

Redogörelse  
2019/20:JO1

Justitieombudsmännens  
ämbetsberättelse

ISSN 0282-0560

Tryck: Elanders Sverige AB, Vällingby 2019

## Innehåll

<b>Till riksdagen .....</b>	<b>12</b>
1. Organisation m.m. ....	12
2. Verksamheten .....	12
3. Justitieombudsmännens övergripande redovisning av sina iakttagelser inom respektive ansvarsområde.....	15
4. JO:s Opcat-verksamhet.....	39
5. Internationellt samarbete .....	47
6. Sammanställning över bilagor .....	48

### Arbetsmarknad

Arbetsförmedlingen brast i sin serviceskyldighet när den underlät att informera en enskild om att myndighetens klassificering kunde påverka rätten till ersättning från annan myndighet (3409-2017) .....	49
En annonskampanj utformad av Arbetsmiljöverket stred mot regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet (8418-2017) ...	54
Under en pågående tvist mellan två av arbetsmarknadens parter har en myndighet i en debattartikel uttalat sig angående tvisten; fråga om detta skett i strid med objektivitetsprincipen (1671-2019) .....	60

### Domstolar

#### *Allmänna domstolar*

Bland annat långsam och passiv handläggning av ett brottmål; även underlåtenhet att dokumentera överväganden om vite, hämtning och häktning när den tilltalade uteblir från en huvudförhandling (8152-2017) .....	66
En rådmän underlät att meddela domar inom föreskrivna tidsfrister i tre tvistemål och ett brottmål; JO övervägde att anmäla rådmannen till Statens ansvarsnämnd för prövning av disciplinpåföljd men stannade vid allvarlig kritik (611-2018) .....	73
Felaktigt belopp i en tvistemålsdom och fel part i ett beslut om rättelse av domen m.m. (539-2018) .....	85
Bristande handläggning av en fråga om kvarsittanderätt (2115-2019) .....	90
<i>Se även under Polis, åklagare och tull:</i> Alla myndigheter i rättskedjan har ett ansvar för att agera så att beslut om utevarohäktning kan verkställas och huvudförhandling hållas inom skälig tid (6643-2017).....	365

*Förvaltningsdomstolar*

En rådmän förordnade i ett mål om beredande av vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga om verkställighet av domen utan stöd i lagen (2743-2018) .....	93
I ett mål enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga lät en rådmän de omedelbara omhändertagandena bestå utan stöd i lagen (2744-2018) .....	99
Långsam handläggning av ett mål om sjukersättning (5639-2018) .....	101
Långsam handläggning av ett mål om livränta (7755-2018) .....	105
Långsam handläggning av ett mål om uppehållstillstånd enligt utlänningslagen; även uttalanden om migrationsdomstolens handläggningstider generellt (134-2019) .....	108

**Hälso- och sjukvård**

En överläkare får kritik för att hon tagit del av uppgifter i en patientjournal utan att ha rätt till det och för att hon anmält till Transportstyrelsen att patienten sannolikt var medicinskt olämplig att ha körkort utan att det fanns formella förutsättningar för det (474-2016) .....	118
Kritik för bristfällig handläggning och dokumentation i samband med att personalen vid en psykiatrisk klinik underlåtit att informera en underårig patients vårdnadshavare om barnets hälsotillstånd (6495-2016) .....	126
En överenskommelse som ingås vid frivillig vård för abstinens har inte ansetts uppfylla nödvändiga krav på saklighet, tydlighet och information (2744-2017) .....	132
Uttalanden om möjligheterna till kontant betalning av patientavgifter (4281-2017) .....	137
Rättsmedicinalverkets och Polismyndighetens handläggning av ett ärende om handräckning (5710-2017, 7734-2017) .....	141
En region har inom ramen för ett utvecklingsarbete lämnat ut personuppgifter till tredje land i strid med gällande lagstiftning (6794-2017, 6864-2017) .....	151
Uttalanden om IVO:s möjligheter att hämta in en yrkesutövers patientjournal i ett tillsynsärende (1239-2018) .....	168

**Hälsoskydd**

Se *Miljö- och hälsoskydd*

**Kriminalvård**

En enskild har felaktigt frihetsberövats trots att Högsta domstolen beslutat om inhibition (4737-2016, 1363-2017) .....	179
Kriminalvårdens begränsningar av intagnas möjligheter att röka utomhus (4642-2016) .....	197
Kriminalvården har under längre tid bedrivit häktesverksamhet i bristfälliga lokaler (1387-2017) .....	203
Möjligheterna för förtroenderådet i en kriminalvårdsanstalt att sprida information (4660-2017) .....	211
En person som var dömd för brott i Norge och vars straffverkställighet skulle överflyttas från Norge till Sverige fick tillbringa 35 dagar i häkte i avvaktan på en utredning om särskilda villkor (5138-2017) .....	216
Handläggningen i en kriminalvårdsanstalt av ett ärende om varning enligt fängelselagen (6230-2017) .....	226
Utformningen av ett samtycke beträffande utlämnande av uppgifter som omfattas av hälso- och sjukvårdssekretess (8749-2017) .....	236

**Kronofogden**

Kronofogdemyndigheten betalade ut pengar till gäldenären i stället för till borgenären m.m. (71-2018) .....	239
---	-----

**Miljö- och hälsoskydd**

En länsstyrelse meddelade under flera år inga beslut i ärenden om jordbruksstöd i väntan på leverans av ett särskilt it-stöd (6540-2018) .....	244
--	-----

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

En kommuns uppmaning till förskolechefer att inte tillåta personal att bära knappar eller tröjor med ett visst textinnehåll utgjorde en kränkning av personalens yttrandefrihet (3967-2018 m.fl.) .....	247
Ifrågasatt ingripande mot en banderoll på ett studentflak (6852-2018) .....	253
En kommun har lämnat felaktig information till sina chefer om anställdas rätt till kontakt med media på arbetstid (6024-2017) ...	259
Riksarkivet har bl.a. tagit ut en eftersökningsavgift för åtgärder som myndigheten är skyldig att vidta enligt tryckfrihetsförordningen (6529-2017) .....	264
Ett kommunalt bolag har gallrat handlingarna i ett avbrutet anställningsärende utan att det fanns stöd för det (517-2018) .....	275

En kommun har låtit sitt juridiska ombud handlägga ärenden om utlämnande av handlingar som rörde en pågående tvist (3053-2018) .....	279
Utrikesdepartementet har återigen brustit i hanteringen av en begäran om att ta del av allmänna handlingar och har uppmanats att till JO redovisa vilka åtgärder som vidtagits inom ramen för sin pågående översyn (3996-2018) .....	286
En socialnämnds beslut att med anledning av uttalanden på sociala medier återta ett erbjudande om anställning har funnits strida mot det s.k. repressalieförbudet (410-2017) .....	294

### **Polis, åklagare och tull**

I samband med att polisen, utan att det fanns grund för det, kroppsvisiterade medlemmar i en motorcykelklubb försvårade två poliser för en person att filma ingripandet (6908-2016) .....	298
Det krävs stöd i lag för att polisen ska få fotografera eller filma någon i samband med ett ingripande (7687-2016) .....	306
Upphittade utgångna pass ska behandlas som hittegods och får inte förstöras eller makuleras utan stöd i gällande regler (722-2017) .....	315
Polisen kan som huvudregel inte överlåta till den som är föremål för en begäran om handräckning att själv inställa sig (3529-2017) .....	320
En befattningshavare hos polisen, som inte har sjukvårdsutbildning, måste vara försiktig med att göra egna bedömningar av en intagens behov av medicin (3622-2017) .....	327
Polismyndigheten har avbrutit handläggningen av ett ärende om vapentillstånd i åtta månader i avvaktan på en brottsutredning (5541-2017) .....	336
En individuell bedömning måste alltid göras innan en intagen av säkerhetsskäl tas ifrån en benprotes i en polisarrest (5867-2017) .....	341
Polismyndigheten och en kommun har i flera avseenden brustit i handläggningen av en ansökan om tillstånd för en uteservering och av återkallelse av tillståndet (5958-2017) .....	347
Enskilda har normalt rätt att filma ett polisingripande (6506-2017) .....	358
Alla myndigheter i rättskedjan har ett ansvar för att agera så att beslut om utevarohäktning kan verkställas och huvudförhandling hållas inom skäligen tid (6643-2017) .....	365
Polisen får inte genomföra en kroppsbesiktning av väsentlig omfattning i ett fordon (7001-2017) .....	385

Polisen ska kontakta målsägandebiträdet inför ett förhör med målsäganden (989-2018) .....	392
Förundersökningsbegränsning på grund av den misstänktes funktionsnedsättning (6223-2017) .....	397
Otillåtna samtal mellan anhållna i en polisarrest får inte spelas in utan rättsligt stöd (2670-2018) .....	405
Uttalanden om förutsättningarna för att Tullverket ska få undersöka innehållet i en elektronisk informationsbärare, t.ex. en mobiltelefon, som påträffas vid en tullkontroll (6093-2017) .....	416
<i>Se även under Hälsa- och sjukvård:</i> Rättsmedicinalverkets och Polismyndighetens handläggning av ett ärende om handräckning (5710-2017, 7734-2017) .....	141
<i>Se även under Kriminalvård:</i> En enskild har felaktigt frihetsberövats trots att Högsta domstolen beslutat om inhibition (4737-2016, 1363-2017) .....	179
<i>Beslut som rör polisens handläggning av utlänningsärenden redovisas under rubriken Utlänningsärenden.</i>	

## Sekretess

*Se Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet*

## Skatt och folkbokföring

Skatteverkets rutin för personadresserad post är inte förenlig med grundlagen och kan ge upphov till straffansvar (4397-2017) .....	425
Skatteverkets agerande vid ett besök på en fastighet i samband med en revision (7138-2016) .....	431

## Socialförsäkring

Lämpligheten i att låta journalister närvara vid enskildas möten med Försäkringskassan måste bedömas från fall till fall och myndigheten måste få tillfälle att utreda syftet med närvaron (7041-2017) .....	437
Myndigheter måste ha rutiner som gör det möjligt för enskilda att lämna uppgifter muntligt; även uttalanden om Försäkringskassans utredningsskyldighet när en läkare önskar kontakt (5902-2017) .....	440
Pensionsmyndigheten har varken överskridit sin kompetens eller agerat i strid med objektivitetsprincipen i samband med sin information om att samarbetet med ett visst fondbolag upphört (8280-2017) .....	445

En tjänsteman hos Försäkringskassan har gjort uttalanden som strider mot saklighetskravet i 1 kap. 9 § regeringsformen (1855-2018) .....	457
--	-----

## Socialtjänst

### *Socialtjänstlagen*

En socialnämnd har utan rättsligt stöd förbjudit makan till en boende på ett vård- och omsorgsboende att vistas i makens bostad (647-2017) .....	460
En sektionschef vid en socialnämnd har i sin egenskap av målsägande i ett brottmål ansetts vara jävig att handlägga biståndsärenden gällande den tilltalade (1339-2017) .....	470
En socialnämnd borde ha avbrutit ett hembesök, som genomfördes inom ramen för en utredning om rätt till bistånd, när syftet med besöket ändrades (3655-2016) .....	473
En socialnämnd får kritik för att den hämtade två barn, som bodde hos sin mor, i skolan sedan en domstol hade beslutat att fadern skulle ha ensam vårdnad om barnen (5607-2017) .....	481
Fråga om bl.a. en socialnämnds skyldighet att träffa en överenskommelse med ett familjehem om ersättning för familjehemets kostnader för de placerade barnen m.m. (4947-2017) .....	486
Det uppstod en misstanke om att en flicka som vårdades vid ett särskilt ungdomshem hade blivit utsatt för ett brott vid en tillfällig vistelse utanför hemmet. Fråga bl.a. om det var ungdomshemmet eller socialnämnden som i första hand skulle ta ställning till om en polisanmälan skulle göras (3712-2017) .....	493

### *Lagen om särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)*

En 13-årig flicka som vårdades i enskildhet vid ett särskilt ungdomshem tog sitt liv. Fråga om hemmet hade brustit i sin uppsikt över henne (5302-2017) .....	502
En dom om vård enligt 2 § LVU verkställdes innan den hade vunnit laga kraft. Fråga bl.a. om någon tjänsteman vid nämndens förvaltning hade gjort sig skyldig till tjänstefel (330-2018) .....	516
En socialnämnd kunde inte låta vården enligt 3 § LVU av en ung man som fyllde 18 år upphöra utan att ha gjort en utredning om saken och utan att ha fattat ett beslut om att vården skulle upphöra (1060-2017) .....	524
SiS:s åtgärder med anledning av uppgifter om allvarliga missförhållanden vid ett särskilt ungdomshem (O 9-2019) .....	537
Fråga om en socialnämnd i ett beslut om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU kan ställa krav på drogtest (7875-2017) .....	543



Fråga om en socialnämnd borde ha fattat ett formellt beslut om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU (242-2017) .....	548
En domstol biföll socialnämndens yrkande om att en flicka skulle beredas vård enligt 2 § LVU men ogillade socialnämndens yrkande om vård enligt 3 § LVU. Socialnämnden borde utan dröjsmål ha underrättat det särskilda ungdomshem där flickan var placerad om att hon inte var föremål för vård med stöd av 3 § LVU (2845-2017) .....	551
<i>Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)</i>	
En man som vårdades vid ett LVM-hem misstänktes ha tagit droger. Han avled under natten. Fråga om SiS hade brustit i sin tillsyn av mannen (550-2018) .....	555
<i>Familjerätt</i>	
Fråga om en socialnämnd kunde verkställa ett beslut om umgängesstöd genom att erbjuda umgänge i en lokal som nämnden brukade använda i sådana fall trots att domstolen i sitt avgörande uttalat att det inte var lämpligt i det enskilda fallet (2969-2017) ..	563
Fråga om en socialnämnd vid tillhandahållande av umgängesstöd kunde föreskriva att en tolk skulle vara med vid umgänges-tillfällena (6168-2017) .....	568
En relationsvårdshandläggare vid en socialförvaltning borde inte ha upprättat en skrivelse till den ena partens ombud i ett mål som gällde bl.a. umgänge med barn och inte heller ha gett in en skrivelse som rörde umgängesmålet direkt till domstolen (1258-2017) .....	574
<b>Stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)</b>	
Ett beslut om rätt till personlig assistans enligt LSS bör inte tidsbegränsas i avvaktan på ett beslut från Försäkringskassan i ett ärende där om assistansersättning (1696-2018) .....	583
En undersökning av några kommuners handläggning av LSS-ärenden med inriktning på frågan om handläggningstiderna (7477-2017) .....	588

**Tryckfrihet**

Se *Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet*

**Tull**

Se *Polis, åklagare och tull*

## Utbildning och forskning

Förvaltningslagens krav på motivering av ett avslagsbeslut rörande en ansökan om forskningsbidrag (8358-2018) .....	599
---	-----

## Utlänningsärenden

Uttalanden om Polismyndighetens åtgärder vid en arbetsplatskontroll (4476-2017) .....	605
Migrationsverket har dröjt drygt sju månader med att överlämna ett överklagande till migrationsdomstolen (8010-2017) .....	616
Migrationsverket har dröjt drygt ett år med att överlämna ett överklagande till migrationsdomstolen (8613-2017) .....	620
Uttalanden om tillämpningen av bestämmelserna om avskiljande och säkerhetsplacering vid Migrationsverkets förvar när förvarstagna använt narkotika eller anträffats med narkotika utan att vara påverkade (4378-2018) .....	623
Migrationsverket har spärrat asylsökandes kontantkort och hindrat dem från att få tillgång till sin dagersättning samt gett felaktig och bristfällig information (4987-2018 och 5935-2018) .....	634

## Yttrandefrihet

*Se Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet*

## Åklagare

*Se Polis, åklagare och tull*

## Överförmyndare

Långsam handläggning av ärenden om anordnande av godman- skap m.m. (893-2018) .....	644
--	-----

## Övrigt

Bolagsverket kritiseras för användandet av ett ansökningsformulär i vilket den arbetssökande uppmanas att ladda upp en bild av sig själv (6822-2017) .....	665
En advokatfiskal vid Kammarkollegiet har inte ansetts jävig att handlägga vattenkraftsärenden trots föreningsengagemang i en organisation med partsintressen i sådana ärenden (753-2017) .....	669

## Bilagor

Bilaga 1. Ärendestatistiken 2018/19 .....	680
Bilaga 2. Besvarande av remisser i lagstiftningsärenden m.m. ....	690

Bilaga 3. Framställningar, överlämnanden, åtal och disciplinämälningar m.m.....	692
Bilaga 4. Inspektioner, myndighetsbesök, konferenser och seminarier i Sverige m.m. ....	695
Bilaga 5. Internationellt samarbete .....	701
Bilaga 6. Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.....	705
Bilaga 7. Arbetsordning för Riksdagens ombudsmän .....	712
Bilaga 8. Personalorganisation .....	719
Bilaga 9. Register .....	722

## Till riksdagen

Riksdagens ombudsmän överlämnar härmed enligt 11 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (fortsättningsvis benämnd instruktionen) sin ämbetsberättelse för tiden den 1 juli 2018–30 juni 2019.

