla till extra sammanträde, på sökandens begäran, utan att ta ut avgift som täcker ökade självkostnader vore enligt nämndens bedömning felaktigt och skulle strida mot principen om likställighet.

Vid ordinarie sammanträde 96.03.26 behandlades ärendet under §43 med beslut om påföljder enligt PBL 10.4 samt vad gäller bygglovsprövningen återremiss till arbetsutskottet för ytterligare utredning. Huruvida det fanns fog för en sådan återremiss kan möjligen ifrågasättas, vilket även gjordes av sökanden, eftersom alla fakta i ärendet "fanns på bordet".

Så blev i alla fall beslutet och den efterföljande utredningen utmynnade i ett samrådsmöte 96.04.03 med representanter från Comviq, Olofströms Privatradioförening, Olofströms taxi och Räddningstjänsten vilka var operatörer i masten samt från Miljö- och Byggnämnden ordf Jan Sjöholm, mätningsschefen och stadsarkitekten.

Mötesanteckningarna finns bilagda beslutet taget vid det extra sammanträdet 96.04.11 §62. Av dessa framgår att ordf beslöt kalla nämnden till ett extra sammanträde, vilket han ges möjlighet till enligt nämndens reglemente, och att sökanden accepterar de extra kostnader som uppkommer genom detta.

JO Lavin anförde i ett beslut den 7 december 1998 följande.

Bedömning

Miljö- och byggnämndens uppfattning är att kostnaden för det extra nämndssammanträdet har kunnat täckas genom uttagande av en avgift enligt 11 kap. 5 § första stycket plan- och bygglagen (1987:10). I detta stycke föreskrivs att byggnadsnämnden får ta ut avgift i ärenden angående lov och förhandsbesked och i ärenden som föranleds av en bygganmälan eller rivningsanmälan enligt 9 kap. 2 § samt i andra ärenden som föranleder upprättande av nybyggnadskarta, ritningsgranskning, besiktning, framställning av arkivbeständiga handlingar eller andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder.

Som framgår avses inte här kostnader för byggnadsnämndens sammanträden utan kostnader knutna till ett visst ärende. Den omständigheten att endast ett ärende skall behandlas vid ett sammanträde saknar självfallet betydelse. Med "andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder" avses inte heller ärenden som innebär myndighetsutövning som i detta fall, utan ärenden som har karaktären av uppdrag på privaträttslig grund (se *Didón m.fl.*, Plan- och bygglagen Del 2 11:24). Det är över huvud taget inte acceptabelt att debitera en sökande en kostnad som inte har stöd i fastställd taxa.

Det måste vidare betraktas som ett flagrant avsteg från den objektivitetsprincip och den likhetsprincip som enligt 1 kap. 9 § regeringsformen gäller inom den offentliga förvaltningen att på detta sätt ge en enskild sökande möjlighet att köpa sig förtur till en behandling av sitt ärende.

Ärendet avslutas med denna allvarliga kritik.

Överförmyndarnämnder och överförmyndare

1999/2000:JO1

Kritik mot en överförmyndarnämnd för underlåtenhet att underrätta den underårige om beslut om arvode till förmyndare

(Dnr 4367-1997)

I ett beslut den 30 mars 1999 anförde *JO Pennlöv* följande.

Bakgrund

M.v.H., född 1980, är dotter till U.O.F. Sedan M:s mor avlidit förordnades i december 1995 vid sidan av U.O.F. som förmyndare en medförmyndare, S.A.N. Överförmyndarnämnden i Solna kommun tillerkände S.A.N. ersättning för uppdraget för år 1996 genom beslut den 25 februari 1997 och beslutade att arvodet skulle betalas av M.v.H.

S.A.N. – som inte fick fullt bifall till sitt arvodesyrkande – överklagade beslutet. Sedan tingsrätten lämnat överklagandet utan bifall tillerkände hovrätten S.A.N. ett högre belopp.

M.v.H. å sin sida begärde genom U.O.F. omprövning av arvodesbeslutet hos överförmyndarnämnden. Nämnden avvisade denna begäran om omprövning i beslut den 27 maj 1997. Avvisningsbeslutet överklagades av M.v.H. till Solna tingsrätt. Tingsrätten lämnade i beslut den 17 september 1997 överklagandet utan bifall.

Anmälan

U.O.F. har i sin anmälan anförde följande. Överförmyndarnämnden gjorde fel som inte delgav honom i hans egenskap av förmyndare för M.v.H. beslutet om arvode till S.A.N. M.v.H. betogs därmed möjligheten att överklaga beslutet. M.v.H. flyttade från Solna kommun till sin morbror i Bromma och folkbokfördes i Stockholms kommun den 1 juni 1995. Överförmyndarnämnden i Solna kommun var därför i enlighet med reglerna i 16 kap. 2 § första stycket föräldrabalken inte behörig att fatta beslut i ärendet efter den 1 juni 1995. Därutöver gjorde tingsrätten fel som inte skickade sitt protokollsbeslut av den 17 september 1997 med mottagningsbevis till honom. Överklagandetiden sattes därtill felaktigt till tre veckor efter beslutets meddelande i stället för efter det att klaganden delgivits beslutet. Han befann sig på annan ort i fyra veckor och fick inte del av beslutet förrän det redan hade vunnit laga kraft.

Utredning

Överförmyndarens i Solna kommun akt avseende M.v.H. har lånats in och granskats, liksom Solna tingsrätts akt i ärende nr Ä 232/97 och Ä 377/97. Jag har också tagit del av Svea hovrätts beslut den 9 februari 1998 i mål ÖÄ 4226/97 och Ö 4753/97.

Ärendet har remitterats till Överförmyndarnämnden i Solna kommun för yttrande. Från nämnden har JO erhållit ett utdrag ur ett sammanträdesprotokoll av vilket bl.a. följande framgår. 1999/2000:JO1

Enligt 22 § förvaltningslagen får beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. Överförmyndarnämnden har funnit att det angår medförmyndaren. Enligt rutiner delges arvodesbeslut enbart med den som är tillsatt som god man/förvaltare/medförmyndare.

Vidare har överförmyndarnämnden genom sekreteraren Yvonne Ljung-Åsberg i remissvar anfört följande:

Det finns vare sig möjlighet eller skyldighet för överförmyndarna att fortlopande pröva var huvudmannen är mantalsskriven.

Fadern O.F. har under åren 1995–1997 ej omtalat att M. var mantalsskriven i Stockholm. Däremot kände vi till att M. bodde hemma hos sin morbror.

U.O.F. har yttrat sig över remissvaret och därvid anfört bl.a. att enligt hans mening är överförmyndarnämnden skyldig att ex officio pröva sin behörighet samt att M.v.H. haft rätt att överklaga arvodesbeslutet. Vidare har han ifrågasatt Svea hovrätts befogenhet som allmän domstol att tillerkänna S.A.N. ytterligare ersättning avseende arbetsgivaravgifter och mervärdesskatt. Slutligen har U.O.F. anfört att S.A.N. genom beslutet den 25 februari 1997 tillerkänts ett orimligt högt arvode och att JO därför borde uttala att arvodet skall betalas av Solna kommun i stället för av M.v.H.

Bedömning

Förordnade förmyndare har enligt 12 kap. 16 § föräldrabalken, FB, rätt till skäligt arvode. Sådana beslut fattas enligt samma bestämmelse av överförmyndarnämnden, som dessutom bestämmer i vad mån arvodet skall betalas med medel som tillhör den enskilde.

Jag tar inte ställning till storleken på det arvode som tillerkänts medförmyndaren eller till vem som skall betala arvodet. Det beror på att JO inte brukar pröva myndigheters ställningstaganden i de sakfrågor som det ankommer på dem att avgöra. Vid sådana ställningstaganden kan nämligen olika bedömningar göras utan att någon av dem kan sägas vara direkt felaktig i rättsligt hänseende. JO kan inte heller ändra eller upphäva ett beslut som en myndighet har fattat. Beslut om arvode till förmyndare överklagas i stället enligt 20 kap. 6 § FB hos rätten. JO:s prövning är inte avsedd att ersätta en prövning som kan ske i ordinarie domstol.

Beträffande överförmyndarnämndens handläggning av ärendet vill jag anföra följande.

Enligt 16 kap. 1 § FB skall överförmyndaren utöva tillsyn över förmyndares verksamhet. Av 2 § följer att tillsynen utövas av överförmyndaren – eller i förekommande fall överförmyndarnämnden – i den kommun där den som har förmyndare har sitt hemvist. Hemvistbegreppet regleras i

rättegångsbalken. Därmed avses den ort där den enskilde var folkbokförd den 1 november föregående år (10 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken).

Vid kontroll har framgått att M.v.H. folkbokfördes i Bromma, Stockholms kommun, den 14 juni 1995. Hennes hemvist i juridisk mening var alltså från och med den 1 januari 1996 Stockholms kommun och inte längre Solna. Överförmyndarnämnden i Solna kommun hade därefter inte längre att utöva tillsyn över hennes förmyndare och kan inte heller anses ha varit behörig att fatta beslut om arvode till förmyndaren. Det föreligger visserligen inte någon lagstadgad skyldighet för överförmyndarnämnden att bevaka eventuella förändringar i hemvisten hos de enskilda. I förevarande fall har dock överförmyndarnämnden vidgått att den kände till att M. hade flyttat. Enligt min mening borde – med hänsyn till de behörighetsregler som gäller – överförmyndarnämnden ha undersökt M.v.H:s folkbokföring när den fick kännedom om att hon hade flyttat.

Vid handläggningen av frågor om arvode till förmyndare har överförmyndarnämnden att tillämpa förvaltningslagen (1986:223), FL. Av 17 § framgår att ett ärende inte får avgöras utan att den som är part underrättas om det som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och tillfälle beretts honom att yttra sig över det. Sådan kommunikation får dock underlåtas i vissa särskilt angivna fall, bl.a. om åtgärden är uppenbart obehövlig. Enligt 21 § samma lag skall sökande, klagande eller annan part underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet. Parten behöver dock inte underrättas om det är uppenbart obehövligt.

Även vid överklagande av överförmyndares beslut gäller numera förvaltningslagens bestämmelser. Ett beslut enligt 12 kap. 16 § FB om arvode till förmyndare får i enlighet med 22 § FL överklagas av var och en som beslutet rör. Enligt 23 § andra stycket FL skall överklagande ske senast inom tre veckor från det att klaganden fick del av beslutet.

Jag har i ett tidigare beslut (JO:s ämbetsberättelse 1996/97 s. 409) berört frågan om överförmyndarnämndens skyldighet att kommunicera en enligt FB förordnad förvaltares arvodesyrkande med den enskilde. Min bedömning var – och är – att en överförmyndare bör kommunicera ett arvodesyrkande med den som har förvaltare då ett mycket högt arvodesyrkande är aktuellt eller då den enskilde helt eller delvis skall stå för kostnaden, om inte den enskildes ålder eller psykiska tillstånd etc. talar mot det. Slutsatsen sammanhänger med möjligheten för den enskilde att överklaga arvodesbeslutet. Någon anledning att göra skillnad på arvode till förvaltare och förmyndare finns inte.

Av handlingarna i ärendet framgår att överförmyndaren i förevarande fall beslutat att arvodet skulle betalas av den enskilde, dvs. M.v.H. Därtill kommer att det av handlingarna framgår att det belopp som överförmyndarnämnden tillerkände förmyndaren enligt överförmyndarnämndens egen mening i vart fall översteg vad som i normala fall vid den tiden utgick till förmyndare för liknande uppdrag. Med hänsyn till dessa förhållanden anser jag att överförmyndaren hade bort kommunicera förmyndarens arvodesyrkande med U.O.F. i dennes egenskap av förmyndare för sin underåriga dotter inför beslutet.

Eftersom M.v.H. skulle betala arvudet rörde beslutet henne i högsta grad. Hon hade rätt att överklaga beslutet och överförmyndarnämnden borde därför ha underrättat henne om innehållet i detsamma genom hennes förmyndare U.O.F. För underlåtenheten i detta avseende förtjänar överförmyndarnämnden kritik. Rutinen att generellt endast underrätta den som arvudet tillkommer om innehållet i ett arvodesbeslut som överförmyndarnämnden i remissväret uppgivit sig ha är mot bakgrund av det sagda felaktig.

Vad gäller U.O.F:s kritik mot tingsrättens angivande av klagofrist för beslutet den 17 september 1997 och sättet att delge honom detsamma, kan följande sägas. För tingsrättens handläggning av ärendet gäller lagen (1996:242) om domstolsärenden. Enligt 38 § denna lag skall överklagandet – om det som i förevarande fall avser ett beslut genom vilket ärendet avgjorts – ha kommit in till den domstol som meddelat beslutet inom tre veckor från dagen för beslutet. Tingsrätten har således inte gjort något fel i detta avseende.

Beträffande U.O.F:s kritik mot hovrättens ändring i tingsrättens beslut i själva arvodesfrågan hänvisar jag till vad jag sagt inledningsvis.

Ett på JO:s initiativ upptaget ärende om Länsstyrelsens i Jämtlands län tillsyn över överförmyndare och överförmyndarnämnder

(Dnr 182-1999)

Initiativet

Enligt 19 kap. 17 § föräldrabalken skall länsstyrelsen utöva tillsyn över överförmyndares och överförmyndarnämnders verksamhet. Av 20 § förmyndarskapsförordningen (1995:379) framgår att inspektioner av verksamheten skall ske med lämpliga tidsmellanrum.

JO Pennlöv inspekterade Överförmyndarnämnden i Bergs kommun, Överförmyndarnämnden i Krokoms kommun och Överförmyndaren i Östersunds kommun den 24–26 november 1998. Såvitt avser länsstyrelsens tillsyn på det här aktuella området framkom att Länsstyrelsen i Jämtlands län, sedan tillsynsansvaret övertogs från tingsrätten den 1 juli 1995, hade inspekterat Överförmyndarnämnden i Bergs kommun och Överförmyndaren i Östersunds kommun vid endast ett tillfälle medan Överförmyndarnämnden i Krokoms kommun inspekterats vid två tillfällen.

Med anledning av de uppgifter som framkommit beslutade JO Pennlöv att inom ramen för ett initiativärende ta upp frågan om med vilka tidsmellanrum länsstyrelsen lämpligen bör företa inspektioner av överförmyndare och överförmyndarnämnder.

Utredning

Efter remiss anförde Länsstyrelsen i Jämtlands län genom förste länsassessor Erik Berglund följande. (De återopade protokollen har utelämnats här.)

Länsstyrelsen har under 1996 företagit inspektion av överförmyndarnas verksamhet i länets åtta kommuner (protokoll bifogas) 1999/2000:JO1

År 1998 har inspektion skett på nytt hos överförmyndarna i Strömsunds respektive Krokoms kommuner (protokoll bifogas).

Enligt verksamhetsplanen för 1998 var avsikten att samtliga kommuner skulle inspekteras under året. På grund av arbetet med de allmänna valen och andra arbetsuppgifter som måste prioriteras har detta verksamhetsmål inte kunnat uppfyllas. Länsstyrelsen har i stället koncentrerat tillsynen på de kommuner som främst varit föremål för klagomål från allmänheten. Utöver inspektionerna 1996 och 1998 har tillsyn skett i form av granskning av akter och utredningsarbete med anledning av klagomål.

Avsikten är att under 1999 inspektera i vart fall de sex kommuner som vi inte hann med under 1998. Länsstyrelsen anser att det med dagens knappa resurser (Länsstyrelsen fick inte något resurstillskott i samband med att tillsynsuppgiften överfördes från domstolarna till länsstyrelserna) inte finns utrymme för att rutinemässigt genomföra årliga tillsynsbesök hos samtliga kommuner utan ett visst urval måste ske och därvid bör kommuner som blir föremål för kritik och klagomål prioriteras.

I sitt beslut i ärendet den 25 februari 1999 anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen följande.

Före den 1 juli 1995 gällde enligt 8 § förmyndarvårdskungörelsen (1952:303) att tingsrätten med lämpliga tidsmellanrum, dock *minst en gång varje kalenderår*, skulle företa inspektion hos överförmyndaren och därvid granska dels den av honom förda förmynderskapsboken och förteckningen över ärenden rörande förmynderskap som ej inskrivits, dels stickprovsvis utvalda akter. Den nu gällande förmynderskapsförordningen innehåller inte något motsvarande krav på att inspektera överförmyndare minst en gång varje kalenderår. I stället föreskrivs endast att inspektioner skall ske *med lämpliga tidsmellanrum*. Författningstexten och förarbetena ger inte stöd för uppfattningen att tanken med författningsändringen var att minska tillsynsverksamheten vare sig i fråga om kvalitet eller omfattning.

Det är visserligen i och för sig lovvärt att länsstyrelsen avsatt, enligt egen uppgift, knappa resurser för tillsyn av de kommuner som främst varit föremål för klagomål från allmänheten. Att tillsynen över överförmyndarna och överförmyndarnämnderna i länet till följd av de prioriteringar som länsstyrelsen gjort kommit att eftersättas anser jag emellertid vara helt oacceptabelt. Efter att ha studerat de inspektionsprotokoll som länsstyrelsen fogat till sitt remissvar vill jag dessutom ifrågasätta om inte inspektioner av den karaktär som det varit fråga om borde kunna hinnas med under loppet av ett kalenderår alldeles oavsett vilka andra angelägna arbetsuppgifter som också måste utföras.

Övriga kommunalförvaltningsärenden

1999/2000:JO1

I ett sammanträdesprotokoll från en kommunal nämnd bör tiden och platsen för justeringen av protokollet anges

(Dnr 848-1999)

Vid JO:s inspektion av Miljö- och myndighetsnämnden i Laholms kommun den 16–17 mars 1999 gjordes bl.a. följande iakttagelse.

I flera sammanträdesprotokoll, bl.a. från sammanträdena den 4 februari 1998, den 11 januari 1999 och den 10 februari 1999, observerades att tid för justeringen inte angetts.

I det protokoll som upprättades med anledning av inspektionen anförde *stf. JO Ekberg* följande i denna fråga.

När det gäller nämndprotokollens förande, innehåll, justering och justeringens tillkännagivande, skall enligt 6 kap. 30 § kommunallagen (1991:900) med visst undantag tillämpas de bestämmelser som enligt 5 kap. 57–62 §§ samma lag gäller för fullmäktiges protokoll. I 5 kap. 61 § föreskrivs bl.a. att ett protokoll skall justeras senast fjorton dagar efter sammanträdet och i 5 kap. 62 § att justeringen skall tillkännages på anslagstavlan senast andra dagen efter det att protokollet har justerats. Med hänsyn till dessa formkrav bör tiden för justeringen anges i protokollet, även om lagen inte innehåller något uttryckligt krav om just detta. Att denna tidpunkt anges kan nämligen vara av betydelse att känna till för en kommunmedlem som önskar få besked om när tiden för överklagande börjar löpa.

Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

1999/2000:JO1

Socialtjänst samt hälso- och sjukvård

Kritik mot socialsekreterare som på eget initiativ lämnat ut sekretesskyddad uppgift till försäkringskassan

(Dnr 796-1998)

Anmälan

I.P. gjorde i en anmälan till JO gällande att vikarierande socialsekreteraren S. vid socialförvaltningen i Hedemora kommun utan hans medgivande lämnat ut sekretesskyddade uppgifter rörande honom till Försäkringskassan Dalarna, lokalkontoret i Avesta. Han gjorde också gällande att uppgifterna i någon mån varit felaktiga. I.P. klagade vidare på att socialförvaltningen vägrat att bevilja hans son P., som hade egen lägenhet, bistånd i erforderlig omfattning och att förvaltningen i stället hänvisat I.P. att väcka talan mot sin f.d. fru M. för att erhålla underhållsbidrag för sonen.

Av anmälan framgick bl.a. följande. I.P. var tidigare gift med M. och de har flera barn tillsammans. I.P. besökte socialförvaltningen i Hedemora kommun i december 1996 för att ansöka om socialt bistånd till uppehälle och träffade då S. Med anledning av att han skulle flytta från sin dåvarande bostad ställde S. en mängd frågor rörande hans bostadssituation. I.P. uppgav därvid att han höll på att söka bostad och bodde hos sin äldste son men att han hade sin post ställd till sin f.d. hustru. S. kontaktade därefter försäkringskassan och lämnade uppgift dit om att han bodde tillsammans med sin f.d. fru, vilket fick till följd att försäkringskassan drog in underhållsstödet till deras tre minderåriga barn.

Utredning

Anmälan remitterades till Omsorgsnämnden i Hedemora kommun för utredning och yttrande över vad som däri anförts om att uppgifter lämnats till försäkringskassan. Nämnden överlämnade som sitt remissvar ett av socialchefen Tomas Öhrn och avdelningschefen Anders Jacobson upprättat yttrande, vari bl.a. anfördes följande.

I vår interna utredning har det framkommit att det varit mycket svårt att fastställa huruvida I.P. varit sammanboende eller ej.

Ärendet handlades av vikarierande socialsekreterare S., som inte längre finns kvar i vår verksamhet. För utredaren var det givetvis av största vikt att klara ut I.P:s boendeförhållanden, för att kunna ta ställning till hans framställan om socialbidrag.

Försäkringskassan utredde samtidigt I.P:s f d fru M:s och I.P:s boendeförhållanden för att kunna ta ställning till rätten till underhållsstöd.

Av journalanteckningarna framgår att M. och I.P. vid några tillfällen i januari 1997 kallats till socialkontoret tillsammans för att diskutera deras boendeförhållanden och ekonomi. Paret kom aldrig tillsammans på någon av de bokade tiderna vilket försvårade utredningen.

Det framgår också att vår utredare uppgett till försäkringskassan att paret sammanbodde. Om detta uppgavs p.g.a. fråga från försäkringskassan eller inte går inte att utläsa av journalanteckningarna.

Journalanteckningen styrker anmälares uppgift om att socialförvaltningen lämnat uppgifter till försäkringskassan beträffande anmälares boendeförhållanden.

Som framgår ovan har den nämnda socialsekreteraren numera avslutat sitt vikariat inom socialtjänsten. Det kan tilläggas att till följd av den rådande bristsituationen vad gäller socionomutbildad personal, är vi ibland hänvisade till att anställa vikarier med annan utbildningsbakgrund. I det här fallet ekonomibakgrund.

Detta aktualiserar ett behov av vidareutbildning och internutbildning av vår personal inom de centrala ämnesområden som vi verkar inom. Sekretessrätten är ett sådant område där vi lagt en tonvikt på att försäkra oss om att våra medarbetare, även vikarier, har tillräckliga kunskaper.

Den nu inträffade händelsen visar att vi måste genomföra ytterligare informations- och utbildningsinsatser för att uppnå en fullgod kunskapsnivå inom ämnesområdet.

Det kan tilläggas att vi ser den inträffade händelsen som en engångsföreteelse och det har inte under vår interna utredning framkommit andra händelser av liknande art.

I.P. kommenterade remissvaret.

JO har haft tillgång till förvaltningens akt i biståndsärendet och till försäkringskassans beslut den 8 augusti 1997 om att avslå M:s ansökan om underhållsstöd samt till försäkringskassans journalanteckningar för aktuell tidsperiod. I de senare är bl.a. följande anteckningar gjorda.

970107

Tel. från soc S. I.P. bor tillsammans med M. och barnen sedan slutet av dec. 96. Tycker att vi måste göra något åt BDF (*bidragsförskott, numera ändrat till underhållsstöd, JO:s anm.*). Enl. 030-bilden så har UHS (*underhållsskyldige, JO:s anm.*) vistelseadress hos M.

970110

— — — Han frågar också var jag fått uppgiften ifrån. Jag talar om att soc. medd. mig + att M. själv sagt det när hon sökt bob (*bostadsbidrag, JO:s anm.*) fast hon vägrar att ta med honom på ansökan.

970129

Tel. med folkbokföringen, I.P. är folkbokförd hos M. fr.o.m. 961216.

I beslut den 12 maj 1999 anförde *stf. JO Norell Söderblom* följande.

Bedömning

Enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100), SekrL, gäller sekretess för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. För socialtjänstsekretessen gäller därmed det s.k. omvända skaderekvisitet vilket innebär en presumtion för sekretess.

Av 1 kap. 3 § SekrL följer att om sekretess gäller för uppgift som förekommer hos viss myndighet, får uppgiften inte röjas för annan myndighet än som anges i denna lag eller i lag eller förordning till vilken denna lag hänvisar. Enligt 1 kap. 5 § SekrL utgör sekretessen inte hinder mot att en

uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den *utlämnande* myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet. 1999/2000:JO1

Bestämmelser om vissa begränsningar i sekretessen finns i 14 kap. SekrL. Av dessa framgår bl.a. att sekretessen inte hindrar att uppgift lämnas till annan myndighet, om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning. Socialnämnden har i många sammanhang skyldighet att lämna yttranden och upplysningar till andra myndigheter. Såvitt nu är av intresse skall socialnämnden enligt 42 § lagen (1996:1030) om underhållsstöd, vilken lag trätt i kraft den 1 december 1996, och 20 kap. 9 § lagen (1962:381) om allmän försäkring, AFL, på begäran lämna allmän försäkringskassa uppgift om namn-given person rörande förhållande som är av betydelse för tillämpningen av nämnda lagar. Utformningen av denna uppgiftsskyldighet innebär emellertid att socialtjänsten inte på eget initiativ får kontakta försäkringskassan utan det är försäkringskassan som skall begära in uppgifterna.

Genom den utredning som har företagits anser jag det vara klarlagt att S. utlämnat uppgifter om I.P:s boendesituation till försäkringskassan. Upp-gifterna i fråga är sådana att de omfattades av sekretess enligt 7 kap. 4 § SekrL. Detta gäller oavsett om uppgiftslämnandet enbart innefattat att I.P. bodde tillsammans med sin f.d. fru eller att han hade sin post ställd dit. Jag finner inte anledning till antagande att ytterligare utredningsåtgärder skulle bringa mer klarhet i vad som förevarit i kontakterna mellan S. och handläg-garen vid försäkringskassan. Jag anser det också vara klarlagt att uppgifts-lämnandet inte skedde på begäran av försäkringskassan i enlighet med ovan nämnda bestämmelser och att I.P. inte heller hade samtyckt till det. Enligt anteckningen i försäkringskassans akt synes i stället syftet med uppgifts-lämnandet ha varit att initiera en prövning av I.P:s f.d. frus rätt att erhålla underhållsstöd.

Socialnämnden har i sitt yttrande hit bl.a. uppgett att försäkringskassan vid tiden för uppgiftslämnandet utredde I.P:s boendeförhållanden. Denna uppgift bestyrks inte av försäkringskassans anteckningar. Det finns därför anledning att anta att försäkringskassan inte för egen del hade anledning att efterforska här aktuell uppgift. Den omständigheten att S. lämnat ut en i och för sig i andra sammanhang offentlig uppgift har för I.P:s del inneburit ett men, oaktat kassans åtgärd att dra in underhållsstödet varit helt rättsenlig.

Jag har i tidigare ärenden berört den problematik som uppkommer när en myndighet utan hinder av sekretess har skyldighet att på begäran utlämna uppgifter men inte har rätt att själv initiera uppgiftslämnandet (mina beslut den 13 april 1994, dnr 2015-1993 och den 18 maj 1994, dnr 883-1993). Jag har i det senare ärendet bl.a. uttalat följande. ”För områden där mottagande myndighet själv har möjlighet att begära in uppgifterna med stöd av annan författningsbestämmelse, framstår sekretesskyddet som mindre uttalat, och det kan många gånger vara en tillfällighet om uppgift begärts eller ej beträffande viss information.”

Även med beaktande av att sekretesskyddet i förevarande fall framstår som mindre uttalat på grund av kassans möjlighet att själv begära att få ta del av uppgifterna är det självfallet inte acceptabelt att handläggare inom social-tjänsten, genom utlämnande av uppgifter i strid med gällande sekretess-bestämmelser, initierar en prövning av andra förmåner som utgår till den

enskilde från annan myndighet. Det uppgiftslämnande som får äga rum är 1999/2000:JO1
noga reglerat. Jag noterar att socialnämnden är medveten om vikten av att
berörd personal får utbildning i dessa frågor.

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

Med den kritik som ligger i det anförda avslutas ärendet.

Försäkringskassa har lämnat ut uppgift om att en person var häktad

(Dnr 325-1997)

JO Pennlöv meddelade den 20 oktober 1998 följande beslut i ett ärende gällande dåvarande Älvsborgs läns allmänna försäkringskassa.

Bakgrund och anmälan

Försäkringskassan fick den 24 september 1996 ett besked från Häktet Borås att C.Ö., som uppbar pension, häktats den 20 september 1996. Avdrag skulle därför – enligt 10 kap. 2 § lagen (1962:381) om allmän försäkring – göras på hans folkpension för oktober 1996. Försäkringskassan hann emellertid inte göra avdraget innan pensionsutbetalningen gjordes. Den 16 oktober 1996 ringde en tjänsteman vid försäkringskassan till häktet och fick uppgift om att C.Ö:s mål skulle tas upp till huvudförhandling i tingsrätten den 17 oktober 1996 och att mycket talade för en fällande dom. Tjänstemannen beslutade att stoppa utbetalningen av pensionen samt skrev samma dag ett brev till posten med angivande av både C.Ö:s namn och personnummer och begärde att få tillbaka pensionsutbetalningsavin, vilket skedde. Den 30 oktober 1996 gjorde försäkringskassan, efter att ha gjort ett avdrag på pensionsbeloppet, i stället en retroaktiv pensionsutbetalning.

Brevet, som försäkringskassan skrev till posten, är daterat den 16 oktober 1996 och ställt till Borås Postterminal, Brevbärarexpeditionen, Borås, samt har följande lydelse. ”Pensionsavi för – – – , Ö.C. På grund av att Ö. fr.o.m. den 20 september 1996 är intagen på kriminalvårdsanstalt skall folkpensionen fr.o.m. oktober 1996 vara nedsatt. Kassan har för sent fått veta om intagningen för att hinna åtgärda. Vi är tacksamma om Ni återsänder avin för oktober 1996, belopp 8.966 kr till försäkringskassan i bifogat kuvert.”

C.Ö. har i en anmälan till JO ifrågasatt vem på försäkringskassan som ringt och stoppat hans pensionsutbetalning.

Utredning

Anmälan har remitterats till försäkringskassan för yttrande i följande hänseenden. Försäkringskassans åtgärd att – såvitt framgår av kassans journalanteckning den 16 oktober 1996 – stoppa utbetalningen av C.Ö:s pension utan att fatta ett provisoriskt beslut. Vidare att kassan i brevet den 16 oktober 1996 till posten upplyste om att C.Ö. var intagen i kriminalvårdsanstalt. Försäkringskassan har i ett remissvar hänvisat till sitt yttrande av lokalkontoret Borås samt därutöver beklagat det inträffade. I lokalkontorets yttrande anges följande.

Ö:s ärende har av försäkringskassans lokalkontor i Borås handlagts på ett sätt som inte är acceptabelt. För att undvika ett krav på för mycket utbetald pension till Ö. för oktober 1996 har kontoret vidtagit den åtgärden att hos post-

terminalen i Borås begära anvisningen åter, för att därefter betala ut den pension Ö. för månaden var berättigad till. Den skrivelse som handläggaren på lokalkontoret den 16 oktober 1996 sändt till Borås Postterminal var ytterst olämpligt formulerad, då den innehåller sekretessbelagda uppgifter. Handläggaren, som en kortare tid arbetat på lokalkontorets pensionsenhet, utför ej längre arbete på kontoret till följd av uppsägning och därav upphörd anställning. Det går därför ej att närmare klarlägga de förhållanden som medfört att handläggaren på ett felaktigt sätt handlagt Ö:s ärende.

Det kan i ärendet konstateras att lokalkontoret den 26 september 1996 fått skriftlig uppgift från kriminalvården, häktet, Borås, om att Ö. den 20 september 1996 häktats. Denna uppgift borde ha föranlett handläggaren på lokalkontoret att omgående pröva Ö:s rätt till pension enligt 10 kap. 2 § lagen om allmän försäkring från och med oktober 1996. Hade så skett hade Ö:s pension för oktober 1996 maskinellt kunnat påverkas och ett definitivt beslut om nedsättning av hans folkpension i god tid, före den 22 oktober 1996 då hans pension skulle betalas ut, kunnat tillställas honom. En begäran om återsändning av postanvisning hade då inte blivit aktuell. Vad som föranlett handläggaren att under tiden 26 september – 15 oktober 1996 inte vidta någon åtgärd kan lokalkontoret ej redogöra för, då anteckningar i ärendet saknas. Med hänsyn till att det dröjt närmare tre veckor utan åtgärd hade det varit önskvärt om handläggaren i samband med skrivelsen till postterminalen den 16 oktober 1996 samtidigt fattat ett provisoriskt beslut om att stoppa pensionen.

Försäkringskassan är medveten om bristerna i detta ärendes handläggning och får beklaga att det inträffat. Lokalkontoret har ingående med berörd personal gått igenom de regler som gäller vad avser sekretessbelagda uppgifter och att meddelanden som erhålls om att pensionstagare häktats eller intagits på kriminalvårdsanstalt blir föremål för omgående åtgärd, detta i syfte att en dylik felaktig handläggning inte ska upprepas.

C.Ö. har beretts tillfälle att kommentera remissvaret men har inte hörts av.

Bedömning

Sekretessen inom socialförsäkringsområdet regleras i 7 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100). Enligt bestämmelsen gäller sekretess hos allmän försäkringskassa i ärende enligt lagstiftningen om allmän försäkring för uppgift om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Skadebedömningen görs alltså med utgångspunkt i själva uppgiften.

Uppgiften om att C.Ö. var intagen i kriminalvårdsanstalt är av sådan art att ett utlämnade typiskt sett skulle kunna medföra men för honom i sekretesslagens mening. Jag delar därför försäkringskassans uppfattning att den skrivelse som kassan sände till postterminalen i Borås var ytterst olämpligt formulerad, eftersom den innehöll uppgifter som omfattades av sekretess. Försäkringskassan förtjänar mycket allvarlig kritik för hanteringen i denna del. Jag förutsätter att ledningen vidtar sådana åtgärder att felaktigheter av denna art inte upprepas.

Av utredningen framgår vidare att försäkringskassan stoppade utbetalningen av C. Ö:s pension utan att fatta ett formellt provisoriskt beslut. Även för denna brist i handläggningen förtjänar försäkringskassan kritik.

Kritik mot att tjänsteman vid försäkringskassa lämnat ut vissa uppgifter vid ett rehabiliteringsmöte 1999/2000:JO1

(Dnr 1485-1997)

I en anmälan mot Stockholms läns allmänna försäkringskassa klagade R.S. på tjänstemannen Ann-Marie Baarsen-Hussain bl.a. för att hon vid ett rehabiliteringsmöte den 13 juni 1996, som hans arbetsgivare deltog i, uppgav att han skulle ha missbruksproblem och därför inte skulle kunna klara av sitt arbete. Ann-Marie Baarsen-Hussain har också i telefon diskuterat honom med hans arbetsgivare utan att informera honom om samtalet och vad som sades där.

Anmälan remitterades till försäkringskassan för yttrande. I remissvaret hänvisade kassan beträffande ärendets handläggning till en redogörelse som lämnats av kassans lokalkontor Liljeholmen. Av denna framgår bl.a. följande. Två dagar före mötet, den 11 juni 1996, ringde en läkare från Riksförsäkringsverkets sjukhus i Nynäshamn till Ann-Marie Baarsen-Hussain och lämnade vissa kompletterande medicinska uppgifter. Läkaren uppgav att det förelåg belägg om ett överbruk av tabletter, vilket han tänkte ta upp i ett läkarutlåtande som skulle upprättas och skickas till försäkringskassan inom de närmaste veckorna. Vid mötet hos R.S:s arbetsgivare den 13 juni 1998 inleddes detta med att R.S. berättade om sina besvär; att han kände sig bättre men fortfarande hade problem med huvudvärk. Han ville komma i gång med arbetsträning. Ann-Marie Baarsen-Hussain frågade då om man "kunde köra med öppna kort" och till detta samtyckte R.S. Hon berättade vad som framkommit vid ett möte i Nynäshamn och vad läkaren hade sagt vid telefonsamtalet den 11 juni 1998, dvs. misstanken om att R.S. hade ett överbruk av tabletter. Hon försökte förklara att det inte går att planera arbetsträning om inte alla saker är färdigutredda.

Därutöver yttrade försäkringskassan genom dåvarande direktören Lars Grönvall bl.a. följande.

Handläggarens hantering av det medicinska materialet kan – – – kritiseras. Handläggaren har utan att informera R.S. om det nya och känsliga medicinska materialet presenterat detta vid rehabiliteringsmötet den 13 juni. Uppgifter om en möjlig överkonsumtion av tabletter skall inte tas upp med en arbetsgivare utan att berörd arbetstagare har givit sitt samtycke därtill.

Att handläggaren under mötet frågat R.S. om hon "kunde köra med öppna kort" har inte i sig inneburit någon möjlighet för R.S. att ta ställning till ett eventuellt samtycke till att diskutera det nya medicinska underlaget vid mötet. Detta då R.S. inte kände till att handläggaren erhållit de nya uppgifterna från RFV:s sjukhus. – – –

Vad gäller S:s invändning om att handläggaren diskuterat hans ärende med arbetsgivaren, så faller det sig naturligt att handläggaren informerar arbetsgivaren om vad som sagts vid ett rehabiliteringsmöte som arbetsgivaren inte haft möjlighet att delta vid. Denna information skall dock inte röra känsliga medicinska uppgifter som inte borde ha avhandlats om arbetsgivaren varit närvarande vid mötet. Vilken information som handläggaren gav arbetsgivaren framgår inte av journalanteckningen. Vid telefonsamtal med handläggaren uppger dock handläggaren att hon nämnt att frågan om en eventuell överkonsumtion av medicin tagits upp vid det aktuella mötet. Detta är något som försäkringskassan ställer sig kritisk till. Vid telefonsamtalet framgår att handläggaren är medveten om att hon agerat felaktigt. Vidare

framgår att hon bett R.S. om ursäkt för det inträffade, såväl direkt efter mötet den 13 juni som per telefon samma dag eller dagen därpå. 1999/2000:JO1

Rehabiliteringsarbetet innebär många svåra ställningstaganden, inte minst vad gäller sekretessrättsliga frågor. Det är mycket beklagligt att handläggaren lämnat ut sekretessbelagda uppgifter utan att ha den berördes medgivande därtill. Försäkringskassan ser mycket allvarligt på det inträffade. Avslutningsvis kan nämnas att försäkringskassan under hösten kommer att genomföra en grundlig utbildningsinsats inom såväl sekretessrätt som förvaltningsrätt.