### 1 Organisation m.m.

#### 1.1 Val och entledigande

Efter framställningar från *justitieombudsmännen Cecilia Renfors* och *Lars Lindström* entledigades de från sina uppdrag per den 5 respektive den 31 augusti 2019.

Riksdagen valde den 15 maj 2019 hovrättslagmannen *Katarina Pahlsson* och chefsrådmannen, tillika f.d. lagmannen *Per Lennerbrant* till nya justitieombudsmän för tiden från och med den 9 september 2019 till dess att nya val genomförts under det fjärde året därefter.

#### 1.2 De ställföreträdande justitieombudsmännens tjänstgöring

*Ställföreträdande justitieombudsmannen Cecilia Nordenfelt* tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 23–27 juli, den 6–7 september och den 24 september–3 oktober 2018 samt den 11–15 mars 2019.

*Ställföreträdande justitieombudsmannen Lilian Wiklund* tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 9–13 juli, den 30 juli–3 augusti, den 23–24 augusti, den 5–8 och den 22–23 november 2018 samt den 19–20 och den 26–27 februari, den 13–15, den 20–21 och den 27 maj 2019.

#### 1.3 Ändringar i instruktionen och i arbetsordningen

Instruktionen ändrades per den 1 januari 2019. Ändringen avsåg 10 och 18 §§ och innebär i huvudsak att konstitutionsutskottet får ge justitieombudsmännen i uppdrag att biträda utskottet med en sådan särskild utredning av omständigheter som kan ligga till grund för att skilja en riksrevisor från uppdraget.

Arbetsordningen har inte ändrats under verksamhetsåret.

### 2 Verksamheten

#### 2.1 Särskilda händelser

I januari uppmärksammades att JO sedan 2012 fått in e-post i oönskad funktionsbrevlåda. Det gällde framför allt en s.k. noreply-brevlåda som inte fungerat korrekt. Det ”tekniska felet” åtgärdades inom ett par dagar, och ett arbete påbörjades direkt med att ta om hand de inkomna mejlen. Konstitutionsutskottet informerades, och en anmälan gjordes till Datainspektionen. Genomgången

och de åtgärder som bedömdes nödvändiga avslutades innan verksamhetsårets utgång.

Under det förra verksamhetsåret tecknade JO avtal med ett företag om leverans av en e-arkivlösning. Det visade sig att företaget inte kunde leverera enligt avtalet, och JO hävde därför avtalet. En ny upphandling har förberetts och är planerad till hösten 2019.

Ett projekt för att införa ett systematiskt informationssäkerhetsarbete har påbörjats.

Det har funnits ett behov av att stärka JO:s kompetens inom it-området. En befattning som it-ansvarig har inrättats, och befattningen tillsattes i februari 2019.

Slutligen kan nämnas att JO:s *kanslichef* har meddelat att hon har för avsikt att gå i pension under hösten 2019. En ersättare rekryterades och den nya kanslichefen, *Maria Hellberg*, tillträdde den 1 september 2019.

## 2.2 Ärendestatistiken i sammandrag

	2017/18		2018/19	
Ingående balans		1 161		1 398
Nya ärenden				
Klagomål	8 756		8 954	
Initiativ och återrapporteringar	29		22	
Inspektioner och myndighetsbesök	22		21	
Opcat-enhetens ärenden	19		61	
Remisser	154		94	
		8 980		9 152
<b>Summa balanserade och nya ärenden</b>		<b>10 141</b>		<b>10 550</b>
Avslutade ärenden				
Klagomål	8 522		8 975	
Initiativ och återrapporteringar	21		22	
Inspektioner och myndighetsbesök	22		20	
Opcat-enhetens ärenden	22		49	
Remisser	156		102	
		8 743		9 168
<b>Utgående balans</b>		<b>1 398</b>		<b>1 382</b>

Antalet nyregistrerade ärenden har ökat stadigt under åren, se bilaga 1, tabell 1.1. Som framgår av tabellen ovan har antalet nyregistrerade ärenden ökat med ytterligare ca 170 ärenden i år, vilket motsvarar knappt 2 procent. Ökningstakten från tidigare år har dock avtagit även i år. Av bilaga 1, tabell 1.2 framgår utvecklingen under de senaste fem åren uppdelat på sakområden. De områden

som har ökat mest i absoluta tal under året är de ärenden som rör kriminalvård och migration.

Det totala antalet nyregistrerade inspektionsärenden har ökat. Ökningen ligger helt på Opcat-enheten. Antalet initiativärenden har minskat något. Även antalet lagstiftningsremisser har minskat.

Under verksamhetsåret avslutades 8 975 klagomålsärenden, vilket är mer än 400 fler än föregående år. Därtill kommer initiativ- och inspektionsärenden. De avslutade initiativärendena och inspektionsärendena på tillsynsavdelningarna är ungefär lika många som föregående år, medan Opcat-enheten har avslutat mer än dubbelt så många ärenden som året innan.

Tack vare att fler ärenden har avgjorts än under tidigare år ligger den utgående balansen, trots tillströmningen, på samma nivå som föregående år. En förklaring till den ökade avverkningen är att de föredragandetjänster som JO fick medel till 2018 har tillsatts.

Det är prövningen av klagomålsärenden som tar huvuddelen av JO:s handläggningsresurser i anspråk. För att kunna möta den stora ärendetillströmningen under senare år har JO utvecklat sina rutiner och arbetssätt. I de fall JO får ta emot ett stort antal klagomål mot samma förhållanden hos en myndighet är det vanligt att klagomålen inte utreds individuellt. I stället utreds de aktuella förhållandena på ett mer övergripande plan i ett enda ärende. Ärenden med individuella klagomål avslutas med hänvisning till detta ärende och det beslut som fattats. Under året har 306 ärenden skrivits av med hänvisning till att den anmälda frågan har utretts i ett tidigare ärende eller är under utredning i ett pågående ärende. Det förekommer också att JO i stället för att utreda en anmälan där det finns skäl att misstänka att en myndighet brustit i handläggningen i sitt beslut endast erinrar om gällande bestämmelser. Sådana beslut kan meddelas där det påstådda felet är vanligt förekommande och då JO anser att saken kan bero med en påminnelse om hur myndigheten ska agera i den situation som beskrivits i anmälan. Under året har denna möjlighet använts i 350 ärenden.

Av bilaga 1, diagram 1.2–1.6 framgår bl.a. fördelningen mellan utredda respektive avskrivna ärenden. Man kan konstatera att andelen avskrivna ärenden är mycket stor. En del av förklaringen till detta är emellertid att JO, som nyss nämnts, i stället för att utreda vissa klagomål har valt att hänvisa till tidigare utredda ärenden eller att erinra om regelverket.

Av bilaga 1, diagram 1.8 framgår andelen beslut som har fattats av en byråchef med stöd av delegation. Andelen sådana beslut har efter några års nedgång nu ökat något. Detta kan bl.a. förklaras med att ombudsmännen nu har delegerat beslutanderätt till byråchefer som var nyanställda föregående verksamhetsår.

Ärendestatistiken redovisas mer utförligt i bilaga 1.

En utförlig redovisning av inspektionsverksamheten finns i bilaga 4.

## 3 Justitieombudsmännens övergripande redovisning av sina iakttagelser inom respektive ansvarsområde

### 3.1 JO Lars Lindström (ansvarsområde 1)

#### Inledning

Till ansvarsområde 1 hör domstolarna, Kronofogdemyndigheten, plan- och byggområdet, lantmäteriväsendet, miljö- och hälsoskydd, överförmyndarna, utbildningsväsendet och kommunikationsområdet. Under verksamhetsåret kom det in 1999 klagomålsärenden, vilket är en ökning med 28 ärenden jämfört med föregående år. Under året avgjordes 2011 klagomålsärenden.



Jag har under verksamhetsåret inspekterat Ystads tingsrätt, Stadsbyggnadsnämnden i Karlstads kommun, Borås tingsrätt, Luleå tingsrätt, Hyres- och arrendenämnden i Stockholm och Förvaltningsrätten i Härnösand. *Byråchefen Charlotte Håkansson* har på mitt uppdrag inspekterat Stadsbyggnadsnämnden i Södertälje kommun och Länsstyrelsen i Stockholms län.

I det följande lyfter jag fram några av de beslut som återges i årets ämbetsberättelse.

#### Dröjsmål med att meddela dom i tingsrätt

I ämbetsberättelsen för förra verksamhetsåret (JO 2018/19 s. 50) finns en redogörelse för mina iakttagelser av en tingsrättsdomares hantering av fyra mål: två brottmål och två tvistemål. Domaren hade i de fyra fallen meddelat dom betydligt senare än vad som var huvudregel enligt lagen. Jag fann försummelseerna så allvarliga att de utgjorde bestraffningsbara tjänsteförseelser och anmälde dem till Statens ansvarsnämnd. Nämnden delade min uppfattning i fråga om tre av målen och tilldelade domaren en varning.

I årets ämbetsberättelse finns ett liknande fall (dnr 611-2018). En tingsrättsdomare hade inte meddelat dom inom de föreskrivna tidsfristerna i fyra mål – tre tvistemål och ett brottmål. Under en period om drygt tre månader hade domaren skjutit upp domarna i dessa fyra mål vid sammanlagt 14 tillfällen så att domarna kommit att meddelas mellan drygt tre veckor och drygt tre månader efter de avslutade huvudförhandlingarna.

Det finns alltså påtagliga likheter med det tidigare fallet och jag övervägde naturligtvis att anmäla domaren till Statens ansvarsnämnd. Jag stannade emellertid för att dröjsmålen i detta fall inte var tillräckligt allvarliga för att utgöra bestraffningsbara tjänsteförseelser. I den bedömningen vägde jag in att domarens arbetssituation var mycket besvärlig under den aktuella perioden. Jag uttalade att domaren förtjänade allvarlig kritik för sina dröjsmål med att meddela dom.

### **Hantering av mål om tvångsvård i förvaltningsdomstolarna**

Det är en angelägen uppgift för JO att övervaka att frihetsberövanden inte sker utan lagstöd. Frågor om frihetsberövande på yrkande av det allmänna förekommer i stor utsträckning i de allmänna domstolarna. Min uppfattning är att dessa domstolar regelmässigt hanterar dessa frågor på ett korrekt sätt. Däremot har jag vid flera tillfällen haft anledning att kritisera allmänna förvaltningsdomstolar för brister i hanteringen av mål om administrativa frihetsberövanden (JO 2012/13 s. 226, 237 och 240, JO 2013/14 s. 297, JO 2015/16 s. 303 och JO 2018/19 s. 68).

I årets ämbetsberättelse finns tyvärr ytterligare två exempel på fall där förvaltningsdomstolar har brustit i handläggningen av administrativa frihetsberövanden (dnr 2743-2018 och 2744-2018). Av referaten framgår att det i dessa fall inte är fråga om slarv eller förbiseenden utan om att domarna helt enkelt missförstått innebörden av gällande rätt. Enligt min mening är det problematiskt att ordinarie domare inte kan tillämpa sådana centrala regler som det här är fråga om på ett korrekt sätt, i synnerhet som det är fråga om frihetsberövanden.

### **Långsam handläggning i Förvaltningsrätten i Göteborg**

I tre beslut i årets ämbetsberättelse (dnr 5639-2018, 7755-2018 och 134-2019) behandlas handläggningstiderna i Förvaltningsrätten i Göteborg. Av besluten framgår att situationen är besvärlig och att en starkt bidragande orsak till det är den stora tillströmningen av migrationsmål till domstolen under senare år. I besluten får domstolen kritik för att det tog ett och ett halvt år att handlägga ett mål om livränta och att det tog ett år och fem månader att handlägga ett mål om sjukersättning. Frågor om livränta och sjukersättning är ofta av avgörande betydelse för den enskildes ekonomi, och handläggningstider i den här storleksordningen är oacceptabla.

Det tredje av de granskade målen var ett migrationsmål som handlade om uppehållstillstånd och utvisning. Sådana mål ska enligt lagen handläggas skyndsamt. Trots det tog det ett år och tre månader för domstolen att handlägga målet. Domstolen har på sin webbsida informationen att mål om uppehållstillstånd på grund av skydds- eller asylskäl för närvarande tar 17–21 månader att handlägga. Handläggningstiderna för migrationsmål är alltså långa, betydligt längre än vad som är acceptabelt.

Ytterst är det riksdagen och regeringen som har ansvaret för att våra domstolar klarar sina uppgifter och att de kan uppfylla de krav som ställs i 2 kap. 11 § regeringsformen. Jag har därför lämnat över exemplar av mina tre beslut till Domstolsverket och Justitiedepartementet för kännedom.

### **Kronofogdemyndigheten betalar ut pengar till fel person**

Kronofogdemyndigheten har problem med den del av verksamheten som kallas för medelshantering. Jag har vid flera tillfällen kritiserat myndigheten för att den har betalat ut pengar till fel person. I årets ämbetsberättelse är det dags igen. En person som skulle ha myndighetens hjälp att driva in pengar från en gäldenär fick besked om att myndigheten i stället hade betalat tillbaka pengarna



till gäldenären. Misstaget upptäcktes omgående, men det tog myndigheten hela fem månader att rätta till felet. Det är konstigt att myndigheten trots mycket kritik från min sida genom åren fortfarande gör misstag av detta slag. Nu fick myndigheten allvarlig kritik (dnr 71-2018).

### **Överförmyndarnämnder och överförmyndare**

En mycket viktig del i det svenska välfärdssystemet är att de personer som på grund av t.ex. sjukdom eller psykisk funktionsnedsättning inte kan sköta sina angelägenheter får hjälp med detta. Systemet med gode män och förvaltare bygger i stor utsträckning på ideella krafter. Samtidigt är uppdragen krävande och ställer stora krav på både kunskaper och personliga egenskaper. Överförmyndarens roll är därför både viktig och svår.

JO har under åren vid flera tillfällen haft anledning att utdela kritik mot överförmyndare och överförmyndarnämnder. I årets ämbetsberättelse finns ett initiativärende mot Överförmyndarnämnden i Eskilstuna och Strängnäs kommuner som grundar sig på iakttagelser vid en inspektion av Eskilstuna tingsrätt (dnr 893-2018). Vid inspektionen uppmärksammade jag ett stort antal förmyndarskapsärenden som hade dragit ut på tiden. I allt väsentligt var det svårigheten för nämnden att hitta någon som ville vara god man eller förvaltare som gjorde att ärendena drog ut på tiden. Detta kan naturligtvis nämnden inte lastas för. Men nämnden får ändå kritik för sin långsamma hantering av ärendena. I flera av ärendena tog det anmärkningsvärt lång tid från det att tingsrättens förelägganden togs emot av nämnden till dess att nämnden vidtog någon åtgärd. Även i andra hänseenden framstår nämndens handläggning som anmärkningsvärt långsam. Nämnden får också kritik för att den i många fall inte hörde av sig till tingsrätten när tidsfristerna för tingsrättens förelägganden gick ut. Det framstår som om nämnden inte eftersträvade ett fungerande samarbete med tingsrätten.

### **Skolor, universitet och högskolor**

#### *Yttrandefrihet*

Det förekommer inte sällan att frågor om yttrandefrihet är aktuella i JO-anmälningar som rör skolor. I årets ämbetsberättelse finns ett ärende som rör en banderoll på ett s.k. studentflak (dnr 6852-2018). Banderollen hade texten ”#Me-too för kvinnor som försökt ligga sig till framgång men misslyckats”. Skolan hade beordrat eleverna att ta ned banderollen, vilket anmälades till JO. Frågan var om skolans agerande stred mot yttrandefriheten. Utredningen visade att texten på banderollen hade orsakat en hätsk stämning mot klassen, och det fanns en oro för klassens trygghet. Därmed ansåg jag att det fanns en konkret risk för att banderollen skulle ha orsakat ordningsstörningar på skolan, och jag hade därför ingen invändning mot att skolan beordrade eleverna att ta ned banderollen.

Ett annat beslut om yttrandefrihet gäller förskoleverksamheten i Göteborgs stad (dnr 3967-2018 m.fl.). Staden hade gett förskolecheferna rådet att inte tilllåta personalen att bära tröjor med texten ”Förskoleupproret” och knappar med texten ”STOPP färre barn NU! Lärarförbundet Göteborg”. Staden angav som

skäl till förbudet bl.a. att den personal som bär tröjorna eller knapparna framför ett politiskt budskap, en missnöjesyttring som vänder sig mot arbetsgivaren samt att personalen ska utföra sina arbetsuppgifter under arbetstid och inte delta i opinionsbildande verksamhet. Det finns enligt staden också en risk att brukarna känner sig påtvingade ett budskap som kan leda till att föräldrar inte känner sig trygga med att lämna sina barn på förskolan.

Jag konstaterade i mitt beslut att budskapen på tröjorna och knapparna inte strider mot någon lag. Intrycket är att budskapen utgör personalens privata åsikter. Det finns ingen utredning som visar att bärandet av knapparna och tröjorna har haft någon negativ inverkan på verksamheten. Mot den bakgrunden fann jag att staden inte haft fog för sina restriktioner kring personalens kläder. Staden fick kritik.

#### *Motivering av beslut*

Ett förvaltningsbeslut ska som huvudregel innehålla de skäl som har bestämt utgången. I den förvaltningslag som gällde före den 1 juli 2018 fanns ett undantag för beslut som rörde forskningsbidrag. I sådana beslut fick skälen utelämnas helt eller delvis. Ett sådant undantag finns inte i den nu gällande förvaltningslagen (2017:900). Enligt den lagen ska motivering finnas i sådana beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt om det inte är uppenbart obehövligt (32 §).

I årets ämbetsberättelse finns ett ärende som gäller ett beslut om forskningsbidrag (dnr 8358-2018). En person fick avslag på sin ansökan, och beslutet saknade motivering. Det hade varit korrekt om beslutet hade meddelats före den 1 juli 2018, men avslagsbeslutet meddelades efter det att den nya förvaltningslagen hade trätt i kraft. Det ledde till kritik.

#### **Jordbruksstöd**

En person gav i maj 2015 in en ansökan om jordbruksstöd till Länsstyrelsen i Skåne län. Efter tre år hade han ännu inte fått något beslut om stödet och klagade till JO. JO bad länsstyrelsen att yttra sig, och det yttrande som kom gjorde mig förvånad. Länsstyrelsen skrev att man väntade på ett särskilt it-stöd och att man därför sedan 2015 inte hade fattat beslut i ärenden om jordbruksstöd som varit klara för avgörande. Enligt yttrandet var det fråga om drygt 8 000 ärenden.

Jag accepterade inte länsstyrelsens förklaring. I mitt beslut skrev jag att det vittnar om en förvånansvärt nonchalant inställning till grundläggande förvaltningsrättsliga regler att under flera år inte fatta beslut i ärenden som varit klara för avgörande. Länsstyrelsen fick allvarlig kritik (dnr 6540-2018).

#### **Inspektion av Hyres- och arrendenämnden i Stockholm**

Hyres- och arrendenämnderna har till uppgift att medla i och lösa arrende-, hyres- och bostadsrättstvister. Nämnderna fyller en viktig funktion i samhället, och det är angeläget att verksamheten fungerar väl och är effektiv. Det var länge sedan JO inspekterade en hyres- och arrendenämnd, men i februari 2019 gjorde mina medarbetare och jag en inspektion av Hyres- och arrendenämnden i Stockholm. Vi kunde konstatera att nämnden är hårt belastad och att hand-

läggningstiderna inte är förenliga med det krav på skyndsamhet som gäller för nämndernas verksamhet. De långa handläggningstiderna beror till stor del på den stora tillströmningen av ärenden, men vi kunde också konstatera att det finns ett behov av översyn av nämndens verksamhet. Nämndens medarbetare anser att det finns problem med bl.a. bristande ledarskap, organisation, samarbete mellan grupper m.m. Domstolsverket har gjort en analys av nämndens verksamhet och lämnat flera förslag på åtgärder för att komma till rätta med nämndens problem. Vid JO:s inspektion upplystes att nämnden avsåg att genomföra en verksamhetsförändring. Jag uttalade vid inspektionen att en sådan översyn bl.a. borde beröra organisationen av beredningsarbetet, arbetsfördelningen mellan olika befattningshavare och rutinerna för rotelgenomgångar.

### Lagstiftningsremisser

Under verksamhetsåret har jag fått möjlighet att besvara ett stort antal lagstiftningsremisser. Liksom under tidigare år har jag koncentrerat mig på att besvara de remisser som har närmare anknytning till centrala delar av mitt tillsynsområde. Bland de remisser som jag yttrat mig över kan nämnas promemorian Resning vid nya uppgifter om den tilltalades ålder (Ds 2018:19), promemorian Vissa frågor om barnpornografibrottet och om avskaffad preskription för allvarliga brott mot barn (Ds 2018:23), betänkandet Verkställbarhet av beslut om lov (SOU 2018:86), promemorian Förlängda möjligheter för migrationsdomstolarna att överlämna mål, betänkandet Slopad straffrabatt för unga myndiga (SOU 2018:85), promemorian Straffrättsliga åtgärder mot tillgreppsbrott och vissa andra brott (Ds 2019:1), betänkandet Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande (SOU 2019:8), promemorian Ett förbud mot spridning av bilder från rättegångar (Ds 2019:10), ett utkast till lagrådsremiss om ungdomsövervakning, ett utkast till lagrådsremiss om ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation samt promemorian En utvidgad beredskap för brådskande beslut om förordnande av offentlig försvarare.

## 3.2 ChefsJO Elisabeth Rynning (ansvarsområde 2)

### Inledning

Tillsynen inom ansvarsområde 2 omfattar bl.a. kriminalvården, försvaret, hälso- och sjukvården samt skatt och folkbokföring. Till ansvarsområdet hör också ett antal myndigheter som exempelvis Finansinspektionen, Konkurrensverket, Diskrimineringsombudsmannen och Allmänna reklamationsnämnden.

De två största ärendegrupperna inom mitt ansvarsområde, kriminalvården och hälso- och sjukvården, omfattar ett stort antal verksamheter där människor kan hållas frihetsberövade. Det rör sig om kriminalvårdsanstalter och häkten samt inrättningar för psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård. Jag får



därför ägna särskild uppmärksamhet åt JO:s uppdrag som nationellt besöksorgan enligt tilläggsprotokollet Opcat till FN:s tortyrkonvention, vilket i stor utsträckning utförs med hjälp av JO:s Opcat-enhet. Denna enhet tillhör också i organisatoriskt hänseende ansvarsområde 2, samtidigt som Opcat-enhetens inspektioner alltid genomförs på uppdrag av den ombudsman som har tillsyn över den myndighet där det aktuella besöket ska ske. En utförligare redogörelse för Opcat-enhetens verksamhet återfinns i avsnitt 4 nedan.

Vid avdelning 2 registrerades 2 057 nya tillsynsärenden under verksamhetsåret 2018/2019, vilket är ca 300 fler än det föregående året. Ökningen beror delvis på att jag i februari 2018 övertog ansvaret för ärendegruppen skatt och folkbokföring, men också på att antalet klagomål som rör kriminalvården har ökat.

Under verksamhetsåret avgjordes vid avdelningen totalt 2 087 tillsynsärenden. Av dessa var dock 291 sådana som redan vid ankomsten till ombudsmannaexpeditionen bedömts falla utanför JO:s kompetensområde – t.ex. anmälningar mot privata verksamheter – och som därför avskrivits av en byråchef på delegation. Totalt avgjordes drygt 20 procent av ärendena inom ansvarsområde 2 av byråchefer med stöd av delegation.

Inom mina ansvarsområden genomfördes under verksamhetsåret totalt 25 inspektioner, varav 20 inom ramen för Opcat-enhetens verksamhet. Jag inspekterade tillsammans med medarbetare från tillsynsavdelningen kriminalvårdsanstalterna Tidaholm och Salberga jämte häktet Salberga, liksom Rättspsykiatriska regionkliniken i Vadstena och Barn- och ungdomspsykiatri i Malmö. På mitt uppdrag inspekterades Frivården Skövde av en byråchef. Tillsammans med Opcat-enheten inspekterade jag Rättspsykiatriska regionkliniken i Växjö samt häktet Växjö. Opcat-enheten genomförde på mitt uppdrag ytterligare 18 inspektioner, bl.a. av förhållandena för intagna i olika häkten men också i kriminalvårdsanstalter och inom psykiatri (se vidare avsnitt 4).

Två initiativärenden avslutades under verksamhetsåret och tolv nya inleddes. Bland de frågor som aktualiseras i de nya ärendena kan nämnas förutsättningarna för Kriminalvårdens användning av säkerhetsenheter för placering av andra intagna än de för vilka beslut om säkerhetsplacering har fattats, Kriminalvårdens arbete med isoleringsbrytande åtgärder, förhållandena vid bältesläggning av en intagen i Kriminalvården, innebörden av begreppet ”vårdinrättning” och räckvidden av ett beslut om kvarhållande enligt 6 § lagen om psykiatrisk tvångsvård, samt en vårdgivares agerande med anledning av att en patient misstänkts ha blivit utsatt för brott av en medpatient.

Inget åtal väcktes under verksamhetsåret. Jag inledde fyra förundersökningar om brott mot tystnadsplikt, av vilka två har lagts ned (en under verksamhetsåret och en strax efter dess utgång). Vidare inledde jag en förundersökning om tjänstefel, men även denna lades ned i nära anslutning till verksamhetsårets utgång.

I ett ärende gjorde jag med stöd av 4 § JO-instruktionen en framställning till regeringen om en översyn av lagstiftningen. Detta ärende, som gällde förutsättningarna för Inspektionen för vård och omsorg (IVO) att inom ramen för ett ärende om granskning av en sjuksköterskas yrkesutövning hämta in dennes egen patientjournal, redovisas i avsnittet om hälso- och sjukvården nedan.

### Kriminalvården

Liksom tidigare år har huvuddelen av arbetet inom ansvarsområde 2 avsett ärenden som rör kriminalvård. Klagomålen mot Kriminalvården ökade under det gångna verksamhetsåret, och det registrerades 1 041 nya tillsynsärenden inom detta område. Kriminalvården var därmed, efter socialtjänsten, den näst största enskilda ärendegruppen hos JO under verksamhetsåret 2018/2019.

Det är ofta svårt att fastställa någon enskild orsak till förändringar i ärendetillströmningen, men jag kan konstatera att Kriminalvården under verksamhetsåret bl.a. haft problem med överbeläggningar. Beläggningssituationen i landets häkten medförde att jag uppdrog åt JO:s Opcat-enhet att inom ramen för ett särskilt initiativärende undersöka hur de intagna påverkades (dnr O 19-2019, se vidare avsnitt 4). Ärendet är ännu inte avslutat, och jag får således anledning att återkomma till frågan.

Ett av de beslut som tagits in i årets ämbetsberättelse rör förutsättningarna för en rättssäker process i ett ärende om varning enligt fängelselagen (dnr 6230-2017). I detta fall anmälde en intagen att han efter en incident med en annan intagen felaktigt kom att misstänkas för misskötsamhet, genom en redogörelse som upprättades av en kriminalvårdare. Den intagne hade vid ett par efterföljande förhör begärt att anstalten skulle ta fram en inspelning av händelsen från en övervakningskamera. Anstalten tog dock inte del av inspelningen utan tilldelade honom en varning för hot och våld mot en medintagen. Trots att inspelningen återropades i hans överklagande av varningen bevarades den inte utan hade spelats över när överklagandet nådde förvaltningsrätten. I mitt beslut konstaterade jag att redogörelsen för den misstänkta misskötsamheten var bristfällig. Jag var därför kritisk till att Kriminalvården inte tog del av övervakningsfilmen enligt den intagnes begäran. Enligt den s.k. officialprincipen – som numera kommer till uttryck i 23 § förvaltningslagen – ska en myndighet se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. I ärenden om misstänkt misskötsamhet kan en övervakningsfilm enligt min mening vara ett viktigt bevismedel när ord står emot ord. Frågan blir särskilt angelägen vid allvarliga anklagelser om våld och hot, där en varning kan få betydelse vid bedömningen av om villkorlig frigivning ska skjutas upp. Kriminalvården borde vidare ha informerat den intagne om att inspelningen skulle komma att spelas över samt om möjligheten att genom en begäran att få ut inspelningen enligt reglerna om utlämnande av allmänna handlingar få frågan prövad av domstol. Slutligen var jag kritisk till att det skriftliga beslutet om varning inte innehöll en klagande motivering när det gällde vilket faktiskt handlande som varningen avsåg.