I sitt den 23 november 1998 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen följande.

Bestämmelserna om sekretess inom socialförsäkringsområdet finns i 7 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100). Enligt paragrafen gäller sekretess hos allmän försäkringskassa i ärenden enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) beträffande uppgifter om hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närmstående lider men om uppgiften röjs.

I 22 kap. 5 § AFL anges att kassan, om den försäkrade medger det, i arbetet med rehabiliteringen skall samverka bl.a. med dennes arbetsgivare.

I förarbetena till bestämmelserna om rehabilitering i AFL understryks vikten av att den försäkrade ger sitt samtycke. I specialmotiveringen till 22 kap. 5 § AFL uttalas bl.a. att försäkringskassan i rehabiliteringsarbetet bör vara uppmärksam på att viss information om den försäkrade kan vara sekretessbelagd varför kassan bör diskutera med den försäkrade om samtycke kan lämnas till att informationen får användas i samarbete med andra (prop. 1990/91:141 s. 91).

Uppgifterna om R.S:s överbruk av tablett utgör typiskt sett sådana uppgifter som omfattas av sekretess. Av utredningen framgår att bakgrunden till att Ann-Marie Baarsen-Hussain vid rehabiliteringsmötet nämnde miss-tanken om ett eventuellt överbruk av tablett bottnade i en missuppfattning om att R.S. gav sitt samtycke till att uppgifterna diskuterades med arbets-givaren. Med tanke på att Ann-Marie Baarsen-Hussain först två dagar före mötet fått reda på uppgifterna anser jag att hon borde ha förvissat sig om att R.S. var medveten om vilka uppgifter som hon avsåg att ta upp innan hon frågade honom om "de kunde köra med öppna kort" på mötet. Ann-Marie Baarsen-Hussain borde inte heller utan R.S:s samtycke ha diskuterat upp-gifterna om ett eventuellt överbruk av tablett i telefon med dennes arbets-givare. Ann-Marie Baarsen-Hussain förtjänar därför allvarlig kritik för sin handläggning av ärendet. Någon ytterligare åtgärd från min sida är med hänsyn till omständigheterna inte påkallad.

Fråga om skyndsamhetskravet vid begäran om utlämnande av uppgifter ur allmän handling som inte finns bevarad

(Dnr 1939-1997)

I en anmälan, som kom in till JO den 12 maj 1997, klagade Lars-Gunnar Carlson på dåvarande Malmöhus läns allmänna försäkringskassa. Han anförde bl.a. följande. I egenskap av ombud för en klient skrev han till försäk-

ringskassan den 22 april 1997 och begärde uppgifter rörande sjukskrivning m.m. Den 5 maj 1997 skrev han till försäkringskassan på nytt – denna gång per telefax – eftersom han inte fått de begärda uppgifterna och inte heller på annat sätt hört av kassan. Han bad att få besked i någon form senast den 9 maj.

Ärendet remitterades försäkringskassan för yttrande. I ett remissvar den 13 augusti 1997 gjorde försäkringskassan – efter att ha redogjort för ärendets handläggning vid lokalkontoret – följande bedömning.

Av utredningen framgår att de av Lars-Gunnar Carlson begärda uppgifterna inte fanns i allmänna handlingar hos försäkringskassan, varför 15 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100) inte varit tillämplig i ärendet.

I stället har reglerna i förvaltningslagen (1986:223) varit tillämpliga – se 3 § förvaltningslagen.

Den bestämmelse i förvaltningslagen som här blir aktuell är den allmänt hållna bestämmelsen i 4 § om myndigheternas serviceskyldighet, där det i andra stycket stadgas att frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt.

Ytterligare relevant bestämmelse i sammanhanget återfinns i 12 § förordning (1980:900) om statliga myndigheters serviceskyldighet m.m. Här stadgas att när beslut och andra handlingar skall lämnas ut bör det ske med post. Handlingar får sändas via telefax om det är lämpligt.

Kravet på skyndsamhet i 4 § andra stycket förvaltningslagen måste – enligt försäkringskassans mening – ses i ljuset av bestämmelsens första stycke, vari det stadgas att det vid lämnande av service skall beaktas bl.a. frågans art.

Om det i detta uttryck ligger att hänsyn skall tagas även till ärendets svårighetsgrad skulle detta få till följd att ju enklare en fråga är att besvara desto högre är skyndsamhetskravet på besvarandet och att turordningsaspekterna då skulle bli sekundära till denna bedömning.

Med detta synsätt har handläggningstiden i detta ärende varit oacceptabelt lång.

Utifrån en vidare bedömning av bestämmelsens skyndsamhetskrav framstår handläggningstiden emellertid inte såsom anmärkningsvärt lång.

I handläggningen har Lars-Gunnar Carlsons önskemål om skriftligt svar beaktats och föranlett att man besvarat hans skrivelse genom postbefordrad försändelse och enligt rutin har det rört sig om B-post, men det hade varit lämpligare att använda A-post bl.a. mot bakgrund av vad Lars-Gunnar Carlson angivit i sitt meddelande till lokalkontoret den 5 maj 1997. Med A-post är det inte uteslutet att Lars-Gunnar Carlson hade fått svaret den 9 maj 1997 enligt önskemål.

Alternativet att använda telefax hade man övervägt, men ansett sedvanlig postbefordran lämpligare ur säkerhetssynpunkt och mot denna bedömning finns inget att invända.

Lars-Gunnar Carlson återkallade i skrivelse som kom in till JO den 5 juni 1997 sin anmälan. JO fann emellertid inte skäl att avbryta den inledda utredningen. Lars-Gunnar Carlson bereddes tillfälle att yttra sig över försäkringskassans remissvar men hördes inte av.

I sitt den 22 oktober 1998 meddelade beslut anförde *JO Pennlov* följande.

Rättslig reglering

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF, vilken även primärt reglerar frågan om utlämnande av allmän handling. Enligt 12 § skall en allmän handling som får

lämnas ut – som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället och utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del därav.

Om det är fråga om en begäran om uppgifter ur allmänna handlingar, gäller däremot inte bestämmelserna i 2 kap. TF utan de härvidlag något mindre långtgående reglerna i 15 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100). Bestämmelsen i nämnda lagrum är inte grundlagsfäst men får ses som ett viktigt komplement till TF:s princip om allmänhetens rätt till insyn i myndigheternas verksamhet. Enligt lagrummet skall en myndighet på begäran av en enskild lämna uppgifter ur allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelser om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

I lagrummets andra stycke anges att bestämmelser om tillhandahållande av allmän handling finns i 2 kap. 12 § TF.

Skyldigheten att lämna ut uppgifter till enskilda begränsas givetvis, som framgått, av att den begärda informationen kan vara sekretessbelagd. Enligt 15 kap. 4 § sekretesslagen är en myndighet inte heller skyldig att lämna begärda uppgifter, om detta skulle hindra arbetets behöriga gång. I 2 kap. 12 § TF stadgas skyldighet för myndigheterna att genast eller så snart det kan ske tillhandahålla en allmän handling som inte är hemlig. Att en handling skall tillhandahållas så snart det kan ske ger alltså myndigheten ett visst spelrum för att dröja något med att lämna ut handlingen. Ett skäl för sådant dröjsmål kan vara att det hindrar arbetets behöriga gång att lämna ut handlingen. Som exempel på hinder av detta slag kan nämnas att någon tjänsteman hos myndigheten just håller på att arbeta med handlingen eller att den enskildes begäran är så omfattande att myndigheten rimligen inte kan klara av den på en gång utan allvarliga störningar av det egna arbetet. Till den del informationsskyldigheten enligt 15 kap. 4 § sekretesslagen avser tillhandahållande av allmänna handlingar får alltså en begränsning med hänsyn till arbetets behöriga gång inte sträcka sig längre än vad som följer av reglerna i TF. Andra stycket kan ses som en erinran härom. – Om det gäller att lämna uppgifter på annat sätt, t.ex. per telefon, torde däremot myndigheternas skyldighet att lämna upplysningar inte behöva uppfyllas fullt ut lika snabbt som skyldigheten att lämna ut allmänna handlingar (Göran Regner m.fl., Sekretesslagen, s. 15:13).

Riksarkivet beslutar med stöd av 12 § första stycket arkivförordningen (1991:446) om gallring hos Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna. I Riksarkivets myndighetsspecifika föreskrifter om gallring och annan arkivhantering, RA-MS 1996:73, hänvisas i övergångsbestämmelserna vad gäller handlingar rörande sjukpenning till RA-MS 1993:39 avseende tid före den 1 januari 1992. Enligt punkt 2 i sistnämnda föreskrifter skall akter avseende sjukpenning tillkomna före 1992 gallras med en frist om tio år med undantag av akter rörande personer födda den 5, 15 och 25 varje månad.

Bedömning

1999/2000:JO1

Försäkringskassans uppfattning är – om jag har förstått dess remissvar rätt – att bestämmelserna i 15 kap. 4 § sekretesslagen inte skulle vara tillämpliga i det aktuella ärendet därför att de ”begärda uppgifterna inte fanns i allmänna handlingar hos försäkringskassan” när de efterfrågades. I stället skulle förvaltningslagens servicebestämmelse tillämpas. Ärendet rör emellertid i grunden en begäran om utlämnande av uppgifter ur allmänna handlingar. Att de handlingar, där de aktuella uppgifterna fanns, vid tiden för begäran hade gallrats ut kan inte ändra det förhållandet. Enligt 15 kap. 4 § sekretesslagen har myndigheterna en skyldighet att lämna ut uppgifter ur allmänna handlingar som, bl.a. vad avser kravet på snabbhet i förfarandet, torde sträcka sig längre än serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen. Försäkringskassan har således haft att lämna besked till Lars-Gunnar Carlson med den skyndsamt som följer av nämnda lagrum.

Vad som i övrigt har framkommit i ärendet föranleder inte några kommentarer från min sida.

Bristande kontroll vid utlämnande av handlingar

(Dnr 941-1998)

I ett ärende som avsåg Stockholms läns allmänna försäkringskassa anförde *JO Pennlöv* i ett den 2 mars 1999 meddelat beslut följande.

Anmälan

K.H. har ifrågasatt om försäkringskassans rutiner vid utlämnande av handlingar är korrekta. Hon har anført i huvudsak följande. Hon besökte kassan för att ta del av handlingar i ett ärende rörande henne själv. Hon reagerade då mot att det varken gjordes någon kontroll av hennes identitet eller själva handlingen innan hon tilläts läsa den. Handläggaren bekräftade senare att akten innehöll sekretessbelagda uppgifter. Enligt de besked som hon fick från en handläggare och dennes chef kan man få tillgång till en allmän handling hos kassan om ”vederbörande uppger hela personnumret på den person materialet handlar om, utger sig för att vara – samt ser ut att vara denna person”.

Till anmälan har fogats ett besked från områdeschefen gällande länskontorets rutiner vid besök av den försäkrade. Av detta framgår följande: Vi har ej något direktiv från säkerhetschef eller juristenhet att besökare ska legitimera sig. Vi utgår från att personen är den den utger sig för att vara. Vi låter den besökande ta del av handlingar i sitt eget ärende.

Utredning

Yttrande har inhämtats från försäkringskassan. Kassan (genom tf. direktören Barbro Rådberg) har anført i huvudsak följande.

Enligt 7 kap 7 § sekretesslagen (1980:100) råder hos försäkringskassan sekretess för uppgift om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. En försäkrad har insyn i sitt eget försäkringsärende, vilket följer av 16 § förvaltningslagen (1986:223). Partsinsynen kan dock begränsas enligt 14 kap 5 § sekretesslagen. De undantagsfall som hindrar part att ta del av uppgifter i ärenden hos försäkringskassan framgår av 7 kap 7 § st. 2 och 3 sekretesslagen. Enligt undantagen råder sekretess gentemot den försäkrade själv för uppgifter rörande dennes hälsotillstånd, om det med hänsyn till vård eller behandling är av synnerlig vikt att uppgiften inte lämnas ut. Vidare råder sekretess för anmälan eller annan utsaga av enskild om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden om det kan antas att den som gjort anmälan skulle utsättas för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjdes.

Då någon begär att ta del av en allmän handling åligger det försäkringskassan att snarast lämna ut denna handling, såvida inte sekretess hindrar ett utlämnande. De försäkringsakter som finns hos försäkringskassan innehåller vanligen en stor del sekretessbelagda uppgifter, varför det är av avgörande betydelse för försäkringskassan att höra efter om det är en part som begär att ta del av en försäkringsakt eller om det är någon utomstående. Är det fråga om partsinsyn råder sekretess endast i undantagsfall.

Då en part begär att få ta del av sin försäkringsakt bör försäkringskassan begära legitimation, såvida personen inte är känd för tjänstemannen. Efter att tjänstemannen konstaterat att personen i fråga är part i ärendet kan akten, efter en genomskning efter eventuella uppgifter som skyddas enligt undantagsreglerna i 7 kap 7 § sekretesslagen, lämnas ut till personen. Akten får endast lämnas ut för genomläsning på plats och får således ej lämna försäkringskassans lokaler.

Chefen vid länskontor 1 har uppgett att det inte finns några direktiv om legitimationskontroll, vilket är riktigt. Det finns inte något policydokument eller liknande rörande detta. Försäkringskassan anser dock att kassan skall vara säker på att det verkligen är parten som begär att få ta del av sin akt innan ett utlämnande sker och att legitimationskontroll därmed blir nödvändigt i de fall personen inte är känd för försäkringskassans tjänsteman. Detta har också nyligen framförts vid den utbildning som försäkringskassans juristenhet har hållit för lokalkontorens specialister angående offentlighet och sekretess. Det nu aktuella JO-ärendet diskuterades vid dessa utbildningstillfällen, där kontorens specialister utbildas för att hålla motsvarande kurs lokalt för alla handläggare.

K.H. har getts tillfälle att kommentera remissvaret men hon har inte hört av sig.

Bedömning

I 2 kap. 14 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen stadgas följande: Myndighet får inte på grund av att någon begär att få taga del av allmän handling efterforska vem han är eller vilket syfte han har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten skall kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut.

Enligt huvudregeln får alltså myndigheten inte företa något som leder till att den enskildes identitet röjs. Från denna regel finns det dock undantag. Som framgår av lagtexten kan sökanden åläggas att röja sin identitet om uppgift härom behövs för att myndigheten skall kunna pröva om hinder

föreligger mot att handlingen lämnas ut. Detta undantag blir ofta tillämpligt när någon efterfrågar handlingar som innehåller sekretessbelagda uppgifter. Om sökanden talar om vem han är eller vilket syfte han har med handlingen är det tänkbart att handlingen kan utlämnas till honom utan risk för att den som skyddas av sekretessen skadas av ett utlämnande. När en part begär att få ta del av handlingar i sitt eget ärende är det endast i vissa undantagsfall som sekretessen kan hindra ett utlämnande (se 14 kap. 5 § sekretesslagen samt, vad gäller försäkringskassans verksamhet, även 7 kap. 7 § andra och tredje styckena sekretesslagen).

Handlingarna i en försäkringskassas akter omfattas i stor utsträckning av sekretess (se 7 kap. 7 § sekretesslagen). Vid en begäran om utlämnande är det därför av vikt att känna till om det är en part som begär att få ta del av handlingar i sin egen akt eller om det är en utomstående som vill ta del av handlingarna. Som ovan nämnts råder endast i undantagsfall sekretess gentemot en part.

Om det är en part som begär att få ta del av sin akt och om akten innehåller uppgifter som kan vara sekretessbelagda för utomstående, så måste försäkringskassan – innan den kan bifalla framställningen – försäkra sig om att sökanden är den person som uppgifterna i akten handlar om. Detta är viktigt inte minst mot bakgrund av bestämmelsen i 20 kap. 3 § brottsbalken, i vilken det stadgas att den som röjer en uppgift som han är pliktig att hemlighålla kan dömas för brott mot tystnadsplikten.

För att vara helt säker på att sökanden är den person som de efterfrågade uppgifterna handlar om, räcker det inte med att sökanden uppger personnumret på den person handlingarna rör och att kassans tjänsteman konstaterar att den sökande ser ut att vara den person som han utger sig för att vara. Om inte tjänstemannen känner igen den sökande måste han be att denne legitimerar sig. Om sökanden vägrar detta får myndigheten avslå framställningen.

Försäkringskassan har i förevarande fall brustit i kontrollen av K.H:s identitet. Något brott mot tystnadsplikten har emellertid inte förelegat. Av försäkringskassans remissvar framgår att även kassan är av den uppfattningen att kontrollen i K.H:s fall varit bristfällig.

Jag noterar att försäkringskassan, i samband med utbildningsinsatser, betonat vikten av att kassans tjänstemän försäkras sig om att begärda handlingar utlämnas till behörig person. Jag förutsätter att denna information når ut till alla kassans anställda.

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

Ifrågasatt brott mot meddelarfriheten

(Dnr 3942-1996)

I ett den 19 augusti 1998 meddelat beslut avseende Kopparbergs läns allmänna försäkringskassa (numera Dalarnas läns allmänna försäkringskassa) anförde *JO Pennlöv* följande.

Bakgrund och anmälan

I en tidningsartikel i Dala-Demokraten den 14 oktober 1996 beskrevs arbetsförhållanden vid försäkringskassans lokalkontor i Borlänge. I artikeln uttalade sig två icke namngivna tjänstemän vid kontoret och uppgav bl.a. att de ansåg att arbetssituationen var olidlig på grund av rationaliseringar och personalminskning samt att ingen anställd vid försäkringskassan öppet vågade framföra sin kritik.

Samma dag skickade chefen för lokalkontoret Borlänge, Åke Bond, ett e-postmeddelande till de anställda på kontoret. Meddelandet hade följande lydelse: ”Innehållet i DD diskuterades idag på förvaltningsledningen. Dir Stefan Paavo ansåg att den här typen av uttalanden skadade försäkringskassan och vittnade om dåligt omdöme hos de utredare som inte bättre inser hur arbetssituationen är och att vi är konkurrensutsatta. Om nu någon inte anser sig klara arbetssituationen kan chefen informeras och andra arbetsuppgifter kan diskuteras. Med vänlig hälsning Åke Bond.”

Meddelandet återgavs senare tillsammans med en intervju med Åke Bond i en artikel i Dala-Demokraten den 16 oktober 1996.

Efter ett möte mellan handläggarna på lokalkontoret Borlänge den 17 oktober 1996 undertecknades en skrivelse till Dala-Demokraten, vari undertecknarna tog avstånd från vad som stått i tidningsartikeln.

Bengt Persson har i en anmälan till JO begärt att JO skall granska och utreda förhållandena vid försäkringskassan. Han har anfört bl.a. följande. För att få fram vilka som stod bakom uppgifterna till pressen tvingade försäkringskassans direktör Stefan Paavo och kontorschefen Åke Bond samtliga handläggare vid lokalkontoret Borlänge att underteckna en skrivelse i vilken de tog avstånd från uppgifterna i tidningsartikeln. De handläggare som vänt sig till Dala-Demokraten tvingades då träda fram.

Utredning

Anmälan har remitterats till försäkringskassan för yttrande. Försäkringskassan har i remissvaret genom ordföranden för kassans styrelse, Anita Estberger, anfört följande.

Försäkringskassan Dalarnas bestämda uppfattning är att Bengt Perssons anmälan, som enbart grundar sig på uppgifter i lokalpressen, är ogrundad.

Beträffande det brev som anmälaren tar upp skickades det i form av elektronisk post för att så snabbt som möjligt nå de berörda. Behovet av snabbhet innebar också att formuleringarna möjligen kan uppfattas som något korthuggna och hotfulla. Åke Bonds ambition var att inbjuda till dialog med dem som upplevde sin arbetsituation som pressande.

Bengt Perssons synpunkt att Stefan Paavo och Åke Bond framtvingat en form av lojalitetsförklaring ifrån övriga i den berörda personalgruppen i syfte att röja identiteten hos tidningens uppgiftslämnare är utan grund. Ingenting i kassans interna utredning ger något som helst stöd för en sådan konspirationsteori.

I ett till remissvaret bifogat yttrande har direktören för försäkringskassan, Stefan Paavo, uppgett följande.

Den 14 oktober 1996 publicerade Dala-Demokraten (DD) en artikel där två utredare vid försäkringskassans kontor i Borlänge anonymt framförde kritik mot sin arbetsituation. P.g.a. besparingar, regelförändringar, krav på ökad dokumentation och uppföljning m.m. ansåg de att arbetsituationen var olidlig. De framhöll också att ingen vågar framföra öppen kritik och att de arbetar över i smyg för att chefen inte ska se det och fråga varför de inte klarat av sina arbetsuppgifter på ordinarie arbetstid.

Artikeln diskuterades vid sidan om dagordningen på möte med kassans förvaltningsledning den 14 oktober 1996. All erfarenhet av konflikter på arbetsplatser säger att konfliktlösning i första hand måste ske på arbetsplatsen för att bli lyckad. Kraven på cheferna/ledarna i detta sammanhang finns i den av mig framtagna och av styrelsen fastställda chefspolicyen ---.

Artikeln i DD var en signal om att något inte stämde på arbetsplatsen i Borlänge. Med hänvisning till vad jag framfört i ovanstående stycke ansåg jag det olyckligt att kritik mot arbetsledningen i första hand framförs i medier och inte direkt till arbetsledningen. Om de två utredarna var missnöjda med Åke Bonds sätt att fungera som chef och inte vågade framföra kritik till honom borde de ha kommit till mig, vilket de inte gjorde. I detta läge ansåg jag det vara min skyldighet att ge Åke Bond rådet att ta upp frågan i utredargruppen för att försöka rätta till eventuella missförhållanden och få till stånd ett öppet arbetsklimat.

Jag vill därför starkt betona, att vi aldrig diskuterat att på något sätt försöka forska efter eller kritisera de enskilda utredare som utnyttjat sin yttrandefrihet. Jag är fullständigt medveten om att detta skulle vara olagligt. Jag är lika medveten om att yttrandefriheten även innebär att de får kritisera sin arbetsledning i en tidning. Som chef måste man dock få ta upp fenomenet i sig till diskussion i det syfte jag omnämnt ovan. Hur skulle man annars någonsin kunna utreda de eventuella problem som tas upp i en tidningsartikel och lösa dem?

Jag vill också betona att vad vi på förvaltningsledningen primärt diskuterade var utredarnas kritik mot arbetsledningen. Kritiken mot besparingar, regelförändringar etc. för att väcka debatt tycker jag är angelägen. Jag har själv deltagit i debatten bl.a. i DD (---), varför jag tycker att det faller på sin egen orimlighet att jag skulle försöka medverka till att tysta sådan kritik.

För övrigt har jag ej på något sätt initierat eller deltagit i de diskussioner som förts i frågan på kontoret i Borlänge. Jag har ingen som helst del i de övriga utredarnas skrivelse till DD med avståndstagande från ursprungsartikeln, vilket Bengt Persson påstår i sin anmälan. Därför kan jag inte kommentera annat än det som diskuterades på förvaltningsledningen.

Därefter har tjänstemännen vid försäkringskassans lokalkontor Borlänge B.H. och T.P. i ett brev till JO den 24 januari 1997 uppgett bl.a. följande. De vände sig till Dala-Demokraten för att skapa en debatt om den arbetssituation som råder inom försäkringskassan. Det föll sig därför naturligt att berätta om arbetssituationen inom deras eget verksamhetsområde, rehabilitering. De uppfattade Åke Bonds e-postmeddelande som ett direkt hot och ett försök från ledningens sida att tysta dem. Den 15 oktober 1996 gick Åke Bond runt bland flera utredare på lokalkontoret och försökte efterforska källorna. Åke Bond berättade för T.P. att han hade blivit intervjuad av en reporter på Dala-Demokraten. Åke Bond frågade vidare T.P. om han visste något om vem eller vilka som låg bakom uppgifterna till Dala-Demokraten. T.P. svarade att "om det skulle ha varit jag skulle jag inte tala om det" eftersom han var rädd för att det på något sätt skulle komma fram att han låg bakom uppgifterna till Dala-Demokraten. På morgonen den 17 oktober 1996 hade utredarna ett möte. De flesta utredarna deltog i mötet som leddes av f.d. sektionschefen Ulf Lindblå. Varje utredare i rummet fick lämna sina synpunkter om händelserna. De flesta utredarna tog avstånd från artiklarna vilket B.H. och T.P. av naturliga skäl inte kunde göra. Resultatet av mötet blev att man skulle skriva en insändare till Dala-Demokraten och ta avstånd från artiklarna. Insändaren skulle skrivas under av varje utredare. Eftersom alla övriga utredare senare undertecknade insändaren blev det uppenbart att B.H. och T.P. kunde misstänkas för att vara uppgiftslämnarna till Dala-Demokraten. De upplevde stark press och arbetssituationen blev ohållbar, varför de beslutade sig för att träda fram den 21 oktober 1996. I samband med senare förda löneförhandlingar talade facklige företrädaren A.L. om för B.H. att Åke Bond inte var beredd att ge henne ett lönepåslag, eftersom hon inte hade bett Åke Bond om ursäkt för tidningsartiklarna, vilket T.P. enligt Åke Bond skulle ha gjort. De hade sedan, i november 1996, ett möte med Åke Bond där han sade att de handlat omdömeslöst genom att vända sig till pressen. T.P. frågade om deras uttalanden skulle påverka kommande löneförhandlingar, vilket förnekades. Senare blev det ändå en diskussion om B.H:s lön.

Förundersökning

Vad som framkommit gav mig anledning att anta att befattningshavare som står under min tillsyn gjort sig skyldig till brott mot efterforskningsförbudet i 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen (TF). Jag beslutade därför den 5 februari 1997 att inleda förundersökning rörande sådant brott samt uppdrog åt biträdande överåklagaren Peter Hertting att låta verkställa utredningen.

Under förundersökningen har förhör hållits med följande tjänstemän vid försäkringskassans lokalkontor Borlänge: B.H., T.P., M.S., G.C., B.S., U.B., B.W., A.H., B.J., I-B.C. och M.B. Förhör har också hållits med facklige företrädaren A.L.

Av förhöret med B.H. framgår sammanfattningsvis följande. Hon upplevde Åke Bonds e-postmeddelande som hotfullt. Hon vet att Åke Bond har frågat andra handläggare vid lokalkontoret om de visste vilka som vänt sig till tidningen. Hon har så småningom fått en löneförhöjning, även om det dröjde och den var lägre än övriga handläggares.

Av förhöret med T.P. framgår sammanfattningsvis följande. Han upplevde Åke Bonds e-postmeddelande som mycket kränkande. Han funderade på att det nog skulle komma fram vilka som lämnat uppgifterna till tidningen och på vilka konsekvenser uppgiftslämnandet kunde få i t.ex. lönehänseende. Samma dag pratade han med Åke Bond som var upprörd och undrade vem som lämnat ut uppgiften om e-postmeddelandet till Dala-Demokraten. Åke Bond ställde dock ingen direkt riktad fråga om det till honom.

Av förhören med de övriga tjänstemännen vid lokalkontoret Borlänge framgår sammanfattningsvis följande. Artikeln i Dala-Demokraten den 14 oktober 1996 gav upphov till många diskussioner och man talade allmänt om vad som stått i artikeln. Många tog illa vid sig och tyckte inte att artikeln gav en riktig beskrivning av arbetsförhållandena. Samma dag skickade Åke Bond ut sitt e-postmeddelande. Stämningen på arbetsplatsen blev alltmer upprörd. Några dagar senare, den 17 oktober 1996, hölls ett informellt möte i Åke Bonds rum varvid samtliga utredare deltog. Åke Bond var dock inte närvarande. Dåvarande sektionschefen Ulf Lindblå uppfattades som den som ledde mötet. Han hade tidigare vid flera tillfällen undrat vilka tjänstemän som vänt sig till tidningen. Syftet med mötet var att ”rensa luften”. Alla mötesdeltagare uppmanades att ge sin syn på artikeln. Ingen blev däremot direkt tillfrågad om han eller hon lämnat uppgifter till tidningen. Mötesdeltagarna enades om att skriva en insändare till Dala-Demokraten, där man gav sin syn på arbetssituationen på försäkringskassan. En av tjänstemännen åtog sig att formulera insändaren. Den låg sedan framme för att ge alla som ville möjlighet att underteckna den. Några dagar senare trädde B.H. och T.P. fram och berättade att det var de som vänt sig till Dala-Demokraten.

Av förhöret med A.L. framgår sammanfattningsvis följande. Han arbetar heltid på den fackliga expeditionen i Falun. Han vet inget om att någon skulle ha försökt att efterforska vilka som vänt sig till tidningen. Han kommer ihåg att han haft ett samtal med Åke Bond och att man lätt berörde insändarna. Åke Bond hade då yttrat något om att vissa vokabulär kan kännas igen, men underströk att det var förbjudet att forska efter tidningens källor. A.L. har inte upplevt att B.H. eller T.P. på något sätt blivit särbehandlade. När det gäller löneförhandlingarna fick alla ett generellt påslag. Det förekom också individuella lönepåslag. Han vet att T.P. vid tidigare löneförhandlingar fick ett visst påslag, medan B.H. fick ett lägre. Det skedde utifrån en individuell skicklighetsbedömning. Vid den senaste löneförhandling fick dock B.H. ett något högre påslag, men totalt har T.P. högre lön. Han har inte hört att Åke Bond skulle ha begärt att någon skulle be om ursäkt för att räkna med lönepåslag.

Med hänsyn till de uppgifter som lämnades vid förhören fann jag inte längre anledning anta att brott mot efterforskningsförbudet begåtts. Jag beslutade därför den 11 december 1997 att lägga ned förundersökningen.

Bedömning

Enligt 2 kap. 1 § punkt 1 regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, varmed avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter

och känslor. I 1 kap. 1 § tredje stycket TF anges att var och en har rätt att, då ej annat särskilt anges i förordningen, i vad ämne som helst meddela uppgifter och underrättelser för offentliggörande i tryckt skrift. Myndighet eller annat allmänt organ får enligt huvudregeln inte efterforska den som lämnat sådant meddelande (3 kap. 4 § TF).

Lagregleringen ger offentligt anställda samma skydd som andra medborgare. En offentligt anställd kan således som alla andra ge uttryck för sin uppfattning även rörande den egna myndighetens verksamhet.

Skyddet för medborgarens yttrandefrihet innebär att en myndighet inte får ingripa vare sig formellt eller informellt mot en tjänsteman vid myndigheten för att han eller hon använt sig av sin grundlagsskyddade rätt att yttra sig i massmedier eller på annat sätt gett uttryck för sin uppfattning. Myndigheten får således inte efterforska vem som uttalat sig i tidningen.

Åke Bonds e-postmeddelande syftade enligt vad försäkringskassan har uppgett till att ”inbjuda till en dialog med dem som upplevde sin arbets-situation som pressande”. I meddelandet uttalas bl.a. att direktören för försäkringskassan ansåg att den här typen av uttalanden skadade försäkringskassan och vittnade om dåligt omdöme. Avslutningsvis uttalas: ”Om nu någon inte anser sig klara arbetssituationen kan chefen informeras och andra arbetsuppgifter kan diskuteras.”

Enligt min mening har Åke Bond formulerat meddelandet på ett olyckligt sätt. Jag ifrågasätter inte försäkringskassans uppgift att avsikten med meddelandet var att inbjuda till en dialog om arbetssituationen. Samtidigt kan dock vissa formuleringar i meddelandet onekligen leda tanken in på ett annat spår. Jag vill understryka betydelsen av att företrädare för myndighet eller annat allmänt organ i sammanhang som rör yttrandefriheten formulerar sig så att missförstånd inte uppstår. Jag har förståelse för att Åke Bonds meddelande av B.H. och T.P. kan ha uppfattats som en kränkning av yttrandefriheten. Jag vill därför rikta viss kritik mot Åke Bond för det sätt på vilket meddelandet formulerades.

I övrigt har inget framkommit som bör föranleda någon ytterligare åtgärd eller uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.

Fråga om utlämnande av handling kan ej prövas enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken när den som begärt att få ut handlingen avförts som misstänkt

(Dnr 4823-1998)

Bakgrund m.m.

I en anmälan till JO kritiserade S.A. Polismyndigheten i Stockholms län för dess handläggning av en framställan att få ta del av allmänna handlingar.

Polismyndigheten i Stockholms län (tf. länspolismästaren Sune Sandström) inkom med upplysningar och yttrande. Av upplysningarna framgick bl.a. följande. S.A. och en kamrat till honom greps såsom misstänkta för grovt häleri m.m. Den 4 mars 1998 lades förundersökningen ned såvitt avsåg S.A. Denne begärde kort därefter att få ut vissa handlingar ur förundersökningsmaterialet. Polismyndigheten lämnade dock inte ut några handlingar med hänvisning till den pågående utredningen. – I yttrandet anförde polismyndigheten bl.a. att den, mot bakgrund av att förundersökning ännu pågick, bedömde att utredningen då ännu inte utgjorde allmän handling enligt tryckfrihetsförordningen samt att S.A:s begäran därför borde ha prövats enligt bestämmelserna i 23 kap. 18 § rättegångsbalken.

I ett beslut den 3 maj 1999 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Bedömning

Polismyndigheten har i sitt remissvar uttalat att utlämnandefrågan borde ha prövats med utgångspunkt i reglerna i 23 kap. 18 § rättegångsbalken, som behandlar frågan om rätt till insyn i en förundersökning för en person som är skäligen misstänkt för det brott som utredningen avser. Eftersom S.A., när han gjorde sin framställning, var avförd från utredningen med motiveringen att han var oskyldig, var bestämmelserna i 23 kap. 18 § rättegångsbalken emellertid inte tillämpliga. Hans begäran skulle därför i stället ha prövats med utgångspunkt i bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. – – – Regler om förfarandet vid prövningen av en framställning om utlämnande av allmän handling finns i 15 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100). – – – De nu nämnda reglerna är tillämpliga även om skälet till att en handling inte lämnas ut är att myndigheten gör den bedömningen att handlingen inte är att anse som allmän.

Fråga om två lokala skattekontor tillhörande samma skattemyndighet är att betrakta som självständiga verksamhetsgrenar i förhållande till varandra

1999/2000:JO1

(Dnr 2248-1997)

I ett beslut den 16 mars 1999 anförde *JO Pennlöv* följande.

Anmälan

I anmälan har P.H., som central facklig förtroendeman för SACO-medlemmarna inom skatteförvaltningen, anfört bl.a. följande. M.H. arbetar som skattehandläggare vid lokala skattekontoret Västra Göteborg. Han är aktieägare i ett fåmansaktiebolag som drivs av hans föräldrar. Dagarna före jul 1996 blev han kontaktad av sin sektionschef. Hon upplyste honom om att hon fått veta att han för bolagets räkning skrivit under och skickat in en handling (rättelse av en mervärdesskattedeclaration) till lokala skattekontoret i Uddevalla. Hon ifrågasatte om han kunde vara delägare i ett fåmansbolag och vara skattehandläggare.

P.H. har vidare anfört följande.

Jag vore nu tacksam för ett uttalande i vad mån JO anser att något fel har begåtts. Min utgångspunkt är att deklARATIONER och handlingar som inlämnats till skattemyndigheten generellt omfattas av sekretesslagen. Offentligheten begränsas i princip till innehållet i slutskattsedeln och innehållet i eventuella beslut p.g.a. taxeringsändringar. Skattekontoret i Uddevalla torde kunna informera ledningen för skattekontoret i Västra Göteborg om viss åtgärd vid taxeringsarbetet inom ramen för sekretessbestämmelserna. Men om informationen överförs för att man reagerat mot att en som är anställd lämnat viss upplysning för taxeringsändamål ifrågasätter jag om inte detta är ett sekretessbrott. Jag anser att uppgifter som lämnats under sekretess för taxeringsändamål använts i arbetsledningssyfte.

Situationen är på så sätt unik att ingen annan arbetsgivare än skattemyndigheten i sin arbetsgivarroll skulle kunna ha möjlighet till direkt åtkomst till uppgifter i deklARATIONER. Skattemyndigheten kan som arbetsgivare rimligen inte heller ha den rätten.

Utredning

Ärendet har remitterats till dåvarande Skattemyndigheten i Göteborgs och Bohus län för yttrande.

Skattemyndigheten har yttrat sig genom tf. skattechefen Kjell Holmström. Till remissvaret har bl.a. fogats skrivelser från lokala skattekontoret Västra Göteborg och lokala skattekontoret i Uddevalla. Av yttrandet och de båda skrivelserna framgår sammanfattningsvis följande.

Vid handläggning av ett mervärdesskatteärende vid det lokala skattekontoret i Uddevalla uppmärksammade en handläggare att en skrivelse som inkommit i samband med en mervärdesskattedeclaration var undertecknad av en handläggare, M.H., vid skattekontoret Västra Göteborg. Handläggaren blev tveksam till hur ärendet fortsättningsvis skulle hanteras och informerade därför en av sektionscheferna. Sektionschefen underrättade kontorschefen, som i sin tur informerade chefen för skattekontoret Västra Göteborg. Denne

gav en sektionschef i uppdrag att informera M.H. om den inkomna uppgiften. – M.H. hade inte tidigare upplyst om att han var delägare av ett bolag. – Skatteförvaltningen i länet är uppdelat i organisatoriska enheter (skattekontor), vilka alla beslutar i skattemyndighetens namn. Ett skattekontors arbetsledning sysslar såväl med rent arbetsledande uppgifter som materiella och administrativa frågor inom områdena beskattning, taxering, folkbokföring osv. Denna verksamhet bedrivs enhetligt och är inte organisatoriskt åtskild på något sätt. Arbetsledningsfunktionen utgör inte en särskild verksamhetsgren i förhållande till övriga arbetsuppgifter. Skattemyndighetens slutsats är därför att hanteringen av uppgifterna i sig inte varit lagstridiga. Något formellt fel eller brott mot tystnadsplikten föreligger därför inte. Däremot kan givetvis förfarandet diskuteras ur lämplighets-synpunkt. En utgångspunkt är att en skattskyldig som lämnat en uppgift för beskattningsverksamhet i princip måste kunna räkna med att uppgiften används för detta ändamål och inget annat. I 4 kap. 2 § instruktion för skatteförvaltningen (1990:1293) finns ett förbud för anställda inom skatteförvaltningen att utöva vissa bisysslor. Det förekommer inte något aktivt sökande bland myndighetens handlingar för att upptäcka eventuella bisysslor hos de anställda. Däremot förekommer det att uppgifter om bisysslor av olika anledningar kommer på chefernas bord utan aktivt sökande. Den fråga som aktualiserats i föreliggande ärende är just hur sådan information skall behandlas.