Ett annat beslut i årets ämbetsberättelse rör frågan om Kriminalvårdens möjligheter att begränsa det antal cigaretter som en intagen i en anstalt tillåts inneha i samband med en promenad (dnr 4642-2016). Enligt 1 kap. 6 § fängelselagen får verkställigheten inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än vad som följer av lagen eller vad som är nödvändigt för att ordningen och säkerheten ska kunna upprätthållas. Detta krav på lagstöd och proportionalitet i fråga om frihetsinskränkningar har flera gånger aktualiserats när det gäller intagnas möjligheter till rökning. Även om rökning är en aktivitet med välkända

hälsorisker, och som successivt blivit föremål för allt fler restriktioner i samhället, har den också betraktats som en frihet som av tradition tillkommer vuxna människor (se t.ex. Högsta förvaltningsdomstolens dom RÅ 2010 ref. 9). En jämförelsevis stor andel av de intagna i Kriminalvården är rökare. Sedan Kriminalvården införde ett generellt förbud mot rökning inomhus i anstalterna har de intagnas möjligheter till rökning i huvudsak varit begränsade till promenadtiden. Det förekommer dock att intagna smugglar in cigaretter efter en promenad och försöker tända dessa på olika sätt, som i varierande grad medför risk för brand. Det finns enligt min mening inte något hinder för att en anstalt inför begränsningar av det tillåtna antalet cigaretter, antingen i sina lokala rutiner eller genom ett särskilt beslut med anledning av inträffade händelser, under förutsättning att begränsningen är nödvändig av säkerhetsskäl. För att hantera problemet har dock olika verksamhetsställen tillåtits att lösa saken på olika sätt. I vissa anstalter har antalet cigaretter per promenadtillfälle begränsats till tre eller fem, medan det i andra anstalter inte förekommer några begränsningar. I det aktuella ärendet hade anstalten Gävle beslutat om en begränsning till två cigaretter per intagen och promenadtillfälle, dvs. i normalfallet två per dag. Detta utgjorde enligt min mening en mycket långtgående begränsning, men jag ansåg mig inte ha tillräckligt underlag för att hävda att den var oproportionerlig. Det är dock angeläget att lika fall behandlas lika inom Kriminalvården och att kravet på proportionalitet faktiskt upprätthålls i verksamheten. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas. Även om förutsättningarna för alternativa sätt att hantera säkerheten kan skilja sig åt mellan anstalterna är det förstäieligt att regleringen av de intagnas tillgång till sina cigaretter i samband med promenad kan uppfattas som godtycklig. Jag uttalade därför avslutningsvis att jag förväntar mig att Kriminalvården ser över de olika metoder som anstalterna använder för att förhindra insmuggling av cigaretter på avdelningarna och överväger möjligheterna att få till stånd ett mer enhetligt förhållnings-sätt i frågan. Jag har noterat att Kriminalvården därefter gjort en hemställan hos regeringen om införande av ett generellt förbud mot rökning på anstalter och i häkten. Jag kommer med intresse att följa frågan.

### **Hälso- och sjukvården**

Ärendegruppen för hälso- och sjukvårdsfrågor omfattar såväl den frivilliga hälso- och sjukvården som den psykiatriska tvångsvården och den rättspsykiatriska vården, liksom ett antal centrala myndigheter som exempelvis Rättsmedicinalverket, Läkemiddelsverket, Smittskyddsinstitutet och delar av IVO:s verksamhet. Den ökning av klagomålen mot hälso- och sjukvården som redovisades i förra ämbetsberättelsen vände under verksamhetsåret 2018/2019, och antalet nya tillsynsärenden på detta område stannade vid 305.

Från detta område vill jag först nämna ett par beslut i ämbetsberättelsen som aktualiserar intresseavvägningar mellan å ena sidan integritetsskyddet för uppgifter om enskilda människors hälsa och å andra sida behovet av skydd för andra människors liv och hälsa. Hälso- och sjukvårdssekretessen föreskriver som huvudregel att en uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden inte får lämnas ut om det inte står klart att uppgiften kan röjas

utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Det innebär alltså att det finns en presumtion för sekretess. Detta är givetvis en viktig förutsättning för att enskilda ska vilja lämna känsliga uppgifter till hälso- och sjukvårdspersonalen. Ytterst har detta integritetsskydd betydelse både för patient-säkerheten och för enskildas förtroende för hälso- och sjukvården. Samtidigt kan det finnas situationer där andra skyddsvärda intressen i samhället måste beaktas och presumtionen om sekretess har därför många undantag, där lagen medger att uppgifter lämnas ut eller till och med föreskriver en skyldighet att lämna ut uppgifter. Det är inte minst av rättssäkerhetsskäl givetvis angeläget att både regelverket och tillämpningen av sådana bestämmelser uppfyller rimliga krav på förutsebarhet.

Ett beslut gäller läkares anmälningsplikt enligt körkortslagen, som ju har till syfte att förhindra olyckor orsakade av personer som av medicinska skäl inte är lämpliga att framföra fordon (dnr 474-2016). Bland annat gäller att en läkare som vid en genomgång av en patients journalhandlingar finner det sannolikt att patienten av medicinska skäl är olämplig att ha körkort, ska anmäla förhållandet till Transportstyrelsen om körkortsinnehavaren motsätter sig fortsatt undersökning eller utredning, en s.k. utredningsanmälan. I det här fallet hade en patient varit intagen för psykiatrisk tvångsvård under en period, men under den tiden gjordes ingen anmälan till Transportstyrelsen. Ett par månader senare fick en överläkare vid en öppenvårdsmottagning, där körkortsinnehavaren var patient, kännedom om att patienten arbetade som yrkeschaufför. Hon gick då igenom patientens journal och gjorde en utredningsanmälan till Transportstyrelsen. Patienten hade dessförinnan inte tillfrågats om huruvida han motsatte sig en undersökning eller utredning. Överläkaren deltog vid den aktuella tidpunkten inte heller i vården av patienten men ansåg sig behöva uppgifterna för sitt arbete inom hälso- och sjukvården, dvs. för att uppfylla sin skyldighet att göra en utredningsanmälan till Transportstyrelsen. Jag konstaterar i beslutet att som bestämmelsen i körkortslagen är utformad inträder en läkares skyldighet att göra en utredningsanmälan först när läkaren har undersökt patienten eller gått igenom patientens journal och därvid funnit att patienten sannolikt är medicinskt olämplig att ha körkort. Bestämmelsen ger inte i sig någon rätt för en läkare att gå igenom en patients journal för att utreda om det kan vara olämpligt att patienten innehar körkort. I det aktuella fallet hade läkaren inte rätt att ta del av uppgifter ur patientens journal. Hon gjorde vidare sin anmälan till Transportstyrelsen utan att ha kontrollerat om patienten motsatte sig en undersökning eller utredning. Läkaren fick kritik för den bristfälliga hanteringen, men jag kunde konstatera att även regionstyrelsen verkade ha missförstått förhållandet mellan den aktuella anmälningsplikten och bestämmelserna i patientdatalagen. Den vägledning som lämnas av berörda myndigheter bör naturligtvis utformas så att sådana missförstånd kan undvikas. Jag översände därför en kopia av beslutet till Socialstyrelsen och Transportstyrelsen för kännedom.

Ett annat beslut aktualiserar frågan om IVO:s möjligheter att hämta in patientjournaler som rör medlemmar av hälso- och sjukvårdspersonalen, i ärenden där deras yrkesverksamhet är föremål för granskning. IVO hade i ett sådant ärende hämtat in en sjuksköterskas patientjournal och använt uppgifter ur journalen som underlag för en anmälan till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd

(dnr 1239-2018). Som stöd för åtgärden hänvisade IVO till en bestämmelse i 7 kap. 20 § patientsäkerhetslagen om skyldighet för vårdgivare och personal att lämna över bl.a. handlingar, material och upplysningar som rör verksamheten till IVO. Det är av patientsäkerhetsskäl givetvis angeläget att hälso- och sjukvårdande uppgifter inte fullgörs av personal som på grund av sjukdom eller missbruk inte kan utöva sitt yrke på ett tillfredsställande sätt. Jag har därför förståelse för IVO:s behov av att kunna presentera konkreta och styrkta omständigheter i en anmälan till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd. Att hämta in en enskilds patientjournal i ett ärende som rör dennes yrkesutövning är dock en mycket ingripande åtgärd, som enligt min uppfattning kräver ett klart och tydligt lagstöd. Den åberopade bestämmelsen är allmänt hållen och bör enligt min mening snarast uppfattas så att skyldigheten för vårdgivare och personal att till IVO lämna bl.a. handlingar och upplysningar, gäller den eller de som är föremål för den aktuella tillsynen. Jag anser alltså inte att man av bestämmelsens lydelse kan dra slutsatsen att en vårdgivare som inte är föremål för tillsyn skulle vara skyldig att till IVO lämna över journaler avseende patienter som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen. Jag konstaterar i mitt beslut att otydligheten är mycket otillfredsställande och uppmärksammar med stöd av 4 § JO-instruktionen regeringen på behovet av en översyn av lagstiftningen.

#### **Informationsutbytet vid samverkan mellan myndigheter**

Det är tyvärr inte ovanligt att justitieombudsmännen får anledning att uppmärksamma situationer där brister i informationsutbytet mellan olika myndigheter bidragit till att enskilda drabbas. Från årets ämbetsberättelse vill jag nämna två beslut där följderna av sådana brister medfört att enskilda har frihetsberövats utan lagstöd, vilket givetvis inte är acceptabelt.

I det ena fallet rörde det sig om en person som till följd av en domstols beslut skulle tas in på en rättspsykiatrisk undersökningsenhet (dnr 5710-2017 och 7734-2017). En tjänsteman vid Rättsmedicinalverket (RMV) framställde en begäran om polishandräckning för verkställighet av intagningsbeslutet och bifogade de underliggande domstolsbesluten. Tjänstemannen vid RMV saknade dock behörighet att begära handräckning, och intagningsbeslutet hade dessutom inte fått laga kraft vid det datum från vilket omhändertagande enligt handräckningsbegäran skulle få ske. Trots dessa omständigheter verkställde Polismyndigheten handräckningen innan intagningsbeslutet hade fått laga kraft. Den enskilde kom till följd av detta att vara felaktigt frihetsberövad under uppskattningsvis en timme. När det gäller handläggningen vid RMV konstaterade jag att regelverket – liksom myndighetens skriftliga handledning – ger tydliga besked om när ett beslut får verkställas och om vem som får begära handräckning. Eftersom RMV:s personalansvarsnämnd hade tilldelat den berörde tjänstemannen en varning för det inträffade fann jag dock inte skäl till ytterligare kommentarer i denna del. När det gäller Polismyndighetens handläggning hade den berörde befattningshavaren inte kontrollerat att den som begärt handräckningen var behörig, trots att det framgår av myndighetens handbok att så ska ske. Inte heller borde den berörda befattningshavaren ha förlitat sig på den lämnade upp-



giften om tidpunkten för verkställbarhet. Polismyndigheten kunde således inte undgå kritik för bristerna i den formella kontrollen i handräckningsärendet.

I det andra fallet blev en person frihetsberövad under ett par timmar med anledning av att han var efterlyst för att avtjäna ett fängelsestraff (dnr 4737-2016 och 1363-2017). Det saknades dock rättslig grund för frihetsberövandet eftersom Högsta domstolen några månader tidigare hade beslutat att någon åtgärd för verkställighet av fängelsedomens tills vidare inte fick vidtas. Uppgifter om detta fanns inte tillgängliga för berörda befattningshavare vid Polismyndigheten. Utredningen i ärendet visade att det inträffade till stor del berodde på olika omständigheter som samverkade på ett olyckligt sätt, men också till viss del på bristfälliga rutiner hos de rättsvårdande myndigheterna. Ärendet belyser hur viktigt det är att expediering av och underrättelse om domar och beslut sker korrekt och att det finns väl genomtänkta och fungerande rutiner för informationsutbyte mellan och inom myndigheterna. Det rörde sig dock i just detta fall om en sannolikt ganska ovanlig situation som det möjligen hade varit svårt för de rättsvårdande myndigheterna att förutse, varför jag stannade för att inte uttala någon kritik. Polismyndigheten, Högsta domstolen och Kriminalvården gav samtliga uttryck för en avsikt att se över sina rutiner, och Kriminalvården hade redan till viss del ändrat sina rutiner. Det var naturligtvis positivt, men jag ansåg ändå att det inte kunde uteslutas att risken för felaktiga frihetsberövanden också skulle kunna minskas genom ändrade regler som bättre säkerställer att berörda myndigheter får information om beslut om inhibition av fängelsestraff. En kopia av beslutet skickades därför till Justitiedepartementet och riksdagens justitieutskott för kännedom.

### **Kravet på opartiskhet**

Av 3 § första stycket JO-instruktionen framgår att ombudsmännen särskilt ska se till att myndigheterna följer regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. Den reglering som avses är 1 kap. 9 § regeringsformen, där det föreskrivs att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttäcka saklighet och opartiskhet. Bestämmelsen utgör den konstitutionella grunden för de jävsregler som finns i bl.a. förvaltningslagen och förbudet mot förtroendeskadliga bisysslor i lagen om offentlig anställning. Kravet på saklighet och opartiskhet omfattar inte bara den faktiska handläggningen av en sak och de verkliga skäl som ligger bakom ett beslut, utan det har också betydelse hur en myndighets agerande uppfattas. Ytterst handlar det om förtroendet för den offentliga verksamheten.

Frågor om framför allt jäv är vanligt förekommande vid många myndigheter och kan inte sällan ge upphov till svåra avvägningar. Från årets ämbetsberättelse vill jag nämna ett beslut som behandlar dessa avvägningar när det gäller bl.a. föreningsengagemang hos offentliganställda. Det har i sammanhanget betydelse att föreningsfriheten och yttrandefriheten skyddas av regeringsformen, även om dessa friheter under vissa förutsättningar får begränsas genom lag.

Ärendet gällde en advokatfiskal vid Kammarkollegiet som hanterade och förde myndighetens talan i ärenden om vattenkraft (dnr 753-2017). Anmälaren,

som var ordförande i en vattenkraftförening, ansåg att advokatfiskalen var jävig i vattenkraftsärenden eftersom han haft samröre med organisationer som hade motstående intressen till vattenkraftföreningar och har uppträtt tillsammans med sådana organisationer vid seminarier. Av utredningen framgick bl.a. att advokatfiskalen var medlem i intresseföreningen Älvräddarna och att han – i sin roll som tjänsteman – hade uttalat sig om juridiska aspekter rörande vattenkraft i en film som föreningen producerat tillsammans med andra aktörer. Frågan var dels om advokatfiskalens föreningsengagemang och medverkan i filmen skulle kunna vara en sådan förtroendeskadlig bisyssla som Kammarkollegiet borde ha ingripit mot, dels om advokatfiskalen kunde anses jävig att handlägga vattenkraftsärenden enligt förvaltningslagens bestämmelse om delikatessjäv.

När det gäller frågan om förtroendeskadlig bisyssla kunde jag konstatera att Arbetsdomstolen i en nyligen meddelad dom hade uttalat att föreningsfriheten medförde att själva medlemskapet i en viss förening inte kunde läggas den anställde till last (AD 2018 nr 45). På samma sätt förhöll det sig enligt domstolen – med hänsyn till yttrandefriheten – med åsikter som den anställde kunde yttra inom ramen för föreningens opinionsbildande verksamhet. Beträffande advokatfiskalen fann jag det inte utrett att han utöver sitt medlemskap hade något närmare engagemang i föreningen Älvräddarna eller att han medverkat i den aktuella filmen på ett sätt som var ägnat att ifrågasätta hans opartiskhet som statlig tjänsteman. Det saknades därför skäl att kritisera Kammarkollegiet för underlåtenhet att ingripa mot advokatfiskalens föreningsengagemang. Detta förhållande hindrade dock inte i sig att advokatfiskalen skulle kunna anses jävig i enskilda ärenden eller ärenden av ett visst slag.

För att det skulle anses röra sig om delikatessjäv måste emellertid omständigheterna rimligen vara sådana att det för en objektiv iakttagare kunde uppkomma legitima tvivel om advokatfiskalens opartiskhet och oberoende (jfr bl.a. Högsta domstolens dom NJA 2010 s. 274). Jag fann att advokatfiskalens medlemskap i Älvräddarna i sig inte var tillräckligt för att det skulle röra sig om delikatessjäv, trots att föreningsengagemanget hade gett upphov till starka ifrågasättanden av hans opartiskhet, bl.a. från berörda kraftverksägare. Utredningen gav inte heller stöd för att det fanns någon annan omständighet som medförde att advokatfiskalen var jävig i vattenkraftsärenden.

Även om utredningen inte gav grund för någon kritik fann jag anledning att framhålla vikten av att myndigheter vinnlägger sig om att bevara allmänhetens förtroende för verksamheten och är uppmärksamma på omständigheter som kan medföra en risk för att deras opartiskhet ifrågasätts. Jag påminde i sammanhanget om det ansvar som vilar på en myndighets ledning och det ansvar som följer med rollen som offentliganställd.

### 3.3 JO Thomas Norling (ansvarsområde 3)

#### Inledning

De frågor som ligger inom mitt ansvarsområde rör socialtjänsten, socialförsäkringen och ärenden om tillämpningen av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Tillsynen inom ansvarsområdet omfattar även arbetsmarknadsärenden. Bland de myndigheter som hör till ansvarsområdet kan nämnas Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Arbetsförmedlingen. En mycket stor del av klagomålshandlingen rör socialtjänstområdet och verksamheten i de kommunala socialförvaltningarna.



Under verksamhetsåret kom det in 2 614 klagomålsärenden inom ansvarsområde 3, vilket är i nivå med föregående år. Under året avgjordes 2 573 klagomålsärenden. Av de avslutade ärendena har 852 ärenden (33 procent) avgjorts av byråchefer med stöd av delegation. Den större delen av avdelningens arbete (ca 49 procent) har avsett ärenden som rör socialtjänstområdet.

Under året togs fyra initiativ (inklusive inspektioner) inom ansvarsområdet. Opcat-enheten har därutöver inom mitt område genomfört fyra inspektioner som avsett förhållandena vid olika SiS-hem (SiS, Statens institutionsstyrelse). Vid fyra tillfällen under verksamhetsåret har jag tagit över eller beslutat att inleda en förundersökning på grund av misstanke om brott begånget av befattningshavare som står under min tillsyn. Antalet besvarade remisser uppgår till nio.

I förra årets verksamhetsberättelse valde jag att närmast tematiskt ta med beslut som illustrerade myndigheternas svårigheter att säkerställa att integritetskänsliga uppgifter hanteras varsamt. I årets verksamhetsberättelse har urvalet i någon utsträckning styrts av att jag under verksamhetsåret ägnat särskild uppmärksamhet åt anmälningar om att myndigheterna inte iakttagit kraven i 1 kap. 9 § regeringsformen om saklighet och opartiskhet, dvs. objektivitetsprincipen.

Inom förvaltningsrätten innebär objektivitetsprincipen ett förbud för myndigheterna att låta sig vägledas av andra intressen än dem som de är satta att tillgodose eller att grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt tillämpliga författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende. Sedan den 1 juli 2018 kommer objektivitetsprincipen till uttryck också i 5 § förvaltningslagen (2017:900). Även det har bidragit till att jag under verksamhetsåret velat fokusera bl.a. på frågan hur myndigheterna inom mitt ansvarsområde uppfyller kraven på saklighet och opartiskhet.

En genomgång av tidigare års ämbetsberättelser visar tydligt att objektivitetsprincipen aktualiseras förhållandevis ofta inom JO:s tillsynsverksamhet. Det är vidare lätt att konstatera att det inte bara är s.k. jävssituationer som anmäls. Det urval av beslut som jag gjort i årets ämbetsberättelse visar i någon mening att enskilda är uppmärksamma på hur myndigheterna agerar och att de

vet att klaga till JO när de upplever att en myndighet t.ex. genom sitt bemötande betar sig osakligt eller på annat sätt brister i fråga om de krav som objektivitetsprincipen ger uttryck för.

### **Arbetsmarknad**

I årets ämbetsberättelse har jag tagit med endast ett kritikbeslut som rör Arbetsförmedlingens ärendehandläggning (dnr 3409-2017). Det innebär inte att det i övrigt saknas exempel som leder till viss oro för att de grundläggande förvaltningsrättsliga kraven inte alltid efterlevs. Klagomålen till JO avser ofta moment i handläggningen som är centrala för rättssäkerheten. De kan t.ex. avse kraven på service och tillgänglighet, dokumentation, kommunikering av handlingar och uppgifter samt motivering av beslut. Jag ser att det fortfarande finns ett stort behov av att inom myndigheten utveckla arbetet med rättslig styrning och stöd. Det som har kommit fram vid min granskning av Arbetsförmedlingen ger anledning att påminna om det ansvar som myndighetsledningen har för att så sker.

Från arbetsmarknadsområdet i övrigt har jag valt att ta med två beslut som rör myndighetsåtgärder som vidtagits i strid med objektivitetsprincipen.

Det första beslutet (dnr 8418-2017) gäller Arbetsmiljöverkets annonskampanj under 2017 där enskilda arbetsgivare beskrev hur de arbetade för att förebygga psykisk ohälsa på arbetsplatsen. Annonserna fanns tillgängliga på myndighetens webbplats och publicerades även i olika medier. I beslutet konstaterade jag att myndigheters information till allmänheten omfattas av kraven på saklighet och opartiskhet. Informationen fick därför inte vinklas till myndighetens eller någon annans fördel. Arbetsmiljöverket uppgav i ärendet bl.a. att det övergripande syftet med annonserna var att fullgöra myndighetens informations- och kommunikationsuppdrag. Enligt min uppfattning kunde annonskampanjen, objektivt sett, inte uppfattas på annat sätt än att Arbetsmiljöverket gjorde reklam för de arbetsgivare som nämns i annonserna. Det fanns därför en risk för att allmänheten skulle ifrågasätta myndighetens opartiskhet gentemot de arbetsgivare som deltagit i kampanjen, vilket i sig var ägnat att rubba den allmänna tilltron till myndigheten som helhet.

Omständigheterna i det andra beslutet (dnr 1671-2019) var att Medlingsinstitutet under en pågående tvist mellan Sveriges Hamnar och Svenska Hamnarbetsförbundet uttalat sig om tvisten i en debattartikel. Jag konstaterade i beslutet att en myndighet som uttalar sig i en tidningsartikel måste iaktta de krav som objektivitetsprincipen ställer på saklighet och opartiskhet. Jag fann att debattartikeln inte kunde uppfattas på annat sätt än som ett försök från institutets sida att förmå Svenska Hamnarbetsförbundet att acceptera medlarnas bud i tvisten. Med hänsyn till förhandlingsläget när debattartikeln publicerades menade jag att det låg nära till hands att utomstående uppfattade artikeln som ett ställningstagande för Sveriges Hamnar, varför det fanns en påtaglig risk för att tilltron till såväl Medlingsinstitutets som de utsedda medlarnas opartiskhet äventyrades.

### **Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet**

Klagomål som rör myndigheters hantering när enskilda och journalister begär att få ut allmänna handlingar är återkommande. Ett allmänt intryck från mitt ansvarsområde är att helt onödiga fel begås därför att handläggare men även chefer ibland saknar tillräcklig kunskap om reglerna och vilka krav de ställer på myndigheterna. Av klagomålen framgår att de enskilda många gånger upplever att det dröjer lång tid innan det görs en sekretessprövning av de handlingar och uppgifter som begärts ut.

Beträffande de klagomål som gäller Försäkringskassans hantering av integritetskänsliga uppgifter kan jag konstatera att t.ex. de problem som jag redovisade i förra årets ämbetsberättelse, och som handlar om att myndigheten skickar handlingar med uppgifter som omfattas av sekretess till fel personer, fortfarande finns kvar. Trots att Försäkringskassan vidtagit olika åtgärder för att problemen ska upphöra fortsätter klagomål att komma in till JO. Det finns därför anledning att påminna om att en tjänsteman som hanterar integritetskänslig information har ett personligt ansvar för att sekretessen upprätthålls. Jag har för avsikt att noga följa utvecklingen och utfallet av myndighetens åtgärder.

Av de 146 anmälningar rörande offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet som kommit in på min avdelning under verksamhetsåret, har jag valt att referera ett beslut om det s.k. repressalieförbudet i regeringsformen (dnr 410-2017). Yttrande- och åsiktsfriheten gäller även offentligt anställda och är en av förutsättningarna för en fri debatt om myndigheternas agerande. Grundlagens skydd för yttrandefriheten innebär bl.a. att det allmänna inte får vidta repressalier mot enskilda som använt sin yttrandefrihet. I det aktuella fallet hade en socialnämnd efter att ha erbjudit en anställd inom kommunen arbete på ett HVB-hem återtagit erbjudandet med hänvisning till uttalanden som den anställde hade gjort på sociala medier. Den anställde uppgavs ha skrivit inlägg där han uttryckt sig kritiskt mot islam och mottagandet av muslimer. Frågan var om nämndens åtgärd kunde bedömas som en otillåten reprimand mot den anställde.

### **Socialförsäkring**

Under verksamhetsåret registrerades 753 ärenden, vilket är en ytterst marginell ökning jämfört med förra året.

Anmälningarna som rör långa handläggningstider har även detta år varit många. Jag har i anledning av det genomfört två inspektioner hos Försäkringskassan för att granska dels omprövningsverksamheten, dels den verksamhet som avser ärenden om försäkringstillhörighet och ärenden om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Eftersom problemen med långa handläggningstider finns kvar i en omfattning som fortfarande är bekymrande avser jag att på olika sätt återkomma till frågan i mitt fortsatta tillsynsarbete.

I ämbetsberättelsen har jag tagit med två beslut som rör frågan om myndigheten agerat i strid med objektivitetsprincipen.

Det första beslutet (dnr 8280-2107) gällde frågan om Pensionsmyndigheten överskridit sin kompetens eller agerat i strid med objektivitetsprincipen i samband med sin information om att samarbetet med ett visst fondbolag upphört.

I det andra beslutet var frågan om en tjänsteman hos Försäkringskassan hade gjort uttalanden som strider mot saklighetskravet i 1 kap. 9 § regeringsformen (dnr 1855-2018). Av misstag hade handläggaren lämnat ett meddelande på en försäkrads telefonsvarare. Meddelandet innehöll svordomar och nedsättande uttalanden om såväl den försäkrade som om sjukskrivna personer i allmänhet. Jag ansåg att handläggaren visat prov på en bristande förmåga att hålla sig till sakfrågan och dessutom agerat på ett sätt som strider mot en god förvaltningskultur och kraven på korrekt och respektfullt bemötande.

Från socialförsäkringsområdet har jag även tagit med ett beslut (dnr 5902-2017) som aktualiserar frågor om på vilket sätt enskilda ska kunna komma i kontakt med och lämna uppgifter till Försäkringskassan. Beslutet innehåller också uttalanden om hur jag ser på hur Försäkringskassan bör hantera en läkares önskemål om kontakt i ett pågående sjukpenningärende.

### **Socialtjänst**

Under året registrerades sammanlagt 1 260 socialtjänstären, vilket gör att socialtjänsten även detta verksamhetsår varit JO:s enskilt största tillsynsorgan.

Av dessa rörde 797 ärenden barn, t.ex. frågor om tillämpningen av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), 424 ärenden olika former av bistånd och 39 ärenden frågor kopplade till lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).

### *Socialtjänstlagen*

Av de tio beslut från socialtjänstområdet som jag tagit med i ämbetsberättelsen handlar fyra beslut om frågor som har att göra med barns umgänge i olika situationer med en förälder eller vårdnadshavare. Två av dessa beslut rör möjligheterna till och formella krav vid beslut om umgängesbegränsning (dnr 242-2017 och 7875-2017). I två andra beslut behandlas de krav på verkställighet som gäller domar om umgänge med umgängesstöd (dnr 2969-2017 och 6168-2017).

I ett av de refererade besluten behandlas frågan om vilka krav som gäller i samband med att socialtjänsten skriver intyg eller yttranden i olika sammanhang och för olika ändamål (dnr 1258-2017). I det aktuella fallet var det en relationsvårdshandläggare som upprättat två skrivelser på begäran av en kvinna, och där syftet var att de skulle användas i ett mål vid en tingsrätt som bl.a. handlade om umgänge med barn. I de situationer där domstolen inte har begärt in ett intyg eller yttrande finns det stor risk för att nämnden kan uppfattas som partisk redan genom att intyget eller yttrandet upprättas. I det sammanhanget kan tilläggas att vid utformningen av ett yttrande eller ett intyg måste de krav som kommer till uttryck genom objektivitetsprincipen beaktas. Det innebär att det ställs krav på saklighet och opartiskhet från myndigheternas sida.

De krav som objektivitetsprincipen ger uttryck för gäller inte bara hur en sak faktiskt har handlagts, utan även hur myndighetens handlande har uppfattats.

Utöver dessa beslut vill jag lyfta fram ett beslut som resulterade i att en socialnämnd kritiserades för att den utan rättsligt stöd förbjudit maken till en boende på ett vård- och omsorgsboende att vistas i makens bostad (dnr 647-2017). Problemen med nämndens beslut var flera. Beslutet medförde att maken begränsades i sitt nyttjande av sin hyresrätt. Det innebar också att vistelseförbudet för maken utan rättsligt stöd omfattade makens bostad med tillhörande gemensamhetsutrymmen. Vidare var beslutet fattat av obehöriga tjänstemän och utan att det hade tidsbegränsats.

#### *LVU*

I ämbetsberättelsen refereras sex beslut som rör vård enligt LVU. Frågeställningarna i samtliga av dessa ärenden gäller centrala rättssäkerhetsfrågor. Som exempel på det vill jag lyfta fram tre beslut som dels understryker vikten av att de tjänstemän som handlägger tvångsvårdsärenden har den kompetens som krävs, dels pekar på de tillämpningssvårigheter som finns beträffande bestämmelserna i LVU om de särskilda befogenheter som SiS har för att kunna genomföra vården eller för att upprätthålla säkerheten vid de särskilda ungdomshemmen.

I det första beslutet (dnr 5302-2017) var min granskning inriktad på frågan om det aktuella ungdomshemmet hade brustit i sin uppsikt över en intagen flicka när hon vårdades där. Flickan, som var 13 år, tog sitt liv på det ungdomshem där hon vistades med stöd av LVU. Vid tidpunkten för denna händelse hade hon vårdats i enskildhet vid två ungdomshem i nästan åtta månader. En fråga som jag tar upp i beslutet var om hemmet hade åsidosatt bestämmelserna om vård i enskildhet genom att lämna flickan ensam i den del av hemmet där hon var placerad. En annan fråga var om hemmet hade låtit bli att agera på eventuella signaler om att det fanns en risk för att flickan skulle ta sitt liv.