P.H. har i sin kommentar över remissvaret anfört bl.a. att han anser att det finns flera olika verksamhetsgrenar vid ett skattekontor, varav arbetsledning måste vara en gren.

Härefter har ärendet remitterats till Riksskatteverket (RSV) för yttrande. RSV har anfört sammanfattningsvis följande.

RSV delar skattemyndighetens uppfattning att arbetsledningsfunktionen inte utgör en från övriga arbetsuppgifter skild verksamhetsgren och att vad som förevarit i det aktuella ärendet därför inte inneburit att uppgifterna överförts på ett sådant sätt att fråga kan bli om brott mot tystnadsplikt. Däremot anser RSV inte, trots det förhållandet att den aktuella informationen om tjänstemannens underskrift inte aktivt efterforskats av skattemyndigheten, att myndigheten förfarit på ett lämpligt sätt. En skattskyldig skall nämligen inte behöva räkna med att de uppgifter som han lämnat i en deklaration eller som komplettering till en sådan används för andra ändamål än de uppgifterna är avsedda för. Denna aspekt blir enligt RSV:s uppfattning än mer accentuerad när – som i detta fall – uppgifterna inte hämtats ur ett beskattningsärende avseende den anställde själv utan tredje man, låt vara med anknytning till den anställde. – Enligt verkets uppfattning ingår all beskattningsverksamhet vid en skattemyndighet i ett och samma verksamhetsområde.

P.H. har kommenterat RSV:s remissvar.

Bedömning

1999/2000:JO1

Enligt 9 kap. 1 § första stycket sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess i myndighets verksamhet, som avser bestämmande av skatt eller som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt, för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. Av andra stycket i samma paragraf framgår att med skatt avses bl.a. omsättningsskatt.

Gäller sekretess enligt sekretesslagen för uppgift som förekommer hos viss myndighet, får uppgiften enligt 1 kap. 3 § första stycket samma lag inte röjas för annan myndighet i andra fall än som anges i sekretesslagen eller i lag eller förordning till vilken sekretesslagen hänvisar. Vad som sägs om myndighet i första stycket – och i 1 kap. 5 §, 13 och 14 kap. samt i särskilda bestämmelser i sekretesslagen om överföring av sekretess mellan myndigheter – gäller enligt stadgandets andra stycke också mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet, när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra.

Syftet med regleringen i 1 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen, såsom det anges i förarbetena (prop. 1979/80:2 del A s. 121 och KU 1979/80:37 s. 13) var att skapa en möjlighet att upprätthålla sekretess mellan enheter med olika verksamhet inom en och samma myndighet. Enbart uppdelningen på organisatoriska enheter inom en myndighet är emellertid inte ett tillräckligt kriterium för att sekretess skall kunna upprätthållas mellan olika verksamhetsgrenar (se Göran Regner m.fl., Sekretesslagen, En kommentar, Stockholm och Ängelholm 1998 s. 1:7). Utvecklingen mot en mera sammanhållen syn på en myndighets verksamhet och den minskade diversifieringen torde medföra att reglerna i förevarande stycke i viss mån fått mindre aktualitet på det statliga området (se a.a. s. 1:8).

I JO 1985/86 s. 320 uttalade JO Sverne att de olika verksamhetsgrenarna inom en socialförvaltning inte är att anse som självständiga i den mening som avses i 1 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen om det inte är fråga om t.ex. hälso- och sjukvårdsverksamhet. I JO 1996/97 s. 474 var det fråga om försäkringskassas centralkontor och lokalkontor inom samma allmänna försäkringskassa kunde betraktas som självständiga verksamhetsgrenar i förhållande till varandra. I ärendet anförde jag att en försäkringskassas centralkontor, i vart fall i en situation som den förevarande, inte kan anses inta en sådan självständig ställning i förhållande till ett lokalkontor att 1 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen skall tillämpas i fråga om överföring av uppgifter mellan kontoren. Detta ställningstagande motiverade jag bl.a. med att uppdelningen mellan centralkontor i förhållande till dess egna lokalkontor primärt är geografisk. Det rör sig således inte principiellt om någon saklig uppdelning. Vidare tillämpar kontoren i princip samma lagstiftning. I JO 1989/90 s. 385 uttalade chefsJO Eklundh att en taxeringsenhetens olika sektioner inte kan anses inta en sådan självständig ställning i förhållande till varandra att sekretess skall gälla inom myndigheten. I det aktuella ärendet hade en handläggande tjänsteman som arbetade vid taxeringsenhetens sektion i Malmö, i en fråga om förordnande av taxeringsnämndsordförande, tagit del av självdeklarationer som förvarades hos och granskades vid taxeringsenhetens sektion i Lund. ChefsJO Eklundh anförde bl.a. att

eftersom uppgiften att förbereda utseendet av taxeringsnämndsordförande legat på den mottagande sektionen och inte varit organisatoriskt åtskild från den verksamhet som i övrigt bedrivits där saknade det betydelse i sekretesshänseende att avsikten där varit att uppgiften skulle användas i förordnandeverksamheten och inte för taxeringsändamål. ChefsJO Eklundh anförde vidare följande.

1999/2000:JO1

Den omständigheten att Wokanders åtgärder inte är lagstridiga innebär emellertid, som jag redan sagt, inte att jag anser dem vara lämpliga. En grundläggande förutsättning för det i princip fria uppgiftsflödet mellan och inom skattemyndigheterna är att uppgifterna hos mottagaren behövs för det ändamål för vilket de ursprungligen lämnats. Den skattskyldige skall med andra ord inte behöva räkna med att de uppgifter som han har lämnat i sin självdeklaration används för annat än taxering och skattekontroll. Wokanders handlande står därför enligt min mening i strid med de principer som bär upp reglerna om skatteselekretessen.

Skatteförvaltningens organisation har sedan JO Eklundhs uttalande genomgått en genomgripande förändring. Fortfarande gäller dock att uppgiftsutbyte inom skatteförvaltningen kan äga rum på ett mycket fritt sätt, om det behövs för verksamheten (se bl.a. 3 kap. 17 § taxeringslagen [1990:324]). Detta gäller såväl mellan skattemyndigheterna som inom en och samma myndighet.

P.H. har hävdad att verksamheten med arbetsledning inom skatteförvaltningen i sekretesslagens mening skall betraktas som självständig i förhållande till verksamheten med beskattning. Mot bakgrund av det ovan anförda kan jag inte dela hans uppfattning.

Jag anser således att sekretesslagen i förevarande fall inte uppställt hinder mot att röja och utnyttja den aktuella uppgiften på det sätt som skett här vare sig inom skattekontoret i Uddevalla eller mellan detta skattekontor och skattekontoret Västra Göteborg. I likhet med Riksskatteverket anser jag däremot att förfarandet var olämpligt.

Kritik mot Försvarmakten m.fl. för långsam handläggning av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar

(Dnr 346-1998)

I ett beslut den 27 augusti 1998 anförde *JO Pennlöv* följande.

Bakgrund

B.H. begärde i en skrift den 5 november 1993, som var ställd till MUST, Försvarsstaben, att få ta del av visst material som den militära underrättelsetjänsten hade om svenska kommunister och kommunistiska organisationer i Sverige efter år 1937. B.H. var vid tidpunkten för sin begäran docent vid historiska institutionen vid Stockholms universitet. I sin skrift redogjorde han för den närmare bakgrunden för sin begäran. Av begäran framgår bl.a. följande. Han forskade om relationen mellan arbetarkulturen och den lokala fackliga politiken i Norrköping 1890–1960. Det material som han var intresserad av berör kommunister och kommunistiska organisationer i Norrköping

1938–1960. Även en doktorand var intresserad av visst material. Doktorandens avhandlingsämne var ”Kommunismen i välfärdssamhället. SKP efter 1945” och denne hade behov av att få tillgång till material som i första hand berör kommunister och kommunistiska organisationer i Örebro under perioden 1945–1970. B.H. hade haft tillgång till Krigsarkivets arkivförteckning och preciserade sin begäran till att avse de personakter och visst annat material som i arkivförteckningen hade viss närmare angiven beteckning. B.H. betonade att både han själv och doktoranden i sin verksamhet som forskare utgick från de etiska regler som Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet hade bestämt och att de var beredda att underteckna en förbindelse om att följa dessa regler i det aktuella fallet. 1999/2000:JO1

Anmälan

I en skrift som är daterad den 23 januari 1998 och ställd till MUST, Försvarsstaben har B.H. uppgett bl.a. följande. Sedan han lämnade in sin begäran till MUST mottog han under år 1994 ett telefonbesked om att handläggning av ärendet pågick. Därefter har han inte hört något. Han ville därför ha besked om hans begäran hade bifallits eller inte.

B.H. har sänt sin skrift av den 23 januari 1998 till JO för kännedom. Till denna har fogats en kopia av hans tidigare skrift till MUST. Handlingarna har tagits upp som en anmälan till JO.

Utredning

Från Försvarmaktens högkvarter har upplysningar och yttrande inhämtats.

I sitt remissvar har Försvarmakten (generalen Owe Wiktorin) anfört följande.

Upplysningar

En intern utredning inom MUST har visat att hanteringen av B.H:s framställan skett på det sätt han själv angett i sin ovan nämnda skrivelse, daterad den 23 januari 1998.

Försvarmaktens Högkvarter har konstaterat att H:s framställan inkom till Försvarmaktens organisationsmyndighet (FMO) den 10 november 1993. FMO hade enligt 1 § förordningen (1992:1019) med instruktion för Försvarmaktens organisationsmyndighet till uppgift att förbereda och medverka vid inrättandet av den nya myndigheten Försvarmakten. Eftersom ärendet rörde handlingar hos MUST, lottades ärendet på den enheten. För beredningen av ärenden om utlämnande av handlingar hos MUST svarade en särskilt utsedd handläggare som på deltid utförde detta slag av arbetsuppgifter.

På grund av den särskilda karaktären av arbetsuppgifterna vid MUST krävs särskilda säkerhetsskyddsåtgärder, vilket bland annat medfört att enhetens expedition (till vissa delar) och arkivfunktion är skild från övriga Högkvarterets funktioner i detta hänseende. Det finns således två från varandra skilda expeditioner i Högkvarteret.

Den 1 juli 1994 bildades myndigheten Försvarmakten; jfr förordningen (1994:642) med instruktion för Försvarmakten. Vid samma tidpunkt upphörde FMO.

Upplysningsvis kan nämnas att i Högkvarterets övriga verksamhet har arkivchefen och arkivarierna till uppgift att bevaka att ärenden om utlämnande av handlingar avgörs inom föreskriven tid.

I samband med en omorganisation vid MUST under 1997 anställdes en handläggare som fick till uppgift att på heltid bereda ärenden om utlämnande av allmänna handlingar. Anledningen var främst att arbetsvolymen i fråga om den aktuella ärendetypen ökat.

Högkvarterets arbetsordning anger att avslagsbeslut eller beslut om förbehåll vid utlämnandet endast får meddelas av chefen för gemensamma staben. Detta gäller även i fråga om handlingar som förvaras vid MUST.

Yttrande

B.H:s framställan är att betrakta som en begäran om att få ta del av allmänna handlingar enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen. I 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen föreskrivs att en allmän handling som får lämnas ut skall på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som vill ta del av den.

I 25 § förordningen med instruktion för Försvarsmakten finns bestämmelser om handläggningen av frågor som rör utlämnande av allmänna handlingar. Av paragrafen, jämförd med bilaga 1 till samma förordning, följer att det ankommit på Högkvarteret att pröva frågan om handlingarnas utlämnande.

Av den interna utredningen framgår att det vid den tidpunkt då B.H:s framställan inkom till FMO pågick handläggning av flera likartade ärenden vid MUST. Det är sannolikt så att B.H:s begäran helt glömdes bort i samband med att andra – och inte lika omfattande ärenden – gavs prioritet. Försvarsmaktens Högkvarter har mot bakgrund av detta handlagt ärendet på ett felaktigt sätt.

En bidragande orsak till den mycket långa tid som gått sedan B.H:s ansökan inkom är att han inte återkommit med någon påminnelse till myndigheten förrän den 27 januari 1998. Detta förhållande frångår självfallet inte myndigheten från ansvaret att avgöra ärendet med sådan skyndsamhet som tryckfrihetsförordningen ställer upp.

Med hänsyn till den allvarliga brist i MUST hanteringsrutiner som nu klarlagts kommer myndigheten att genomföra en särskild kontroll av hanteringen i fråga om utlämnande av allmänna handlingar i Högkvarteret, i syfte att säkerställa rutinerna så att en liknande situation inte skall uppkomma i framtiden.

Myndigheten får gentemot B.H. beklaga det inträffade och, eftersom hans begäran alltså är aktuell, meddela att åtgärder nu har vidtagits för att så snart som möjligt genomföra en sekretessbedömning av det aktuella materialet samt att efter hand fatta beslut i frågan om utlämnande av handlingarna.

B.H. har fått tillfälle att kommentera remissvaret men han har inte hörts av.

Vidare har dessutom bl.a. följande upplysningar inhämtats från Försvarsmaktens högkvarter. Den handläggare som enligt remissvaret svarade för beredningen av ärendet efter det att B.H:s begäran inkom dit den 10 november 1993, kvarstod som civilanställd fram till sin ålderspensionering under hösten 1997. Ärendet aktualiserades åter genom B.H:s ”påminnelser”. Dennes skriftliga begäran har således inte varit borttappad i fysisk mening. Den sekretessprövning som förutskickades i remissvaret har numera skett. Både B.H:s och doktorandens begäran har behandlats i vardera två beslut den 6 april 1998. Genom besluten har handlingar lämnats ut, varav vissa med visst förbehåll.

Bedömning

1999/2000:JO1

De handlingar som B.H. avsett med sin begäran hos Försvarsmakten är såvitt framgår allmänna. Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet och om utlämnande av sådana handlingar finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen –TF – medan begränsningarna i rätten att ta del av allmänna handlingar regleras i sekretesslagen (1980:100) – SekrL. Som framgår av remissvaret skall den som begär att få ta del av en allmän handling på stället, genast eller så snart det är möjligt tillhandahållas handlingen, till den del den får lämnas ut (2 kap. 12 § TF). En begäran om att få kopia av en allmän handling skall behandlas skyndsamt (2 kap. 13 § TF). Frågan prövas av den myndighet som förvarar handlingen (2 kap. 14 § TF). Svarar viss befattningshavare vid myndigheten enligt arbetsordning eller särskilt beslut för vården av handlingen, ankommer det emellertid på honom att i första hand pröva frågan om handlingens utlämnande till enskild. I tveksamma fall skall den som har handlingen i sin vård hänskjuta frågan till myndigheten, om det kan ske utan omgång. Vägrar han att lämna ut handlingen eller lämnar han ut den med förbehåll, skall han på sökandens begäran hänskjuta frågan till myndigheten. Sökanden skall underrättas om att han kan begära frågans hänskjutande till myndigheten och att ett beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas (15 kap. 6 § SekrL). Myndighetens avslagsbeslut får sökanden överklaga hos kammarrätten (15 kap. 7 § SekrL).

Utredningen i ärendet visar att det grundlagsstadgade skyndsambetskravet vid tillhandahållande eller utlämnande av allmänna handlingar inte har följts vid Försvarsmaktens organisationsmyndighets handläggning av B.H:s ursprungliga framställning. De bristande hanteringsrutiner som påvisats har såvitt framgår kvarstått i den nya organisationen till dess att utlämnande-frågan aktualiserades på nytt genom B.H:s påminnelse. Försvarsmakten har konstaterat i remissvaret att ärendet därmed hanterats felaktigt.

Vid bedömningen av felets svårighetsgrad beaktar jag följande.

Rätten att ta del av allmänna handlingar, offentlighetsprincipen, är av stor betydelse för att bl.a. enskilda personer skall kunna följa handläggningen av ärenden som berör eller intresserar dem eller för att skaffa sig kunskap om en viss myndighets arbete. Frågor om utlämnande av allmänna handlingar måste därför handläggas med hög grad av noggrannhet och omsorg.

Rent principiellt skall en myndighet betrakta varje framställning från en enskild om utfående av en allmän handling som viktig och prioriterad på det sätt som anges i 2 kap. 12 och 13 §§ TF. I det aktuella fallet framgick dessutom uttryckligen av B.H:s begäran att han och doktoranden var angelägna om att få ta del av vissa handlingar för sin forskning.

Jag har emellertid inte anledning att tro att det inträffade har berott på annat än ett förbiseende från den befattningshavare på vilken det inledningsvis ankom att handlägga ärendet. Bidragande orsak till den underlåtna prövningen kan, förutom de nämnda bristande hanteringsrutinerna, säkerligen också ha varit den ombildning av verksamheten till myndigheten Försvarsmakten som skett under den aktuella tiden. I frånvaro av tidigare påminnelser från den enskilde har det saknats incitament för de respektive myndighetsorganisationerna att upptäcka felaktigheten i ett tidigare skede än som nu har

skett. Myndigheten har förklarat sig ha för avsikt att införa en särskild kontroll vid hanteringen av denna ärendetyp för att undvika ett upprepande. B.H:s begäran har numera prövats av myndigheten. Med hänsyn härtill anser jag att någon åtgärd utöver den kritik som jag nu uttalat inte är nödvändig. 1999/2000:JO1

Kritik mot en skattemyndighet för långsam handläggning av en begäran om att få kopior av handlingar

(Dnr 4352-1998)

I ett beslut den 31 maj 1999 anförde *JO Pennlöv* bl.a. följande.

Anmälan

R.E. har anmält dåvarande Skattemyndigheten i Värmlands län, lokala skattekontoret i Karlstad. Av anmälan framgår att han den 19 oktober 1998 i ett telefaxmeddelande till skattemyndigheten begärde att få kopior i två exemplar av samtliga dokument avseende en skatterevision av Gränsmarknaden i Eda AB. Han önskade även att myndigheten skulle meddela honom när den "snarast och senast kan sända kopiorna". Den 12 november 1998 skickade han en påminnelse i ärendet.

R.E. har herefter kompletterat sin anmälan med bl.a. en kopia av ett brev han fått från skattemyndigheten. I brevet upplyser en av myndighetens tjänstemän honom om att han troligen inte kan få kopiorna före vecka 51 eftersom det finns andra arbetsuppgifter som måste prioriteras.

Utredning

Utredning och yttrande har inhämtats från skattemyndigheten. Myndigheten, genom regionskattechefen Kerstin Tollerz, har anförut följande.

Ärendet har sin upprinnelse i en skrivelse 1997-10-06 från Gränsmarknaden i Eda AB, nedan kallat bolaget, och R.E. med följande lydelse: "Du uppmanas härmed att senast den 10 oktober 1997 sända oss varsin kopia av samtliga handlingar skattemyndigheten i Karlstad har rörande revisionen av Gränsmarknaden i Eda AB och mig själv personligen". Därefter har skriftväxling förekommit enligt följande.

1997-10-07	Svar från myndigheten angående kostnader för kopiering m m
1997-10-11	Brev från bolaget med begäran om kostnadsuppgift och författningsbestämmelser
1997-10-20	Svar från myndigheten, tillika med begäran att bolaget preciserar sitt önskemål om kopiering
1998-10-19	Ny begäran från bolaget om kopior
1998-11-12	Påminnelse från bolaget
1998-11-18	Brev från myndigheten med förklaring till dröjsmålet
1998-11-27	Brev och fax från bolaget med förnyad påminnelse
1998-12-01	Svar från myndigheten med förslag att bolaget skall medverka vid urval av material
1998-12-04	Påminnelse från bolaget som inte synes ha hunnit få svaret från 1998-12-01
1998-12-07	Bekräftelse från myndigheten att påminnelsen 1998-12-04 mottagits

1998-12-17	Brev och fax från bolaget med vidhållande av begäran om kopior	1999/2000:JO1
1998-12-18	Leverans av 890 kopior med följebrev	
1998-12-22	Kopia av tidigare brev från myndigheten översänt på begäran	
1999-01-03	Brev och fax från bolaget med påpekande att leveransen inte avser allt material	

Bolagets begäran om kopior är osedvanlig, både med hänsyn till omfattningen och med hänsyn till arten av de handlingar som önskas kopierade. Materialet ryms i fem pärmar och omfattar uppskattningsvis ca 1 400 sidor. Antalet begärda kopior är således ca 2 800.

Skattemyndigheten har inte uppfattat situationen så att bolagets begäran skall anses grundad strikt på offentlighetsprincipen sådan denna kommit till uttryck i 2 kap 1 § tryckfrihetsförordningen. Myndigheten anser därför att det krav på skyndsamhet som stadgas i samma kapitel 13 § inte varit relevant. Snarare får bolagets begäran att få del av handlingar i kopierad form anses ha stöd av reglerna om partsinsyn i 16 § förvaltningslagen, oaktat myndigheten för länge sedan fattat beslut i berörda ärenden. Myndigheten har tvekat något inför bolagets begäran, främst med hänsyn till materialets exceptionella omfång, men även för att bolaget i allt väsentligt borde ha tillgång till materialet sedan tidigare. Skattemyndigheten har därför sökt förmå bolaget att precisera och begränsa sin begäran. Bolaget har emellertid stått fast vid sin begäran utan att precisera eller begränsa denna. Som framgår av uppställningen ovan har myndigheten 1998-12-18 tillställt bolaget en del av materialet. Sändningen som uppskattningsvis utgör en tredjedel av materialet omfattar 890 sidor. Bolaget har löst ut försändelsen till en kostnad av 1 800 kr. Ytterligare kopior kommer att tillställas bolaget före mitten av januari månad.

Kopior av skriftväxlingen har bifogats remissvaret till JO.

R.E. har yttrat sig över remissvaret och därvid anført att han ännu i mars 1999 inte fått samtliga kopior. ---

Bedömning

Den som är part i ett ärende hos en myndighet har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. En begränsning av parts rätt att ta del av uppgifterna måste ha stöd i författning (16 § förvaltningslagen, 1986:223).

En enskild kan även grunda en framställning om att få ta del av handlingar på tryckfrihetsförordningens (TF) bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar. En sådan framställning skall behandlas genast eller, om framställningen avser att få en kopia av en allmän handling, skyndsamt (2 kap. 12 och 13 §§ TF). Om en framställning om att få del av en handling inte kan tillgodoses fullt ut – uppgifter i handlingen kanske omfattas av sekretess eller handlingen kanske inte är allmän – skall den som begär att få ut handlingen underrättas härom. Han skall också enligt 15 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100) underrättas om att han kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att ett beslut av myndigheten krävs för att avgörandet skall kunna överklagas. Mot myndighetens avslagsbeslut får sökanden enligt 2 kap. 15 § TF och 15 kap. 7 § sekretesslagen föra talan hos kammarrätt. Att beslut som går att överklaga skall förse med fullföljdshänvisning följer av 21 § förvaltningslagen.

Rätten för part att ta del av material i "sitt" ärende följer såvitt gäller allmänna handlingar, som inte skall hållas hemliga, redan av TF:s regler om allmänna handlingars offentlighet. Reglerna om partsinsyn omfattar emellertid även handlingar som ännu inte nått det stadium i handläggning då de blir att anse som allmänna handlingar. De omfattar enligt huvudregeln även hemliga handlingar. Dessutom avser de utredningsmaterial av annat slag än handlingar.

Vilket regelsystem som skall tillämpas får avgöras utifrån den framställning som den enskilde gjort. I det fall någon åberopat sin ställning som part som grund för att få del av en handling finns inget krav på att framställningen skall behandlas genast eller någon möjlighet till formliga avslagsbeslut. Däremot skall framställningen handläggas i enlighet med de allmänna regler som gäller för myndigheternas serviceskyldighet och ärendehandläggning (se 4 och 7 §§ förvaltningslagen samt Hellners–Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, 4:e uppl., s. 79 och 183).

I förevarande ärende beställde R.E. i oktober 1998 "för snarast möjlig leverans, mot betalning som Ni tidigare meddelat, kopia i 2 ex. av samtliga dokument Ni har avseende skatterevisionen av Gränsmarknaden i Eda AB". Enligt uppgift hade han i mars 1999 ännu inte fått kopior av samtliga handlingar.

Skattemyndigheten anser att R.E. har åberopat sin ställning som part som grund för att få del av handlingarna och att något krav på skyndsam hantering av framställningen därmed inte förelegat. Själv anser jag att omständigheterna i detta ärende mer tyder på att R.E. stöder sin framställning på tryckfrihetsförordningens regler. Oavsett vilket regelsystem som skall tillämpas skall en framställning om att få kopior av handlingar behandlas med tillbörlig skyndsamhet. En handläggningstid på sex månader är helt oacceptabel i ett ärende som detta.

Visserligen är det begärda materialet mycket omfattande. Någon svårighet att identifiera de efterfrågade handlingarna ("samtliga dokument Ni har avseende skatterevisionen av Gränsmarknaden i Eda AB") kan emellertid inte ha förelegat. Tidsutdräkten beror i stället till viss del på att myndigheten har tvekat inför beställningen, bl.a. med hänsyn till dess omfång och kostnaden för kopiorna. Det inträffade ger mig därför anledning framhålla att en myndighet vid sin prövning av en utlämnande fråga inte får låta egna värderingar eller bedömningar beträffande sökandens avsikt eller behov av handlingarna fördröja handläggningen. Det sagda innebär naturligtvis inte något hinder mot att informera sökanden om förhållanden som anses vara av betydelse i sammanhanget. Jag har således inget att erinra mot att skattemyndigheten vid de första kontakterna med R.E. informerade om kopiekostnaden. När han den 19 oktober 1998 kom in med sin beställning skulle dock arbetet med att tillmötesgå framställningen ha prioriterats.

Jag förutsätter att myndigheten – om så inte redan skett – omgående vidtar åtgärder så att R.E. får de begärda kopiorna. Jag lämnar därmed saken med den kritik rörande handläggningstiden som uttalats ovan.

Fråga om lämpligheten av att vid tillsättning av kommunal chefstjänst genom konsultmedverkan utfärda löfte om konfidentiell handläggning

1999/2000:JO1

(Dnr 3408-1997 och 4448-1997)

Anmälan

I en anmälan daterad den 9 september 1997 anförde Allan Hansson att han ville fästa JO:s uppmärksamhet på att Danderyds kommun i en annons utlovade konfidentiell behandling av ett ärende om anställning av ny socialdirektör. Till sin anmälan hade Allan Hansson fogat en kopia av den aktuella annonsen, vilken hade varit införd i Dagens Nyheter den 4 september 1997. I annonsen återfanns följande mening: "För konfidentiell handläggning, ring vår rekryteringskonsult Bertil Helzel eller Eva Holmberg på IMSA-Ehdin & Partners, tel 08-666 97 00."

Utredning

Efter remiss lämnade Socialnämnden i Danderyds kommun följande uppgifter:

Socialnämnden och konsultföretaget Ehdin & Partners träffade en skriftlig överenskommelse innebärande att konsultföretaget skulle utföra ett förberedande rekryteringsarbete inför planerad tillsättning av tjänsten som socialdirektör vid socialnämndens förvaltning. Enligt överenskommelsen skulle konsultföretaget utföra följande:

- utarbetande av kravprofil
- annonsutformning
- mediaval
- bokning, införande och bevakning av annons
- information per telefon till sökande
- mottagning och bekräftelse av ansökningshandlingar
- genomgång av handlingar och framtagning av "short list"
- intervju med intressanta kandidater
- upprättande av lista på slutkandidater
- tester genom konsultföretagets egna analysprogram PLUS
- presentation av slutkandidater
- slutlig referenstagning

Överenskommelsen mellan kommunen och konsultföretaget innebar att konsultföretaget skulle mottaga ansökningar (intresseanmälningar) till den aktuella tjänsten. Konsultföretaget skulle därefter bearbeta ansökningarna och i slutskedet upprätta en lista på slutkandidater som av konsultföretaget ansågs lämpliga för tjänsten. Konsultföretagets rekryteringsarbete fram till att listan över slutkandidater skulle överlämnas till kommunen skulle ske helt utan kommunens medverkan. Innan konsultföretaget upprättade listan på slutkandidater förvissade sig konsultföretaget om att de aktuella personerna ville fullfölja sina ansökningar. Även övriga, som lämnat intresseanmälan till konsultföretaget, tillfrågades av konsultföretaget om de ville fullfölja sin ansökan till kommunen.

Med hänvisning till ovan redovisade rekryteringsförfarande kan enligt socialnämndens mening följande anföras avseende konfidentiell handläggning:

Enligt 2 kap 3 § tryckfrihetsförordningen (TF) är en handling allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet. Av 6 § framgår vidare att en handling anses inkommen till en myndighet när den anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare tillhanda. Som framgår av redovisningen över rekryteringsförfarandet har ansökningarna givits in till konsultföretaget och inte överlämnats till kommunen. Kommunen har inte heller tagit del av de till konsultföretaget inkomna handlingarna. Nu angivna omständigheter innebär att de aktuella handlingarna inte kan anses ha inkommit till och inte heller varit förvarade hos kommunen. Inte heller kan det anses att förfaringssättet har inneburit att konsultföretaget mottagit handlingarna i kommunens ställe och enligt överenskommelsen med konsultföretaget har handlingarna inte heller varit tillgängliga för kommunen. Fram till tidpunkten då konsultföretaget överlämnade en lista på slutkandidater till kommunen kan i ärendet till konsulten inkomna ansökningar (handlingar) inte anses vara allmänna enligt TF:s regler och därigenom fanns det också fog för påståendet om konfidentiell handläggning i annonsen.

Däremot är socialnämnden naturligtvis helt medveten om att den lista som av konsultföretaget överlämnades till kommunen över slutkandidater till socialdirektörstjänsten i och med överlämnandet blev en allmän handling (gäller även till listan bifogade meritförteckningar m m) för vilka annons-textens upplysning om konfidentiell handläggning inte gäller.

Konsultföretaget har innan överlämnandet av den aktuella listan till kommunen informerat berörda personer om att när listan överlämnades till kommunen så blev det en allmän handling.

Sammanfattningsvis anser socialnämnden att annonsens uppgift om konfidentiell handläggning hos konsultföretaget inte strider mot offentlighetsprincipen eftersom handlingarna hos konsultföretaget inte är allmänna handlingar enligt TF:s regler. Däremot är naturligtvis de från konsultföretaget till kommunen överlämnade handlingarna allmänna handlingar och därigenom offentliga. I den händelse annonsen kan missförstås vad gäller de sistnämnda handlingarna beklagar socialnämnden detta men nämndens avsikt har inte varit och kommer heller inte vara annat än att dessa handlingar är allmänna och offentliga.

Slutligen vill socialnämnden uppge att rekryteringsförfarandet har skett i samråd med berörda fackliga organisationer.

Allan Hansson kommenterade remissvaret.

Härefter begärdes en kopia av den i remissyttrandet åberopade skriftliga överenskommelsen in. Denna hade rubriken Beställning och innehöll bl.a. följande uppgift: ”Uppdragets innehåll regleras i förfrågningsunderlag 970611 och offert daterad 970617.” – I den sistnämnda handlingen – vilken tillsammans med förfrågningsunderlaget hade fogats till beställningen – återfanns bl.a. följande stycke:

Med beaktande av sekretess och offentlighetsprincipen föreslår IMSA-Ehdin & Partners att i samråd med uppdragsgivaren upprätta en plan för hanteringen av inkomna handlingar.

Stf. JO Ekberg anförde i beslut den 4 december 1998 följande.

Frågan huruvida handlingar i ett kommunalt tillsättningsärende som förbereds av ett privat konsultbolag skall anses som allmänna handlingar redan när handlingarna inkommit till bolaget har prövats av Regeringsrätten i plenum, RÅ 1996 ref. 25. I målet ansågs utrett att konsultbolaget hade mottagit ansökningshandlingarna i kommunens ställe och att handlingarna hade varit

tillgängliga för kommunen från det att de kommit in till bolaget. Regeringsrätten ansåg med anledning härav att handlingarna både var mottagna och förvarade för kommunens räkning och därmed var att anse som allmänna handlingar.

Det ligger närmast till hands att utgå från att konsultföretaget i förevarande ärende får anses ha mottagit ansökningshandlingarna i kommunens ställe. I remissvaret har uppgetts att ”enligt överenskommelsen med konsultföretaget” skulle handlingarna inte vara tillgängliga för kommunen så länge de fanns hos företaget. En granskning av den till JO ingivna överenskommelsen ger, enligt min mening, emellertid inte något stöd för detta påstående. Svaret innehåller inte heller någonting som gör ens antagligt att några skriftliga eller muntliga överenskommelser i det nu aktuella avseendet har ingåtts vid sidan av själva uppdragsavtalet; detta trots vad bolaget har tagit upp i sin offert om att ”upprätta en plan för hanteringen av inkomna handlingar”.

Frågan om ansökningshandlingarnas rättsliga status blir, mot bakgrund av ovanstående, inte lätt att bedöma. Det kan således inte på det befintliga underlaget med säkerhet fastställas om förhållandena har varit sådana att de till bolaget ingivna ansökningshandlingarna, i enlighet med Regeringsrättens avgörande, skall anses ha utgjort allmänna handlingar. Som en följd härav kan man ifrågasätta lämpligheten av att Danderyds kommun i ett ärende som det förevarande, genom sin konsult, har utlovat en s.k. ”konfidentiell handläggning”.

Det är normalt inte en fråga för JO att i enskilda fall uttala sig om handlingars rättsliga status. Sådana frågor får i stället i första hand prövas i den ordinarie ordning som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen (1980:100). Jag anser mig därför sakna tillräckliga skäl att vidta några ytterligare utredningsåtgärder i detta ärende. Å andra sidan finner jag, mot bakgrund av det som förekommit här, anledning att betona betydelsen av att förhållandet mellan en kommun och en uppdragstagare av ifrågavarande slag skriftligt regleras så klart och entydigt som möjligt.

Kommunalt bolags skyldighet att expediera allmänna handlingar

(Dnr 4167-1997)

Anmälan

I en skrivelse till JO daterad den 24 oktober 1997 anmälde Soile Lazarz det kommunala bolaget AB Övikshem och anförde följande.

Den 16 oktober begärde jag att få ut en allmän och offentlig handling av det helägda kommunala bostadsföretaget AB Övikshem, nämligen lönespecifikationen för september 1997 avseende bolagets VD Gustaf Lefvert.

Lönespecifikationen omfattar en A 4-sida. Jag bad att få den per post eller fax, vilket dock bolaget inte hörsammade. I stället sändes lönebeskedet mot postförskott, vilket kostar mig 75 kr att lösa ut. Jag löste inte handlingen. I stället ringde jag till AB Övikshem den 21 oktober och bad personalen faxa

lönespecifikationen till mig. Jag sände även två fax med samma vädjan utan resultat. 1999/2000:JO1

Sedan skickade jag brev till bolaget med förfrågan varför handlingen inte skyndsamt sändes per fax såsom jag önskade och som TF 2:13 andra stycket ger uttrycket för. Bolagets svar – som sändes som vanligt brev – framgår av bilaga B. Som synes gav bolaget inte någon förklaring till sitt agerande denna gång heller.

Bolaget har försvårat utlämnandet av allmän handling genom att kräva att jag erlägger en avgift på 75 kr i postförskott. Jag kan inte finna att bolaget har något stöd för en avgift på denna nivå. Agerandet strider mot tryckfrihetsförordningens syfte och uppfattas av mig som ett hinder för utbekommandet av ifrågavarande handling.

Jag hemställer därför om att JO granskar om bolagets förfarande är förenligt med tryckfrihetsförordningen.

Utredning

Föredraganden i ärendet hos JO inhämtade vid telefonsamtal med en sekreterare vid AB Övikshem att beloppet 75 kr till största delen avsåg (65 kr) postens avgifter och att 10 kr var en kostnad för själva kopian, som VD sade till om.

Anmälan och övriga handlingar i ärendet remitterades därefter till bolaget för yttrande. I remissen angavs särskilt att bolagets taxa för utfående av allmänna handlingar skulle bifogas remissvaret.

Bolaget (genom verkställande direktören Gustaf Lefvert) anförde följande.

Soile Lazarz har, såsom framgår av hennes anmälan, 1997-10-16, begärt att få ta del av lönespecifikation för september 1997 avseende min lönespecifikation.

ÖviksHem gjorde därvid den bedömningen som framgår av brev 1997-10-22 till Soile Lazarz, bilaga B till anmälan d v s att den begärda handlingen är offentlig.

Frågor om allmänna handlingars offentlighet behandlas i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen. Bestämmelser om utlämnande av offentliga handlingar finns i 2 kap 12 och 13 §§ tryckfrihetsförordningen samt i 15 kap 4-8 §§ sekretesslagen. Av dessa bestämmelser framgår inte annat än att handlingen genast eller så snart det är möjligt skall tillhandahållas den som begärt att få ut den (TF 2:12) eller att denne mot fastställd avgift har rätt att få kopia av handlingen. Någon skyldighet därutöver t ex att sända kopian till annan ort föreligger inte enligt denna lagstiftning.

ÖviksHem har i sin service till Soile Lazarz gått längre än lagen föreskriver och 1997-10-17 sänt kopian i brev till henne. ÖviksHem har därvid tagit ut en avgift som enligt bolaget är skälig för kopian.

Då ÖviksHem bedömde att Soile Lazarz inte hade någon som helst avsikt att betala för kopian eller porto, såg ÖviksHem ingen annan möjlighet än att sända kopian mot postförskott. Kostnaden för detta blev den av Soile Lazarz uppgivna d v s 75 kr.