Det andra beslutet gäller en socialnämnd som verkställde en dom om vård enligt 2 § LVU (dvs. vård på grund av omsorgsbrister) innan den hade vunnit laga kraft (dnr 330-2018). Innebörden av det var att de aktuella barnen tvångsvårdades utan rättsligt stöd under drygt två veckor. Att skilja ett barn från dess föräldrar är en mycket ingripande åtgärd. Att verkställa ett beslut om tvångsvård enligt LVU är därför en uppgift som ställer krav på särskild noggrannhet och omsorg. Utredningen i ärendet visade bl.a. att det fanns betydande kunskapsbrister i fråga om reglerna på området och att det verkar vara den huvudsakliga förklaringen till att domen om vård verkställdes trots att den var överklagad. I beslutet framhöll jag vidare att det är viktigt att de rutiner som fastställs är kända såväl till innehåll som till innebörd och att tjänstemännen har tillräckliga kunskaper om de rättsregler som styr utformningen av rutinerna. Förståelsen för att rutiner sällan är heltäckande och inte kan beskriva varje tänkbar situation är nödvändig för att undvika att rutinerna tillämpas felaktigt eller alltför mekaniskt.

Det tredje beslutet (dnr 1060-2017), som gäller en ensamkommande pojke som till följd av en dom om tvångsvård enligt 3 § LVU (dvs. vård på grund av

eget beteende) vårdades på ett ungdomshem, är ett exempel på att det krävs kompetens hos de tjänstemän som har i uppgift att tillämpa bestämmelser om tvångsvård. I det aktuella fallet lät socialnämnden vården av pojken upphöra när han fyllde 18 år utan föregående utredning och utan att fatta ett beslut om att vården skulle upphöra.

#### *LVM*

Jag har valt att ta med ett beslut (dnr 550-2018) i ämbetsberättelsen som aktualiserar frågan om vilket tillsynsansvar som Statens institutionsstyrelse (SiS) har när en intagen som vistas på ett LVM-hem misstänks för att ha tagit droger.

SiS har ansvaret för att en intagen får tillräcklig tillsyn och omsorg under den tid han eller hon vårdas på ett LVM-hem. I linje med tidigare JO-beslut om tillsynen av personer som omhändertagits med stöd av lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. ansåg jag att utgångspunkten i det aktuella ärendet måste vara att även en intagen vid ett LVM-hem som misstänks för att vara påverkad av något berusningsmedel ska ha en noggrann och tät tillsyn. Den rutin som SiS har för tillsyn och kontroll av en intagen som misstänks vara drogpåverkad följdes inte i det aktuella fallet. Trots att den intagne regelbundet kontrollerades avled han under natten. Eftersom personalen vid hemmet inte kontrollerade förändringar i den intagnes medvetandegrad uppfyllde tillsynen inte kraven på noggrannhet och omsorg. Till det kom att personalen inte hade tillräcklig kännedom om rutinen vid den aktuella tidpunkten. Därigenom hade SiS inte säkerställt att personalen hade den kompetens som krävs för att den ska kunna utföra den viktiga tillsynsuppgift som följer med tjänsten.

#### **Kommunal verksamhet enligt LSS**

Ett vanligt förekommande skäl till att enskilda framför klagomål till JO på myndigheternas handläggning av ärenden är att den drar ut på tiden. Att ett beslut dröjer kan bero på flera olika saker. För att en längre handläggningstid ska anses godtagbar måste det finnas omständigheter som kan motivera tidsutdräkten.

JO har tidigare uttalat att det inte går att ange en bestämd tid inom vilken en utredning av en ansökan om personlig assistans ska vara klar. Avgörande för bedömningen är förhållandena i det enskilda fallet. Komplexa ärenden som kräver en rad utredningsåtgärder kan tillåtas ta längre tid att handlägga än enklare ärenden. Det är därför viktigt att skilja på lång handläggningstid och långsam handläggning. Det senare begreppet innebär att handläggningen av något skäl, t.ex. passivitet från myndighetens sida, inte fortskridit i den takt som den borde gjort. I de fallen finns det ofta anledning att klandra myndigheten.

Under 2016 och 2017 kom det in flera anmälningar om att det tog alltför lång tid för kommuner att handlägga ansökningar om insatser enligt LSS. I flera av dessa anmälningar framkom att handläggningstiden för ett LSS-ärende uppgick till mer än ett år. Mot bakgrund av dessa klagomål, och det som hade kommit fram i enskilda tillsynsärenden, inleddes en mer övergripande undersökning av kommunernas handläggning av LSS-ärenden med inriktning på



frågan om handläggningstiderna (dnr 7477-2017). Inom ramen för undersökningen inspekterades fyra kommunala nämnder samtidigt som anmälningar i ärenden om personlig assistans granskades. I mitt beslut konstaterade jag att handläggningstiderna generellt sett inte var långa vid de inspekterade nämnderna, även om det fanns ärenden med längre handläggningstider. Vidare uttalade jag att en handläggningstid om tre till fyra månader i ett ärende om personlig assistans skulle kunna vara ett rimligt riktvärde, låt vara att inte alla ärenden kommer att kunna avgöras inom en sådan tidsperiod. I beslutet behandlade jag några faktorer som inverkar på handläggningstiden och på omständigheter som kan motivera att den är lång.

Jag har avslutningsvis valt att lyfta fram ett ärende som innebär att ett beslut om rätt till personlig assistans enligt LSS inte bör tidsbegränsas i avvaktan på ett beslut från Försäkringskassan i ett ärende om assistansersättning (dnr 1696-2018). I tidigare beslut har JO ifrågasatt en ordning där beslut om insatser enligt LSS alltid tidsbegränsas. I det aktuella beslutet gör jag tillägget att om nämnden anser att det är nödvändigt att tidsbegränsa ett beslut om rätt till en insats enligt LSS är det viktigt att beslutets giltighetstid anges tydligt. På så sätt ges den enskilde förutsättningar att komma in med en ny ansökan om fortsatt insats i god tid innan beslutet löper ut. Om nämnden knyter beslutets giltighetstid till tidpunkten för Försäkringskassans avgörande innebär det att insatsen kan upphöra eller förändras till det sämre utan att nämnden gör en självständig bedömning av om den enskilde har behov av insatsen även fortsättningsvis. En sådan ordning är inte förenlig med grundläggande krav på förutsägbarhet.

### 3.4 JO Cecilia Renfors (ansvarsområde 4)

#### Inledning

Till mitt ansvarsområde har hört polis-, åklagar- och tullärenden, utlänningsärenden samt bl.a. vissa ärenden som rör Regeringskansliet och kommunal verksamhet. Tyngdpunkten ligger på tillsynen över polis och åklagare samt på utlänningsärendena. Anmälningarna har dominerat tillsynsarbetet i likhet med tidigare år.

Jag tillträdde som JO den 1 september 2013 och avslutade min tjänstgöring sommaren 2019. Det har varit intressanta och givande år som inneburit en möjlighet att på olika områden bidra till att utveckla skyddet för enskildas integritet och till god förvaltning vid kommuner och statliga myndigheter. Samtidigt finns det anledning för mig att konstatera att det inte varit möjligt att titta närmare på alla angelägna frågor som aktualiseras i tillsynsarbetet. Jag har haft förmånen att arbeta tillsammans med mycket engagerade och duktiga medarbetare, men antalet ärenden och angelägna frågor har varit alltför stort.

Antalet klagomålsärenden inom mitt tillsynsområde har alltså varit fortsatt högt under verksamhetsåret (2 296 ärenden), med störst antal klagomål mot



polisen (990). Antalet klagomål mot Migrationsverket är något lägre än det var under 2016/17 men avsevärt högre än när jag tillträdde, då antalet låg under 300. Detta verksamhetsår kom det in 706 klagomål på utlänningsrättens område jämfört med 632 förra verksamhetsåret. Antalet initiativ under året var 3 och antalet inkomna lagstiftningsremisser 20.

Tillsammans med mina medarbetare har jag genomfört inspektioner av den särskilda åklagarkammaren vid Åklagarmyndigheten, som handlägger brottsmisstankar mot bl.a. polis och åklagare. Jag har också genomfört ett besök kombinerat med en inspektion av Migrationsverkets nationella anstalts- och häktessamordning vid verkets förvarsenhet i Märsta.

På mitt uppdrag har Opcat-enheten genomfört inspektioner vid elva polisarrestorer. Vid en av dem – arresten Borlänge – deltog jag själv, tillsammans med tre medarbetare från Opcat-enheten och min tillsynsavdelning. Det var som alltid en värdefull erfarenhet att på plats se hur en verksamhet bedrivs och samtala med personal och intagna. Inspektionen visade att verksamheten är välfungerande men att det finns utrymme för förbättringar bl.a. när det gäller fortbildning för arrestpersonalen och dokumentationen i vissa avseenden. Den stora frågan vid tillfället för inspektionen var dock att beläggningssituationen var sådan att de anhållna som häktades inte kunde föras över från arresten till ett häkte enligt de bestämmelser som gäller. Arrester är inte avsedda för annat än helt korta frihetsberövanden och det är självklart oacceptabelt att personer fått vistas där längre än vad som är avsett och lagen medger.

### **Polis, åklagare och tull**

Behandlingen av intagna i polisarrestorer har varit en återkommande fråga under de senaste årens tillsynsarbete. Det har också varit fallet detta verksamhetsår. I ämbetsberättelsen tar jag upp ett par av de ärenden som handlagts under året. De handlar dels om en man som utan att det fanns några konkreta säkerhetsrisker inte tilläts behålla sin benprotes i cellen, dels om en man som fick vistas naken i cellen under flera timmar (dnr 5867-2017 och 3622-2017). I det sistnämnda fallet bedömde polisen dessutom att mannen inte behövde den medicin han hade recept på. Som jag har uttalat tidigare när det gäller intagnas behov av sjukvård ska polisen vara försiktig med att göra medicinska bedömningar och det gäller också i fråga om en intagens behov av sin medicin.

Polisens sätt att sköta uppdrag om att lämna hjälp för att genomföra beslut om tvångsvård m.m. (s.k. handräckning) har under åren varit föremål för flera beslut. I årets ämbetsberättelse finns ett beslut där polisen, efter att vissa åtgärder för att verkställa en handräckning misslyckats, hänvisade en 15-åring till att på egen hand ta sig tillbaka till det behandlingshem han avvikit från (dnr 3529-2017). Så ska självklart inte en handräckning gå till.

Ett beslut rör en speciell situation om upprätthållandet av restriktioner för frihetsberövade i lokaler med dålig ljudisolering (dnr 2670-2018). Tre 16-åringar misstänktes för våldtäkt och var anhållna med restriktioner när det gällde rätten till kontakt med andra. De fick dock kontakt med varandra genom att ropa från sina arrestceller. Åklagaren beslutade då att samtalen skulle spelas in om de fortsatte ropa. De informerades om detta och om att inspelningarna

kunde komma att användas i rättegången. Deras försvarare informerades inte. Min utredning ledde mig till slutsatsen att åtgärden inte kan ses som ett verkställande av de restriktioner som gällde. Det måste i stället vara en självklar utgångspunkt att de lokaler där anhållna förvaras inte möjliggör otillåtna kontakter, och att man vidtar andra åtgärder för att hindra kontakter om vissa lokaler har bristfällig ljudisolerings. Min slutsats var att inspelningar av samtal mellan frihetsberövade som görs med någon form av utredningssyfte måste ha stöd i lag. Det fanns inte här och åklagaren fick kritik för sitt beslut.

En relativt ny fråga som aktualiserats i tillsynsarbetet är polisens agerande när ett ingripande filmas av den som ingripandet riktar sig mot, eller av någon utomstående. Anmälningar mot poliser som uppmanar personer att sluta filma har varit vanliga under det senaste året. Polisen har givetvis rätt att agera om personer som filmar stör och hindrar ett ingripande eller på något sätt utgör en säkerhetsrisk, men inte för att man ogillar det eller för att det upplevs som obehagligt. En polis kan inte under tjänsteutövning ge uttryck för personliga uppfattningar om t.ex. risken för hur en film kan komma att användas. Detta hade jag anledning att framhålla i ett beslut, liksom att var och en har en rätt att anskaffa uppgifter för publicering i grundlagsskyddade medier (dnr 6506-2017). I ett annat beslut fanns det anledning att framhålla att poliser ska agera korrekt och professionellt också när deras arbete ifrågasätts. Två poliser hade i det ärendet ställt sig i vägen för en advokat som filmade ett ingripande och även i övrigt uppträtt och uttalat sig på ett sätt som inte ingav förtroende (dnr 6908-2016).

De traditionella tvångsmedlens tillämpning när det gäller datorer och dagens mobiltelefoner vållar inte sällan bekymmer. Än mer komplicerad är lagstiftningen och dess tillämpning när det handlar om den rätt att använda tvångsmedel som tullpersonal har. Jag har utrett detta i ett ärende som handlade om en kroppsvisitation och genomsökning av en mobiltelefon som en resenär hade med sig (dnr 6093-2017). Syftet var att söka efter barnpornografi. Jag kom till slutsatsen att en genomsökning inte får ske om det inte finns ett beslut om beslag och ett ställningstagande om undersökningen av en förundersökningsledare, i likhet med vad som gäller när en kroppsvisitation görs i en brottsutredning enligt rättegångsbalkens regler. Det finns inte heller stöd för en kontroll av mobiltelefoner och datorer enligt de regler som gäller för införsel av varor. Jag delar inte den uppfattning som kommit till uttryck i ett tidigare JO-beslut att en dator kan jämföras med väskor och liknande i detta sammanhang. Tullverkets åtgärd saknade alltså stöd i lag. Mot bakgrund av att möjligheterna att vid tullkontroller leta efter barnpornografi blir mycket begränsade överlämnade jag beslutet till Justitiedepartementet.

I svensk rätt tillämpas inte principen om otillräknelighet, dvs. att personer med svår psykisk störning inte kan göras ansvariga för brott. Däremot finns det möjligheter att avstå från att väcka åtal eller att lägga ned en förundersökning med hänsyn till den misstänktes sjukdom eller funktionsnedsättning. Ett beslut under våren rörde ett åtal för grov misshandel mot en man som hade en svår intellektuell funktionsnedsättning och en utvecklingsnivå som motsvarade en ålder på 2–4 år. Han hade inte någon intellektuell möjlighet att förstå vad brottsutredningen handlade om, det kunde inte genomföras något förhör med

honom och han kunde inte delta vid tingsrättens förhandling. I ett sådant fall är en lagföring inte meningsfull, och är enligt min mening svår att förena med rimliga krav på hur rättssamhället bör behandla personer med en svår intellektuell funktionsnedsättning. Åklagaren hade inte det synsättet och min bedömning var att han lade alltför stort fokus på frågan om mannen trots sin funktionsnedsättning kunde anses ha haft ett uppsåt till handlingen i straffrättslig mening.

### **Utlänningsrätt**

Klagomålen mot Migrationsverket på långa handläggningstider har fortsatt och har under verksamhetsåret till största delen rört medborgarskapsärenden. Handläggningstiderna hos verket kan i dessa ärenden uppgå till mer än två år. Detta är naturligtvis inte acceptabelt och kan påverka de berörda på ett påtagligt sätt, t.ex. när det gäller möjligheter att resa utomlands. Det handlar bl.a. om att inte kunna ta ett arbete som innefattar utlandsresor, att inte kunna göra en vanlig semesterresa med familjen, att inte kunna följa med sin klass på en skolresa utomlands eller att inte kunna besöka en döende anhörig. Ett försenat beslut om medborgarskap kan också påverka rätten att rösta i allmänna val. Dessa frågor kommer även i fortsättningen att vara aktuella i tillsynsarbetet och behandlas i kommande ärenden där frågan om handläggningstider i enskilda fall har remitterats.

Ett par av de beslut som rör Migrationsverket i årets ämbetsberättelse rör alltför lång handläggning i ett annat avseende, nämligen när verkets beslut överklagats. Ett överklagande ska, om beslutet inte ändras, skyndsamt överlämnas till domstol. I de två fallen dröjde det drygt sju månader respektive ett år innan överklagandet överlämnades, vilket försköt klagandens rätt att få saken prövad av domstol på ett oacceptabelt sätt (dnr 8010-2017 och 8613-2017). Ärendena visade att Migrationsverket behöver vidta åtgärder för att få kontroll- och bevakningsrutiner för överklaganden på plats.

En asylsökande har rätt till bl.a. dagersättning under den tid handläggningen av ett asylärende pågår. För att underlätta utbetalningen av ersättningen sätts ersättningen in på ett kontantkort som sökanden får använda. För den som får avslag på sin ansökan upphör rätten till ersättning normalt när fristen för att frivilligt lämna landet löper ut. I ett par ärenden har jag granskat Migrationsverkets rutin att spärra kontantkortet när rätten till ersättning upphör (dnr 4987-2018 och 5935-2018). Rutinen innebär att den berörde avskärs från tillgång till de pengar som redan finns på kortet och som tillhör honom eller henne. Något stöd i lag för verket att på det sättet förfoga över pengar som betalats ut till en sökande finns inte. Jag har dessutom tidigare kritiserat verket för att man spärrat ett kontantkort och på det sättet förfogat över medel som tillhör en enskild asylsökande. Jag är mycket kritisk till det förfarande verket tillämpat. Det innebär ett kringgående av det regelverk som lagstiftaren beslutat och ett utnyttjande av asylsökandes utsatta ställning.

I den förra ämbetsberättelsen nämnde jag att förvaren har besvärliga förhållanden när det gäller att hantera förekomsten av narkotika. Jag har följt upp den frågan och har gjort vissa uttalanden om tillämpningen av bestämmelserna om

avskiljande och säkerhetsplacering på häkte m.m. när det gäller förvarstagna som använt narkotika eller anträffats med narkotika utan att vara påverkade (dnr 4378-2018). I utredningen framkom att förekomsten av narkotika på förvaren är ett generellt problem, att verket använder möjligheterna till avskiljande och säkerhetsplacering i situationer där förutsättningarna för det inte finns och att det är svårt att komma till rätta med problemen med nuvarande bestämmelser. Att förvaren inte kan hållas fria från narkotika får stora negativa konsekvenser för de förvarstagna som inte vill ha någon del i sådan verksamhet, och det innebär risker för alla som visats i ett förvar. Tillämpningen av så ingripande åtgärder som avskiljande och säkerhetsplacering måste självklart vara enhetlig och rättssäker, och verket behöver arbeta vidare med detta. Vid sidan av de åtgärder verket självt kan vidta krävs dock enligt min bedömning också att lagstiftningen ses över. Jag överlämnade därför mitt beslut till Regeringskansliet enligt 4 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

Jag har under verksamhetsåret också följt upp andra frågor om avskiljande och säkerhetsplacering. Det gjordes vid en inspektion av verkets nationella anstalts- och häktessamordning vid förvarsenheten i Märsta där jag och mina medarbetare bl.a. granskade frågor om grunden för sådana beslut och hur omprövning av besluten hanteras (dnr 6665-2018). Redan tidigare har JO påtalat behovet av lagreglering när det gäller omprövning av säkerhetsplaceringar. Eftersom ingen sådan kommit till stånd överlämnade jag protokollet med mina iakttagelser till Regeringskansliet, enligt JO-instruktionens 4 §.

### Allmänna handlingar

Liksom förra året kan jag även i år konstatera att det ofta brister i kunskap om de regler som gäller för myndigheters hantering av allmänna handlingar och om den betydelse vår grundlagsfästa offentlighetsprincip har för att kommunal och statlig förvaltning ska fungera väl.

Utrikesdepartementet har fått återkommande kritik – inte bara av JO – för brister på det området. I ett beslut som jag tagit in i årets ämbetsberättelse visar utredningen på brister som motsvarar de som kommit fram vid tidigare granskningar (dnr 3996-2018). Departementet hänvisade i sitt yttrande till JO till den slutrapport som tagits fram inom ramen för åtgärdsprogrammet #handling2018. I den rekommenderas bl.a. en översyn av hanteringen av framställningar om allmänna handlingar. En sådan översyn har därefter påbörjats. Mot bakgrund av de återkommande bristerna ansåg jag det angeläget att följa upp det arbete som görs, och Utrikesdepartementet uppmanades därför att senast den 1 oktober 2019 redovisa vilka åtgärder som dithills har vidtagits och vad som planeras.

Att handläggningen av framställningar om allmänna handlingar är korrekt är viktigt då det handlar om en grundlagsfäst rättighet. Arbetsuppgifter av detta slag utgör myndighetsutövning och får inte lämnas över av myndigheten till någon annan, t.ex. en konsult. Kommunstyrelsen i Umeå fick kritik för att man låtit en advokat hantera framställningar om att få del av vissa handlingar som var av intresse för sökanden i en pågående tvist med kommunen (dnr 3053-2018). Handläggningen var dessutom inte tillräckligt skyndsam. Kommunstyrelsens agerande gav intryck av att man inte har skilt på sin roll som motpart i

en tvist och sin roll som myndighet med ansvar att hantera frågor om allmänna handlingar på ett korrekt sätt. Detta är naturligtvis oroande.

Huvudregeln är att allmänna handlingar ska bevaras, men handlingar får också gallras (dvs. kastas). När en myndighet fastställer i vilken utsträckning handlingar ska gallras måste den beakta bl.a. rätten att ta del av allmänna handlingar och den funktion den rätten fyller. Stockholms Stadsteater fick kritik för att man i ett anställningsärende som avbrutits omedelbart gallrade ansökningshandlingarna (dnr 517-2018). Misstankar om att beslut i anställningsfrågor fattas på osakliga grunder riskerar att skada förtroendet för den offentliga verksamheten, och offentlighetsprincipen fyller där en viktig kontrollfunktion. Det gäller även när ett anställningsförfarande avbryts. Handlingar i sådana ärenden kan alltså inte gallras omedelbart.

#### **Yttrandefrihet och meddelarfrihet**

Härjedalens kommun skickade ut ett nyhetsbrev med information till kommunens chefer om de anställdas kontakter med media (dnr 6024-2017). I nyhetsbrevet angavs att de anställda har yttrande- och meddelarfrihet, men att de inte har rätt att på arbetstid ta kontakt med media och att de inte får uttala sig om sådant som lyder under sekretess. Vidare angavs att personer från media inte har rätt att gå in i kommunens lokaler och att de ska boka tid med den berörda chefen om de vill tala med någon anställd. Informationen kunde inte uppfattas på annat sätt än som ett generellt förbud mot mediekontakter på arbetstid, alltså även när det inte inkräktar på arbetet. Informationen var därmed inte godtagbar. Förhållandet mellan sekretessreglerna och meddelarfriheten var vidare otillräckligt angivet. Det fanns också anledning att påpeka att kommunen inte kan ha strängare regler för företrädare för media än för andra när det gäller tillträde till lokaler. Sammantaget gav informationen intrycket att de anställdas yttrandefrihet var mer begränsad än vad som faktiskt är fallet och att kommunen allmänt sett hade en negativ inställning till att anställda använder sig av rätten att meddela sig med media. Det är givetvis inte acceptabelt att en kommun inte har bättre kunskap om vad som gäller på detta viktiga, grundlagsreglerade, område och att felaktig information av det slaget lämnas till de anställda.

## 4 JO:s Opcat-verksamhet

Verksamhetsåret som gått är det första sedan 2012 som Opcat-enheten haft full bemanning. Det har inneburit att det varit möjligt att utöka inspektionsverksamheten. Under verksamhetsåret har antalet inspektioner fördubblats jämfört med föregående år. Vidare har det funnits utrymme att utveckla metodfrågor för verksamheten, bl.a. hur iakttagelser följs upp, när och hur dialoger med myndigheter ska ske och vilka frågeställningar som bäst tas om hand i projektform. Under året tillkom även en ny ärendekategori i JO:s ärendeserie – begäran om återrapportering – och Opcat-verksamheten fick en egen ärendeserie. Dessa förändringar innebär dels att det är möjligt att redovisa vilka olika typer av ärenden som handläggs på Opcat-enheten, dels en förbättring av möjligheterna att kommunicera de resultat som uppnåtts.

Verksamhetens huvudsakliga inriktning är regelbundna inspektioner. Sedan starten hösten 2011 har JO genomfört över 200 Opcat-inspektioner. De iakttagelser som redovisas i inspektionsprotokollen är och kommer även fortsatt att utgöra ett viktigt underlag i den uppföljning som sker myndighetsvis samt vid val av tematiska inriktningar och inspektionsobjekt.

Metoderna för hur Opcat-arbetet ska bedrivas har utvecklats under åren. Till exempel begär ombudsmännen allt oftare en återrapportering av den inspekterade myndigheten i en eller flera frågor. En begäran om återrapportering brukar som regel avse hur den inspekterade myndigheten avser att åtgärda en brist som uppmärksammats vid inspektionen. Det kan t.ex. handla om brister i den fysiska miljön eller strukturella brister. En begäran om återrapportering innebär att JO kan följa upp de granskade verksamheterna och att myndigheterna vidtar åtgärder i syfte att förebygga omänsklig behandling. Det förekommer att myndigheter även redovisar andra åtgärder som vidtagits efter JO:s inspektioner. Det kan t.ex. handla om förtydliganden av interna beslutsprocesser och styrdokument m.m. Under det gångna verksamhetsåret har JO efter återrapportering fattat ett antal principiella beslut som rör Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse (SiS).

För att kunna kommunicera resultaten av inspektionerna har arbetet med att ta fram olika rapporter prioriterats under verksamhetsåret. Rapporterna fyller en viktig funktion i att belysa och kommunicera hur situationen ser ut för frihetsberövade personer. Under året publicerades dels en årsrapport för verksamheten för perioden 2015–2017, dels en tematisk delrapport om transporter av frihetsberövade.

Under året har Opcat-enheten deltagit i två nordiska NPM-möten, varav JO var värd för ett möte som hölls i Lund i augusti 2018. Vidare har enheten under året deltagit i flera europeiska möten och på nationell nivå haft kontakt med ett antal frivilligorganisationer.

### Opcat-inspektioner under verksamhetsåret

Under det gångna verksamhetsåret genomfördes 34 inspektioner, varav 33 avsåg platser där frihetsberövade är placerade (20 på *chefsJO Elisabeth Rynnings* ansvarsområde, 4 på *JO Thomas Norlings* ansvarsområde och 10 på *JO Cecilia*

*Renfors* ansvarsområde). Temat för Opcat-verksamheten under 2018 och 2019 är inrikes transporter av frihetsberövade. Inom ramen för temat har *chefsJO Elisabeth Rynning* beslutat om tre initiativ och *JO Thomas Norling* om ett initiativ. Totalt har JO beslutat om nio initiativärenden efter Opcat-inspektioner. Förutom de inspektioner som genomförts under det gångna verksamhetsåret omfattar denna redovisning även några inspektioner som genomförts tidigare verksamhetsår men där protokoll beslutats under detta verksamhetsår.

Antalet inspektioner och inspektionsdagar har ökat sedan föregående år och inspektionerna har fördelats över hela landet. Under året genomfördes både dialogmöten och inspektioner av institutioner. Liksom tidigare år har inspektionsteamens sammansättning varierat och anpassats till vilken typ av inspektion som ska genomföras. Vidare är storleken på inspektionsobjektet, målgrupp och eventuell säkerhetsklass viktiga faktorer för teamens sammansättning. Under verksamhetsåret genomfördes 15 oanmälda inspektioner, bl.a. var samtliga häktesinspektioner inom ramen för projektet om beläggningssituationen i Kriminalvården oanmälda. Verksamheten har under året genomfört flera uppföljningsinspektioner, bl.a. av SiS LVM-hem Fortunagården, arresterna Helsingborg och Värnamo samt anstalten Haparanda.

### **Opcat-inspektioner av Kriminalvården**

I föregående års ämbetsberättelse lyftes det fram att en av de viktigaste frågorna för Opcat-verksamheten de kommande åren är Kriminalvårdens arbete med isoleringsbrytande åtgärder. Vidare uppmärksammades att den höga beläggningssituationen i häktesverksamheten och det ökade behovet av anstaltsplatser gav anledning till oro, detta eftersom det kan leda till en platsbrist inom kriminalvården och därmed svårigheter att tillgodose behovet av exempelvis gemensamhetsplatser i häkte.

Verksamheten har under det gångna året fortsatt att uppmärksamma dessa frågor. *ChefsJO Elisabeth Rynning* beslutade efter Kriminalvårdens återrapportering om isoleringsbrytande åtgärder i juni 2018 att fortsätta granskningen av intagnas isolering i häkte (dnr O 7-2018). Inom ramen för ett initiativärende kallades företrädare för Kriminalvården i mars 2019 till ett protokollfört dialogmöte under ledning av *chefsJO*. Ett beslut i ärendet kan förväntas under verksamhetsåret 2019/20.

De farhågor för beläggningssituationen som lyftes fram i förra årets ämbetsberättelse besannades under året. Med anledning av vad som rapporterades i bl.a. medier beslutade *chefsJO Elisabeth Rynning* i mars 2019 att inleda ett initiativärende om beläggningssituationen inom Kriminalvården (dnr O 19-2019). Opcat-enheten arbetade med ärendet i projektform. Ett material med frågeställningar togs fram och det genomfördes totalt nio inspektioner under perioden den 26 mars t.o.m. den 15 maj. Inspektionsserien omfattade sju häkten, en anstalt och en polisarrest. Samtliga inspektioner inom Kriminalvården visade på en ansträngd platssituation med tidvis en beläggning på över 100 procent. Platsbristen har medfört att Kriminalvården behövt flytta intagna mellan olika häkten. Det blev vid inspektionerna tydligt att platsbristen i Kriminalvårdens anstalter med högre säkerhetsklass var och är en viktig orsak till att



intagna blivit kvar i häkte. När JO inspekterade riksmottagningen i anstalten Kumla hade kapaciteten nyligen utökats kraftigt. På kort tid hade antalet platser nära nog fördubblats, bl.a. genom att celler dubbelbeläggs utifrån principen att de sist inskrivna får dela cell. Kriminalvården har ombetts yttra sig över det som kommit fram vid inspektionerna, och en fråga som ställts till myndigheten är vilka andra åtgärder förutom dubbelbeläggning som myndigheten vidtar för att förbättra platsituationen i landets kriminalvårdsanstalter. Beslut i ärendet fattas under hösten 2019.