Bolaget har inte såsom Soile Lazarz påstått försvårat utlämnandet av handlingen. Tvärtom har man i sin service gått längre än vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen. Enligt bolagets uppfattning föreligger inte samma serviceskyldighet för ett bolag som för stat och kommun, där servicen regleras i särskild lagstiftning som ej omfattar bolaget.

Den avgift som bolaget tagit ut för kopian är skälig. Om postens avgift är skälig kan bolaget inte bedöma.

Soile Lazarz lämnades tillfälle att yttra sig över remissvaret och anförde i 1999/2000:JO1 yttrandet bl.a. följande.

Jag begärde uttryckligen att få handlingen faxad till mig, vilket inte kan ses som någon märklig begäran. Att även lagstiftaren anser att telefax skall användas av myndigheter framgår av departementschefens uttalande i proposition 1989/90:138, sidan 12: ”Jag finner det emellertid naturligt att myndigheter som har telefaxutrustning använder denna för att expediera kopior om sådant önskemål framställs.”

ÖviksHem är ingen myndighet utan ett kommunalt bolag. Men det ligger i linje med lagstiftaren intentioner att samma enkla regel även skall gälla för ett kommunalt bolag.

I ägardirektiven för ÖviksHem betonas att bolaget är en del av kommunens koncern och att samverkan mellan de olika delarna är av största vikt. Det framgår också av direktiven att bolaget har att samverka med kommunen i ett stort antal områden av klart offentligrättslig karaktär (punkt 3 i ägardirektivet), såsom alla frågor som kan bli aktuella, kartor och ritningsunderlag, upphandlingar, riskhantering, miljöarbete och kommunens utveckling i övrigt. Det rimmar illa med lagstiftningens mål och intention att kommunen skulle äga skyldighet att faxa över en sida (se bl.a. JO 4407-1995 samt JO 4363-1996) men inte ett bolag inom samma koncern.

ÖviksHem anser i sitt yttrande att bolaget inte har försvårat utlämnandet av handlingen genom att inte tillmötesgå mitt krav att få sidan faxad till mig. Det är svårt att ägna uttalandet tilltro eftersom bolaget utan vidare inom loppet av några timmar kunde faxa senaste lönespecifikation avseende bolagets VD till reportern Trond Sefastsson på TV 4 när denne begärde samma slags handling faxad till sig,

Mot denna bakgrund och det ovan anförda skall enligt min uppfattning även ett kommunalt bolag äga skyldighet att faxa en allmän och offentlig handling när så begärs.

Soile Lazarz inkom därefter med ytterligare handlingar.

Med anledning av att AB Övikshem till sitt yttrande till JO inte bifogat någon taxa för utfående av kopia av allmän handling inhämtade föredraganden hos JO upplysningar från Gustaf Lefvert, som den 25 mars 1999 lät anförda att bolaget följde Örnköldsviks kommuns taxa för utfående av kopia av allmän handling när man bestämde avgiften för kopian till Soile Lazarz.

På JO:s begäran insände AB Övikshem kopieringstaxa antagen av kommunfullmäktige i Örnköldsviks kommun 1984-01-30 § 19, reviderad 1993-05-24 § 73. Av taxan framgår bl.a. att priset för kopiering av en A 4-sida är 3 kr med tillägg för mervärdesskatt samt att för postbehandling m.m. utgår tilläggsavgift motsvarande självkostnad.

Stf. JO Ekberg anförde i beslut den 26 april 1999 följande.

Grundläggande bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. TF. Kapitlet reglerar även primärt frågan om utlämnande av allmän handling från en myndighet. Enligt 1 kap. 9 § första stycket sekretesslagen (1980:100) skall vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar också gälla handlingar hos bl.a. aktiebolag där kommuner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Sådana bolag skall vid tillämpningen av sekretesslagen jämföras med

myndighet. Intill den 1 januari 1998 gällde vissa begränsningar i fråga om kretsen av berörda bolag. Dessa begränsningar är dock inte av intresse här.

Av 15 kap. 7 § sekretesslagen framgår att vissa bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223) har gjorts tillämpliga när det gäller överklagande av beslut varigenom ett bolag av nu aktuellt slag har avslagit enskilds begäran att få ta del av handlingar. Dock har inte 4 § förvaltningslagen (den s.k. serviceparagrafen) eller 7 § förvaltningslagen (om allmänna krav på handläggningen av ärenden) gjorts tillämpliga i fråga om bolagen.

Enligt 2 kap. 12 § TF skall en allmän handling som får lämnas ut – och som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran ”genast eller så snart det är möjligt” på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av den. Av 2 kap. 13 § TF framgår vidare att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran skall enligt andra stycket i sistnämnda paragraf behandlas skyndsamt. Dessa regler gäller även för sådana kommunala bolag som AB Övikshem.

Föreskriften i 2 kap. 13 § andra stycket TF om skyndsamt handläggning av en begäran om att få avskrift eller kopia av allmän handling infördes genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1983. I förarbetena till lagändringen uttalade föredragande statsrådet bl.a. att det kan behövas en regel som säger att myndigheterna skall behandla en begäran att få en avskrift eller kopia skyndsamt. Det påpekades i detta sammanhang att den som vill ta del av en allmän handling många gånger har svårt att bege sig till den myndighet där handlingen förvaras och att det därför är viktigt att han i stället har möjlighet att snabbt få ta del av handlingen genom en avskrift eller kopia (prop. 1981/82:37 s. 40).

Bestämmelsen i 2 kap. 13 § TF innebär att den som vill ha en kopia av en allmän handling har möjlighet att t.ex. per telefon beställa handlingen hos myndigheten och att myndigheten, om den bedömer att handlingen eller del av den kan lämnas ut, skall översända kopian om så begärs. Att detta är innebörden av bestämmelsen framgår också av juridisk litteratur (se Bohlin, Offentlighetsprincipen, 5 u. 1996, s. 113). Bolagets inställning, att man i och för sig skulle kunna nöja sig med att tillhandahålla kopian hos bolaget, är således svår att förena med TF:s syfte.

Bolaget har emellertid översänt den aktuella handlingen till Soile Lazarz. Det bör härvid noteras att Soile Lazarz i sin begäran den 16 oktober 1997 om att få ut kopia av handlingen bad att få denna per post eller via telefax. Vad gäller frågan om bolaget borde ha översänt handlingen via telefax, vilket Soile Lazarz senare begärde vid flera tillfällen, vill jag anföra följande. Varken TF eller sekretesslagen innehåller någon bestämmelse som uttryckligen tar sikte på hur kopior av allmänna handlingar skall expedieras sedan en myndighet har funnit att en framställning om att få sådana kopior kan bifallas. I fråga om statliga myndigheter finns särskilda författningsföreskrifter som reglerar dessa myndigheters skyldighet att översända handlingar som skall lämnas ut (se 12 § förordningen [1980:900] om statliga myndigheters serviceskyldighet, m.m.). Sådana särskilda föreskrifter saknas emellertid beträffande kommunala bolag. Som framgått ovan gäller inte heller förvaltningslagens allmänna service- och handläggningsregler för

dessa bolag. I avsaknad av föreskrifter som medför skyldighet för kommunala bolag att översända handlingar via telefax finner jag inte skäl att kritisera AB Övikshem för att bolaget inte översände handlingen på detta sätt. Upplysningsvis bör nämnas att det inte heller av statliga myndigheter kan krävas att de översänder handlingar via telefax. Av 12 § förordningen om statliga myndigheters serviceskyldighet, m.m. framgår att handlingar får sändas via telefax, om det är lämpligt.

Bolaget har tagit ut avgift för att lämna ut kopian av den aktuella handlingen. För att en avgift över huvud taget skall kunna tas ut för kopior av handlingar som begärs utlämnade med stöd av 2 kap. 13 § TF, krävs att det hos myndigheten, det kommunala bolaget eller andra subjekt som omfattas av de aktuella föreskrifterna, finns en fastställd taxa (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1989/90 s. 392). Vidare är det endast när avgift kan tas ut för en kopia som det kan komma i fråga att översända den mot postförskott.

Bolaget har till sitt remissvar inte bifogat någon taxa för utfäende av kopia av allmän handling, trots att det begärdes i remissen. Detta förhållande tillsammans med utformningen av bolagets remissvar inger anledning till tvivel om det över huvud taget fanns någon för bolaget gällande sådan taxa. Bolaget har därefter uppgivit att man tillämpat Örnsköldsviks kommuns taxa för utfäende av kopior av allmänna handlingar samt ingett den.

I ärendet är ostridigt att Soile Lazarz begäran har avsett kopia av en A 4-sida. För denna kopia har bolaget tagit ut avgift med 10 kr. Detta belopp vinner inget stöd i den återopade taxan. Med tillämpning av den skulle avgift ha tagits ut med 3 kr med tillägg för mervärdesskatt. Jag kan därför konstatera att även om det för bolagets del funnits en gällande taxa, har den inte tillämpats i detta fall, utan avgiften har, till synes skönsmässigt, bestämts till ett högre belopp. För detta förtjänar bolaget givetvis kritik. Med hänsyn härtill och till vad jag anfört ovan bör bolaget, med beaktande av vad jag uttalat, se över sina rutiner vad gäller utlämnande av kopior av allmänna handlingar.

Kritik mot kommunalt fastighetsbolag för handläggningen av en begäran att få ta del av allmänna handlingar

(Dnr 3428-1997)

Anmälan

I en anmälan till JO, daterad den 9 september 1997, anförde C.G. följande:

Jag vill till J.O. anmäla Fastighetsbolaget Linden i Nässjö för deras agerande mot mig, hyresgäst hos nämnda bolag, vid tvist om min rätt att bo kvar och då få tillgång till handlingar som berörde mig och fanns i Fastighetsbolagets ägo.

Handlingarna, en lista skriven på initiativ från en tjänsteman på Linden, I.L., och noteringar från hyresgästers klagomål, låg till grund för att jag blev uppsagd från min hyresrätt. Jag ville ta del av detta så att jag kunde bemöta det som lagts mig till last.

Fastighetsbolaget Linden är ett kommunalägt bolag.

Jag blev nekad till att få tillgång till handlingarna. Man sa att jag visste vad det handlade om, och man påstod att jag var hotfull och en fara för de som klagat. Man ville i första hand skydda dom.

Jag fick uttryckligen begära att få bolagets nej skriftligt. Därefter överklagade jag till Kammarrätten i Jönköping, som efter en tid gav mig rätt att utfå de handlingar som jag begärde.

Nu börjar en cirkus. Jag tar Kammarrättens beslut den 1996-01-07 och vänder mig till fastighetsbolagets direktör och begär att få tillgång till handlingarna, listan och klagomål angående mig. Han säger nej. Ber mig återkomma senare han skall rådgöra med styrelsens ordförande och advokat. Jag återkommer efter två timmar, tillsammans med en reporter och får då åter nej. Jag begär att få det skriftligt.

Jag försöker även få tala med kommunstyrelsens ordförande. Han var inte anträffbar utan jag hänvisas till kommundirektören, som efter samtal med ordförande eller direktör återkommer och säger att visst skall jag få tillgång till berörda dokument. När kunde han inte svara på.

Vid denna tid pågick ett mål i hyresnämnden, Jönköpings län, från Fastighetsbolaget Lindens sida, mot mig där man ville ha mig vräkt.

Jag levde under pressen att tillsammans med mina tre fosterpojkar bli stående utan bostad. Det var en fruktansvärd tid.

Två dagar senare ringer min representant från hyresgästföreningen och berättar att han fått ett erbjudande från Lindens direktör. Om jag avstår från rätten att få ut de handlingar jag begärt, skall Linden dra tillbaka ärendet från Hyresnämnden och jag skall få bo kvar.

Handlingarna skall senare förstöras av mig och direktör Nilsson för A.B. Linden, utan att jag fått se dom.

Jag tyckte erbjudandet var "märkligt". Det kändes något som en utpressningssituation. Men å andra sidan jag skulle slippa pressen av hyresnämndens beslut, och tänk om de gick på bolagets sida, tänk om de ansåg att Linden förlorade ekonomiskt på mig, ingen ville flytta dit på grund av mig, o.s.v.

Vart skulle jag ta vägen om jag blev vräkt?

Jag gick tillsammans med min syster och min sväger för att skriva på överenskommelsen. Jag har skickat med den.

Jag fick nu tillgång till listan men ej se baksidan med de namn, som stod där.

Linden tog tillbaka ärendet hos hyresnämnden.

Någon gång under vecka 13 1997 begärde jag komplettering av "klagomål" hos Linden inför rättegång i Göta Hovrätt den 3 april. Jag fick aldrig något svar.

Jag vill att J.O. prövar om Fastighetsbolag Linden i Nässjö har handlat rätt.

Kan jag nu tillsammans med Direktör Sven Nilsson förstöra handlingarna? Är inte kommunala bolag skyldiga att bokföra sina handlingar?

Till sin anmälan hade C.G. – förutom kopior av den nämnda överenskommelsen och den till henne utlämnade delen av skrivelsen från hyresgästerna – fogat även ett antal andra handlingar, däribland en skrivelse den 4 augusti 1995 till C.G. från Fastighets AB Linden (bolaget), verkställande direktören Sven Nilsson. Den innehöll bl.a. följande:

ANG DIN BEGÄRAN OM UTLÄMNANDE AV HANDLINGAR

Med hänvisning till 7 kap 25 § sekretesslagen kommer begärda uppgifter inte att lämnas ut. Om du inte är nöjd med detta besked kan Du begära att frågan hänskjuts till Fastighets AB Lindens styrelse. Det kan Du göra genom [att] antingen muntligt eller skriftligt begära detta av mig eller någon styrelsemedlem. Vi har nästa möte 21/8 varför detta bör ske några dagar före detta datum.

Om styrelsens beslut skulle gå emot Din önskan kan Du överklaga detta hos kammarrätten om vilket vi i så fall kommer att informera Dig mer, om så blir fallet. 1999/2000:JO1

Bland de handlingar som C.G. hade skickat hit fanns, slutligen, också bl.a. kopior av hennes överklagande av det beslut bolagets styrelse sedermera hade fattat samt ett yttrande som bolaget med anledning av överklagandet hade tillställt Kammarrätten i Jönköping. Skrivelsen med överklagandet var daterad den 9 november 1995 och yttrandet den 22 november 1995. Av dessa båda handlingar framgick att styrelsen hade fattat sitt beslut den 12 oktober 1995. Av bolagets yttrande fick dessutom anses framgå att skrivelsen med C.G:s begäran om att få ta del av handlingar hade kommit in till bolaget den 25 september 1995.

Utredning

Efter remiss för yttrande svarade bolaget (verkställande direktören Sven Nilsson) i huvudsak följande:

Det förekommer dessvärre att den som klagat till hyresvärden blir utsatt för "påtryckningar" i form av våld eller hot om våld. Bolaget hade den uppfattningen att de klagandes oro i det aktuella fallet var högst befogad.

Det är mot denna bakgrund man skall se bolagets beslut att inte lämna ut namnen på de personer som skrivit under protestlistan. Bolaget såg som sin skyldighet att skydda dessa mot eventuella repressalier från C.G:s sida. Bolaget ansåg och anser att dessa "rädda" hyresgäster skall ha rätt att framföra sina klagomål mot en granne utan att de skall behöva frukta för repressalier. Det bör i sammanhanget understrykas att den störande inte riskerar någon rättsförlust i samband med en eventuell process i hyresnämnd eller tingsrätt eftersom bedömningen där kommer att grundas på återopad bevisning.

Kammarrätten kom emellertid till den slutsatsen att bolaget skulle lämna ut protestskrivelserna inklusive undertecknarna. Detta upplevs ytterst hotfullt av de personer som skrivit under. Samtliga såg det som svårt att bo kvar om namnen lämnades ut. I denna situation träffades ett avtal mellan C.G. och bolaget, som innebar att bolaget återkallade sin ansökan hos hyresnämnden mot att C.G. avstod rätten att få ut namnunderskrifterna medan däremot själva skrivelsen utlämnades. Bostadsbolaget har följt sin del av avtalet.

Bolaget vill framhålla att den lösning frågan fick inte var tillfredsställande. Bolaget var tvungen att låta en störande och enligt bolaget hotfull hyresgäst bo kvar till men för många andra hyresgäster. Det var emellertid den bästa tillgängliga lösningen eftersom bolaget då kunde skydda de klagande hyresgästerna från befarade repressalier.

Bolaget vill slutligen som min mening framföra att det är ytterst otillfredsställande att som hyresvärd inte kunna ta emot klagomål från en hyresgäst eller samling av hyresgäster, utan att samtidigt behöva upplysa dem om att den handling som överlämnas är en offentlig handling. Den klagande hyresgästen måste på detta stadium kunna tillförsäkras sekretess. Vid ett eventuellt domstolsförfarande måste däremot självfallet en talan styrkas t ex genom vittnesbevisning.

C.G. kommenterade remissvaret.

I beslut den 8 december 1998 anförde *JO Lavin* följande.

1999/2000:JO1

Rättslig reglering

Grundläggande bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Kapitlet reglerar även primärt frågan om utlämnande av allmän handling från en myndighet, eller – som i förevarande fall – ett kommunalt bolag, för vilket offentlighetsprincipen gäller i enlighet med 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100). En begäran om att få ta del av en allmän handling skall enligt 2 kap. 14 § TF göras hos den myndighet (det bolag) som förvarar handlingen. Svarar en viss befattningshavare vid myndigheten (bolaget) enligt arbetsordningen eller särskilt beslut för vården av handlingen, ankommer det enligt 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen på denna befattningshavare att i första hand pröva frågan om handlingens utlämnande till enskild. I tveksamma fall skall han hänskjuta frågan till myndigheten, om det kan ske utan omgång. Denna senare bestämmelse måste ses i ljuset av TF:s skyndsamhetskrav.

Enligt 2 kap. 12 § TF skall en allmän handling som får lämnas ut – och som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran ”genast eller så snart det är möjligt” på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av den. Av 2 kap. 13 § TF framgår vidare att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt. JO har i ett flertal beslut uttalat att innebörden härav är att besked i en utlämnande fråga normalt bör lämnas redan samma dag som begäran har gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten (bolaget) skall kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och i så fall offentlig. Härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen t.ex. avser eller fordrar genomgång av ett omfattande aktmaterial.

Skyndsamhetskravet gör sig naturligtvis inte mindre gällande i ett fall där en förvaltningsdomstol med anledning av sökandens överklagande beslutat att handlingarna skall lämnas ut. Att ett sådant beslut om utlämnande skall lända till efterrättelse – och detta utan omgång – är också en självklarhet.

Enligt 8 kap. 6 § aktiebolagslagen (1975:1385) svarar bolagets styrelse för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter. Finns verkställande direktör, skall han handha den löpande förvaltningen enligt riktlinjer och anvisningar som styrelsen meddelar. Beträffande den löpande förvaltningen äger verkställande direktören enligt 12 § samma kapitel alltid företräda bolaget.

En verkställande direktör i ett kommunalt bolag måste redan inom ramen för bestämmelserna i 8 kap. 6 och 12 §§ aktiebolagslagen anses ha behörighet att på bolagets vägnar besluta i ett ärende om utlämnande av allmän handling. Det behövs i dessa fall således inte något särskilt bemyndigande för honom från styrelsen.

Allmänna handlingar får inte förstöras utan stöd i lag eller i andra bestämmelser om gallring.

Bedömning

1999/2000:JO1

Av utredningen i ärendet framgår att C.G:s begäran om att få ett formligt, överklagbart beslut framställdes hos bolaget den 25 september 1995 men att beslut fattades först den 12 oktober 1995. Då beslutet har fattats av styrelsen kan det ifrågasättas huruvida denna har fråntagit verkställande direktören för bolaget hans eljest gällande befogenhet att besluta i frågor av detta slag. Oavsett hur det förhåller sig härmed, får det konstateras att remissvaret inte innehåller någon i sammanhanget godtagbar förklaring till den här visade tidsutdräkten. Bolaget förtjänar därför kritik redan i denna del.

När kammarrättens dom om utlämnande av de ifrågavarande handlingarna kom bolaget till del, ålåg det bolaget att skyndsamt och utan ytterligare omgång lämna ut handlingarna. Detta måste också ha stått klart för bolaget. I stället har ett synnerligen anmärkningsvärt förfarande inletts, vilket syftat till och även slutat med att något utlämnande aldrig har skett i enlighet med domen.

Ett kommunalt bolags agerande i en hyrestvist omfattas inte som sådant av JO:s tillsyn. Emellertid kan jag konstatera att bolagets underlåtenhet att efterkomma kammarrättens dom har inneburit uppenbart domstolstrots. Den förklaring som lämnats härtill förtjänar inte avseende i sammanhanget. – Jag är synnerligen kritisk till det inträffade i denna del.

Härtill kommer att bolaget, såsom jag uppfattat saken, har låtit förstöra eller i vart fall ämnat förstöra allmän handling, trots att så får ske endast med stöd av tillämpliga bestämmelser om gallring. Uppenbarligen har någon sådan bestämmelse inte kunnat åberopas här. Även i denna del förtjänar bolaget således kritik för sin handläggning.

Jag vill, avslutningsvis, tillägga att de redovisade bristerna i bolagets handläggning har varit så grava, att jag har övervägt att inleda förundersökning om brott. Med tvekan har jag dock beslutat att stanna vid den mycket allvarliga kritik som ligger i det ovan sagda.

Ärendet avslutas.

Kritik mot Statens institut för regionalforskning för handläggningen av en framställan om att få ta del av en handling; bl.a. fråga om när en handling skall anses allmän

(Dnr 2237-1998)

Anmälan

T.L. begärde i en anmälan att JO skulle utreda om Statens institut för regionalforskning (SIR) följt gällande förfaranderegler vad gäller utlämnande av handlingar. T.L. redogjorde i sin anmälan för följande händelseförlopp. Företrädare för Östersunds-Posten (ÖP) begärde vid flera tillfällen under perioden 2–5 juni 1998 att få ta del av en rapport, vilken beställts av SIR hos Bohlins revisionsbyrå och behandlats vid SIR:s styrelsemöte ungefär en vecka tidigare. Företrädarna för ÖP upplystes om att SIR:s styrelse vid mötet beslutat att rapporten skulle betraktas som internt arbetsmaterial och bli

offentlig först då protokollet från mötet justerats. Två anställda vid SIR uppgav att de inte ansåg sig ha befogenhet att vare sig ta ställning till om de kunde lämna ut rapporten eller ge en fullföljdshänvisning. Mats Johansson, vid tillfället tf. chef för SIR, förklarade vid telefonkontakt vid två tillfällen under de aktuella dagarna att han ansåg sig bunden av styrelsens beslut. Han uppgav vidare att han av praktiska skäl – han befann sig vid tillfället på konferens i Finland – var förhindrad att lämna en fullföljdshänvisning. Styrelsens ordförande, Nils G. Åsling, som också var bortrest merparten av den aktuella tiden, vidhöll vid ett telefonsamtal den 5 juni 1998 styrelsens beslut att handlingen skulle vara offentlig först då protokollet justerats, vilket väntades ske den 8 juni. Även styrelseledamoten Kristina Persson hänvisade till styrelsens beslut. – Rapporten hade fortfarande inte diarieförts den 4 juni 1998.

Utredning

Efter remiss anförde SIR bl.a. följande.

Rapporten från Bohlins revisionsbyrå, som gäller SIR:s dåvarande verkschef Lars-Inge Ström, överlämnades personligen till var och en av styrelseledamöterna vid sammanträdet den 29 maj 1998 som underlag för styrelsens arbete. Detta innebär att rapporten är att betrakta som ett beslutsunderlag som vilket annat som helst som styrelsen har att ta ställning till. Vid sammanträdet var såväl styrelsen som undertecknade överens om att handlingen inte var att betrakta som inkommen till myndigheten och därför först blir allmän när protokollet från mötet har justerats. Representanter från ÖP i form av journalisten Ingemar Reslegård och chefredaktör Bosse Svensson begärde hos SIR under perioden 980602-05 per telefon vid ett oräkneligt antal tillfällen att få ut handlingen. Av samtliga befattningshavare har svaret blivit detsamma, d v s handlingen bör inte betraktas som allmän.

Vid de otaliga muntliga diskussionerna framfördes vid flera tillfällen att överklagande sker till Kammarrätten och ovanstående representanter förklarade sig vara väl medvetna om detta. Besvärshänvisning har begärts muntligt och besvarats muntligt. Något överklagande till Kammarrätten har inte skett och därmed inget ställningstagande till SIR:s bedömning av huruvida handlingen var allmän eller inte vid tillfället.

SIR anser därför att gällande förordningar följts.

T.L. uppgav i en kommentar bl.a. att begäran att få en *skriftlig* besvärshänvisning hade framställts.

I beslut den 12 mars 1999 anförde *stf. JO Ekberg* följande.

Rättslig reglering

Diarieföring

I 15 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen (1980:100) finns grundläggande bestämmelser om myndighets skyldighet att registrera allmänna handlingar samt om vad register skall innehålla. Bestämmelsernas syfte är bl.a. att garantera allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar. För att offentlighetsprincipen i praktiken skall fungera på det sätt som är avsett i tryckfrihetsförordningen (TF) har det ansetts nödvändigt att myndigheterna håller sina

allmänna handlingar registrerade eller i vart fall ordnade så att det går att konstatera vilka allmänna handlingar som finns.

Bestämmelserna om registrering i sekretesslagen avser allmänna handlingar. Av 2 kap. 3 § TF framgår att en handling är allmän, om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet.

Enligt huvudregeln i 15 kap. 1 § sekretesslagen skall allmänna handlingar som inkommit till eller upprättats hos en myndighet registreras utan dröjsmål. Emellertid får, i fråga om allmänna handlingar för vilka sekretess inte gäller, registrering underlåtas om handlingarna i stället hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling inkommit eller upprättats. En ovillkorlig registreringsskyldighet omfattar därmed bara handlingar för vilka sekretess gäller. När det gäller andra handlingar har myndigheten att själv avgöra om registrering skall ske eller det alternativa tillvägagångssättet skall väljas. Det förutsätts att, sedan myndigheten i fråga om handlingar av ett visst slag bestämt sig för ettdera sättet, detta i praktiken tillämpas konsekvent.

Från huvudregeln om registrering görs även ett generellt undantag i fråga om allmänna handlingar som uppenbarligen är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. Handlingar av sådant slag behöver alltså inte registreras och därmed inte heller hållas lättillgängliga på det sätt som anvisas som ett alternativ till registrering beträffande icke-sekretessbelagda handlingar.

Bestämmelsen i 15 kap. 1 § sekretesslagen om att allmän handling skall registreras utan dröjsmål innehåller inte någon bestämd tidsgräns. Det ligger emellertid i sakens natur att registreringen skall ske så snart det är praktiskt möjligt. Genom registreringen ges den enskilde möjlighet att kontrollera vilka ärenden och handlingar som förekommer hos en myndighet. Frånvaron av registrering eller en alltför lång tidsfördröjning med att registrera allmänna handlingar inskränker allmänhetens möjligheter till insyn i myndighetens verksamhet. För handling som kommer in till en myndighet med post ligger det närmast till hands att registrering följer i omedelbar anslutning till själva postöppningen. För handlingar som inges till myndigheten på annat sätt är det önskvärt att diarieföring sker i nära anslutning till ingivandet. Under alla omständigheter bör registrering ske senast påföljande arbetsdag.

Utlämnande av handling

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. TF, vilket även primärt reglerar frågan om utlämnande av allmän handling. Som ovan nämnts är en handling allmän, om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet (3 §). En handling skall anses inkommen till myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa (6 §). Enligt 12 § skall en allmän handling, som får lämnas ut, på begäran ”genast eller så snart det är möjligt” på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av den. Av 13 § framgår vidare att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia

av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt. JO har i ett flertal beslut uttalat att innebörden härav är att besked i en utlämnandefråga normalt bör lämnas redan samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten skall kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material.

Det gäller inga formkrav för en framställning av nu aktuellt slag. Som en allmän förutsättning för att en myndighet skall ha skyldighet att bistå allmänheten med utlämnande gäller emellertid att den som önskar få ut en handling kan precisera vilken handling som avses eller i vart fall lämnar så detaljerade upplysningar om handlingens innehåll att myndigheten utan större svårigheter kan identifiera den.

En begäran om att få ta del av en allmän handling skall göras hos den myndighet som förvarar handlingen (14 §). Svarar en viss befattningshavare vid myndigheten enligt arbetsordning eller särskilt beslut för vården av handling, ankommer det på denna befattningshavare att i första hand pröva frågan om handlingens utlämnande till enskild. I tveksamma fall skall han hänskjuta frågan till myndigheten, om det kan ske utan omgång. Vägrar han att lämna ut handling eller lämnar han ut handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den, skall han, om sökanden begär det, hänskjuta frågan till myndigheten. Sökanden skall underrättas om att han kan begära detta och att beslut från myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas (15 kap. 6 § sekretesslagen). Den enskilde har således rätt att få ett överklagbart beslut om den handling han begärt att få del av inte kan lämnas ut till honom.

Bedömning

Diarieföring

Som framgår ovan är en handling allmän om den anses som inkommen till myndigheten, vilket sker då handlingen anlänt till myndigheten eller kommit en behörig befattningshavare till handa. Handlingar som kommer in till en myndighet utifrån är således i princip allmänna.

Den aktuella rapporten har tagits fram av ett utomstående företag, Bohlins revisionsbyrå. Jag kan inte uppfatta remissvaret på annat sätt än att rapporten därefter kommit in till SIR för att sedan av någon befattningshavare ha delats ut till styrelseledamöterna vid mötet den 29 maj. I och med att myndigheten tog emot rapporten blev den en allmän handling.

SIR har inte berört frågan om diarieföring av rapporten i sitt remissvar. I efterhand har inhämtats att SIR tillämpar ett registreringssystem som innebär att allmänna handlingar diarieförs även om handlingen inte innehåller någon sekretessbelagd uppgift. Rapporten – som berörde en för SIR viktig fråga angående den tidigare myndighetschefens förvaltning och således inte omfattades av undantagsregeln för mindre betydelsefulla handlingar – skulle därför omgäende ha diarieförts när den kom in till myndigheten.

Myndigheten gör gällande att material som används som beslutsunderlag vid styrelsens sammanträde inte blir allmän handling förrän i samband med justering av styrelsens protokoll. Detta kan i viss utsträckning vara fallet när det rör sig om handlingar som upprättats av myndigheten. Vid avgörandet när en handling skall anses upprättad kan i vissa fall tidpunkten för slutbehandlingen av det ärende som handlingen hör till vara utslagsgivande för bedömningen.

När det är fråga om en till myndigheten inkommen handling föreligger det däremot inte någon rätt för myndigheten att själv avgöra när handlingen skall anses som inkommen. Den frågan avgörs av de faktiska omständigheterna då handlingen anlände till myndigheten eller kom behörig befattningshavare till handa. Myndighetens i remissvaret redovisade uppfattning att den själv skulle kunna bestämma om en handling skall anses som inkommen eller ej beroende på om handlingen skall användas som beslutsunderlag i ett pågående ärende står således helt i strid med tryckfrihetsförordningens regler. Det inger mig stora betänkligheter att myndigheten fortfarande hävdar en sådan uppfattning.

Jag konstaterar således att myndigheten försummat att med den skyndsamt som gäller registrera den inkomna rapporten och myndigheten måste kritiseras för detta.

Utlämnande av handling

De ovan redovisade bestämmelserna för avslag av framställningar om utlämnande av allmän handling gäller såväl när avslaget grundas på att en handling inte är allmän som att handlingen omfattas av sekretesskydd. I förevarande fall grundades myndighetens vägran att efterkomma de upprepade framställningarna på uppfattningen att rapporten ännu inte var en allmän handling. Den befattningshavare som förfogade över rapporten skulle när befattningshavaren inte ansåg sig kunna lämna ut handlingen genast ha hänskjutit frågan till myndigheten.

Av utredningen i ärendet framgår med all önskvärd tydlighet att ÖP:s företrädare haft för avsikt att hos överinstans få en prövning till stånd av utlämnandefrågan samt att detta även måste ha stått klart för SIR.

En grundläggande förutsättning för att överklagandevägen skall stå öppen är dock att det finns ett av myndigheten fattat beslut. Detta framgår klart av 15 kap. 6 § sekretesslagen, som anger att ett beslut av myndigheten krävs för att överklagande skall kunna ske. Vidare framgår av nämnda bestämmelse att det åligger myndigheten att underrätta den enskilde om att han har rätt att få ett överklagbart beslut om den handling han begärt att få del av inte kan lämnas ut. När det gäller beslutets form och innehåll skall bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223) och till denna anslutande praxis tillämpas. Myndighetens beslut att inte lämna ut en handling skall följaktligen avfattas skriftligen samt innehålla såväl de skäl som bestämt utgången som anvisning om hur överklagande skall ske.

Det är således helt felaktigt att som gjorts i detta fall muntligen upplysa den som begärt att få del av handlingen att handlingen inte lämnas ut och att överprövning kan ske i kammarrätten. I stället skulle SIR ha avfattat ett

skriftligt beslut i vilket skälen redovisades för myndighetens vägran att lämna ut handlingen och hur man skulle förfara för att få beslutet prövat i nästa instans. Jag ser allvarligt på SIR:s felaktiga handläggning i detta avseende. 1999/2000:JO1

I anmälan har anförts att vissa anställda hos SIR förklarat att de inte hade befogenhet att ta ställning till ÖP:s begäran och att myndighetens tf. chef vid tillfället endast kunnat nås per telefon. Jag vill understryka att det åligger en myndighet att ordna verksamheten så att en begäran om utfäende av allmän handling alltid skall kunna behandlas i enlighet med gällande regelsystem.

Jag kan inte tolka det som skett på annat sätt än att det hos SIR och dess personal råder stor okunnighet om de bestämmelser som gäller på området. Ännu mer anmärkningsvärt är att myndigheten inte ens när JO:s remiss anlänt har bemödat sig om att sätta sig in i gällande lagstiftning.

Jag förutsätter att SIR med det snaraste vidtar sådana kunskapshöjande åtgärder att framställningar om utfäende av handlingar framdeles handläggs på ett korrekt sätt.

Med denna allvarliga kritik avslutas ärendet.

Fråga om rektor genom att neka politiskt ungdomsförbund att bedriva verksamhet i skola handlat grundlagsstridigt

(Dnr 2507-1997)

Anmälan

Ung Vänster Örebro län (distrikt av Vänsterpartiets ungdomsförbund) riktade i en anmälan till JO klagomål mot rektor Jan Svensson, Karlsängskolan i Nora kommun, och anförde därvid i huvudsak följande. Ung Vänsters ombudsman hade efter förfrågan hos rektor nekats ställa upp ett bokbord i skolan. Vid ett senare tillfälle hade en annan ombudsman nekats sätta upp en affisch på skolans anslagstavla. Några veckor därefter fick Ung Vänster kännedom om att SSU Örebro fått tillstånd att ställa upp ett bokbord på Karlsängskolan i samband med en antirasism-kampanj och därvid även delat ut annan politisk information. – Ung Vänster kritiserade rektorns förfarande, särskilt vad avser den omständigheten att Ung Vänster nekades tillträde till skolan trots att ett annat politiskt ungdomsförbund hade fått tillträde.

Utredning

Anmälan remitterades till Barn- och utbildningsnämnden i Nora kommun för utredning och yttrande. Barn- och utbildningsnämnden återopade som svar ett av ordföranden Lena Vinnerås avgivet yttrande med följande innehåll.

Barn- och utbildningsnämnden informerade sig på sammanträde den 11 juni 1997 av Karlsängskolans rektor Jan Svensson om hans agerande gentemot UNG-V och SSU:s begäran om att få informera på skolan samt skolans policy angående politisk information.

Rektor Jan Svensson fick då ett muntligt uppdrag att till Barn- och utbildningsnämndens arbetsutskott den 1 oktober 1997 inkomma med ett förslag

till ändrade riktlinjer för hur skolan kan öppnas för politisk information vid andra tillfällen än inför val. 1999/2000:JO1

Barn- och utbildningsnämnden anser att det är av största vikt att läroplanen följs även gällande allsidig information av vårt politiska system och de olika politiska partierna och att information kan förekomma under ordnade former även under annan tid än i valrörelsen.

Jan Svensson anförde i ett till remissvaret fogat yttrande följande.

Efter den senaste tidens frågor, kommentarer och insändare angående den politiska informationen på Karlsängskolan, känner jag ett starkt behov av att beskriva händelseutvecklingen under maj månad och därmed också förklara de motiv som ligger bakom mitt handlingsätt. Sedan mycket lång tid tillbaka har vi vid Karlsängskolan följt ett principbeslut (för övrigt senast nedskrivet i SO-protokoll 1993) som innebär att all direkt information från de politiska partiernas företrädare skall hållas i valtider. Beslutet, som det för övrigt råder total enighet om bland SO-lärare och skolläda, har tillkommit för att bevara objektiviteten och opartiskheten gentemot eleverna. Något som vi har upplevt som mycket viktigt när det gäller den politiska informationen till eleverna. För övrigt bör det kanske berättas att undervisning om de politiska partierna, deras åsikter och skiljelinjer, intervjuer med lokala företrädare m.m. förekommer varje år i åk. 8. Dessutom bör det påpekas att ovanstående beslut enbart gäller politiska partier. Med andra organisationer och föreningar har Karlsängskolan omfattande kontakter både direkt i undervisningen, under temadagar och vid andra tillfällen. Nu till händelserna under april-juni: I slutet av april fick jag en kampanjplan från SSU, som ville komma till Karlsäng för att ta upp rasism och främlingsfientlighet. Ett antal skolor, högstadies och gymnasier i länet var uttagna. Med tanke på ovanstående beslut blev jag mycket tveksam och tog därför kontakt med SSU:s ombudsman. Hon berättade att det endast skulle handla om denna fråga och ej vara partipolitisk information. Fortfarande tveksam gav jag dock tillåtelse, till ett besök av planerade tre, med tanke på att det ämne som skulle behandlas är en viktig samhällsfråga, som behöver tas upp ofta i skolan. Den 5 maj fanns två representanter i kafeterian under några timmar och diskussionen blev livlig. En knapp med påskriften "Stoppa rasismen" och en kort skrift i vilken SSU förklarade sin inställning i just denna fråga var vad som delades ut. Något senare blev jag uppringd av Ung vänster, som ville komma och sätta upp ett bokbord i kafeterian och dela ut broschyrer m.m. D.v.s. enbart partipolitisk information. Enligt vårt beslut tackade jag då nej och välkomnade Ung vänster nästa höst i samband med valet. Ungefär en vecka senare trängde sig ändå en representant för Ung vänster in på skolan och ställde sig utanför kafeterian och delade ut partibroschyrer. Ett tillvägagångssätt som jag fann mycket märkligt! Efter mycket lång ordväxling och ilsket ordbyte mellan honom och mig så lämnade han till sist skolan. Tilläggs bör att han vid detta tillfälle inte kände till SSU:s tidigare kampanjbesök.

På uppdrag från BUN skall SO-lärarna och skolläda utreda hur vi kan öka den partipolitiska informationen till eleverna: kanske vartannat år (eftersom det är val vart fjärde år så skulle en årskull missa denna information med nuvarande system) eller bokbord för alla partier etc. Att öka den politiska medvetenheten hos eleverna är en viktig uppgift för skolan, som dock även fortsättningsvis måste ha rätten (åtminstone på högstadienivå) att få styra informationen från de etablerade politiska partierna så att alla ges samma möjlighet och tid att presentera sitt parti och dess politik. Om den partipolitiska informationen helt släpps fri på högstadiet så skulle eleverna snart kunna få en snedvriden bild, i ena eller andra riktningen, av svensk partipolitik.

Ung Vänster bereddes tillfälle kommentera remissvaret men avhörde inte.

Från Barn- och ungdomsförvaltningen inkom därefter det i remissvaret förutskickade förslaget till ändrade riktlinjer. I sitt svar till Barn- och utbildningsnämnden anförde Jan Svensson följande.

Den 11 juni 1997 fick jag i uppdrag att lämna förslag till ändrade riktlinjer vad det gäller den politiska informationen vid Karlsängskolan. Uppdraget innebar också att utöka den politiska informationen så att den inte enbart är knuten till valen vart fjärde år.

I början av höstterminen fick SO-lärarna (den lärarkategori som tidigare har ansvarat för den politiska informationen) i uppgift att diskutera formerna för den politiska informationen och hur denna ev. kunde utökas. Deras svar, daterat den 18 aug., bifogas (*här utelämnat*).

Med ledning av SO-lärarnas skrivelse och kontakter i frågan med övrig personal har jag tänkt mig följande förhållningssätt vad det gäller den politiska informationen vid Karlsängskolan:

1) Elevrådet skall bilda en "föreningsgrupp" vars uppgift blir att hålla kontakt med kommunens föreningar och då också politiska partier, som under ordnade former ex. bokbord i cafeteria eller annan bestämd lokal, skall ges möjlighet att presentera sin verksamhet i skolan. Ett vuxenstöd kommer att utses till gruppen. På detta sätt kommer samtliga politiska partier och dess ungdomsförbund beredas möjlighet att föra fram sitt politiska budskap också under icke-valtider. En bilaga över elevrådets uppbyggnad bifogas (*här utelämnat*).

2) Den omfattande och schemabrytande klassinformation från de politiska partierna kommer även fortsättningsvis att hållas under valår. För att inte en årskull skall missa denna information kommer åk. 6 också att inbegripas.

3) Undervisning om de politiska partierna, deras åsikter och skiljelinjer, intervjuer med lokala företrädare m.m. bedrivs som tidigare i åk. 8 varje år.

Med ovanstående åtgärder kan Karlsängskolan utöka den partipolitiska informationen och förhoppningsvis också öka det politiska intresset hos eleverna. Att det görs med viss styrning från elevrådets och personalens sida bör också innebära att objektivitetskravet bibehålls.

I beslut den 9 juli 1998 anförde *JO André* följande.

Bedömning

JO har tidigare prövat frågan om politiska partiers möjlighet att inom skolan sprida trycksaker och lämna information i olika politiska frågor. I beslut den 31 augusti 1994 (JO 1995/96 s. 395 f.) anförde JO följande.

I 2 kap. 1 § RF (*regeringsformen, min anmärkning*) garanteras de s.k. positiva informationsfriheterna, bl.a. yttrandefrihet och informationsfrihet. Med yttrandefrihet avses "i princip rätten att i varje situation när som helst få ge uttryck åt sin mening eller sina känslor med vad medel som helst" (Petrén/Ragnemalm, Sveriges grundlag, 1980, s. 43). Området för stadgandets tillämpning är emellertid inte obegränsat: Yttrandefriheten enligt RF innefattar ingen rätt för medborgarna – eller en sammanslutning av sådana – att få tillträde till en viss institution eller slutna miljö, t.ex. en skola, för att där sprida ett budskap.

På motsvarande sätt förhåller det sig med den i tryckfrihetsförordningen garanterade rätten att sprida tryckta skrifter.

I 1 kap. 2 § andra stycket TF stadgas förbud mot att en myndighet eller annat allmänt organ på grund av en skrifts innehåll, genom åtgärd som inte äger stöd i TF, hindrar tryckning eller utgivning av skriften eller dess spridning bland allmänheten. Spridning av tryckt skrift inom en skola, liksom upp-

sättande av t.ex. en affisch på en anslagstavla där, anses enligt praxis utgöra spridning bland allmänheten. Begränsningar i denna spridningsrätt får således inte utan stöd i TF ställas upp på grund av skriftens innehåll. Däremot är, likaledes enligt praxis, sådana ingripanden mot en spridning tillåtna, som dikteras av ordningsskäl.

Ledningen för en skola får alltså hindra att tryckta skrifter sprids eller anslås där, men bara om det sker av ordningsskäl.

Frågan om utomståendes rätt att få tillträde till en skola för att där sprida tryckta skrifter är emellertid inte besvarad med detta konstaterande. En skola är inte en plats dit allmänheten äger fritt tillträde.

Militieombudsmannen, MO, har uttalat sig om utomståendes rätt att få tillträde för att sprida tryckta skrifter inom ett område eller en anläggning vartill allmänheten inte äger tillträde:

En person, som icke av annan anledning äger erhålla tillträde till sådant område eller sådan anläggning, kan uppenbarligen icke påfordra att få dit inkomma för att bli i tillfälle att där sprida tryckta skrifter. Vägran av tillträde för sådant ändamål torde – även om motiveringen för vägran icke är hänsyn till ordningen eller annat liknande skäl – icke vara att anse som ett i tryckfrihetsförordningens mening förbjudet hinder för spridning av tryckt skrift. Någon skyldighet torde icke föreligga för vederbörande myndighet att för ifrågavarande ändamål bevilja särskilda förmåner i fråga om tillträdesrätt. Därest tillträde medges, får emellertid icke uppställas något villkor härför, som innebär att viss eller vissa skrifter på grund av sitt innehåll bli uteslutna från distribuering. (MO 1950 s. 276, ssk s. 297 f)

Jag delar denna uppfattning, och anser alltså att det ligger i skolledningens hand att avgöra om en begäran att få tillträde till en skola för att där sprida tryckta skrifter skall bifallas. Vid sitt ställningstagande har skolledningen rätt att ta hänsyn till även annat än rena ordningsskäl. Den övergripande bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen, RF, måste emellertid ändå beaktas: Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet.

Av utredningen framgår att Ung Vänster nekats tillträde till skolan för att lämna ut partipolitisk information men att SSU fått tillstånd att i skolan driva en antirasismkampanj.

Som framgår av ovanstående har exempelvis politiska organisationer inte någon ovillkorlig tillträdesrätt till skolor. Vid bestämmande i frågor om tillträde för sådana organisationer har skolan emellertid att följa RF:s regler om opartiskhet och kan således inte begränsa sin tillståndsgivning till att avse enbart viss eller vissa organisationer. Rektorn har i remissvaret redogjort för skolans regler för politisk information. Utformningen av dessa, liksom de därefter antagna nya riktlinjerna, står inte i strid med det ovan i JO:s beslut redovisade regelsystemet och ger inte anledning till något uttalande från min sida.

SSU fick tillstånd att i skolans lokaler driva en kampanj i en fråga som inte var partipolitisk. Det måste emellertid innebära svårigheter för ett etablerat politiskt ungdomsförbund att i praktiken avgränsa frågor av mer allmän politisk natur från frågor som är rent partipolitiska. Det kan vidare inte uteslutas att vissa elever, särskilt sådana med annat politiskt hemvist, kan uttolka ett partipolitiskt budskap även om frågan i och för sig kan bedömas som allmänpolitisk. Det har med hänsyn härtill funnits skäl att från skolans

sida iaktta försiktighet vid tillståndsgivningen i detta fall. Rektorn har också framhållit i remissvaret att han var tveksam till om det var lämpligt att ge tillstånd. Ytterst är detta en sådan bedömningsfråga som inte lämpar sig för en prövning från JO:s sida. Enligt min mening kan emellertid beslutet att tillåta SSU att närvara för det angivna ändamålet i vart fall inte tas till intäkt för att skolan, i enlighet med kravet på objektivitet, därmed också förpliktats godta all annan verksamhet från politiska ungdomsförbund. SSU:s medverkan har av allt att döma haft en sådan utformning att den på ett mer påtagligt sätt har skilt sig från vad Ung Vänster själv angivit vara avsikten med sitt besök i skolan. Jag anser mig därför inte ha underlag för att rikta någon kritik mot skolan för att Ung Vänster inte fick tillträde dit.

Med detta uttalande är ärendet för min del avslutat.

Rektor har förbjudit personalen att använda skolans interna postdistribueringsystem (postfack) för utdelning av privata meddelanden. – Fråga om skolan har rätt att ingripa mot spridning av politisk propaganda som läggs i postfacken

(Dnr 4996-1997)

I en anmälan till JO ifrågasatte Pieter Söron om rektor Peter Lindqvist vid Bergsjöskolan i Göteborg grundlagsstridigt inskränkt de anställdas yttrandefrihet på arbetsplatsen. Pieter Söron anförde att rektorn vid en sammankomst den 12 september 1995 informerat personalen om att det var förbjudet att inom skolans område sprida skriftliga budskap med politiskt innehåll till kollegor samt att rektorn vidhållit sin ståndpunkt så sent som den 18 december 1997.

Anmälan remitterades till Bergsjöns stadsdelsnämnd i Göteborgs kommun för utredning och yttrande. Nämnden överlämnade som sitt remissvar ett av stadsdelschefen Kent Friman och kanslichefen Jan Rexmo upprättat tjänsteutlåtande vari anfördes bl.a. följande.

Utredning

Enligt Peter Lindqvist, rektor vid Bergsjöskolan, har han av lärarpersonal på skolan under september 1995 blivit uppmärksam på att en av personalen, Pieter Söron, använt skolans internpostsystem, postfack för tjänstemeddelanden till personalen, för att sprida privata meddelanden i form av politiska budskap. Sedan rektor Lindqvist fått vetskap om förhållandet informerade han Söron om att det inte var tillåtet att använda skolans internpost för privata ändamål. Rektor Lindqvist kan idag inte erinra sig hur han exakt formulerade sig. Han hävdar dock med bestämdhet att han inte uttalat ett generellt förbud för Söron att inom skolan sprida budskap med politiskt innehåll. Vid ett personalmöte 1995-09-12 informerade rektor Lindqvist personalen om att skolans internpost var till för olika slag av ärenden och meddelanden i tjänsten och att det därför inte var tillåtet att använda detta system för privata ändamål. Det fördes inget protokoll eller annan form av anteckningar från personalmötet.

Söron har enligt rektor Lindqvist vid flera tillfällen under åren 1995–1997 frågat varför det är förbjudet att använda lärarnas postfack för meddelanden med politiskt innehåll och velat veta vilken lagtext som rektor stöder ett sådant beslut på. Rektor Lindqvist har vid dessa tillfällen endast hänvisat till att det är skolans ledning som avgör vad skolans interna postsystem får användas till.

Vid personalinformation 1997-12-18 tog Söron åter upp frågan om skälet till ovan beskrivet förbud. Rektor meddelade då samma skäl för beslutet som ovan relaterats.

Yttrande

Stadsdelsförvaltningens interna postdistribueringssystem, som Bergsjöskolan ingår i, är givetvis avsett för att användas för tjänsteärenden och meddelanden i tjänsten. På samma sätt förhåller det sig med förvaltningens tjänstebrev och interna postkuvert. Dessa får inte användas för privat post. Lärarfacken på skolorna är ett ändamålsenligt och praktiskt sätt att använda för att sprida post till lärarna eftersom flertalet av dessa inte disponerar egna tjänsterum. Det kan därför i princip inte vara tillåtet att använda dessa lärarfack för att skicka privata brev eller andra meddelanden till personalen. Rektor Lindqvist måste därför av ordningsskäl ha rätt att förbjuda att lärarfacken på Bergsjöskolan får användas för privata meddelanden oavsett vilket innehåll meddelandena har.

Rektor Lindqvist hävdar med bestämdhet att han endast lämnat Söron beskedet att han inte får använda lärarfacken för att sprida privata meddelanden och att han i samband därmed inte uttalat något generellt förbud mot att sprida politiska budskap till personalen på skolan. I sådant fall kan inte någon kritik lämnas mot rektorns uttalanden och övriga handlande i ärendet.

Pieter Söron kommenterade remissvaret.

I beslut den 24 november 1998 anförde *JO André* följande.

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) garanteras varje medborgare gentemot det allmänna frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Yttrandefriheten kan dock i vissa fall inskränkas med stöd av lag, se 2 kap. 12 och 13 §§ RF. Av 2 kap. 13 § tredje stycket RF framgår att föreskrifter som utan avseende på yttrandets innehåll närmare reglerar visst sätt att sprida eller mottaga yttrandet inte skall anses utgöra en begränsning av yttrandefriheten.

Beträffande tryckta skrifter ges särskilda grundlagsföreskrifter i tryckfrihetsförordningen (TF), som i 1 kap. 2 § andra stycket förbjuder myndigheter och andra allmänna organ att på grund av skrifts innehåll, genom åtgärd som icke äger stöd i förordningen, hindra tryckning eller utgivning av skriften eller dess spridning bland allmänheten.

Det är inte klarlagt om de skrifter Pieter Söron har delat ut eller haft för avsikt att dela ut till sina kollegor var sådana att de omfattas av tryckfrihetsförordningens regelsystem. Oavsett detta är Pieter Söron tillförsäkrad det skydd för utövandet av yttrandefriheten som följer av det ovan nämnda stadgandet i regeringsformen. Detta skydd innebär att skolan inte varit berättigad att förbjuda eller försöka hindra materialets spridning på grund av vad det innehöll.

Det föreligger skilda uppfattningar i frågan om rektorn uttalat ett generellt förbud mot att sprida politiska budskap till personalen inom skolan. Pieter

Söron har påstått att så skett medan nämnden å sin sida framhållit att rektorn endast förbjudit användning av det interna postsystemet för privata meddelanden. Jag finner inte anledning att anta att ytterligare utredningsåtgärder kan bringa klarhet i vad som uttalats i dessa avseenden. Det kan dock anmärkas att Pieter Söron i sin kommentar till nämndens remissvar påpekat att det på skolan inte finns annan möjlighet att sprida politiska budskap än genom användning av lärarnas postfack. Jag har därför begränsat min prövning till att avse just den frågan om skolan har laglig rätt att ingripa mot en spridning av politisk propaganda som sker genom att den delas ut i postfacken.

Postfacken ingår i skolans interna postdistribueringsystem. Reglerna för användningen av dessa fack är av civilrättslig karaktär, närmast upplåtelsevillkor, och skall därför inte bedömas mot bakgrund av grundlagarnas skyddsbestämmelser. Det finns inte anledning att i och för sig ifrågasätta skolans rätt att förbjuda användning av dess egendom för annat ändamål än tjänsteärenden. Det är emellertid av stor vikt att skolledningen vid införandet av ett sådant förbud inte gör någon skillnad mellan olika privata meddelanden med hänsyn till innehållet i dessa.

Det har inte framkommit annat än att skolan förbjudit all användning av det interna postdistribueringsystemet för annat än tjänsteärenden. Mot bakgrund av vad som anförts ovan finner jag därför inte anledning att rikta kritik mot det införda förbudet. Enligt min mening kan det dock finnas skäl för nämnden att överväga om förbudet är befogat och ändamålsenligt, särskilt med hänsyn till de avgränsningssvårigheter som kan tänkas uppkomma vid bedömningen av om ett meddelande är av privat natur eller ett tjänsteärende. Det kan också uppkomma praktiska svårigheter att upprätthålla ett förbud som omfattar alla typer av privata meddelanden. Jag vill i detta sammanhang särskilt understryka vikten av att skolledningen tillser att förbudet tillämpas på ett sådant sätt att det inte innebär någon grundlagsstridig diskriminering av privata meddelanden som är av politisk natur.

Kritik mot ordförande i gymnasienämnd för åtgärder som denne vidtagit mot nämndsekreterare för uttalanden i lokalpressen

(Dnr 14-1998)

Anmälan

I en anmälan mot Lindesbergs kommun begärde Sveriges Kommunaltjänstemannaförbund (SKTF, region Karlstad/Västerås, regionchefen Rune Magnusson) JO:s granskning och eventuella åtgärder med anledning av befarat brott mot regeringsformens stadgande om att varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrats frihet att uttrycka tankar, åsikter och känslor.

Bakgrunden angavs vara följande. Förbundets medlem Göran Hagerberg var anställd som nämndsekreterare inom Lindesbergs kommun. Han hade i en debattartikel i Bergslagsposten kritiserat kommunens kulturpolitik. Med

anledning av artikeln bestraffades Hagerberg genom att politikern och gymnasienämndens ordförande Arnold Bengtsson påtalade det olämpliga i att Hagerberg skrivit artikeln och dessutom fråntog Hagerberg vissa arbetsuppgifter. 1999/2000:JO1

Som bilagor till anmälan hade fogats fotostatkopior av artiklar i Bergslagsposten och en skrivelse från SKTF till Kommunstyrelsen i Lindesbergs kommun.

Utredning

Utredningsåtgärder

SKTF:s anmälan remitterades till Gymnasienämnden i Lindesbergs kommun för utredning och yttrande. Gymnasienämnden överlämnade som svar till en början yttranden med beskrivning av händelseförloppet från Arnold Bengtsson och från Göran Hagerberg. Nämnden kompletterade sedan remissvaret med ett eget yttrande.

SKTF yttrade sig över remissvaret.

Vissa sakuppgifter rörande händelseförloppet m.m.

Göran Hagerberg var (enligt upprättad ansvars- och befogenhetsbeskrivning) anställd som nämndskreterare/ekonomiansvarig inom gymnasieförvaltningen. Befattningen var direkt underställd gymnasiechefen (Per Svanström).

Den av Göran Hagerberg författade och i Bergslagsposten den 14 november 1997 införda debattartikeln hade åsatts rubriken Vallöfte om kulturen sviks? och handlade om kommunens kulturskola som har Barn- och ungdomsnämnden som huvudman. Skolan hade enligt artikeln som grund en musikskola av mycket hög kvalitet, som varit på väg att utvecklas till en bred kulturskola under hela 1990-talet. I artikeln riktades kritik mot ansvariga politiker för kraftiga neddragningar av anslagen till skolan och för bristande insikt om verksamhetens betydelse på sikt.

Samma dag som artikeln publicerades tog Arnold Bengtsson kontakt med Göran Hagerberg per telefon. Arnold Bengtsson förklarade då att hans förtroende för Göran Hagerberg hade sjunkit på grund av innehållet i artikeln och att Göran Hagerberg var avkopplad från uppdraget som sekreterare i den arbetsgrupp som skulle utreda frågan om inrättande av gemensam gymnasienämnd för Lindesbergs, Noras och Ljusnarsbergs kommuner. Arnold Bengtsson sade även att han skulle undersöka om han kunde ha kvar Göran Hagerberg som nämndsekreterare. (I sak stämde de uppgifter som här lämnades av Arnold Bengtsson och av Göran Hagerberg överens.)

I de efterföljande tidningsskriverierna förekom, enligt de tidningsurklipp som bifogades anmälan, en i Bergslagsposten den 20 december 1997 införd intervju med Arnold Bengtsson, där denne uttalade bl.a. att han välkomnade en debatt eftersom det fanns ett problem i avvägningen mellan yttrandefriheten och tjänstemännens lojalitet.

I skrivelse den 22 december 1997 från SKTF (Rune Magnusson) till kommunstyrelsen anfördes följande.

Förbundets medlem Göran Hagerberg har den 14 november skrivit en debattartikel om kulturskolan i Lindesberg. Han har därvid utnyttjat sin grundlagsenliga rätt att fritt uttrycka sina åsikter. Han har skrivit artikeln som privatperson och rakryggat skrivit under den.

Dagen efter artikeln blev Göran Hagerberg fråntagen en del av sin arbetsuppgifter, de som sekreterare i en arbetsgrupp om samarbete mellan Lindesbergs, Ljusnarsbergs och Nora kommuner.

SKTF anser, att detta är mycket anmärkningsvärt. Dels att en politiker går in och utövar direkt arbetsledning och åsidosätter sin egen förvaltningschef, dels att förändringarna sker utan föregående förhandlingar med SKTF. Ett brott mot medbestämmandelagen.

Det som upprör allra mest är att repressalierna sker trots att Arnold Bengtsson borde veta att detta är ett brott mot en av våra grundlagar. Yttrandefriheten är helig. Den får man inte kränka. Arnold Bengtsson har trampat på en av de grundstenar som hela vår demokrati vilar på. Det kan inte SKTF tolerera. Om Arnold Bengtsson gjort detta i hastigt mod och sedan ångrat sig hade det möjligen kunnat förklaras. Nu har han efter betänketid ändå hållit fast vid att han gjort rätt. Han hävdar att detta har med lojalitet att göra. Jag har en helt annan uppfattning. Den som deltar i debatten öppet tillför alltid något i sakfrågan. Tysta arbetsplatser eller tystnad i den offentliga debatten är det farligaste som finns för en demokrati.

SKTF kräver därför av Kommunstyrelsen i Lindesberg att man tar avstånd från Arnold Bengtssons repressalier, ger tillbaka de arbetsuppgifter som Göran Hagerberg fråntagits samt ger honom en offentlig ursäkt.

SKTF överväger vidare att återkomma med en förhandlingsframställan angående brott mot MBL samt anmäla till justitieombudsmannen, JO, att klarlägga huruvida brott mot yttrandefriheten begåtts.

Efter framställan av SKTF skedde sedan förhandlingar mellan förbundet och Lindesbergs kommun den 28 och 30 januari 1998. Förhandlingsprotokollet den 30 januari 1998 upptog följande.

§1 Tvisteförhandling har påkallats av SKTF. SKTF anser det vara brott mot MBL då Göran Hagerberg utan MBL-förhandling skett fråntogs sina arbetsuppgifter som sekreterare i samband med att en debattartikel införts i pressen.

§2 Parterna enas efter diskussion om att träffa bifogad överenskommelse.

§3 Förhandlingen förklaras avslutad den 30 januari 1998.

Överenskommelsen hade följande innehåll.

Mellan Lindesbergs kommun å ena sidan och SKTF, Göran Hagerberg å andra sidan har följande överenskommelse träffats.

1. Göran Hagerberg återfår de arbetsuppgifter han fråntagits den 14 nov. 1997.

2. Kommunen gör ett uttalande där det framgår att Göran Hagerberg hade rätt att yttra sig i aktuellt fall och att det var fel att påtala detta samt fråntaga honom arbetsuppgifter.

3. Kommunen utarbetar en policy för hur informationsfrågor skall hanteras.

4. Kommunen ordnar utbildning för politiker och anställda vilka regler som gäller för information till allmänhet och massmedia.

5. Kommunen klarlägger vilken roll tjänstemän respektive politiker har i olika frågor.

6. Härmed är alla mellanhavanden utklarade mellan Lindesbergs kommun och SKTF/Göran Hagerberg vad gäller brott mot MBL.

Göran Hagerberg, nämndsekreterare i Gymnasienämnden, skrev en debattartikel som han tyckte i egenskap av privatperson. Jag anser dels att han har en position som gör att han bland många inte enbart är privatperson, utan även en känd högt uppsatt tjänsteman. Dels anser jag att den artikel han skrev var så pass osaklig att mitt förtroende för honom sjönk. Den var även ett angrepp på det parti som för närvarande styr kommunen, hans arbetsgivare. Detta tillsammans, bl.a., gjorde att jag kände mej föranlåten att på något sätt markera att mitt förtroende för honom sjunkit.

Som sammankallande i arbetsgruppen känner jag naturligtvis ett speciellt ansvar för det resultat vi kommer fram till. Speciellt som det inte är självklart vad resultatet blir. Det är därför av yttersta vikt att jag känner fullt förtroende för dem som är med i gruppen. Det "uppdrag" jag fråntagit Göran Hagerberg är således ett "uppdrag" grundat på en rekommendation, gjord utan uppdrag någon annanstans ifrån, beslutad av Gymnasienämnden.

Samma dag som jag ringde till Göran Hagerberg sade jag att jag även skulle *undersöka* om jag kunde ha honom kvar som nämndsekreterare. Detta kunde naturligtvis uppfattas som ett hot om repressalie. Eftersom det inte var repressalier jag var ute efter, utan en vilja att markera så gjorde jag inget vidare i nämndsekreterarfrågan.

I den debatt som uppstod kring frågan gjordes tolkningen att handlingen var en repressalie, och därmed grundlagsstridig. Så småningom tog jag därför tillbaka beslutet att inte vidare kalla Göran Hagerberg till arbetsgruppen. Samtidigt ställde jag till KS AU min plats till förfogande som sammankallande och som ledamot i gruppen. KS AU beslutade att ge mej uppdraget tillbaka.

Slutligen vill jag bara anföra att eftersom jag är ordförande både i Gymnasienämnden och Lindesbergs Socialdemokratiska Arbetarekommun så står jag helt bakom det uttalande som gjordes 1998-01-12 där det uttrycks att anställda har rätt att uttrycka sin mening i olika frågor.

Göran Hagerbergs yttrande

Fredagen 14 november 1997 infördes min debattartikel i Bergslagsposten tre dagar innan kommunfullmäktige skulle ha sitt budgetsammanträde för budget 1998, där bl.a. beslut skulle tas om fortsatta nedskärningar i kulturskolans budget inom Barn- och utbildningsnämndens verksamhetsområde. Jag undertecknade den med Göran Hagerberg, Fageräng. Min chef hade fått ta del av artikeln, innan jag lämnade den ifrån mig, eftersom jag ville ha hans bedömning av sakligheten och om något kunde ge negativa effekter för vår förvaltning. ---

Jag talade om för Arnold Bengtsson, att jag hade skrivit artikeln som privatperson och kulturarbetare på fritid. Jag är mycket aktiv inom körlivet i Lindesberg. Jag sade också, att jag ansåg mig vara i min fulla rätt att yttra mig om kommunens förslag till beslut och dess verksamhet. Jag har aldrig kritiserat min egen nämnd eller motsatt mig att se till att fattade beslut verkställs.

Gymnasienämndens yttrande

Ordförandens agerande var felaktigt. Den i grundlagen skyddade yttrandefriheten får inte på detta sätt hindras.

SKTF ser mycket allvarligt på den inträffade händelsen. Förbundet anser att gymnasienämndens ordförande på ett flagrant sätt överträtt sina befogenheter som ordförande samt begått brott mot reglerna om yttrandefrihet.

SKTF har senare erfarit att t.ex. kommunstyrelsens ordförande kommunalrådet Bengt Björnemalm i utbildning ang. yttrandefrihet fortfarande har den åsikten att alla anställda har rätt att yttra sig men vederbörande får ta konsekvenserna. Dessa synpunkter har också framförts av gymnasienämndens ordförande Arnold Bengtsson. Dessa personer har enligt mitt förmenande blandat ihop rätten att yttra sig med de anställdas lojalitet i anställningen. Hänvisas till ett debattinlägg från undertecknad i frågan ”lojalitet – yttrandefrihet”. Bilaga 3 (*här utelämnad*).

Debattinlägget (av regionchefen Rune Magnusson den 23 december 1997) var ställt till Bergslagsposten, debattsidan, och bar rubriken Lojalitet med arbetsgivaren contra yttrandefrihet.

I beslut den 19 februari 1999 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) är varje medborgare mot det allmänna tillförsäkrad *yttrandefrihet*: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Beträffande *tryckfrihet* och motsvarande frihet att yttra sig i bl.a. ljudradio och television finns regler i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). De olika formerna för yttrandefrihetens utövande är underkastade vissa begränsningar enligt lag men får i det stora hela betecknas som mycket vidsträckta. Lagstiftningen på området har till ändamål bl.a. att balansera olika intressen som i högre eller lägre grad står emot varandra.

I det fall som förevarande anmälan avser är det främst fråga om förhållandet mellan yttrandefriheten å ena sidan och kravet på lojalitet i förhållandet mellan arbetstagare och arbetsgivare å den andra. Det går givetvis inte att ge ett allmängiltigt besked om hur gränsdragningen mellan dessa intressen skall göras i relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare inom den offentliga sektorn. Varje situation måste ses i sitt sammanhang. I de senaste årgångarna av JO:s ämbetsberättelse redovisas åtskilliga fall (under rubriken Offentlighet och sekretess), där frågor om eventuella yttrandefrihetskränkningar m.m. har behandlats. Det finns således möjlighet att på ett enkelt sätt få en god belysning av de problem som kan uppkomma på området. En riktlinje kan sammanfattningsvis vara att yttrandefriheten ger den anställde rätt att offentligt framföra från arbetsgivaren avvikande uppfattningar rörande verksamheten, men befriar inte den anställde från skyldigheten att i arbetet lojalt följa arbetsgivarens beslut och direktiv.

I det aktuella fallet står det klart att Göran Hagerbergs debattartikel inte ens hade beröring med något eget tjänsteärende eller den egna förvaltningen utan enbart handlade om en allmän kommunal angelägenhet, vari han hade ett personligt och medborgerligt engagemang, och beträffande vilken den

valda beslutande församlingen stod i begrepp att fatta ett viktigt beslut i form av ställningstagande till kommunens budget. Arnold Bengtssons agerande gentemot Göran Hagerberg måste mot denna bakgrund bedömas som en uppenbar kränkning av Göran Hagerbergs yttrandefrihet och förtjänar den allvarligaste kritik. Jag har noterat att Arnold Bengtsson gjort "avbön" och tydligen kommit till insikt om att hans handlingssätt inte var försvarbart. 1999/2000:JO1

Jag vill – till undvikande av missförstånd – markera att jag inte har tagit ställning till frågorna om medbestämmandelagens betydelse i sammanhanget eller Arnold Bengtssons befogenheter i egenskap av nämndordförande m.m.

Med den allvarliga kritik som ligger i det anförda är ärendet avslutat.

Tjänstemän vid en förvaltning har i ett diskussionsunderlag, skrivet på förvaltningens papper, framfört vissa åsikter. Diskussionsunderlaget har, utan förvaltningens kännedom, överlämnats av tjänstemännen till ett statsråd och även delats ut till deltagare vid en konferens. Kritik har riktats mot chefen för förvaltningen avseende de åtgärder som vidtagits mot tjänstemännen i anledning av det inträffade

(Dnr 275-1998)

Bakgrund

Helena Carlsson, Inger Lantz och Marianne Westin Samba arbetade tidigare vid resursförvaltningens vuxenuppsökargrupp ("prostitutionsgruppen") i Stockholms kommun. Inför ett möte den 3 juli 1997 med bitr. arbetsmarknadsminister Ulrica Messing färdigställde en del av medarbetarna i "prostitutionsgruppen" ett diskussionsunderlag, "Det går inte att förändra en kvinnas inre situation, om man inte förstår hennes yttre villkor", vari gruppens önskemål och idéer dokumenterades. Diskussionsunderlaget skrevs på Resursnämndens brevpapper och överlämnades till Ulrica Messing vid mötet. Dagen därpå skickades det till Ulf Andersson, som är chef för resursförvaltningen, och till dåvarande socialborgarrådet Lena Nyberg.

Den 28 augusti 1997 medverkade Inger Lantz, Helena Carlsson och två andra medarbetare i "prostitutionsgruppen" i en konferens rörande utarbetandet av ett socialt program för prostituerade kvinnor i Stockholm. Konferensen var anordnad av resursförvaltningen. Vid konferensen fanns förutom företrädare för Stockholms stad deltagare från ett flertal externa myndigheter och organisationer. Under konferensen delade medarbetarna i "prostitutionsgruppen" ut det ovan nämnda diskussionsunderlaget till övriga konferensdeltagare. Detta var inte sanktionerat eller ens i förväg känt av resursförvaltningen. En tid efter konferensen kallades Inger Lantz, Helena Carlsson och de två andra medarbetarna i "prostitutionsgruppen" som närvarade vid konferensen till enskilda samtal hos Ulf Andersson. Ett sådant möte hölls även med Marianne Westin Samba på hennes egen begäran. I kallelsen till de enskilda samtalen anförde Ulf Andersson bl.a. följande avseende diskussionsunderlaget.

För flertalet av konferensdeltagarna – och i synnerhet för de externa gästerna – måste detta dokument framstå som resursförvaltningens officiella uppfattning eller att dokumentet i vart fall var godkänt för spridning på konferensen. Något sådant godkännande finns inte! Dokumentet uttrycker således endast prostitutionsgruppens privata uppfattningar trots att det är tryckt på resursförvaltningens papper.

Jag finner dokumentets innehåll anmärkningsvärt på flera punkter och jag är mycket missnöjd med att det utan godkännande delats ut i ett officiellt sammanhang.

Mina slutsatser:

Jag anser att ert dokument som spridits av er även till externa mottagare vid en av resursförvaltningen officiellt anordnad konferens ger en gravt felaktig bild av hur våra uppdragsgivare – Stockholms politiker – agerat i prostitutionsfrågan.

Mina åtgärder

Jag anser att ert handlande är mycket anmärkningsvärt och att det är illojalt mot er arbetsgivare. Jag har för avsikt att skriftligen erinra er om era skyldigheter enligt anställningsavtalet – i detta fall att vara lojal mot arbetsgivaren. Innan jag utfärdar en sådan skriftlig erinran bereds ni möjlighet att yttra er.

Kallelse:

Jag kallar härmed er fyra – var och en för sig – till ett möte där ni får möjlighet att redogöra för er syn på ovanstående och förklara ert agerande.

De enskilda samtalen protokollfördes. Helena Carlsson, Inger Lantz och Marianne Westin Samba uppmanades någon tid senare, liksom all övrig personal vid vuxenuppsökarenheten, att skriva på ett dokument som utfärdats av resursförvaltningen och som benämndes "Allmänna åligganden och ordningsregler i tjänsten för anställda inom Vuxenuppsökarenheten vid Resursförvaltningen för skola och socialtjänst, Stockholms stad". Dessa s.k. ordningsregler hade bl.a. följande innehåll.

På förekommen anledning har arbetsgivaren funnit att det är nödvändigt med vissa klagörande ordningsregler beträffande informationslämnande m m som sker till utomstående i verksamhetens namn.

Anställd inom Vuxenuppsökarenheten skall försäkra sig om att all information som lämnas externt avseende enheten och dess verksamhet är godkänd av överordnad chef. Vid minsta tveksamhet om vilken information som kan lämnas eller vad som godkänts för utlämnande bör hänvisning ske till överordnad chef.

Om externa informationsaktiviteter planeras skall tillstånd för dessa inhämtas i förväg liksom tillstånd att använda tid och material för dessa.

Detta innebär dock inga inskränkningar av den grundlagsenliga yttrandefrihet som tillkommer varje medborgare. Denna yttrandefrihet skall dock användas så att inte arbetet otillbörligt påverkas eller arbetstid tas i anspråk.

Ordningsreglerna undertecknades av Helena Carlsson och Marianne Westin Samba, däremot vägrade Inger Lantz att skriva under dem. Hon fick därvid besked från Agneta Borg, som var verksamhetschef vid resursförvaltningen,

att hennes vägran skulle kunna medföra att disciplinära åtgärder i form av erinran, varning och slutligen uppsägning vidtogs mot henne. Innan detta ställdes på sin spets uppmärksammades dock ordningsreglerna av massmedia, vilket fick till följd att några politiker gick ut med ett pressmeddelande, vari de deklarerade bl.a. att yttrandefriheten för anställda i kommunen gällde oinskränkt. Vid ett nytt möte med bl.a. Helena Carlsson, Inger Lantz och Marianne Westin Samba den 15 december 1997 rev Ulf Andersson sönder de undertecknade ordningsreglerna och förklarade i stället i protokollet från mötet vilka regler som gällde i detta avseende. Ulf Andersson informerade därefter bl.a. samtliga borgarråd och stadsdelsdirektörer om vad som förevarit i ärendet. Det förekom även information till massmedia. Ulf Andersson uttalade sig också i det interna informationsbladet ReN-referat, vilket delas ut till all personal vid förvaltningen. Han anförde där bl.a. följande angående utfärdandet av ordningsreglerna.

Tyvärr har jag bedömt denna drastiska åtgärd som nödvändig eftersom några få anställda vid förvaltningens prostitutionsgrupp trots allvarliga samtal med mig om vilka regler som gäller, valt att på förvaltningens papper externt sprida information och personliga uppfattningar som jag och förvaltningen tar avstånd ifrån.

Anmälan

Helena Carlsson, Inger Lantz och Marianne Westin Samba begärde att JO skulle granska resursförvaltningens handläggning av ärendet. De ifrågasatte därvid särskilt dels lagligheten av de av resursförvaltningen utfärdade ordningsreglerna, dels om nämndens handläggning av ärendet inneburit en kränkning av deras yttrandefrihet. De vände sig även mot att Ulf Andersson låtit dem schavottera i av honom upprättade skrivelser, både externt och internt, samt gjorde gällande att Ulf Andersson i dessa redogjort för sakomständigheterna på ett felaktigt och missvisande sätt. De hänvisade i detta avseende särskilt till att det i Ulf Anderssons skrivelser framställt som om de allvarliga samtalen ägt rum innan diskussionsunderlaget formulerades och delades ut.

Utredning

Anmälan remitterades till Resursnämnden för skola och socialtjänst i Stockholms kommun för utredning och yttrande. Nämnden överlämnade som sitt remissvar, utan eget ställningstagande, en av förvaltningschefen Ulf Andersson upprättad promemoria, vari anfördes bl.a. följande (*bilagorna här utelämnade, JO:s anm.*).

1 januari 1997

Stockholms stad genomförde den 1 januari 1997 en stadsdelsnämndsreform med 24 stadsdelsnämnder. Samtidigt inrättades den nya Resursnämnden för skola och socialtjänst (ReN). ReN har idag således endast varit verksam i drygt ett år. Nämndens ansvarsområde består av ett fyrtiotal verksamheter inom främst skola och socialtjänst som det av skilda skäl då inte ansågs lämpligt att decentralisera till stadsdelsnämnderna. Verksamheterna är sins

emellan mycket olika såväl till innehåll, karaktär som storlek. I den tidigare organisationen tillhörde de bl a grundskolan, den centrala socialtjänsten eller hade varit organisatoriskt placerade på något av stadens 17 socialdistrikt som en verksamhet med kommunövergripande ansvar. Prostitutionsgruppen, som de tre anmälarna tillhör, fanns organisatoriskt på socialdistriktet i centrala stan, innan den vid stadsdelsnämndsreformen överfördes till ReN. I den nya resursförvaltningen för skola och socialtjänst (ref) har prostitutionsgruppen ingen egen organisatorisk ställning utan den ingår i förvaltningens vuxen-
 uppsökarenhet.

ReN har över 2 000 anställda och har en budgetomslutning på ca 1 200 miljoner kronor. ReN är därmed en av stadens största nämnder. Under det första året har mycket arbete ägnats åt att finna en ändamålsenlig organisationsstruktur för den breda floran av olika verksamheter. Mycket kraft har också lagts ned på att söka sammansmälta de olika förvaltningskulturer som funnits på grund av att verksamheterna kommit till ReN från olika håll. Det är ingen överdrift att påstå att den lilla prostitutionsgruppen med fyra anställningar i detta arbete har tagit oproportionerligt stort utrymme och energi.

Våren 1997

Förvaltningsledningen fann redan tidigt på året att prostitutionsgruppen i den tidigare organisationen haft mycket stor frihet att själv utforma regler och rutiner för arbetets bedrivande och att detta i vissa fall fått negativa konsekvenser. Det gällde bland annat arbetstider, schemaläggning, beslut om ledigheter, deltagande i utbildning och externa konferenser, inköpsrutiner m.m. Efter ett möte 1997-04-21 tillsatte jag en arbetsgrupp för att tillsammans med prostitutionsgruppen se över enhetens administrativa rutiner (se bifogade **Beslut rörande vuxenuppsökarenheten**, bilaga 2). Under våren hade jag också ett särskilt möte med en av anmälarna, Inger Lantz, som då var tjänstledig och arbetade i ett projekt kring information om prostitution till bl a Stockholms skolor och stadsdelsnämnder (projektet finansierades av Folkhälsoinstitutet). Vid detta möte (minnesanteckningar fördes inte) begärde jag att få en redovisning av projektet och en strukturerad plan över hur den återstående projektiden fram till december skulle användas. Jag minns också att jag framförde att jag önskade mindre av allmän opinionsbildning ("utrikespolitik") om prostitutionen och mer av konkret information till projektets målgrupper.

Sommaren 1997

Den 3 juli var Inger Lantz enligt JO-anmälan inbjuden till bitr. arbetsmarknadsminister Ulrika Messing. Till detta möte färdigställde prostitutionsgruppen diskussionsunderlaget: **Det går inte att förändra en kvinnas inre situation, om man inte förstår hennes yttre villkor** (bilaga 1 till anmälan). Detta papper sändes efter besöket hos Messing till mig med internposten. Eftersom jag var på semester upptäckte jag papperet först någon gång i augusti och fäste ingen särskild uppmärksamhet vid det utan la det åt sidan för ev. senare läsning.

Augusti 1997

Stockholms politiker har uppdragit åt ref att utarbeta förslag till ett socialt program för prostituerade kvinnor i Stockholm. Den 27 augusti 1997 anordnade förvaltningen en konferens med deltagande av politiker och inbjudna från frivilliga organisationer och samverkande myndigheter. Konferensen syftade till att utgöra en avstamp för arbetet med det sociala programmet. Vid grupparbetena under konferensen delade prostitutionsgruppen ut PM:en **Det går inte att förstå**. Detta kom helt överraskande för konferensledningen. Jag blev mycket upprörd över detta handlingsätt, vilket tydligt

framgår av min skrivelse 1997-09-08 (bilaga 3). Jag kallade Inger Lantz och de tre från prostitutionsgruppen som var närvarande vid konferensen till möten för att de skulle få redogöra för sin syn på det inträffade. 1999/2000:JO1

Hösten 1997

Mötena genomfördes och minnesanteckningar fördes och justerades av mig och en facklig företrädare. JO-anmälaren Marianne Westin Samba var själv inte närvarande vid konferensen den 27 augusti men begärde att också få höras, vilket beviljades. Minnesanteckningarna från dessa möten bifogas (bilagorna 4–8). Observera särskilt att i minnesanteckningen från mötet med Inger Lantz berörs det ovan nämnda mötet och ”överenskommelsen” om den externa opinionsbildningen (”utrikespolitiken”). Dessutom bör påpekas att redan vid detta tillfälle säger personaldirektören Ulf Montenius att ordningsregler i form av en skriftlig erinran om vilka regler som gäller inte är detsamma som en skriftlig varning (minnesanteckningen sid. 4).

När minnesanteckningarna färdigställts och justerats skickade jag dem till stadens juridiska avdelning för hjälp med bedömning om det kunde bli aktuellt med någon form av disciplinär åtgärd. Jag fick rådet att utfärda **Allmänna åligganden och ordningsregler i tjänsten för anställda inom vuxenuppsökarenheten vid Resursförvaltningen för skola och socialtjänst, Stockholms stad**. Till rådet bifogades ett förslag till formulering (bilaga 9). Jag följde juristernas råd och förvaltningen bad de anställda vid vuxenuppsökarenheten att underteckna ordningsreglerna. Så skedde, men Inger Lantz nekade att skriva på.

December 1997

En tid senare uppmärksammade några massmedia ordningsföreskrifterna och menade att de var ett uttryck för brott mot den grundlagsfästa yttrande- och meddelarfriheten (se t ex bifogade klipp från Metro 10 december 1997, bilaga 10). Under några hektiska dagar i december diskuterades yttrandefriheten intensivt i tidningar, radio och TV. Det gick så långt att några av Stockholms ledande politiker gick ut med ett pressmeddelande och deklarerade att yttrandefriheten för anställda i Stockholms stad gäller oinskränkt! (bilaga 11).

Med anledning av den uppmärksamhet frågan fick och att ordningsreglerna kommit att stå som ett angrepp (munkavle) mot personalens yttrandefrihet kallade jag till ett nytt möte och rev sönder de undertecknade ordningsreglerna. I protokollet från detta möte redogjorde jag ensidigt för vilka regler som skulle gälla (bilaga 12).

Enligt min bedömning hade massmediauppmärksamheten haft en skadlig inverkan på det goda samarbete och förtroendefulla klimat som normalt råder i ref mellan ledning och övrig personal. Jag informerade därför samtliga borgarråd, ReNs ledamöter och ersättare, chefer inom ref och stadens stadsdelsdirektörer om min syn på saken (bilaga 13). Informationsbladet ReN-Referat (bilaga 14) delas ut till alla anställda i förvaltningen och är förmodligen det som åsyftas i anmälan när anmälarna ansett sig fått schavottera internt inför medarbetare i ref.

Två ledamöter i nämnden anförde i ett särskilt uttalande följande.

Det får inte råda några som helst tvivel om att yttrande- och meddelarfrihet gäller för anställda i Stockholms stad. Det framgår mycket klart av det personalpolitiska programmet att de anställda ska ha full och självklar rätt att kontakta och uttala sig för medier.

Det är självklart inte omdömesgillt av enskilda tjänstemän att på stadens brevpapper offentligt delge sina personliga uppfattningar. Men det får heller inte förekomma försök att få anställda att skriva under särskilda ordningsregler som skulle kunna uppfattas som ett försök att begränsa den grund-

lagsfästa yttrande- och meddelarfriheten. Att så skedde i resursförvaltningen 1999/2000:JO1 är mycket olyckligt.

JO tog del av den skrivelse av den 8 september 1997 som Ulf Andersson tillställde bl.a. Inger Lantz och Helena Carlsson med anledning av händelserna på konferensen. JO hade vidare tillgång till protokoll från de enskilda samtal som hölls med Helena Carlsson, Inger Lantz och Marianne Westin Samba under hösten 1997 och från mötet den 15 december 1997 samt till den information som Ulf Andersson lämnat till övrig personal vid förvaltningen i ReN-referat. JO tog också del av det aktuella diskussionsunderlaget.

Helena Carlsson, Inger Lantz och Marianne Westin Samba kommenterade remissvaret.

I beslut den 26 mars 1999 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Rättslig reglering

I 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) stadgas att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Begränsning av yttrandefriheten får enligt 2 kap. 12 § RF ske genom lag. Någon sådan begränsning är dock inte aktuell i förevarande fall.

Lagregleringen ger offentligt anställda samma skydd som andra medborgare. En offentligt anställd kan som alla andra ge uttryck för sin uppfattning, även rörande den egna myndighetens verksamhet. Den som är anställd i allmän tjänst har således rätt att fritt uttala sig om sådana förhållanden på sin arbetsplats som han anser bör komma till allmänhetens kännedom. Det finns emellertid regler i sekretesslagen (1980:100) som begränsar den offentligt anställdes rätt att yttra sig om vad han fått veta i samband med sin tjänst. Dessa regler saknar dock intresse här.

Det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen anger är ett skydd gentemot "det allmänna". Detta innefattar t.ex. kommunernas valda församlingar och förvaltningsorgan. Skyddet innebär att en myndighet inte får ingripa vare sig formellt eller informellt mot en tjänsteman hos myndigheten för att han eller hon använt sig av sin grundlagsskyddade rätt att yttra sig i massmedia eller på annat sätt ge uttryck för sin uppfattning. En myndighet får inte heller försöka motarbeta att den anställde använder sig av sina rättigheter. En arbetsgivare kan således inte genom generella uttalanden eller genom kritik i enskilda fall söka påverka arbetstagaren i fråga om det sätt på vilket yttrandefriheten används. Detta gäller även i de fall en myndighet anser att lämnade uppgifter är felaktiga. Myndigheten är i stället hänvisad till att på lämpligt sätt bemöta och rätta sådana uppgifter.

Synpunkter på resursförvaltningens åtgärder

Den meningsyttring som har manifesterats i det s.k. diskussionsunderlaget ligger i och för sig inom ramen för den i regeringsformen garanterade yttrandefriheten. Jag ser dock inget anmärkningsvärt i att förvaltningen reagerade

mot att meningsyttringen kom till uttryck på ett sådant sätt att en utomstående kan ha uppfattat den som förvaltningens officiella ståndpunkt eller att diskussionsunderlaget i vart fall var sanktionerat av förvaltningen.

Den fråga som främst blir föremål för min uppmärksamhet är om och i så fall i vad mån de åtgärder som förvaltningen vidtagit mot bl.a. Helena Carlsson, Inger Lantz och Marianne Westin Samba har inneburit en kränkning av deras yttrandefrihet. Såvitt kan utläsas av remissvaret anser Resursnämnden inte att någon sådan kränkning ägt rum.

Förvaltningens inledande åtgärd har varit att i en skarpt formulerad skrivelse kalla de berörda tjänstemännen till enskilda samtal med anledning av det inträffade.

Invändningar kan inte sällan riktas mot att arbetsgivaren kallar den anställde till sådana samtal och JO har i flera beslut varit kritisk till detta förfaringsätt (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1994/95 s. 521 och 527 samt 1995/96 s. 447). Myndighetens avsikt med samtalen kan visserligen många gånger vara legitimt, och jag har inte något att invända mot att en myndighet på så sätt erinrar den anställde om att arbetstiden och den av arbetsgivaren tillhandahållna utrustningen inte får användas för privata ändamål. Det finns enligt min mening inte heller något att invända mot att arbetsgivaren påtalar vikten av att den anställde, vid utnyttjandet av yttrandefriheten, tydligt klargör att det är fråga om privata ställningstaganden och att det som framförs inte är myndighetens officiella ståndpunkt.

Det avgörande för bedömningen av om myndigheten bör ha enskilda samtal torde dock vara hur den anställde uppfattar saken, under förutsättning naturligtvis att det i någon mån finns sakliga skäl härför. I förevarande fall framgår med all tydlighet såväl av innehållet i kallelsen till samtalen som av protokollen över de genomförda samtalen att arbetsgivarens avsikt sträckte sig längre än att enbart erinra de berörda om betydelsen av att göra skillnad på personliga meningsyttranden och sådana som sker i verksamhetens namn. Enligt min mening tyder formuleringarna på att förvaltningens avsikt varit att utdela reprimander och att den ansett sig oförhindrad både att kritisera Helena Carlsson, Inger Lantz och Marianne Westin Samba för sakinnehållet i dokumentet och att ifrågasätta deras lojalitet mot arbetsgivaren.

JO har i tidigare uttalanden varit kritisk till att den anställdes lojalitet mot sin arbetsgivare ifrågasätts i situationer som denna. JO Norell Söderblom har i ett beslut uttalat följande: ”Att bedöma de uttalanden en tjänsteman gör i kraft av sin yttrandefrihet med utgångspunkt i frågan om hans lojalitet inför arbetsuppgifterna, innefattar enligt min mening en otillbörlig påverkan. Det ankommer inte på en ledningsgrupp/arbetsgivare att göra värderande uttalanden beträffande den som tar yttrandefriheten i anspråk.” (JO:s ämbetsberättelse 1992/93 s. 586, jfr även JO:s ämbetsberättelse 1993/94 s. 493.)

Jag har förståelse för att det från förvaltningens sida förelåg ett behov av att bemöta de uppgifter som den ansåg var felaktiga i dokumentet samt att klargöra att de åsikter som kom till uttryck däri inte var förvaltningens officiella uppfattning och att dokumentet inte heller hade sanktionerats av företrädare för förvaltningen. Som jag framhållit tidigare är dock en arbetsgivare i sådant fall hänvisad till att tillrättalägga felaktigheter och vilseledande uppgifter på annat sätt än genom att kritisera personal som utnyttjat

sin yttrandefrihet. De enskilda samtalen, särskilt med beaktande av att de delvis synes ha varit regelrätta uppläxningar, innebär enligt min mening att förvaltningen på ett icke tillåtet sätt ingripit mot de berörda för att de utnyttjat sin grundlagsskyddade yttrandefrihet. Detta är självfallet mycket allvarligt.

Förvaltningens därefter följande åtgärd var att utforma ordningsregler som skulle undertecknas av all personal vid vuxenuppsökarenheten. JO har i tidigare beslut haft att ta ställning till lagligheten av sådana föreskrifter och har därvid uttalat följande (se JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 454). ”Det kan inte föranleda kritik att en offentlig arbetsgivare bestämmer vad som skall vara myndighetens officiella ståndpunkt i olika frågor som hänger samman med verksamheten och därför utfärdar föreskrifter eller på annat sätt bestämmer om vem som får uttala sig eller vad som får sägas *på myndighetens* vägnar i en fråga. Det är emellertid av utomordentligt stor vikt att en myndighets reglering av frågor av detta slag utformas så, att det klart framgår att det inte handlar om något försök att påverka de anställda eller ledamöter i myndighetens styrelse när det gäller deras rätt att i kraft av sin yttrandefrihet ge uttryck åt sina *privata* åsikter.” JO fann i det ärendet inte anledning att rikta någon kritik mot de ifrågasatta föreskrifterna med hänsyn till att myndigheten i dessa klart och tydligt skilt mellan de befogenhetsinskränkningar som gäller i personalens tjänsteutövning och vad de har rätt att göra som privatpersoner.

Jag anser av samma skäl att det inte finns fog för att kritisera förvaltningen för utformningen av ordningsföreskrifterna, eftersom man däri klart angav att reglerna endast var tillämpliga i de fall informationslämnande skedde i verksamhetens namn och att de inte innebar någon inskränkning av den grundlagsenliga yttrandefriheten.

Jag finner i detta sammanhang emellertid anledning att starkt ifrågasätta det lämpliga i att uppmana någon att, vid äventyr av disciplinära åtgärder, underteckna ordningsregler av ifrågavarande slag. Eftersom frågan om undertecknande av ordningsreglerna numera saknar betydelse och då JO normalt är återhållsam med att uttala sig i frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare finner jag dock inte anledning att gå vidare i frågan.

Jag vill avslutningsvis uppehålla mig något vid de uttalanden som Ulf Andersson gjort i bl.a. informationsbladet ReN-refererat. Som jag tidigare framhållit är en arbetsgivare huvudsakligen hänvisad till att via befintliga informationskanaler eller på annat lämpligt sätt bemöta och rätta eventuella felaktigheter som framförts av de anställda då de utnyttjat sin yttrandefrihet. Det är självfallet av stor vikt att en myndighet i sådana fall vinnlägger sig om att tillse att den information som lämnas är korrekt. Detta gäller även när myndighetens informationslämnande sker för att, såsom skett här, redogöra för vad som faktiskt ägt rum i ärendet. Genom Ulf Anderssons formuleringar bibringas läsaren lätt den uppfattningen att spridandet av diskussionsunderlaget ägt rum efter det att Ulf Andersson hållit allvarliga samtal med de berörda om vilka regler som gäller. Även om detta inte varit Ulf Anderssons

avsikt är det inträffade olyckligt och jag finner anledning att kritisera Ulf 1999/2000:JO1
Andersson även i detta avseende. Jag förutsätter att nämnden vidtar möjliga
åtgärder för att informera om sakförhållandena på ett korrekt sätt.

Med den delvis allvarliga kritik som innefattas i det anförda avslutas
ärendet.

Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän

1999/2000:JO1
Bilaga 1

utfärdad den 13 november 1986, ändrad senast den 8 april 1999 genom SFS 1999:204, som träder i kraft den 1 januari 2000.

Enligt riksdagens beslut föreskrivs följande.

Uppgifter

1 § Riksdagens ombudsmän är enligt 8 kap. 10 § riksdagsordningen fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän. Härutöver kan finnas en eller flera ställföreträdande ombudsmän.

Chefsjustitieombudsmannen och justitieombudsmännen har i den omfattning som anges i 2 § tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.

2 § Under ombudsmännens tillsyn står

1. statliga och kommunala myndigheter,
2. tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter,
3. annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet,
4. tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande.

I fråga om befattningshavare vid försvarsmakten omfattar tillsynen dock endast befäl av lägst fänriks grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning.

Ombudsmännens tillsyn omfattar ej

1. riksdagens ledamöter,
2. riksdagens förvaltningsstyrelse, riksdagens valprövningsnämnd, riksdagens besvärnämnd eller kammarsekreteraren,
3. riksbanksfullmäktige samt ledamöter av direktionen i Riksbanken, utom såvitt avser deltagande i utövning av Riksbankens beslutanderätt enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering,
4. regeringen eller statsråd,
5. justitiekanslern samt
6. ledamöter av beslutande kommunala församlingar.

Ombudsmännen står ej under tillsyn av varandra. Med befattningshavare förstås i denna lag, om inte annat framgår av sammanhanget, person som står under ombudsmännens tillsyn.

3 § Ombudsmännen skall särskilt tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttagit regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter ej träds för när i den offentliga verksamheten.

Vid tillsyn över kommunala myndigheter skall ombudsman beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

4 § Ombudsmännen skall verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. Uppkommer under tillsynsverksamheten anledning att väcka fråga om författningsändring eller annan åtgärd från statens sida, får ombudsman göra framställning i ämnet till riksdagen eller regeringen.

Justitieombudsman skall samråda med chefsjustitieombudsmannen innan han gör framställning enligt första stycket.

5 § Ombudsmännens tillsyn bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar, som ombudsmännen finner påkallade.

Justitieombudsman skall samråda med chefsjustitieombudsmannen om inspektioner och andra undersökningar, som han avser att genomföra.

6 § Ombudsman avgör ärende genom beslut, vari han får uttala sig om huruvida åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. Ombudsman får även göra sådana uttalanden som avser att främja enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.

Ombudsman får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget har begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott. Ger utredningen i ärende ombudsman anledning anta att sådan brottslig gärning begåtts, tillämpas vad som föreskrivs i lag om förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt i fråga om brott under allmänt åtal. I mål som har väckts vid tingsrätt bör talan fullföljas till Högsta domstolen endast om synnerliga skäl föranleder det.

Om befattningshavare genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget gjort sig skyldig till fel, som kan beivras genom disciplinärt förfarande, får ombudsman göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd. Om den som är legitimerad eller annars behörig att utöva yrke inom hälso- och sjukvården, tandvården eller detaljhandeln med läkemedel eller yrke som veterinär har varit grovt oskicklig vid utövningen av sitt yrke eller på annat sätt visat sig uppenbart olämplig att utöva detta, får ombudsman göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om återkallelse av legitimationen eller behörigheten. Motsvarande anmälan får göras i fråga om begränsning av sådan legitimerad yrkesutövares behörighet, om denne har missbrukat sin behörighet på något annat sätt. Om den som är legitimerad yrkesutövare inom hälso- och sjukvården, tandvården eller detaljhandeln med läkemedel varit oskicklig vid utövning av sitt yrke eller på annat sätt visat sig olämplig att utöva yrket, får ombudsman göra anmälan i fråga om provotid till den som har befogenhet att besluta därom.

Anser ombudsman det vara påkallat att befattningshavare avskedas eller avstängs från sin tjänst på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförseelse, får han göra anmälan härom till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd.

När ombudsman har gjort anmälan i ett sådant ärende som avses i tredje eller fjärde stycket skall han i ärendet få tillfälle att komplettera egen utredning och att yttra sig över utredning som har tillförts ärendet av någon

annan samt att närvara, om muntligt förhör hålls. Vad som nu sagts gäller dock inte ärenden om avstängning.

1999/2000:JO1
Bilaga 1

7 § Har myndighet meddelat beslut mot befattningshavare i ärende om tillämpningen av särskilda bestämmelser för tjänstemän i lag eller annan författning om disciplinansvar eller om avskedande eller avstängning från tjänsten på grund av brottslig gärning eller tjänsteförseelse, får ombudsman föra talan vid domstol om ändring i beslutet. Detsamma gäller i fråga om myndighets beslut i ärende om disciplinansvar mot den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen eller är veterinär, krigsman eller disciplinansvarig enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. samt i fråga om myndighets beslut i ärende om prøvotid eller sådan behörighetsfråga som avses i 6 § tredje stycket. Närmare bestämmelser om sådan talan meddelas i lag eller annan författning.

Har befattningshavare enligt vad därom är föreskrivet sökt ändring vid domstol i beslut som avses i första stycket och har beslutet tillkommit efter anmälan av ombudsman, företräder ombudsmannen det allmänna som befattningshavarens motpart i tvisten. Detsamma gäller, om ombudsmannen har sökt ändring i beslutet.

Vad i lag eller annan författning är föreskrivet om arbetsgivare skall i fråga om tvister som avses i denna paragraf äga motsvarande tillämpning på ombudsman. Bestämmelserna i 4 kap. 7 § och 5 kap. 1 § första stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister skall dock ej tillämpas i fråga om tvist i vilken ombudsman för talan.

8 § Ombudsman bör ej ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte finns särskilda skäl för ett ingripande.

9 § Om ombudsmans befogenhet att väcka åtal mot ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten samt talan om skiljande eller avstängning av sådan ledamot från tjänsten eller skyldighet för ledamot att undergå läkarundersökning föreskrivs i regeringsformen.

10 § Ombudsman är skyldig att väcka och utföra åtal som konstitutionsutskottet enligt 12 kap. 3 § regeringsformen har beslutat mot statsråd samt åtal som riksdagsutskott enligt vad som är föreskrivet har beslutat mot befattningshavare hos riksdagen eller dess organ, dock ej åtal mot ombudsman.

Ombudsman är även skyldig att biträda utskott med förundersökningen mot befattningshavare som nämns i första stycket.

11 § Ombudsmännen skall årligen senast den 15 november tillstålla riksdagen en tryckt ämbetsberättelse avseende tiden den 1 juli närmast föregående år–den 30 juni innevarande år. Berättelsen skall innehålla redogörelse för de åtgärder som vidtagits med stöd av 4 § första stycket och 6 § andra–fjärde styckena och 7 § samt för andra viktigare beslut som ombudsmännen har meddelat. Berättelsen skall även uppta en översikt över verksamheten i övrigt.

Organisation

1999/2000:JO1
Bilaga 1

12 § / *Upphör att gälla 2000-01-01/* Enligt 8 kap. 10 § riksdagsordningen är chefsjustitieombudsmannen administrativ chef och bestämmer inriktningen i stort av verksamheten. Han skall i arbetsordning meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och fördelningen av ärendena mellan ombudsmännen.

12 § / *Träder i kraft 2000-01-01/* Enligt 8 kap. 10 § riksdagsordningen är chefsjustitieombudsmannen administrativ chef och bestämmer inriktningen i stort av verksamheten. Han skall i arbetsordning meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och fördelningen av ärendena mellan ombudsmännen.

Chefsjustitieombudsmannen svarar för att intern revision av myndigheten sker.

13 § För verksamheten skall finnas en expedition (ombudsmannaexpeditionen). Vid denna är anställda en kanslichef samt byråchefer och övriga tjänstemän enligt personalförteckning. I mån av behov och tillgång på medel får chefsjustitieombudsmannen anlita annan personal samt experter och sakkunniga. Chefsjustitieombudsmannen bestämmer om personalens tjänstgöring.

Kanslichefen skall under chefsjustitieombudsmannen leda arbetet inom ombudsmannaexpeditionen och i övrigt lämna ombudsmännen erforderligt biträde.

14 § För arbetet inom ombudsmannaexpeditionen meddelar chefsjustitieombudsmannen de råd och anvisningar som behövs utöver denna instruktion och vad som föreskrivs i arbetsordningen.

Chefsjustitieombudsmannen skall samråda med konstitutionsutskottet i organisationsfrågor av större vikt.

Innan justitieombudsman påkallar samråd med konstitutionsutskottet skall han ha samrått med chefsjustitieombudsmannen.

15 § Chefsjustitieombudsmannen får oberoende av vad som följer av arbetsordning genom särskilt beslut föreskriva att visst ärende eller grupp av ärenden skall hänskjutas till honom eller någon av de andra ombudsmännen.

Chefsjustitieombudsmannen får vidare i arbetsordning eller genom särskilt beslut bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidtaga åtgärd för ärendes beredande, tjänsteman att verkställa inspektion, dock utan rätt att därvid framställa anmärkning eller göra annat uttalande på ombudsmans vägnar, samt kanslichef att besluta i administrativa frågor, dock ej om anställande av byråchef.

Chefsjustitieombudsmannen beslutar om ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring som ombudsman. Ställföreträdande ombudsman får tas i anspråk för tjänstgöring om någon ombudsman på grund av en längre tids sjukdom blir förhindrad att utöva sin tjänst eller det av annat särskilt skäl föreligger behov av ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring.

16 § När chefsjustitieombudsmannen har semester eller är hindrad att utöva sin tjänst skall den av de andra ombudsmännen som varit ombudsman längst

tid tjänstgöra i hans ställe. Om två eller flera varit ombudsmän lika länge, har den äldste av dem företräde.

1999/2000:JO1
Bilaga 1

Om klagomål

17 § Klagomål bör anföras skriftligen. I klagoskriften bör anges den myndighet som klagomålet vänder sig mot, den åtgärd som klagomålet avser, tidpunkten för åtgärden samt klagandens namn och adress. Innehar klaganden handling, som är av betydelse för ärendets utredande och bedömande, bör den bifogas.

Den som är berövad sin frihet får sända skrift till ombudsmännen utan hinder av de inskränkningar i rätten att sända brev och andra handlingar som gäller för honom.

På klagandens begäran skall på expeditionen utfärdas bevis att hans klagoskrift inkommit dit.

Allmänna bestämmelser om handläggningen

18 § Om ett ärende är av sådan beskaffenhet att det lämpligen kan utredas och prövas av någon annan myndighet än ombudsmännen och om myndigheten inte tidigare har prövat saken, får ombudsman överlämna ärendet till denna myndighet för handläggning. Endast ärende som väckts genom klagomål får överlämnas till Justitiekanslern och endast efter överenskommelse med denne.

Om ett klagomål avser en befattningshavare som är advokat och frågan som väckts genom klagomålet är sådan, att den enligt 8 kap. 7 § fjärde stycket rättegångsbalken kan prövas av något organ inom advokatsamfundet, får ombudsman överlämna klagomålet till samfundet för handläggning.

19 § Ombudsman bör skyndsamt lämna klaganden besked om huruvida klagomålet avvisas, avskrivs från handläggning, överlämnas till annan enligt 18 § eller upptas till utredning.

20 § Ombudsman bör ej till utredning uppta förhållanden, som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om ej särskilda skäl föreligger.

21 § Ombudsman skall verkställa de utredningsåtgärder som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden.

När ombudsman enligt regeringsformens föreskrifter begär upplysningar och yttranden i andra ärenden än dem där han har beslutat att inleda förundersökning, får han förelägga vite om högst 10 000 kronor. Ombudsman får utdöma försuttet vite.

Kan det misstänkas att befattningshavare som omfattas av bestämmelserna om disciplinansvar i lagen (1994:260) om offentlig anställning har gjort sig skyldig till tjänsteförseelse, för vilken disciplinpåföljd bör åläggas, och kan det befaras att en skriftlig underrättelse enligt 17 § nämnda lag inte kan tillställas honom inom två år efter förseelsen, får ombudsman utfärda motsvarande underrättelse. Vad som nu har sagts gäller även för den som

omfattas av bestämmelser om disciplinansvar och om motsvarande under- rättelse i någon annan författning.

När ombudsman är närvarande vid domstols eller myndighets överlägg- ningar har han ej rätt att yttra sin mening.

22 § Ombudsman får uppdra åt annan att leda förundersökning som han har beslutat och att väcka och utföra åtal som han har beslutat, om inte åtgärden avser ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten.

Beslut att överklaga dom eller beslut till högre rätt får inte fattas av annan än ombudsman.

I fall som avses i 7 § får ombudsman förordna tjänsteman vid ombuds- mannaexpeditionen att föra talan på ombudsmannens vägnar.

I ärende som avses i 6 § tredje eller fjärde stycket får ombudsman bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidta behövliga handläggningsåtgärder.

23 § Ärende avgörs efter föredragning, som ankommer på tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen eller särskilt utsedd föredragande. Beslut att avvisa ärende eller avskryva 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, pro- tokoll och registratur för den tid berättelsen avser lämnas till konstitutions- utskottet.

26 § Ombudsmannaexpeditionen skall hållas öppen för allmänheten under tid som chefsjustitieombudsmannen bestämmer.

27 § Expedition skall utfärdas utan avgift om ej särskild anledning föranleder till annat. Skall avgift utgå skall den bestämmas med ledning av de regler som gäller för statliga myndigheter i allmänhet.

Avgiftsbeslut får ej överklagas.

28 § Chefsjustitieombudsmannen tillsätter tjänster vid ombudsmannaexpedit- ionen 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 1999/2000:JO1
tjänsteman vid expeditionen, föreskrivs i lagen (1989:186) om överklagande Bilaga 1
av administrativa beslut av Riksdagens förvaltningskontor och myndigheter.

Arbetsordning för riksdagens ombudsmannaexpedition

1999/2000:JO1

Fastställd den 19 mars 1993 att gälla tills vidare; med ändringar t.o.m. den 30 juni 1999.

Bilaga 2

§ 1

Justitieombudsmännens tillsyn är uppdelad i fyra ansvarsområden. Vad varje ansvarsområde omfattar framgår av *bilaga* till denna arbetsordning.

Ombudsmännen har följande ansvarsområden:

ChefsJO Claes Eklundh	Ansvarsområde 1
JO Jan Pennlöv	Ansvarsområde 2
JO Kerstin André	Ansvarsområde 3
Vakant /Stf JO Leif Ekberg/	Ansvarsområde 4

Ombudsmännen tar inom sina respektive ansvarsområden de initiativ som de finner påkallade. Justitieombudsmännen skall samråda med chefsjustitieombudsmannen i fråga om inspektioner och andra undersökningar som de avser att genomföra. Ombudsmännen samråder även i övrigt i den utsträckning som befinns erforderlig.

§ 2

Ett ärende som berör mer än ett ansvarsområde handläggs av den ombudsman till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen hör. I tveksamma fall bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som skall handlägga ärendet. Har ärenden som tillhör olika ansvarsområden nära samband med varandra, bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som skall handlägga ärendena. Om en justitieombudsman på grund av jäv eller av annan anledning inte kan handlägga ett ärende som hör till hans eller hennes ansvarsområde, bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som skall överta ärendet.

Om befogenhet för chefsjustitieombudsmannen att bestämma att ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden skall hänskjutas till honom eller någon annan justitieombudsman oberoende av fastställda ansvarsområden föreskrivs i 15 § första stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (instruktionen).

§ 3

När chefsjustitieombudsmannen är förhindrad att utöva sin tjänst på grund av sjukdom, semester eller någon annan omständighet inträder i hans ställe den justitieombudsman som anges i 16 § första stycket instruktionen. Vid ledighet för en ombudsman förestås dennes ansvarsområde av chefsjustitieombudsmannen eller den ombudsman som chefsjustitieombudsmannen utser.

§ 4

1999/2000:JO1
Bilaga 2

För beredning av klagov- och initiativärenden samt lagstiftningsremisser biträds ombudsmännen av en kanslichef, byråchefer, avdelningsdirektörer, områdesansvariga föredragande samt föredragande med tidsbegränsad anställning. För byråcheferna fastställer chefsjustitieombudsmannen sakområden.

Hos varje ombudsman finns inrättat ett ärendekansli.

Chefsjustitieombudsmannen biträds också av en administrativ enhet samt annan personal för särskilda uppgifter i den omfattning han bestämmer. I den administrativa enheten ingår personal för biträde med ekonomi- och personaladministrativa ärenden, intendenturfrågor och registrering samt expeditionsassistenter och lokalvårdare.

Inom ombudsmannaexpeditionen finns även ett bibliotek.

Arbetsuppgifterna för personalen inom ärendekanslierna och administrativa enheten samt för biblioteksansvarig tjänsteman framgår av särskilda beskrivningar.

§ 5

Kanslichefen utför särskilda utredningar efter beslut av chefsjustitieombudsmannen, bereder ärenden som tilldelas honom och biträder ombudsmännen i övrigt enligt chefsjustitieombudsmannens bestämmande.

Den administrativa enheten är underställd kanslichefen. Denne är vidare data-, arkiv- och utbildningsansvarig samt ansvarig för expeditionens lokaler och inventarier.

Kanslichefen får i de ärenden som handläggs av honom besluta om remisser och annat utredningsförfarande. Han får också på uppdrag av en ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som åsyftas i 6 § första stycket instruktionen.

Kanslichefen får vidare

- besluta i samtliga personalfrågor (anställningar, entlediganden etc.) beträffande ombudsmannaexpeditionens personal, dock inte om
 1. skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden om det inte är fråga om provanställning
 2. disciplinansvar
 3. åtalsanmälan
 4. avstängning eller läkarundersökning
 5. anställning och entledigande av byråchefer samt områdesansvariga föredragande
- företräda Riksdagens ombudsmän i förhandlingar med personalorganisationerna med tillämpning av samtliga gällande avtal och andra bestämmelser för riksdagen och dess verk
- besluta om semester och tjänstledighet för personalen vid ombudsmannaexpeditionen, dock ej för sig själv; ansökningar om tjänstledighet för längre tid än en månad skall dock överlämnas till chefsjustitieombudsmannen för beslut
- förordna vikarie för personal som beviljats semester eller tjänstledighet

- attestera fakturor och utbetalningsorder, bokföringsorder m.m. i det statliga redovisningssystemet
- inventera kontantkassa
- underteckna tjänstgöringsuppgifter, anställningsbevis och tjänstekort
- besluta om utanordningar till extra föredragande och andra uppdragstagare
- kvittera ut rekommenderad post till ombudsmannaexpeditionen
- ombesörja månads- och årsstatistik.

§ 6

Byråcheferna skall var och en inom sitt sakområde i samråd med berörda ombudsmän fördela ärendena på föredragande. De får vidare besluta om remisser och annat utredningsförfarande, handlägga frågor rörande efterskrifter i avgjorda ärenden samt på uppdrag av vederbörande ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som åsyftas i 6 § första stycket instruktionen.

Byråcheferna skall – förutom att bereda egna ärenden – se till att ärendena blir handlagda på ett tillfredsställande sätt och med den skyndsamhet som krävs. De har också ansvar för redigeringen av referat och notiser som skall publiceras i JO:s ämbetsberättelse.

Om ett ärende är av större vikt bör det handläggas av en byråchef.

§ 7

Föredragandena får i de ärenden de tilldelats inhämta underhandsupplysningar, infordra de handlingar som kan finnas rörande saken samt överlämna handlingar till klaganden för yttrande. De får även, efter särskilt bemyndigande av vederbörande ombudsman, handlägga frågor rörande efterskrifter i avgjorda ärenden. Områdesansvariga föredragande får därutöver efter särskilt bemyndigande av vederbörande justitieombudsman besluta om remisser och annat utredningsförfarande samt på uppdrag av vederbörande justitieombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som åsyftas i 6 § första stycket instruktionen.

Vid tilldelningen av ärenden skall hänsyn tas till de olika föredragandenas särskilda kunskaper och erfarenheter. En jämn arbetsfördelning mellan föredragandena skall eftersträvas. I den mån områdesansvarig föredragande finns inom ett sakområde bör denne handlägga ärenden av större vikt inom området.

Varje föredragande skall om möjligt ges tillfälle att handlägga för honom eller henne nya ärendetyper.

§ 8

En ombudsmans slutliga beslut skrivs ut i ett exemplar, som skall undertecknas av ombudsmannen och ingå i registraturet.

Utgående expeditioner framställs genom fotokopiering. En expedition skall alltid sändas till klaganden och, i förekommande fall, till myndigheter och tjänstemän som yttrat sig i ärendet eller som beslutet särskilt rör. En fotokopia av beslutet fogas till akten i ärendet.

Utgående expeditioner av beslut som inte avser ärendets avslutande 1999/2000:JO1
undertecknas av den som fattat beslutet eller av annan på uppdrag av den Bilaga 2
beslutande.

§ 9

För bibliotekets ledning finns en biblioteksnämnd, i vilken ingår en ombudsman, kanslichefen och biblioteksansvarig tjänsteman. Den ombudsman som skall ingå i nämnden utses av chefsjustitieombudsmannen.

Biblioteksnämnden beslutar i frågor om förvärv till biblioteket inom ramen för i JO:s internbudget anvisade medel samt har i övrigt överinseende över bibliotekets verksamhet.

§ 10

Personalen på registratorsexpeditionen biträder – utöver arbetsuppgifter enligt den särskilda arbetsbeskrivningen – med utlämnande av handlingar till myndigheter, massmedier och allmänhet och lämnar erforderliga upplysningar med ledning av uppgifter ur datoriserade register och databaser, registratur, protokoll samt övriga inom expeditionen tillgängliga handlingar.

§ 11

Fråga om utlämnande av allmän handling avgörs på myndighetens vägnar av den justitieombudsman, till vars ansvarsområde ärendet hör, eller av chefsjustitieombudsmannen.

§ 12

Säkerhets- och beredskapsfrågor handläggs under chefsjustitieombudsmannen av en befattningshavare inom ombudsmannaexpeditionen med särskilt uppdrag att vara säkerhetsansvarig.

§ 13

Ombudsmännen tar emot besök av allmänheten efter överenskommelse i varje särskilt fall.

§ 14

Registratorsexpeditionen hålls öppen för allmänheten måndag–fredag klockan 09.00–12.00 och klockan 13.00–15.00, om inte annat bestämts i särskilt fall.

Ansvarsområde 1

Allmänna domstolar, Arbetsdomstolen, arrendenämnder och hyresnämnder; Domstolsverket.

- Allmänna åklagare.
- Polisväsendet (dock ej utlänningsärenden).
- Ärenden rörande JO:s kompetensområde, skrifter med oklara yrkanden.

Ansvarsområde 2

1999/2000:JO1
Bilaga 2

Försvarsväsendet, vapenfri tjänst och övriga till Försvarsdepartementet hörande ärenden.

- Exekutionsväsendet.
- Kriminalvården.
- Inkomst- och förmögenhetsskatt, mervärdesskatt, skattekontroll, upp- börd.
- Punktskatter och prisregleringsavgifter, vägtrafikskatt, hundskatt, arvs- och gåvoskatt, expeditionsavgifter, tullväsendet, Finansinspektionen, folkbokföring (inkl. namnären den); övriga till Finansdepartementet hörande ärenden som ej tillhör annat ansvarsområde.
- Allmän försäkring (sjuk-, pensions-, föräldra- och arbetsskadeförsäkring, inkomstprövade förmåner, barnbidrag, bidragsförskott samt familjebidrag och andra värnpliktsförmåner).
- Förmyndarskapsärenden (överförmyndare och överförmyndarnämnder).

Ansvarsområde 3

Tillämpningen av socialtjänstlagen, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).

- Hälso- och sjukvård, tillämpningen av lagen om stöd och service åt vissa funktionshindrade, övrig omsorgsverksamhet; rättsmedicinska undersökningsväsendet, rättspsykiatriska undersökningsväsendet; tandvården, läkemedel.
- Övriga till Socialdepartementet hörande ärenden utom ärenden rörande allmän försäkring och övriga socialförsäkringar, hälsoskydd samt serveringstillstånd.
- Utbildningsväsendet och övriga till Utbildningsdepartementet hörande ärenden.

Ansvarsområde 4

Förvaltningsdomstolar.

- Rättshjälp, Brottsoffermyndigheten, allmänna advokatbyråer, nåde- ärenden; övriga till Justitiedepartementet hörande ärenden som ej tillhör annat ansvarsområde.
- Arbetsmarknaden, arbetslöshetsförsäkring och övriga till Arbets- marknadsdepartementet hörande ärenden, dock ej Arbetsdomstolen.
- Plan- och byggnadsväsendet, lantmäteri- och kartväsendet.
- Icke specialreglerad kommunalförvaltning.
- Kommunikationsväsendet (affärsverken, vägar, trafik, körkort) och övriga till Kommunikationsdepartementet hörande ärenden.
- Jord- och skogsbruk, jordförvärv, naturvård, miljö- och hälsoskydd, djurskydd, jakt, fiske, rennäring, veterinärväsendet, livsmedelskontroll samt övriga till Jordbruksdepartementet respektive Miljödepartementet hörande ärenden.

- Konsumentkydd, marknadsföring, pris- och konkurrensförhållanden inom näringslivet, prisreglering, aktiebolag, handelsbolag, firmaskydd, handelsregister, patent, varumärken, mönster och övriga till Närings- och handelsdepartementet hörande ärenden.
- Utlänningsärenden inklusive medborgarskapsfrågor och ärenden rörande invandrares integration.
- Räddningstjänst, ordningslagens tillämpning, lotterier och spel, serveringstillstånd, bilskrotning.
- Övriga vid länsstyrelser handlagda ärenden som ej tillhör ansvarsområde 2 eller 3.
- Bostadsväsendet (bostadsförsörjning, bostadsbidrag utanför socialförsäkringssystemets ram).
- Övriga till Inrikesdepartementet hörande områden.
- Svenska kyrkan, statsbidrag till trossamfund samt övriga till Kulturdepartementet hörande områden.
- Utrikesförvaltningen och övriga till Utrikesdepartementet hörande ärenden.
- Riksdagsförvaltningen, riksdagens verk, allmänna val.
- Övriga ärenden som inte är hänförliga till något av ansvarsområdena 1–3.

1999/2000:JO1
Bilaga 2

Personalärenden, ärenden angående tryckfrihet, yttrandefrihet, offentlighet och sekretess samt remisser från riksdagen och från Regeringskansliet fördelas på de ansvarsområden där de från saklig synpunkt hör hemma.

Personalorganisationen

1999/2000:JO1
Bilaga 3

Riksdagens ombudsmäns kansli

Kanslichefen Kjell Swanström

Byråchefen Sven Börjeson

Byråchefen Jörgen Buhre

Byråchefen Christer Sjöstedt

Byråchefen Lars Clevesköld (t.o.m. 26 juli 1998)

Byråchefen Albert Johnson

Byråchefen Carina Hedbom Blomkvist

Byråchefen Owe Hultin

Byråchefen Carl-Gustaf Tryblom

Byråchefen Timo Manninen

Byråchefen Elisabeth Hagelin (fr.o.m. 1 augusti 1998 t.o.m. 30 april 1999; föredragande t.o.m. 31 juli 1998)

Byråchefen Agneta Lundgren (fr.o.m. 1 maj 1999; föredragande t.o.m. 30 april 1999)

Områdesansvariga föredraganden Lia von Sivers

Avdelningsdirektören Lars Kinnander

Avdelningsdirektören Rolf Andersson

Avdelningsdirektören Ylva Fryklund

Som föredragande med heltidstjänstgöring har vidare under 1998/99 tjänstgjort: hovrättsassessorn Michaela Dráb (t.o.m. 10 januari 1999), hovrättsassessorn Erik Lindberg, kammaråklagaren Gunnar Jonasson, hovrättsassessorn Helén Törnqvist, hovrättsassessorn Eva Melander (fr.o.m. 1 februari 1999), jur. kand. Nils-Ove Äng (t.o.m. 1 augusti 1998), kammarrättsassessorn Eva Frånlund Althin (t.o.m. 11 oktober 1998), hovrättsassessorn Charlotte De Geer (t.o.m. 31 december 1998), hovrättsassessorn Hans Göran Åhgren (fr.o.m. 10 augusti 1998), kammarrättsassessorn Karin Nilsson Edin (fr.o.m. 10 augusti 1998), kammarrättsassessorn Dan Johansson (fr.o.m. 12 oktober 1998), hovrättsassessorn Irja Hed (fr.o.m. 1 januari 1999; tjl. fr.o.m. 7 juni 1999), kammarrättsassessorn Caroline Dyrefors (fr.o.m. 1 juni 1999), kammarrättsassessorn Minnaliisa Lundblad (fr.o.m. 15 juni 1999, vikariat), kammarrättsassessorn Annica Lindblom (t.o.m. 31 augusti 1998), kammarrättsassessorn Marianne von der Esch, hovrättsassessorn Anders Bergene (tjl. 11 januari–24 juni 1999), hovrättsassessorn Jakob Hedenmo (t.o.m. 31 augusti 1998), hovrättsassessorn Lars Vestergren, hovrättsassessorn Mari Heidenborg, hovrättsassessorn Nils-Erik Elfstadius (fr.o.m. 1 september 1998),

hovrättsassessorn Bertil Sundin (fr.o.m. 1 september 1998), hovrättsassessor Ulrika Åkerdahl (fr.o.m. 14 december 1998), hovrättsassessor Henrik Runesson (t.o.m. 31 augusti 1998), kammarrättsassessor Lennart Nilsson (t.o.m. 31 december 1998), hovrättsassessor Marianne Trägårdh, kammarrättsassessor Magnus Schultzberg (fr.o.m. 31 augusti 1998), hovrättsassessor Thomas Lindstam (fr.o.m. 31 augusti 1998), hovrättsassessor Anna-Lisa Stoican (fr.o.m. 5 oktober 1998) och kammarrättsassessor Pär Hemmingsson (fr.o.m. 17 januari 1999).

1999/2000:JO1
Bilaga 3

SAKREGISTER
till
justitieombudsmännens ämbetsberättelse
1999/2000

1999/2000:JO1
Bilaga 4

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1967–1975/76 finns fogat som bilaga 3 (s. 557) till ämbetsberättelsen 1975/76 och har även tryckts separat. I ingressen till detta register har lämnats upplysningar om register till tidigare ämbetsberättelser.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1976/77–1988/89 finns fogat som bilaga 4 (s. 437) till ämbetsberättelsen 1988/89.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1989/90–1993/94 finns fogat som bilaga 4 (s. 534) till ämbetsberättelsen 1993/94.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1994/95–1998/99 finns fogat som bilaga 4 (s. 564) till ämbetsberättelsen 1998/99.

Allmänna handlingar

Fråga om handling är allmän eller ej

- fråga om lämpligheten av att vid tillsättning av kommunal chefstjänst genom konsultmedverkan utfärda löfte om konfidentiell handläggning 99/00:403
- kritik mot Statens institut för regionalforskning för handläggningen av en framställan om att få ta del av en handling; bl.a. fråga om när en handling skall anses allmän 99/00:413

Fråga om utlämnande av allmän handling eller uppgifter därur

- fråga om utlämnande av handling kan ej prövas enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken när den som begärt att få ut handlingen avförts som misstänkt 99/00:392
- långsam handläggning inom försvarsmakten av begäran om att få ta del av allmänna handlingar 99/00:396
- kritik mot en skattemyndighet för långsam handläggning av en begäran om att få kopior av handlingar, bl.a. fråga om begäran grundats på tryckfrihetsförordningens eller förvaltningslagens bestämmelser 99/00:400
- skyndsamhetskrav beträffande uppgift som inte finns 99/00:381
- bristande kontroll 99/00:384
- allvarlig kritik mot Luleå tekniska universitet för handläggningen av en begäran om att få ta del av en allmän handling och för det sätt på vilket universitet handlagt JO:s remiss 99/00:356
- fråga om utlämnande av allmänna handlingar hos byggnadsnämnd 99/00:362
- kommunalt bolags skyldighet att expediera allmänna handlingar 99/00:405

- kritik mot kommunalt fastighetsbolag för handläggningen av en begäran att få ta del av allmänna handlingar 99/00:409
- 1999/2000:JO1
Bilaga 4

Anmälan

- kritik mot en länsstyrelse för att styrelsen vidtagit åtgärder med anledning av en anonym anmälan i ett körkortsärende 99/00:218

Arbetsmarknad

- kritik mot arbetsförmedlings tillämpning av urvalskriterier vid inskrivning av arbetssökande 99/00:206

Avgift

- barnomsorgsavgift; verkan av att den som är gift med men inte sammanbor med ett barns förälder inte har lämnat uppgift om sin inkomst 99/00:286
- kommunalt bolags skyldighet att expediera allmänna handlingar 99/00:405
- kritik mot en byggnadsnämnd som betraktat ett privat företags bestridande av kostnaderna för ett extra nämndsammanträde såsom uttagande av avgift enligt 11 kap. 5 § första stycket plan- och bygglagen (1987:10) 99/00:366

Beslag

- fråga om utformningen av polismyndighets uppdrag till Statens kriminaltekniska laboratorium avseende analys och förstöring av misstänkt narkotika 99/00:141

Beslut

- fråga om förvaltningsdomstols skyldighet att fatta ett formellt beslut med anledning av en begäran att få utskrifter av vittnesförhör 99/00:201
- fråga om omprövning av ett länsstyrelsebeslut angående tillstånd till jakt på mink då beslutet enligt föreskrift i jaktförordningen inte fick överklagas, m.m. 99/00:339
- kritik mot arbetsförmedlings tillämpning av urvalskriterier vid inskrivning av arbetssökande 99/00:206

Beslutsunderrättelse

- kritik mot en överförmyndarnämnd för underlåtenhet att underrätta den underårige om beslut om arvode till förmyndare 99/00:368
- fråga om delgivning av beslut då en kommunal nämnd har godtagit en advokat som ombud i ett ärende enligt miljöskyddslagen men inte krävt att han företedde fullmakt, m.m. 99/00:336
- fråga om länsrätt bort sakpröva ett överklagande av ett beslutsmeddelande 99/00:184

Brottmål

- bristfällig redovisning av bevisvärderingen i dom där den tilltalade dömts mot sitt nekande 99/00:55

1999/2000:JO1
Bilaga 4

Bygglov

- kritik mot byggnadsnämnd i fråga om kommunicering 99/00:362
- kritik mot byggnadsnämnd som låtit ett privat företag bestrida kostnaderna för ett extra nämndsammanträde 99/00:366

Byggnadsnämnd

- kritik mot byggnadsnämnd i fråga om kommunicering 99/00:362
- kritik mot byggnadsnämnd som låtit ett privat företag bestrida kostnaderna för ett extra nämndsammanträde 99/00:366

Delgivning

- med fåmansbolag under semestertid 99/00:164
- fråga om delgivning av beslut då en kommunal nämnd har godtagit en advokat som ombud i ett ärende enligt miljöskyddslagen men inte krävt att han företedde fullmakt, m.m. 99/00:336
- offentliggörande av namnuppgifter i kungörelsedelgivning rörande mål om bistånd enligt 6 g § socialtjänstlagen (1980:620) 99/00:191

Disciplinansvar

- för en närpolischef som hade fattat ett beslut om husrannsakan utan att ha behörighet till det 99/00:57
- för en rådman som utan laga stöd beslutat om fortsatt tvångsvård i ett mål enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård 99/00:193

Domare

- disciplinansvar för en rådman vid länsrätt som utan laga stöd beslutat om fortsatt tvångsvård i ett mål enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård 99/00:193

Domstol

- frågan om ett häktningsbeslut borde ha hävts när åtalet kom att avse andra brott än de som låg till grund för häktningen 99/00:32
- långsam handläggning av en fråga om rättegångshinder 99/00:44
- Domstolsverket har till samtliga kammar- och länsrätter distribuerat en vid Riksskatteverket upprättad promemoria med begäran om förtur av vissa mål 99/00:48
- en tingsrätts handläggning av ett tvistemål efter det att parterna hade förlikts 99/00:51
- bristfällig redovisning av bevisvärderingen i dom där den tilltalade dömts mot sitt nekande 99/00:55

- ett på JO:s initiativ upptaget ärende mot en länsrätt angående fråga om upprepade anstånd i ett mål rörande bistånd enligt socialtjänstlagen 99/00:199 1999/2000:JO1 Bilaga 4
- fråga angående offentliggörande av integritetskänsliga uppgifter i en dom, då muntlig förhandling hållits inom stängda dörrar 99/00:175
- fråga om handläggning i kammarrätt och Regeringsrätten av en begäran att få utskrifter av vittnesförhör 99/00:201
- fråga om länsrätt bort sakpröva ett överklagande av ett beslutsmeddelande 99/00:184
- fråga om en länsrätt bort ta upp en viss skrivelse som ett överklagande; även fråga om innehållet i en skrivelse från domstolen 99/00:188
- kritik mot en länsrätt för att muntlig förhandling hållits i ett mål enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) i parts utelämnande och utan att något offentligt biträde förordnats 99/00:180
- kritik mot kammarrätt för dröjsmål med handläggningen av ett inhibitionsyrkande 99/00:173
- på JO:s initiativ upptagen fråga om förutsättning förelegat att vidta själv rättelse med stöd av 32 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) 99/00:204

Domstolsverket

- Domstolsverket har till samtliga kammar- och länsrätter distribuerat en vid Riksskatteverket upprättad promemoria med begäran om förtur av vissa mål 99/00:48

Dröjsmål

- ett på JO:s initiativ upptaget ärende mot en länsrätt angående fråga om upprepade anstånd i ett mål rörande bistånd enligt socialtjänstlagen 99/00:199
- kritik mot kammarrätt för dröjsmål med handläggningen av ett inhibitionsyrkande 99/00:173
- Statens invandrarverks handläggning av ärenden om dagersättning enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Fråga om tidpunkt för utbetalning av ersättningen 99/00:211

Etableringstillstånd

- handläggningen av en ansökan om förlängning av etableringstillstånd för sjukgymnast 99/00:289

Fullföljdshänvisning

- det är fel att ange att ett beslut om avslag på en ansökan om bistånd enligt 6 g § socialtjänstlagen inte kan överklagas eftersom beslutet kan bli föremål för prövning enligt reglerna om laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen 99/00:235
- fråga om delgivning av beslut då en kommunal nämnd har godtagit en advokat som ombud i ett ärende enligt miljöskyddslagen men inte krävt att han företedde fullmakt, m.m. 99/00:336

Fullmakt

- fråga om delgivning av beslut då en kommunal nämnd har godtagit en advokat som ombud i ett ärende enligt miljöskyddslagen men inte krävt att han företedde fullmakt, m.m. 99/00:336

1999/2000:JO1

Bilaga 4

Förhör

- kritik mot en polismyndighet för att förhørsledare i samband med förundersökning mot två 15-åringar åsidosatt regler av grundläggande betydelse för underårigas rättssäkerhet 99/00:78
- fråga om fullgörande av skyldighet att underrätta vårdnadshavare enligt 5 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare 99/00:118
- fråga om tillämpningen av 23 kap. 21 § andra stycket rättegångsbalken angående skyldigheten att, innan förhöret avslutas, låta den som hörs bl.a. granska uppteckning av utsagan 99/00:143

Förskola

- hur skall en begäran om omplacering av barn i förskolan hanteras om endast en av vårdnadshavarna står bakom framställningen om byte av förskola 99/00:283
- barnomsorgsavgift; verkan av att den som är gift med men inte sammanbor med ett barns förälder inte har lämnat uppgift om sin inkomst 99/00:286

Förundersökning

- kritik mot en polismyndighet för att förhørsledare i samband med förundersökning mot två 15-åringar åsidosatt regler av grundläggande betydelse för underårigas rättssäkerhet 99/00:78
- beslut om rättsmedicinsk obduktion kan fattas utan att förundersökning har inletts; uttalanden om möjligheten att inhämta yttranden från en myndighet under en s.k. förutredning dvs. utan att förundersökning har inletts 99/00:85
- uttalanden om lagligheten av att under en förundersökning i hemlighet videofilma en person som var intagen i häkte 99/00:91
- fråga om när polismyndighet skall ta kontakt med åklagare för att bereda denne tillfälle att överta förundersökningsledarskap och därmed sammanhängande frågor om användande av tvångsmedel (i fallet s.k. personell husrannsakan i samband med en gisslansituation) 99/00:114
- fråga om fullgörande av skyldighet att underrätta vårdnadshavare enligt 5 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare 99/00:118
- under utredningen i ett klagoärende hos JO konstaterade en överåklagare i ett remissvar att det fanns anledning att anta att en kammaråklagare hade gjort sig skyldig till tjänstefel. Med anledning av detta konstaterande överlämnades ärendet till Riksåklagaren 99/00:120

- kritik mot en åklagare för att denne inte omgående tog ställning till om förundersökning skulle inledas i ett ärende om påstådd misshandel och tjänstefel 99/00:122
- fråga om tillämpningen av 23 kap. 21 § andra stycket rättegångsbalken angående skyldigheten att, innan förhöret avslutas, låta den som hörs bl.a. granska uppteckning av utsagan 99/00:143

1999/2000:JO1
Bilaga 4

Förvaltningslagen (FL)

- fråga om rättssnitheten av polismyndighets beslut att med återopande av 22 § första stycket 2 polislagen (1984:387) – numera 23 § första stycket 2 polislagen – spärra av motorcykelorganisationen Hells Angels lokaler i Hasslarp och Malmö; även fråga om överklagbarheten av sådant beslut 99/00:60
- fråga om polismyndighets skyldighet att låta översätta innehållet i en underrättelse (angående hävt beslag) som sänts till en polsk medborgare i Polen 99/00:127
- fråga om polismyndighet ägt rätt att vilandeförklara en ansökan om vissa ändringar i ett tillstånd att handla med vapen i avvaktan på domstolsavgörande avseende polismyndighetens dessförinnan fattade beslut att återkalla handelstillståndet 99/00:133
- dröjsmål med att skriftligen underrätta en intagen i kriminalvårdsanstalt om ett beslut 99/00:155
- fråga om myndighets skyldighet att låta översätta en på utländskt språk författad överklagandeskrift till svenska 99/00:216
- fråga om omprövning av ett länsstyrelsebeslut angående tillstånd till jakt på mink då beslutet enligt föreskrift i jaktförordningen inte fick överklagas, m.m. 99/00:339

Förvaltningsprocess

- ett på JO:s initiativ upptaget ärende mot en länsrätt angående fråga om upprepade anstånd i ett mål rörande bistånd enligt socialtjänstlagen 99/00:199
- fråga angående offentliggörande av integritetskänsliga uppgifter i en dom, då muntlig förhandling hållits inom stängda dörrar 99/00:175
- kritik mot kammarrätt för dröjsmål med handläggningen av ett inhibitionsyrkande 99/00:173
- kritik mot en länsrätt för att muntlig förhandling hållits i ett mål enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) i parts utevaro och utan att något offentligt biträde förordnats 99/00:180
- på JO:s initiativ upptagen fråga om förutsättning förelegat att vidta själv rättelse med stöd av 32 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) 99/00:204

Föräldrabalken

- polisbefäls instruktioner till underlydande polismän i samband med ett ingripande föranlett av en vårdnadstvist; även fråga om polismännens uppträdande på platsen för ingripandet 99/00:135

Grundlagsfrågor

1999/2000:JO1
Bilaga 4

- kritik mot ordförande i gymnasienämnd för åtgärder som denne vidtagit mot nämndsekreterare för uttalanden i lokalpressen 99/00:424
- tjänstemän vid en förvaltning har i ett diskussionsunderlag, skrivet på förvaltningens papper, framfört vissa åsikter. Diskussionsunderlaget har, utan förvaltningens kännedom, överlämnats av tjänstemännen till ett statsråd och även delats ut till deltagare vid en konferens. Kritik har riktats mot chefen för förvaltningen avseende de åtgärder som vidtagits mot tjänstemännen i anledning av det inträffade 99/00:429
- fråga om rektor genom att neka politiskt ungdomsförbund att bedriva verksamhet i skola handlat grundlagsstridigt 99/00:418
- rektor har förbjudit personalen att använda skolans interna postdistribueringsystem (postfack) för utdelning av privata meddelanden. – Fråga om skolan har rätt att ingripa mot spridning av politisk propaganda som läggs i postfacken 99/00:422
- att en byggnadsnämnd låtit ett privat företag bestrida kostnaderna för ett extra nämndsammanträde har ansetts strida mot 1 kap. 9 § regeringsformen 99/00:366

Handläggningstid

- handläggningen av en ansökan om förlängning av etableringstillstånd för sjukgymnast 99/00:289
- kritik mot kammarrätt för dröjsmål med handläggningen av ett inhibitionsyrkande 99/00:173

Handräckning

- företrädare för socialnämnd bör som regel närvara vid polishandräckning enligt 43 § 2 lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga 99/00:270

Husrannsakan

- disciplinansvar för en närpolischef som hade fattat ett beslut om husrannsakan utan att ha behörighet till det 99/00:57
- personal vid ett häkte har låtit en polisman undersöka en häktads egendom, som förvarades i ett låst värdeskåp 99/00:148

Häktning

- frågan om ett häktningsbeslut borde ha hävts när åtalet kom att avse andra brott än de som låg till grund för häktningen 99/00:32

JO

- under utredningen i ett klagorende hos JO konstaterade en överåklagare i ett remissvar att det fanns anledning att anta att en kammaråklagare hade gjort sig skyldig till tjänstefel. Med anledning av detta konstaterande överlämnades ärendet till Riksåklagaren 99/00:120

- allvarlig kritik mot Luleå tekniska universitet för handläggningen av en begäran om att få ta del av en allmän handling och för det sätt på vilket universitetet handlagt JO:s remiss 99/00:356 1999/2000:JO1 Bilaga 4
- på JO:s initiativ upptagen fråga om förutsättning förelagt för att vidta självrättelse med stöd av 32 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) 99/00:204

Kommunallagen

- i ett sammanträdesprotokoll från en kommunal nämnd bör tiden och platsen för justeringen av protokollet anges 99/00:373

Kommunicering

- handläggningen av en ansökan om förlängning av etableringstillstånd för sjukgymnast 99/00:289
- kritik mot byggnadsnämnd i fråga om kommunikering 99/00:362

Kriminalvård

Beräkning av strafftid

- handläggningen av ett ärende om beräkning av strafftid 99/00:152

Frigång

- kritik mot en kriminalvårdsmyndighet för ett beslut om frigång 99/00:160

Husrannsakan

- personal vid ett häkte har låtit en polisman undersöka en häktads egendom, som förvarades i ett låst värdeskåp 99/00:148

Övriga frågor

- dröjsmål med att skriftligen underrätta en intagen om ett beslut 99/00:155
- uttalanden om möjligheterna för en intagen, som är medlem i en motorcykelklubb, att bära viss klädsel under en bevakad permission 99/00:157

Körkort

- kritik mot en länsstyrelse för att styrelsen vidtagit åtgärder med anledning av en anonym anmälan i ett körkortsärende 99/00:218

Långsam handläggning

- fråga om polismyndighet ägt rätt att vilandeförklara en ansökan om vissa ändringar i ett tillstånd att handla med vapen i avvaktan på domstolsavgörande avseende polismyndighetens dessförinnan fattade beslut att återkalla handelstillståndet 99/00:133

- kritik mot kammarrätt för dröjsmål med handläggningen av ett inhibitionsyrkande 99/00:173
- 1999/2000:JO1
Bilaga 4

Meddelarfrihet

- ifrågsatt brott mot 99/00:387

Miljöskydd

- kritik mot en miljönämnd för passivitet och otydlighet i ett ärende rörande tillsyn av ett sågverk 99/00:341
- miljö- och hälsoskyddsnämnds skyldigheter som tillsynsmyndighet när kommunen ansetts ansvarig för nedskräpning i naturen 99/00:345

Namnuppgift

- offentliggörande av namnuppgifter i kungörelsedelgivning rörande mål om bistånd enligt 6 g § socialtjänstlagen 99/00:191

Naturvårdslagen

- miljö- och hälsoskyddsnämnds skyldigheter som tillsynsmyndighet när kommunen ansetts ansvarig för nedskräpning i naturen 99/00:345

Objektivitetsprincipen

- kritik mot polischef för dennes agerande i samband med en brottsutredning där han själv var målsägande 99/00:111

Offentligt biträde

- socialnämnds skyldighet att verka för att ett offentligt biträde utses när ett ingripande enligt LVU blir aktuellt 99/00:264
- kritik mot en länsrätt för att muntlig förhandling hållits i ett mål enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) i parts utelämnande och utan att något offentligt biträde förordnats 99/00:180

Omprövning av beslut

- fråga om omprövning av ett länsstyrelsebeslut angående tillstånd till jakt på mink då beslutet enligt föreskrift i jaktförordningen inte fick överklagas, m.m. 99/00:339

Partsinsyn

- begäran om att få del av betalningsanmaningar, vilka inte fanns i kronofogdemyndighets akt 99/00:166
- hos försäkringskassa 99/00:300
- skyndsamhetskrav hos försäkringskassa 99/00:332

Polislagen

- fråga om rättsenligheten av polismyndighets beslut att med återopande av 22 § första stycket 2 polislagen (1984:387) – numera 23 § första stycket 2 polislagen – spärra av motorcykelorganisationen Hells Angels lokaler i Hasslarp och Malmö; även fråga om överklagbarheten av sådant beslut 99/00:60

1999/2000:JO1
Bilaga 4

Polismyndighet

- disciplinansvar för en närpolischef som hade fattat ett beslut om husrannsakan utan att ha behörighet till det 99/00:57
- fråga om rättsenligheten av polismyndighets beslut att med återopande av 22 § första stycket 2 polislagen (1984:387) – numera 23 § första stycket 2 polislagen – spärra av motorcykelorganisationen Hells Angels lokaler i Hasslarp och Malmö; även fråga om överklagbarheten av sådant beslut 99/00:60
- kritik mot en polismyndighet för att förhørsledare i samband med förundersökning mot två 15-åringar åsidosatt regler av grundläggande betydelse för underårigas rättssäkerhet 99/00:78
- uttalanden om lagligheten av att under en förundersökning i hemlighet videofilma en person som var intagen i häkte 99/00:91
- fråga om när polismyndighet skall ta kontakt med åklagare för att bereda denne tillfälle att överta förundersökningsledarskap och därmed sammanhängande frågor om användande av tvångsmedel (i fallet s.k. personell husrannsakan i samband med en gisslansituation) 99/00:114
- fråga om fullgörande av skyldighet att underrätta vårdnadshavare enligt 5 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare 99/00:118
- fråga om polismyndighets skyldighet att låta översätta innehållet i en underrättelse (angående hävt beslag) som sänts till en polsk medborgare i Polen 99/00:127
- fråga om polismyndighet ägt rätt att vilandeförklara en ansökan om vissa ändringar i ett tillstånd att handla med vapen i avvaktan på domstolsavgörande avseende polismyndighetens dessförinnan fattade beslut att återkalla handelstillståndet 99/00:133
- polisbefäls instruktioner till underlydande polismän i samband med ett ingripande föranlett av en vårdnadstvist; även fråga om polismännens uppträdande på platsen för ingripandet 99/00:135
- fråga om utformningen av polismyndighets uppdrag till Statens kriminaltekniska laboratorium avseende analys och förstöring av misstänkt narkotika 99/00:141
- fråga om tillämpningen av 23 kap. 21 § andra stycket rättegångsbalken angående skyldigheten att, innan förhöret avslutas, låta den som hörs bl.a. granska uppteckning av utsagan 99/00:143
- fråga om utlämnande av handling kan ej prövas enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken när den som begärt att få ut handlingen avförts som misstänkt 99/00:392

- uttalande angående vissa oreglerade rutiner vid polismyndighet gällande tillstånd för besökande att följa med i polisens tjänstefordon 99/00:145
- 1999/2000:JO1
Bilaga 4

Protokoll

- i ett sammanträdesprotokoll från en kommunal nämnd bör tiden och platsen för justeringen av protokollet anges 99/00:373

Psykiatrisk tvångsvård

- kritik mot en länsrätt för att muntlig förhandling hållits i ett mål enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) i parts utelämnande och utan att något offentligt biträde förordnats 99/00:180

Regeringsformen

- att en byggnadsnämnd låtit ett privat företag bestrida kostnaderna för ett extra nämndsammanträde har ansetts strida mot 1 kap. 9 § regeringsformen 99/00:366

Regeringsrätten

- fråga om handläggning i kammarrätt och Regeringsrätten av en begäran om att få utskrift av vittnesförhör 99/00:201

Remissyttrande

- allvarlig kritik mot Luleå tekniska universitet för handläggningen av en begäran om att få ta del av en allmän handling och för det sätt på vilket universitetet handlagt JO:s remiss 99/00:356

Rättegångsbalken

- långsam handläggning av en fråga om rättegångshinder 99/00:44
- en tingsrätts handläggning av ett tvistemål efter det att parterna hade förlikats 99/00:51
- bristfällig redovisning av bevisvärderingen i dom där den tilltalade dömts mot sitt nekande 99/00:55

Rättshjälp

- kritik mot en länsrätt för att muntlig förhandling hållits i ett mål enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) i parts utelämnande och utan att något offentligt biträde förordnats 99/00:180

Rättspsykiatrisk vård

- uttalanden om vilka rutiner som bör tillämpas när det gäller handläggningen av yttranden enligt 22 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård 99/00:74

Sekretess

- fråga om utlämnande av handling kan ej prövas enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken när den som begärt att få ut handlingen avförts som misstänkt 99/00:392
- utlämnande av uppgift att en person var häktad 99/00:378
- utlämnande av uppgifter vid rehabiliteringsmöte 99/00:380
- fråga om lämpligheten, särskilt från sekretesssynpunkt, av att familjerådgivning enligt bestämmelserna i 12 a § socialtjänstlagen (1980:620) bedrivs med anlitan av socialsekreterare som tjänstgör inom kommunens individinriktade socialtjänst i övrigt 99/00:272
- kritik mot socialsekreterare som på eget initiativ lämnat ut sekretessskyddad uppgift till försäkringskassan 99/00:374
- fråga angående offentliggörande av integritetskänsliga uppgifter i en dom, då muntlig förhandling hållits inom stängda dörrar 99/00:175
- offentliggörande av namnuppgifter i kungörelsedelgivning rörande mål om bistånd enligt 6 g § socialtjänstlagen 99/00:191
- fråga om två lokala skattekontor tillhörande samma skattemyndighet är att betrakta som självständiga verksamhetsgrenar i förhållande till varandra 99/00:393

Skattemyndighet

- beslut om förlängt sekretesskydd skickat till fel person 99/00:229
- förfalskande av annan tjänstemans signatur 99/00:229

Skolledning

- fråga om rektor genom att neka politiskt ungdomsförbund att bedriva verksamhet i skola handlat grundlagsstridigt 99/00:418
- lärare har genom en elev förmedlat ett brev till dennes målsman innehållande känsliga uppgifter om eleven. Förfarandet har ansetts olämpligt 99/00:360
- rektor har förbjudit personalen att använda skolans interna postdistribueringsystem (postfack) för utdelning av privata meddelanden. – Fråga om skolan har rätt att ingripa mot spridning av politisk propaganda som läggs i postfacken 99/00:422
- kritik mot skola för användning av s.k. kontrakt i mobbningsfall. Även kritik mot personal som utpekat en elev som ”mobbare” utan att ha tillräckligt underlag härför 99/00:350

Socialförsäkring

- underlåtenhet att fatta beslut 99/00:294
- underlåtenhet att fatta beslut 99/00:295
- avslag på begäran om hörande av annan än part 99/00:297
- underlåtenhet att fatta beslut i ärende om tandvårdsersättning 99/00:299
- försäkringskassa har inte besvarat begäran om anstånd 99/00:300
- dröjsmål med underrättelse om beslut 99/00:300
- partsinsyn 99/00:300

- försäkringskassas beslut och underrättelser därom 99/00:304
- ändring av gynnande beslut 99/00:312
- dröjsmål med omprövning i avvaktan på överklagande 99/00:315
- underlåtenhet att vidarebefordra överklagande 99/00:316
- socialförsäkringsnämnds behörighet att fatta beslut i tjänstemannaärende 99/00:316
- delgivning av omprövningsbeslut enligt 30 § lagen om underhållsstöd 99/00:322
- skyndsamhetskravet vid partsinsyn 99/00:332
- underlåtenhet att fatta beslut i fråga om anstånd eftersom ansökan inte gjorts på fastställd blankett 99/00:330

1999/2000:JO1
Bilaga 4

Socialtjänsten

I Socialtjänstlagen (SoL)

Allmänna riktlinjer för socialnämndens verksamhet

- en socialnämnd har möjlighet att efter en anmälan enligt 71 § SoL ta kontakt och diskutera anmälan med barnets vårdnadshavare utan att inleda en utredning enligt 50 § SoL 99/00:238
- fråga om lämpligheten, särskilt från sekretessynpunkt, av att familjerådgivning enligt bestämmelserna i 12 a § socialtjänstlagen (1980:620) bedrivs med anlitande av socialsekreterare som tjänstgör inom kommunens individinriktade socialtjänst i övrigt 99/00:272

Omsorger om barn och ungdom

- fråga om när en socialnämnd skall underrätta vårdnadshavare om att en s. k. barnvårdsutredning har inletts 99/00:243
- socialnämnds skyldighet att verka för att en förälder upprätthåller kontakt med sitt barn som har beretts vård enligt LVU 99/00:268

Vård i familjehem och i hem för vård eller boende

- socialnämnds skyldighet att verka för att en förälder upprätthåller kontakt med sitt barn som har beretts vård enligt LVU 99/00:268

Handläggning av ärende m.m.

- fråga om socialnämnds möjlighet att ändra ett beslut enligt 37 § SoL om att efterge den enskildes ersättningsskyldighet för vistelse på behandlingshem 99/00:231
- det är fel att ange att ett beslut om avslag på en ansökan om bistånd enligt 6 g § SoL inte kan överklagas eftersom beslutet kan bli föremål för prövning enligt reglerna om laglighetsprövning i 10 kap. kommunalagen. Av ett beslut att avslå en ansökan om ekonomiskt bistånd måste det tydligt framgå om prövningen har skett enligt 6 b § eller 6 g § SoL 99/00:235

- en socialnämnd har möjlighet att efter en anmälan enligt 71 § SoL ta kontakt och diskutera anmälan med barnets vårdnadshavare utan att inleda en utredning enligt 50 § SoL 99/00:238
- en länsstyrelse uttalade i ett tillsynsbeslut att ett allvarligt fel inträffat vid en socialnämnds handläggning av ett biståndsärende. På grund av brister i socialförvaltningens rutiner föranledde länsstyrelsens beslut inte någon åtgärd från förvaltningens sida 99/00:241
- fråga om när en socialnämnd skall underrätta vårdnadshavare om att en s. k. barnvårdsutredning har inletts 99/00:243
- handläggning av ett ärende rörande återbetalning av bistånd 99/00:248
- om en vårdnadsutredning blir fördröjd måste utredaren självständigt underrätta tingsrätten om detta 99/00:280
- kritik mot socialsekreterare som på eget initiativ lämnat ut sekretessskyddad uppgift till försäkringskassan 99/00:374
- offentliggörande av namnuppgifter i kungörelsedelgivning rörande mål om bistånd enligt 6 g § socialtjänstlagen 99/00:191

1999/2000:JO1
Bilaga 4

II Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

- en mor hade rest med sitt barn till Frankrike. Fråga om socialnämnden kunde omhänderta barnet enligt 6 § LVU för att återföra barnet till Sverige. Även frågor om formen för återkallande av ett beslut om omhändertagande enligt 6 § LVU, dokumentation, m.m. 99/00:251
- fråga om det förelåg förutsättningar för ett omedelbart omhändertagande av en tonåring med stöd av 3 § och 6 § LVU. Även fråga om socialnämnden ägde anlita polis för att flytta den unge från ett behandlingshem till ett annat hem 99/00:261
- socialnämnds skyldighet att verka för att ett offentligt biträde utses när ett ingripande enligt LVU blir aktuellt 99/00:264
- socialnämnds skyldighet att verka för att en förälder upprätthåller kontakt med sitt barn som har beretts vård enligt LVU 99/00:268
- företrädare för socialnämnd bör som regel närvara vid polishandräckning enligt 43 § 2 lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga 99/00:270

Telefon

- inspelning av telefonsamtal till kronofogdemyndighets växel 99/00:168

Tillsyn

- kritik mot en miljönämnd för passivitet och otydlighet i ett ärende rörande tillsyn av ett sågverk 99/00:341

Tolk

- fråga om myndighets skyldighet att låta översätta en på utländskt språk författad överklagandeskrift till svenska 99/00:216

1999/2000:JO1
Bilaga 4

Tvistemål

- långsam handläggning av en fråga om rättegångshinder 99/00:44
- en tingsrätts handläggning av ett tvistemål efter det att parterna hade förlikts 99/00:51

Unga lagöverträdare

- kritik mot en polismyndighet för att förhørsledare i samband med förundersökning mot två 15-åringar åsidosatt regler av grundläggande betydelse för underårigas rättssäkerhet 99/00:78
- fråga om fullgörande av skyldighet att underrätta vårdnadshavare enligt 5 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare 99/00:118

Utlänning

- fråga om myndighets skyldighet att låta översätta en på utländskt språk författad överklagandeskrift till svenska 99/00:216
- statens invandrarverks handläggning av ärenden om dagersättning enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Fråga om tidpunkt för utbetalning av ersättningen 99/00:211

Videofilmning

- uttalanden om lagligheten av att under en förundersökning i hemlighet videofilma en person som var intagen i häkte 99/00:91

Vittnesförhör

- detaljerat återgivande i dom av vittnesförhör när muntlig förhandling hållits inom stängda dörrar 99/00:175

Vårdnadshavare

- hur skall en begäran om omplacering av barn i förskolan hanteras om endast en av vårdnadshavarna står bakom framställningen om byte av förskola 99/00:283

Vårdnads mål

- polisbefäls instruktioner till underlydande polismän i samband med ett ingripande föranlett av en vårdnadstvist; även fråga om polismännens uppträdande på platsen för ingripandet 99/00:135
- om en vårdnadsutredning blir fördröjd måste utredaren självständigt underrätta tingsrätten om detta 99/00:280

- fråga om socialnämnds möjlighet att ändra ett beslut enligt 37 § SoL om att efterge den enskildes ersättningsskyldighet för vistelse på behandlingshem 99/00:231 1999/2000:JO1 Bilaga 4

Yttrandefrihet

- fråga huruvida polischef kränkt en underställd tjänstemans grundlagskyddade yttrandefrihet 99/00:130
- kritik mot ordförande i gymnasienämnd för åtgärder som denne vidtagit mot nämndsekreterare för uttalanden i lokalpressen 99/00:424
- tjänstemän vid en förvaltning har i ett diskussionsunderlag, skrivet på förvaltningens papper, framfört vissa åsikter. Diskussionsunderlaget har, utan förvaltningens kännedom, överlämnats av tjänstemännen till ett statsråd och även delats ut till deltagare vid en konferens. Kritik har riktats mot chefen för förvaltningen avseende de åtgärder som vidtagits mot tjänstemännen i anledning av det inträffade 99/00:429

Åklagare

- fråga om ett häktningsbeslut borde ha hävts när åtalet kom att avse andra brott än de som låg till grund för häktningen 99/00:32
- uttalanden om vilka rutiner som bör tillämpas när det gäller handläggningen av yttranden enligt 22 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård 99/00:74
- beslut om rättsmedicinsk obduktion kan fattas utan att förundersökning har inletts; uttalanden om möjligheten att inhämta yttranden från en myndighet under en s.k. förutredning dvs. utan att förundersökning har inletts 99/00:85
- uttalanden om lagligheten av att under en förundersökning i hemlighet videofilma en person som var intagen i häkte 99/00:91
- kritik mot en åklagare för att denne inte omgående tog ställning till om förundersökning skulle inledas i ett ärende om påstådd misshandel och tjänstefel 99/00:122

Åtal

- fråga om ett häktningsbeslut borde ha hävts när åtalet kom att avse andra brott än de som låg till grund för häktningen 99/00:32

Överförmyndare, överförmyndarnämnder

- kritik mot en överförmyndarnämnd för underlåtenhet att underrätta den underårige om beslut om arvode till förmyndare 99/00:368
- kritik mot länsstyrelse för brister i tillsynen över överförmyndare och överförmyndarnämnder 99/00:371

Överklagande

- fråga om en länsrätt bort ta upp en viss skrivelse som ett överklagande 99/00:188
- fråga om myndighets skyldighet att låta översätta en på utländskt språk författad överklagandeskrift till svenska 99/00:216

The Swedish Parliamentary Ombudsmen

Report for the period 1 July 1998 to 30 June 1999

1999/2000:JO1
Bilaga 5

During the period covered by the report, the following have held office as Parliamentary Ombudsmen: Mr. Claes Eklundh, who is Chief Parliamentary Ombudsman, Mr. Jan Pennlöv, Mr. Rune Lavin (until 28 February 1999) and Mrs. Kerstin André. During the vacancy due to Parliamentary Ombudsman Rune Lavin's resignation, Deputy Ombudsman Leif Ekberg has worked as acting ombudsman between 1 March and 30 June 1999. Moreover, Mr. Ekberg and Deputy Ombudsman Gunnell Norell Söderblom have handled and decided cases of supervision during a number of shorter periods.

Mr. Eklundh has supervised the courts of law, the public prosecution service and the police, while Mr. Pennlöv has dealt with matters concerning the prisons, the armed forces, taxation, customs, the execution of judgements, social insurance and chief guardians. Mrs. André has supervised the fields of social welfare, public health and medical care and education. A number of cases in this area have been handled and decided by Mrs. Norell Söderblom. Mr. Lavin and Mr. Ekberg, finally, have been responsible for the supervision of the administrative courts, building and construction, immigration, administration of foreign affairs, environmental protection, farming and protection of animals, labour market, the State Church and all additional aspects of civil administration not supervised by any other Parliamentary Ombudsman.

During the year, 4 938 new cases were registered with the Ombudsmen; 4 791 of them were complaints and other cases received (a decrease by 94 compared to the number of cases received during the previous year) and 147 were cases initiated by the Ombudsmen themselves on the basis of observations made during inspections, of newspaper reports or on other grounds.

It should be noted that the schedules overleaf show cases concluded during the period, not all cases lodged.

This summary also comprises full reports of some of the cases dealt with by the Ombudsmen during the period.

Schedule of cases initiated by the Ombudsmen and concluded during the period 1 July 1998–30 June 1999 1999/2000:JO1
Bilaga 5

Activity concerned	Closed without final criticism	Admonitions or other criticism	Prosecutions or disciplinary proceedings	Referred to other agencies or state organs	Proposal to Parliament or to the Government	Total
Courts	4	21	1	1	–	27
Public prosecutors	1	13	–	–	–	14
Police authorities	5	12	–	–	–	17
Armed forces	–	1	–	–	–	1
Prison administration	5	4	–	–	–	9
Social welfare	4	12	–	–	–	16
Medical care	–	3	–	–	–	3
Social insurance	–	9	–	–	1	10
Execution of judgments	1	–	–	–	–	1
Education, culture	1	4	–	–	–	5
Taxation, customs	2	1	–	–	–	3
Environmental management, public health, protection of animals	–	6	–	–	–	6
Planning	–	9	–	–	–	9
County Boards	–	–	–	–	1	1
Communications	–	1	–	–	–	1
Chief guardians	–	5	–	–	–	5
Foreign affairs	–	1	–	–	–	1
Access to official documents, Freedom of the press	2	6	–	–	–	8
Total	25	108	1	1	2	137

Schedule of complaint cases concluded during the period 1 July 1998–30 June 1999 1999/2000:JO1
Bilaga 5

Activity concerned	Dismissed without investigation	Referred to other agencies or state organs	No criticism after investigation	Admonitions or other criticism	Prosecutions or disciplinary proceedings	Preliminary investigation; no prosecution	Total
Courts of law	99	2	177	14	–	2	294
Administrative courts	54	–	41	13	–	–	108
Public prosecutors	66	10	145	12	–	–	233
Police authorities	178	15	246	34	1	2	476
Armed forces	11	–	3	1	–	–	15
Prison administration	232	–	161	29	–	–	422
Social welfare	238	6	382	91	–	–	717
Medical care	98	5	98	10	–	–	211
Social insurance	198	–	107	92	–	–	397
Labour market etc.	79	5	49	19	–	–	152
Planning	63	–	23	24	–	–	110
Execution of judgements	79	–	50	16	–	–	145
Local government	71	1	17	8	–	–	97
Communications	89	–	28	15	–	–	132
Taxation, customs	109	–	60	40	–	–	209
Education, culture	70	2	96	23	–	–	191
State Church	10	–	4	–	–	–	14
Chief guardians	8	–	8	1	–	–	17
Agriculture, environmental management, public health, protection of animals	76	–	60	12	–	1	149
Immigration	34	–	27	9	–	1	71
Other cases at County administrative boards, control of lotteries e.a.	26	1	5	4	–	–	36
Employment of civil servants etc.	57	–	20	12	–	–	89
Access to official documents, Freedom of the press	75	1	101	94	–	1	272
Miscellaneous	67	–	27	4	–	–	98
Complaints outside jurisdiction, complaints of obscure meaning	118	–	–	–	–	–	118
Total	2 205	48	1 935	577	1	7	4 773

Criticism of a County Administrative Board for initiating measures in a case concerning a driving licence on the basis of an anonymous complaint 1999/2000:JO1 Bilaga 5

Background

On May 20 1997, the County Administrative Board in the county of Skåne received a letter with the following contents:

With reference to the individual named C.A. [---].

A number of people here have doubts about whether this individual is a fit person to drive a motor vehicle. We consider that this individual's driving licence should be reviewed. We are not signing this letter for fear of reprisals.

The residents, Lillsjöhögen 1616.

The County Administrative Board requested its medical adviser to submit an opinion. He recommended the County Administrative Board to obtain an additional medical certificate issued by a competent doctor, such as the local GP, who had access to the relevant files. On July 31 1997, the County Administrative Board then sent a letter requiring C.A., by virtue of the regulations laid down in Art. 33 of the Driving Licence Ordinance (1977:722), to submit a certificate of the kind proposed by the medical adviser. In its letter the County Administrative Board stipulated that: "This medical certificate is to state clearly whether the doctor concerned recommends that you should continue to hold a licence to drive a motor vehicle, whether this should be subject to future medical examinations and, if so, how often these examinations should take place." In addition, the County Administrative Board informed C.A. that failure to submit the certificate could lead to withdrawal of "his permit to drive a motor vehicle".

On August 4 1997, the County Administrative Board recorded the following decision.

Decision

No further action is to be taken in this case.

The circumstances of the case

On May 20 1997, the County Administrative Board received an anonymous complaint, questioning your fitness to drive a motor vehicle. In view of this the medical adviser proposed, in an opinion submitted on June 12 1997, that an additional medical certificate should be required. On July 31 1997 you were therefore requested to submit a medical certificate.

In view of what has subsequently emerged during telephone conversations with you, there is no longer any reason for further enquiry into this case. The case is therefore closed.

The complaint

1999/2000:JO1
Bilaga 5

In a complaint submitted to the Parliamentary Ombudsman dated October 18 1997, the objections made by C.A. to the way in which the County Administrative Board had dealt with the case concerning his driving licence were basically the following. He had been shocked to receive the official request from the County Administrative Board. Not understanding what was involved, he telephoned the County Administrative Board to talk with the administrative officer dealing with the case, Anna Fenyi. As she was not available, he had spoken instead to Ulf Andersson. One hour later, after having reviewed the contents of the file, Ulf Andersson had phoned back to say that in consultation with the appropriate official, he had decided that the case should be dropped. When asked by C.A., Ulf Andersson stated that the anonymous complaint had given rise to the County Administrative Board's request. In C.A.'s opinion, there were no circumstances to justify the demand made by the County Administrative Board. During the 36 years he had held a driving licence, he had committed no offences leading to endorsement of his licence. Nor had his driving licence been made subject to any conditions in the form of regular medical examinations or the like.

The enquiry

The complaint was referred to the County Administrative Board, which submitted the following response.

On January 1 1997, the new county of Skåne was created, and with it a new authority, the County Administrative Board for Skåne. The decision to make major staff reductions in the new County Administrative Board had an impact on every aspect of its activities. During the following spring many of the authority's agencies were relocated, an extensive and arduous process that involved not only changing premises but also the transfer of staff from one post to another.

Where the traffic section was concerned – which dealt with this case – this meant that a great deal of time had to be devoted to the immediate resolution of the differences that had come to light in the way cases were handled, and to re-allocating pending and newly-submitted cases. Moreover, time had to be found to train one-third of the staff, who had been transferred to the section and who had no experience at all of dealing with driving licence issues.

One result of this was that in order to maintain any supervision at all over cases and their treatment, the cases had to be “linked” to the various executive officers. The work was carried out in extremely demanding circumstances.

The way in which the case concerning C.A. was dealt with can only be ascribed to the circumstances described above and the County Administrative Board deeply regrets any inconvenience it may have given rise to. As C.A. has himself stated, once he had drawn the attention of the County Administrative Board to the way in which the case was being handled, it was decided immediately that it should be closed.

Now that the initial teething troubles have been eliminated from administrative system and effective routines established, the risk of any similar occurrence has virtually been eliminated.

1999/2000:JO1
Bilaga 5

In his adjudication of February 5 1999, *The Parliamentary Ombudsman, Mr Lavin*, included the following remarks.

Adjudication

The previous Driving Licence Ordinance, which was in force when the case concerning C.A. was dealt with, made it clear that if there was reason to believe that holders of driving licences did not fulfil the requirements for the award of a driving licence, it was the duty of the County Administrative Board to appraise their suitability with as little delay as possible. In doing so, the County Administrative Board was permitted to direct holders of driving licences to submit medical certificates or proof that they had passed a driving test. Where appropriate, it could be determined that the medical examination or driving test was to be administered by someone with specific expertise or to refer to specific conditions. In making such a request, the County Administrative Board was to provide the information that failure to comply could result in withdrawal of the driving licence. (Cf. Art. 33 Driving Licence Ordinance, 1977:722).

The question of C.A.'s fitness to hold a driving licence was brought to the attention of the County Administrative Board in an anonymous letter received on May 20 1997. This letter raised doubts of a general nature about C.A.'s fitness to drive a motor vehicle. For reasons that are not subject to my appraisal, the County Administrative Board then saw fit to seek an opinion from its medical adviser, in whose opinion an additional medical certificate issued by a competent doctor was needed in order to deal with the case. The County Administrative Board does not seem to have secured any information from this doctor about the records available on which he could base this certificate. Nor does the Board seem to have undertaken any other form of enquiry into the question of suitability. The circumstances that gave rise to the official request made by the Board must therefore be considered to derive exclusively from the information in the anonymous complaint and from the opinion of the medical adviser. I find it totally incomprehensible that the County Administrative Board, on the basis of what came to light in this way, could find grounds for issuing its directive. More information than that available in this case was needed to justify such a measure. The decision of the County Administrative Board to drop the case with reference merely to "what has subsequently emerged during telephone conversations" with C.A. suggests that the Board also realised that the directive should never have been issued.

In its official response, the County Administrative Board offers an explanation of what occurred by referring to the situation in which its staff were working at that time. Here I would like to point out that I fully understand how the kind of reorganization described in this case may

initially affect the way in which cases are dealt with. However, what C.A. 1999/2000:JO1 experienced cannot be excused by reference to such circumstances. Serious criticism of the way in which the County Administrative Board dealt with this case is warranted. Bilaga 5

This adjudication and the criticism expressed terminates this case.

The question of whether a local authority building committee was entitled to allow a private company to defray the costs of an extra committee meeting

The complaint

In a complaint addressed to the Parliamentary Ombudsman, Björn Collin requested appraisal of the way in which the Environmental and Building Committee of the local authority of Olofström had dealt with an application for a construction permit in view of the fact that, according to newspaper reports, the committee had allowed a private company to defray the costs of an extra committee meeting.

The enquiry

The Environmental and Building Committee was asked to respond to the complaint.

In a letter dated March 4 1998, the committee made the following response.

One of the provisions of 11.5 of the Planning and Building Act is that a local building committee (in this case the Environmental and Building Committee) is entitled to charge a fee for cases concerning construction permits and preliminary notice (in this case a permit) and for cases which involve drawing up a new local area development plan, the inspection of drawings, surveys, the production of durable documents or other time or resource consuming measures. The fees that may be charged are not to exceed an amount corresponding to the local authority's average costs for the measures concerned. The basis on which the fees are to be assessed is to be published in a tariff determined by the council of the local authority.

The tariff for the services of the Building Committee was adopted by the council on June 12 1995 as item 89. One factor to be taken into account in assessing the "normal" fee for a construction permit in different cases is whether the decision in the case was made at a regular meeting of the committee or through delegation. The kinds of cases in which the power to make a decision may be delegated are specified in the regulations for delegation. In this particular case, the permit was of such general interest that it could not be decided through delegation. Because of budgetary restrictions the Environmental and Building Committee has been obliged to curtail the number of regular meetings to the current seven per year.

Summoning the committee to an extra meeting is a kind of extraordinary measure covered by the regulation allowing the committee to charge a fee based on the time involved for "other time or resource consuming measures".

There was definitely never any question of “sponsorship” of the meeting, but this was a fee charged for a construction permit, even though it was somewhat higher than it would have been had the decision been made at one of the committee’s regular meetings. The only individual with reason to complain about the size of the fee was, in this case, the applicant himself. It should, perhaps, also be pointed out that a fee is charged even if the decision is to reject the application. It is the committee’s opinion that calling an extra meeting at the applicant’s request without charging a fee that covers the increased costs involved would be incorrect and would be in breach of the principle of equality.

At a regular meeting with the committee on March 26 1996, this case was dealt with as item 43 when it was decided to invoke the sanctions laid down in 10.4 of the Planning and Building Act and to refer the issue of a construction permit back to the working committee for further appraisal. To what extent this referral was justified or not may perhaps be questioned, as indeed it was by the applicant, as all the facts in the case had already been “laid on the table”.

This was, nevertheless, the decision made, and the subsequent appraisal resulted in a consultation meeting on April 3 1996 between representatives of Comviq, Olofström Private Radio Association, Olofström Taxi, the Rescue Services, who were the operators of the aerial mast, and the Chairman of the Environmental and Building Committee, Jan Sjöholm, with the chief surveyor and the municipal architect.

The minutes of this meeting were appended to the decision adopted at the extra meeting on April 11 1996 as item 62. These make it clear that the Chairman decided to call an extra meeting of the committee, which he is empowered to do by virtue of its regulations, and that the applicant approved the extra costs that this would involve.

In his adjudication dated December 7 1998, *The Parliamentary Ombudsman, Mr Lavin*, included the following comments.

Adjudication

It is the view of the Environmental and Building Committee that it was possible to cover the costs of an extra meeting by charging a fee, as laid down in Chapter 11, Section 5, subsection 1 of the Planning and Building Act (1987:10). This provision stipulates that a building committee may charge a fee in cases concerning construction permits and preliminary notices and in cases arising from notification of building or demolition in accordance with Chapter 9, Section 2 together with cases that involve drawing up a new local area development plan, the inspection of drawings, surveys, the production of durable documents or other time or resource consuming measures.

As can be seen, the costs referred to here are not those arising from the meeting of the building committee but the costs linked to a specific case. The circumstance that only one case is to be dealt with at a meeting is naturally of no significance in this respect. Nor does the wording “other time or resource consuming measures” refer to cases that involve the exercise of public

authority as in this case, but to cases of the kind covered by private law (see Didon et.al. *Plan- och bygglagen* Vol. 2 11:24). It is no way acceptable for an applicant to be charged for costs that have no basis in the tariff that has been laid down.

In addition, it must be regarded as a flagrant departure from the principle of objectivity and the principle of equality enjoined upon public administration by Chapter 1, Section 9 of the Instrument of Government to allow an individual applicant the opportunity to purchase preferential treatment of his case.

With this serious criticism this case is closed.

The question of whether a headmaster had acted unconstitutionally by not allowing a political youth organisation to conduct its activities in his school

The complaint

Young Left in the county of Örebro (one of the district organisations of the youth organisation of the Left Party of Sweden) submitted a complaint to the Parliamentary Ombudsman concerning Jan Svensson, the headmaster of Karlsängs School in the local authority of Nora, which consisted in substance of the following. He had refused the request of the local representative of Young Left to be allowed to place a small exhibition of books in the school. On a later occasion, another representative had not been allowed to place a poster on the school's notice board. A few weeks later Young Left discovered that the Örebro section of SSU (the youth organisation of the Social Democrat party in Sweden) had been allowed to place a similar exhibition of books in Karlsängs School in connection with an anti-racist campaign and had at the same time distributed other forms of political information. Young Left criticized the actions of the headmaster, particularly in view of the circumstance that Young Left had been refused access to the school even though this had been granted to another political youth organisation.

The enquiry

The complaint was forwarded to the Committee for Children and Education of the local authority of Nora so that it could investigate the matter and submit a response. In this response the Committee for Children and Education referred to statement made by its chairman, Lena Vinnerås, with the following contents.

At its meeting on June 11 1997, the Committee for Children and Education was informed by the headmaster of Karlsängs School, Jan Svensson, about his actions with regard to the requests submitted by Young Left and SSU to be allowed to circulate information at the school and also about the school's policy concerning political information.

At this meeting, Jan Svensson was asked to prepare a proposal for the meeting of the committee on October 1 1997 outlining changes in the

guidelines that could open the school to political information on occasions other than immediately preceding a general election.

1999/2000:JO1
Bilaga 5

The Committee for Children and Education consider that it is extremely important to adhere to the syllabus in providing comprehensive information about our political system and the different political parties and that information of this kind should be made available in an organized manner during periods other than election periods.

A document attached to the committee's response, contained the following statement by Jan Svensson.

As a result of the recent questions, comments and letters to the newspapers about political information at Karlsängs School, I feel a great need to describe the events that took place during May and in so doing explain the reasons underlying my actions. For a long time at Karlsängs School we have followed the principle we have adopted (and described most recently in print in the minutes of the meeting of the social studies teachers in 1993) that means that all direct information from representatives of the political parties is to be presented during election periods. This decision, which is supported unanimously by the teachers of social studies and the school management, was made in order to maintain objectivity and impartiality vis-à-vis the pupils, which is something that we considered to be extremely important with regard to political information to pupils. It should be added that during their 8th year all pupils receive teaching about the political parties, their opinions and what divides them, including interviews with local representatives etc. Moreover, it should be pointed out that this decision applies only to political parties. Karlsängs School has extensive contacts, both directly in its teaching during theme days and on other occasions, with other organisations and associations. And now I should like to turn to events during the period from April to June. At the end of April, I was sent the plan for a campaign by SSU which would involve a visit to Karlsängs School to take up the subject of racism and xenophobia. A number of schools in the county, both comprehensive and upper-secondary schools, had been selected. In view of the school's adoption of the principle referred to above, I was hesitant and therefore I got in touch with SSU's representative. She told me that only this subject was to be dealt with and there was no question of any information on behalf of any political party. Although I remained hesitant, I gave permission for one of the three planned visits, in view of the fact that this is a socially important subject which needs to be raised often in the schools. On May 5 two representatives came to the school canteen for a few hours and there was a lively debate. A badge with the text "Stop racism" and a short pamphlet explaining SSU's stance on this particular issue were the only objects handed out to the pupils. Shortly afterwards, I received a phone call from Young Left who wanted to come to the school to arrange a small book exhibition and hand out pamphlets etc. – in other words only to circulate party political information. In accordance with our decision, I refused and said that Young Left was welcome during the autumn in connection with the general election. Nevertheless, almost a week later a representative gained entrance to the school and stood outside the canteen distributing party political pamphlets – a course of action that I considered

remarkable! After a very long discussion and an angry exchange between the two of us, he eventually left the school. It should be added that on this occasion he knew nothing of the previous visit that had formed part of SSU's campaign.

The Committee for Children and Education has asked the social studies teachers and the school management to look into ways in which we can increase the political information given to pupils, perhaps by presenting it every other year (as general elections take place every fourth year there is the risk that with the current system pupils in some years could go without information) or perhaps in the form of small book exhibitions by each of the parties. Increasing the political awareness of our pupils is an important task for the school, which must, however, continue to assert its right (at least in the upper school at the comprehensive level) to channel the information from the established political parties so that they are all allowed the same opportunities and the same amount of time to present their party and its policies. If party political information were to be allowed a free rein in the upper school, the image the pupils would get of Swedish party politics would soon be distorted in one direction or the other.

Young Left were given the opportunity to comment on this response, but submitted no rejoinder.

The Committee for Children and Education later submitted the proposal concerning changes in the guidelines referred to in its response. In presenting this to the Committee for Children and Education, Jan Svensson wrote as follows.

On June 11 1997 I was asked to formulate proposed changes to the guidelines concerning political information at Karlsängs School. This proposal was also intended to increase the provision of political information so that it was not only linked with the elections every fourth year.

At the beginning of the autumn term, the social studies teachers (the group of teachers who have hitherto been responsible for political information) were asked to discuss the organization of political information and how it could possibly be increased. Their response, dated August 18, is attached (*not included here*).

On the basis of the proposal from the social studies teachers and after contacts with other members of the staff, I envisage the following approach with regard to political information at Karlsängs School:

1) The pupils' council are to form an "association group" with the task of maintaining contact with the associations in the community, among them the political parties, which will be allowed in an organized manner, such as by means of small book exhibitions in the canteen or some other predetermined room, to present their activities in the school. An adult advisor will be nominated to assist this group. In this way all the political parties and their youth sections will given the opportunity to present their political message during non-election periods as well. I attach an appendix describing the constitution of the pupils' council (*not included here*).

2) The extensive and extra-curricular presentation of information to the different classes by the political parties will continue to take place during

election years. To ensure that no cohort will miss this information, in future the 6th year will also be included.

3) Teaching about the political parties, their opinions and what divides them and interviews with local representatives etc. will continue as previously for all pupils in their 8th year.

By adopting these measures Karlsängs School can increase the amount of party political information and hopefully also stimulate its pupils' interest in politics. This will take place with a certain amount of control from the pupils' council and the staff, which should mean that the demands of objectivity can be maintained.

In her adjudication of July 9 1998, *the Parliamentary Ombudsman, Ms André*, included the following remarks.

1999/2000:JO1
Bilaga 5

Adjudication

The Parliamentary Ombudsman has previously examined the extent to which the political parties are permitted to disseminate printed matter and provide information on various political issues in schools. In an adjudication of August 31 1994 (*The Parliamentary Ombudsman's Annual Report 1995/96* p. 395 f.) the Parliamentary Ombudsman expressed the following opinion.

Chapter 2.1 of the Instrument of Government contains a guarantee of what are called the positive freedoms of information, including freedom of expression and freedom of information. Freedom of expression refers "in principle to the right to give expression in any situation or at any time to one's opinion or feelings using any means available" (Petrén/Ragnemalm, *Sveriges grundlagar*, 1980, p. 43). This does not mean, however, that there are no restrictions to the areas in which this statute applies. Freedom of expression as laid down in the Instrument of Government does not grant citizens – or an association of citizens – the right of access to a specific organisation or an enclosed environment, such as a school for instance, to spread their opinions there.

The same observations apply to the provisions guaranteeing the right to circulate printed matter in the Freedom of the Press Act.

The second paragraph of 1.2 of the Freedom of the Press Act expressly prohibits a central administrative authority or other public body from taking any action not authorised by the act to prevent the printing or publication of printed matter or its circulation among the public on the grounds of its content. The circulation of printed matter within a school is, as is putting up a poster on one of its notice boards, customarily considered to constitute circulation among the public. The right to circulate a publication in this manner may not therefore be restricted on the grounds of its content, unless authority to do so can be found in the Freedom of the Press Act. On the other hand, it is also customary to regard such restrictions as permissible if they are required to maintain order.

The management of a school therefore has the right to prevent the circulation or display of printed matter within the establishment, but only if this is to maintain order.

This assertion does not however resolve the issue of whether an outsider has the right of entry to a school in order to circulate printed matter within a certain area. A school is not a place to which the general public have unrestricted right of entry.

The Military Ombudsman has adjudicated on the right of entry of an outsider wishing to circulate printed matter to an area or facility to which the general public does not have free admission:

Someone who does not for some other reason have the right of entry to such an area, can obviously not claim this right in order to be able to circulate printed matter there. It cannot be considered that the refusal of entry for such a purpose could constitute the prohibition of the circulation of printed matter denoted in the wording of the Freedom of the Press Act. Thus it can hardly be claimed that the appropriate authorities are obliged to grant special privileges enabling entry for such a purpose. Where entry is granted, however, it may not be linked to conditions implying the proscription of the circulation of specific printed matter on the grounds of its content. (*Military Ombudsman's Annual Report 1950*, p. 276, and in particular p. 297 f.)

I share this point of view, and therefore consider that it is up to the managers of a school to decide whether a request for admission to circulate printed matter within the school is to be granted or not. In making its decision, the school managers have the right to take aspects other than the sheer maintenance of order into account. The overriding provision in 1.9 of the Instrument of Government must, nevertheless, still be considered: courts, public authorities and others performing functions within the public administration shall observe in their work the equality of all persons before the law and shall maintain objectivity and impartiality.

The enquiry reveals that Young Left was refused admission to the school to distribute party political information but that SSU was allowed into the school to conduct a campaign against racism.

As has been made clear above, political organizations, for instance, do not have any unconditional right of access to schools. In deciding whether to afford organisations of this kind entry to its premises, however, the school has to comply with the stipulations in the Instrument of Government concerning impartiality and may not, therefore, restrict such permission to only one or several of them. In his response, the headmaster has described the school's regulations concerning political information. Neither these regulations, nor the new guidelines subsequently adopted in their stead, contain anything that runs counter to the system of regulations described in the adjudication by the Parliamentary Ombudsman cited above and they give me no reason to expression an opinion in this case.

SSU was granted permission to conduct a campaign in the school's premises on an issue that was not a party political matter. In practice, however, there must be difficulties for an established party-political youth organization to draw a firm line between issues that are of a more general political nature and those that are purely party-political. Moreover, the possibility cannot be excluded that some pupils, especially those with different political leanings, will perceive a party-political message even when an issue can in itself be deemed to be of a general political nature. In

view of this, there was reason for the school to exercise caution in granting permission in this case. The headmaster has also pointed out in his statement that he was hesitant about the suitability of granting such permission. This is ultimately a question of the kind of judgement which it would be inappropriate for the Parliamentary Ombudsman to subject to appraisal. In my opinion, nevertheless, the decision to allow SSU access to the school for the purpose described cannot provide grounds for requiring the school to accept, in accordance with the demands of objectivity, all other forms of political activity by political youth associations. SSU's activities, judging by and large, were organized in such a way that there were tangible differences from the intentions that Young Left itself ascribed to its visit to the school. I do not consider, therefore, that I have any basis for criticizing the school because Young Left was refused admission.

With this adjudication I consider the case to be concluded.

1999/2000:JO1
Bilaga 5

The question of the obligation to arrange for the translation of the contents of a document (information that a confiscation order had been rescinded) sent by a police authority to a Polish citizen in Poland

Background and enquiry

In his capacity as counsel for R.B., U.F. requested the Parliamentary Ombudsman to appraise the way in which the police authorities in Skåne had dealt with the rescission of a confiscation order. Part of the complaint was that R.B., who understood no Swedish, had been notified that he could collect the confiscated items from the police in a letter written in Swedish, with the result that he was unable to read it.

A number of documents from the confiscation register of the police authority dealing with case 1205-K36378-96 were examined.

The police authority (Assistant Chief Commissioner Mats Sjögren) submitted a response which included a statement from Per Svartz, Region Commander in the area concerned. The statement submitted by Per Svartz included the following points.

The routine procedure in the police authority is to send a copy of the decision to rescind a confiscation order to the authority's storage facilities, with a second copy going to the individual concerned at the address registered in the record of the preliminary enquiry. The wording of this notification is in Swedish alone. The notification states that the confiscation order has been rescinded and that the items concerned can be collected after arrangements have been made by telephone with the officer responsible. After a few months, a reminder is sent to the address used previously, unless information has been received to say that this address no longer applies. This reminder is also in Swedish. ... The routines that normally apply were followed in dealing with the case in question. During 1996 R.B. was detained on suspicion of theft or alternatively receiving stolen goods. In connection with his arrest, certain items had been confiscated. This confiscation had been set aside on August 26 1997 by the prosecutor at the same time as it was decided not to proceed with the preliminary enquiry. The decision to rescind the confiscation was sent to the storage facility and on September 10 1997 notification

was sent to R.B's address in Poland. As he did not reply, a reminder was sent to the same address. Both the notification and the reminder were in Swedish, and they should have been translated into Polish. Otherwise there is nothing else to indicate that the case should have been dealt with differently. R.B. was given the opportunity to issue a power of attorney to empower a relative or his counsel to undertake collection of the confiscated items. This was not taken advantage of. ... A change in the routines of the police authority could be proposed so that a simplified translation of the contents of a notification could be attached when sent to addresses outside Sweden. The translations could be made into the three languages used most frequently in this context, English, German and Polish, and they could be of a general nature so that they could be attached to every notification irrespective of the personal information and other specific details. In addition, the decision not to continue with the preliminary investigation and the rescission of the confiscation order should be communicated to suspects in languages which they understand. This, however, is a matter for the prosecution agency.

One of the additional points made by Mats Sjögren was the following.

The routine adopted when notification is sent to an address abroad should be altered so that a translation is made to the appropriate language. In this case, such a routine would have meant formulating the notification in Polish. A template for the most frequently used languages could easily be drawn up. The police authority was considering the introduction of such a routine.

U.F. also submitted a rejoinder to the responses received.

In his adjudication December 3 1998, *the Chief Parliamentary Ombudsman, Mr. Eklundh*, included the following remarks.

Adjudication

If the grounds for confiscation no longer exist, 27.8.1 of the Procedural Code stipulates that it is to be set aside immediately. The confiscated items should then, in principle, be returned to the individual in possession of them when they were seized. This case has raised the question of what action is required of a police authority when the individual to whom the items are to be returned is living outside Sweden and does not understand Swedish.

The Administrative Procedure Act (1986:233), contains regulations about what kind of services authorities are obliged to provide, (Art. 4), about general demands applying to the way cases are dealt with (Art. 7) and about interpretation (Art. 8). According to 4.1 of the Administrative Procedure Act, every authority is to provide individuals with information, guidance, advice and similar assistance in questions lying within the authority's competence. This assistance is to be provided to the extent appropriate with regard to the nature of the issue, the help needed by the individual and the authority's activities. One of the provisions of Art. 7 is that every case involving an individual is to be dealt with as simply, rapidly and cheaply as possible without jeopardizing security and that the authority is to strive to use language that is easy to understand and in other respects facilitate contacts between individuals and the authority. The provisions in Articles 4 and 7 also apply to the police authorities in activities carried out in the prevention of crime.

According to Art. 8 of the Administrative Procedure Act, where necessary an authority is to employ the services of an interpreter when dealing, for instance, with someone who does not understand Swedish. This regulation is also intended to apply to the translation of documents issued by authorities into foreign languages (see Hellners-Malmqvist, *Nya Förvaltningslagen med kommentarer*, 4th ed. p. 90). Art. 32 of the Administrative Procedure Act establishes that Art. 8 does not apply to the activities of police authorities in the prevention of crime. As the provisions on the return of confiscated goods can be found in the regulations in the Procedural Code concerning the coercive measures to be employed in criminal cases, from a formal point of view they are covered by the exceptions stipulated in Art. 32 of the Administrative Procedure Act. In fact, however, the procedures concerned are so close to normal administrative procedures that it would appear natural for the police authorities in cases of this kind to assess the issue of translation on the basis of the approach expressed in Art. 8 of the Administrative Procedure Act. Moreover, when, in its activities in the prevention of crime, a police authority has to deal with someone who does not understand Swedish, it is unlikely that it can discharge its obligations in accordance with Articles 4 and 7 of the Administrative Procedure Act, if it does not arrange for the interpreting and translation required.

In the case in question, information was sent in Swedish by a police authority to a Polish citizen living in Poland. As far as can be seen from the enquiry, there was nothing in the case to suggest that R.B. understood Swedish or that he could arrange translation of the documents without a great deal of difficulty. In my opinion, therefore, the police authority should have arranged for a translation that was at least adequate to ensure that R.B. was not deprived of his legal rights. I therefore share the opinion of the police authority on this matter, and I have no objection to the proposed modification of the routines in dealing with cases of this kind described in the statement.