### **Beslut efter åiterrapportering**

Under året fattade *chefsJO Elisabeth Rynning* ett principiellt viktigt beslut i frågan om vad som är gemensamhet i häkte. En inspektion av häktet Ystad ägde rum i februari 2017 (dnr 583-2017). I protokollet efter inspektionen begärdes en åiterrapportering av Kriminalvården. I beslutet efter åiterrapporteringen uttalade *chefsJO Elisabeth Rynning* att begreppet ”gemensamhet” får anses förutsätta en vistelse tillsammans med flera andra intagna. Det innebär att exempelvis samsittning (två intagna vistas tillsammans) inte går att jämföra med vistelse i gemensamhet. Om en intagen under dagtid inte vistas i gemensamhet är han eller hon avskild. Vidare framhöll *chefsJO* att en avdelning måste bestå av åtminstone tre bostadsrum för att lagstiftningens grundläggande krav om intagnas rätt till vistelse i gemensamhet under dagtid ska kunna tillgodoses.

*ChefsJO Elisabeth Rynning* uttalade vidare att det är bekymmersamt att Kriminalvården inrättar platser som med myndighetens egna ord befinner sig i någon form av ”mellanläge” mellan avskildhet och gemensamhet. Det kan finnas ett behov av att inrätta avdelningar som kan tillgodose intagnas behov av att vistas i en mindre grupp av intagna. Dock måste sådana avdelningar enligt *chefsJO* utformas på ett sätt att de inte begränsar de intagnas rätt till vistelse i gemensamhet under dagtid. Detta är nödvändigt för att motverka att verksamheten bedrivs i en gråzon mellan avskildhet och gemensamhet. När det gällde förhållandena på en avdelning i häktet Ystad kunde konstateras att den bara består av två platser. Häktet uppmanades att, i samråd med Kriminalvårdens huvudkontor, överväga om dessa platser i framtiden över huvud taget ska användas för placering av intagna.

Det är en central fråga för JO att följa hur Kriminalvården tillgodoser att intagna i häkte som inte har restriktioner blir placerade så att de kan vistas i gemensamhet under dagtid. Denna frågeställning kommer att tas om hand i det pågående initiativärendet om isoleringsbrytande åtgärder.

### **Opcat-inspektioner av den psykiatriska tvångsvården och den rättspsykiatriska vården**

Under verksamhetsåret ledde *chefsJO Elisabeth Rynning* en Opcat-inspektion av Rättspsykiatriska regionkliniken i Växjö. På uppdrag av *chefsJO* inspekterades tre psykiatriska kliniker, Länsakuten vid S:t Görans sjukhus, Region Stockholms rättspsykiatriska klinik Helix och Sahlgrenska sjukhusets akutmottagning Östra. Inspektionerna har i huvudsak begränsats till att avse vårdmiljön, tvångsåtgärder och transporter av frihetsberövade.

I Opcat-verksamhetens årsrapport 2015–2017 berörs frågan om s.k. stimulfattiga miljöer och att vissa klinikledningar anser att avskalade miljöer är en nödvändig del i att motivera patienterna. Denna uppfattning är inte oemotsagd, och erfarenheterna från en inspektion i juni 2018 av Visby lasarett visar att en stimulfattig miljö inte nödvändigtvis behöver ta sikte på den fysiska vårdmiljön. I stället kan det handla om att vidta andra typer av åtgärder för att minska stimuli. Vidare visar inspektionen i Visby att det är möjligt att uppnå en god vårdmiljö om det tas ett samlat grepp om utformningen av en verksamhets lokaler. De två inspektioner som genomfördes i juni och september 2018 i Stockholmsområdet visar att det finns en förbättringspotential inom området vårdmiljö. När det gäller länsakuten vid S:t Görans sjukhus handlar det om att mottagningen framstår som kraftigt underdimensionerad – det kom fram att den ursprungligen var avsedd att kunna ta emot 7 000 patienter per år, men under 2017 sökte sig 23 000 patienter till mottagningen – och att den på grund av problem med lokala transporter tvingats ta hand om patienter i en utsträckning som den inte är avsedd för. Det kan enligt *chefsJO Elisabeth Rynning* starkt ifrågasättas om den situation som beskrivs i protokollet är förenlig med det grundläggande kravet på att all vård ska ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet (dnr 5990-2018). Verksamheten vid Danderyds sjukhus inspekterades i juni och det visade sig att sjukhuset saknar tillgång till rastgårdar och att vårdmiljön vid inspektionen upplevdes som mörk, trång och avskalad. Vidare kom det fram att patienter upplevde en otrygghet av att inte kunna låsa om sig på sina rum. De upplevde det även som jobbigt att dela rum med andra patienter. *ChefsJO* påminde om att JO i tidigare ärenden uttalat att utgångspunkten bör vara att en patient ges möjlighet till minst en timmes utomhusvistelse dagligen, och hon rekommenderade Stockholms läns sjukvårdsområde (SLSO) att i samråd med klinikledningen se över hur vårdmiljön kan förbättras och patienterna kan få möjlighet till daglig utomhusvistelse (dnr 3887-2018).

*ChefsJO Elisabeth Rynning* betonade efter inspektionen av länsakuten att regionerna har ett ansvar för att sätta ramar för hur transporter av patienter till och från deras enheter går till. Av den anledningen uppmanades SLSO att vidta åtgärder för att komma till rätta med de problem som personalen upplevde med Kriminalvårdens sätt att utföra handräckningstransporter. *ChefsJO* förde fram att det bör ligga nära till hands att i detta arbete ha ett erfarenhetsutbyte med Kriminalvården, och på så sätt försöka utforma arbetsmetoder som innebär att patienterna bemöts på ett bättre sätt i samband med transporter, bl.a. för att minska upplevelsen av stigmatisering. En återrapportering begärdes av SLSO med en redovisning av vilka åtgärder som vidtagits för att minska stigmatiseringen i samband med transporter av patienter (dnr O 16-2019).

Vid inspektionen av Danderyds sjukhus kom det fram att det fanns olika uppfattningar bland läkarna i frågan om ett kvarhållningsbeslut som fattats på *länsakuten* även gäller på sjukhuset, eller om ett nytt sådant beslut behöver fattas när patienten anlant. Efter inspektionen av länsakuten konstaterade *chefsJO Elisabeth Rynning* att dessa förhållanden väcker frågor om bl.a. Region Stockholms sätt att organisera den psykiatriska slutenvården, innebörden av begreppet ”vårdinrättning” och räckvidden av ett beslut om kvarhållning.

Frågorna kommer att utredas av JO inom ramen för ett särskilt initiativärende (dnr 1732-2019).

### Dialoger

I ämbetsberättelsen 2018/19 lyftes frågan om hur Inspektionen för vård och omsorg (IVO) fullgör sitt uppdrag med att föra ett automatiserat register över sjukvårdsinrättningar och enheter där det får ges vård enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård samt över enheter för rättspsykiatrisk undersökning (2 kap. 4 § andra stycket och 7 kap. 7 § patientsäkerhetslagen [2010:659]). Det har under de gångna verksamhetsåren kommit fram att det fortfarande är svårt att få en överblick över antalet platser för psykiatrisk tvångsvård, vilket är bekymmersamt ur flera aspekter.

För att följa upp bl.a. denna fråga beslutade *chefsJO Elisabeth Rynning* att inom ramen för ett ärende inleda en dialog med IVO (dnr O 5-2018). På hennes uppdrag har Opcat-enheten under första halvåret 2019 genomfört dialogmöten med IVO:s samtliga sex tillsynsavdelningar. Förutom säkerhetsregistret har även frågor om hur IVO utövar tillsyn över användandet av tvångsåtgärder inom den psykiatriska tvångsvården och den rättspsykiatriska vården tagits upp. En särskild fråga var hur IVO utövar tillsyn över vårdinrättningar där det finns patienter som varit avskilda under lång tid, s.k. långtidsavskilda. Samtliga möten protokollfördes. De avdelningsvisa dialogerna och vad som kom fram vid dessa möten kommer att följs upp under hösten 2019 med en dialog med ledningen för IVO. *ChefsJO* kommer därefter att fatta beslut i ärendet.

### Opcat-inspektioner av Statens institutionsstyrelses ungdomshem och LVM-hem

Under verksamhetsåret ledde *JO Thomas Norling* en inspektion av ungdomshemmet Johannisberg, och Opcat-enheten inspekterade på uppdrag av honom två ungdomshem, Sundbo och Vemyra, samt genomförde en uppföljande inspektion av LVM-hemmet Fortunagården.

Det finns flera beröringspunkter mellan SiS och Kriminalvårdens verksamheter. I likhet med intagna i kriminalvården har de intagna på någon av SiS institutioner rätt att under dagtid vistas tillsammans med andra intagna i gemenskap. SiS har möjlighet att i vissa fall begränsa denna rätt genom att besluta om dels avskiljande, dels vård i enskildhet. Vård i enskildhet ska vara anpassad efter den intagnes individuella vårdbehov. En fråga om vård i enskildhet ska prövas fortlöpande och alltid omprövas inom sju dagar från den senaste prövningen.

Vid inspektionen av ungdomshemmet Johannisberg kom det fram att avdelningar kan sektioneras, och på så sätt är det möjligt att skilja på ungdomar som inte bedöms kunna vistas med varandra. Vid inspektionen var en av avdelningarna sektionerad. I den ena sektionen vistades två ungdomar. I samtal med en av ungdomarna kom det fram att sektioneringen hade skett eftersom han inte kunde vistas med en av de intagna som var placerad i den andra sektionen. Efter inspektionen framhöll *JO Thomas Norling* att utgångspunkten vid vården på ett

särskilt ungdomshem är att en intagen ska ges möjlighet att under dagtid vistas i gemensamhet med andra intagna. En vistelse i gemensamhet innebär att en intagen vistas tillsammans med åtminstone två andra intagna. Denna rätt kan begränsas genom beslut om dels vård i enskildhet, dels avskiljning. Om förutsättningarna för sådana åtgärder inte är uppfyllda ska den intagna ha rätt att under dagtid vistas i gemensamhet (dnr 6204-2018).

Vid inspektionen av LVM-hemmet Fortunagården uppgav företrädare för hemmet att de saknade möjlighet att erbjuda intagna vård i enskildhet. Hemmets låsta avdelning är uppdelad i två delar och de intagna som vistas i respektive del hålls skilda från varandra. *JO Thomas Norling* konstaterade att det ligger nära till hands att se de båda delarna som två avdelningar. I den mindre intagsdelen placeras intagna som regel under den första tiden på LVM-hemmet, och vid inspektionen kom det fram att en sådan placering kan pågå under relativt lång tid. I samtal med personal från JO uppgav en intagen att hon hade vistats som enda intagen i intagsdelen. Enligt *JO Thomas Norling* uppvisar en sådan placering likheter med de förhållanden som råder för en intagen som ges vård i enskildhet. Om en intagen placeras ensam i intagsdelen eftersom hon på grund av drogpåverkan inte bedöms kunna vistas tillsammans med andra intagna, är det enligt *JO Thomas Norling* fråga om vård i enskildhet som måste dokumenteras i ett beslut. Det är nämligen inte acceptabelt att tvångsvården bedrivs i en gråzon där det är svårt att bedöma om LVM-hemmet på ett mer eller mindre formlöst sätt använt sig av de särskilda befogenheter som finns i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (dnr 5569-2018).

Vid inspektionen av det särskilda ungdomshemmet Sundbo berättade ungdomar på ungdomshemmet bl.a. att personal utsatte dem för obefogat våld. Det var framför allt situationen på en av ungdomshemmets avdelningar (Aspen) som ungdomarna beskrev. Liknande uppgifter hade kommit fram vid en inspektion som IVO hade genomfört ett år tidigare. Under en knapp tvåårsperiod hade SiS dessutom gjort fem lex Sarah-anmälningar om allvarliga missförhållanden på ungdomshemmet. Ledningen för ungdomshemmet hade vidtagit vissa åtgärder för att försöka komma till rätta med situationen. Efter inspektionen drog *JO Thomas Norling* slutsatsen att ledningen för ungdomshemmet i november 2018 inte hade vidtagit tillräckliga åtgärder för att förändra situationen. Av den anledningen ombads SiS återkomma med besked om vilka åtgärder som vidtagits eller var planerade för att ungdomarna ska få en säker och trygg vård.

I sin återrapportering konstaterade SiS att varken de åtgärder som ungdomshemmets ledningsgrupp vidtagit eller de stödinsatser som det ansvariga verksamhetskontoret vidtagit haft önskad effekt. Efter JO:s Opcat-inspektion var det enligt SiS klarlagt att det fanns påtagliga brister i verksamheten och avdelningen Aspen hade stängts tillfälligt. *JO Thomas Norling* beslutade i återrapporteringsärendet den 30 april 2019 och beslutet redovisas på s. 537.

SiS arbete med utvärdering och förändring av ungdomshemmet Sundbo sätter fingret på frågor som, enligt myndigheten, även är relevanta i förhållande till övriga LVM-hem och ungdomshem. Det finns således anledning att i Opcat-verksamheten följa upp det pågående arbetet för att förebygga att de som

är frihetsberövade inom SiS verksamheter utsätts för omänsklig eller förnedrande behandling m.m.

### **Opcat-inspektioner av polisens arrester**

Under verksamhetsåret inspekterade *JO Cecilia Renfors* arresten Borlänge, och Opcat-enheten genomförde på hennes uppdrag ytterligare nio inspektioner av polisarrester, varav fyra var uppföljande inspektioner. Vid inspektion av arrester är fokus i första hand att ta reda på hur de frihetsberövades rättigheter tillgodoses. Det rör sig bl.a. om de frihetsberövades rätt till mat, möjlighet att sköta sin personliga hygien och daglig utomhusvistelse. En annan viktig fråga för inspektionerna är de frihetsberövades säkerhet. Det är inte ovanligt att de personer som placeras i en arrest är i dåligt fysiskt eller psykiskt skick. Därför är det viktigt att det görs säkerhetsbedömningar av den som placeras i en arrest. Vidare är det viktigt att de frihetsberövade ses till regelbundet och att denna tillsyn dokumenteras. Vid JO:s inspektioner kontrolleras även de fysiska miljöerna i arresterna.

Vid inspektionen av arresten Luleå uppmärksammades att det under en tioårsperiod hade inträffat ett stort antal självmordsförsök genom att intagna fäst hängsnaror i inredningsdetaljer i arrestens anhållningsceller. Efter inspektionen konstaterade *JO Cecilia Renfors* att redan 2007 försökte en intagen hänga sig med en snara som han hade satt fast i toalettdörren i en av anhållningscellerna. Trots detta gjordes inte några förändringar, och 2009 inträffade åtminstone ytterligare fyra incidenter där intagna fäste snaror i toalettdörrarna. Därefter användes toalettdörrarna vid åtminstone ytterligare nio självmordsförsök under 2010–2014 och 2017. Först 2018 beslutade Polismyndigheten att arrestcellerna skulle byggas om. Innan ombyggnationen kunde påbörjas inträffade ytterligare två självmordsförsök, varav ett med dödlig utgång. Enligt *JO Cecilia Renfors* är det mycket allvarligt att det dröjde mer än tio år innan nödvändiga förändringar genomfördes och tidsutdräkten fick mycket allvarliga konsekvenser. Vidare är det anmärkningsvärt att den väggfasta pallen i anhållningscellerna inte förändrades i samband med ombyggnaden. Pallen har använts vid åtminstone tre självmordsförsök i arresten Luleå. *JO Cecilia Renfors* framhöll att det är viktigt att Polismyndigheten drar nytta av erfarenheterna från arresten Luleå och använder dessa i myndighetens fortsatta arbete för att förebygga självmord och andra självskadande handlingar. Erfarenheterna bör i första hand kunna komma till nytta när det gäller utformningen av Polismyndighetens arrestceller (dnr O 2-2019).

Polismyndigheten har beslutat om kompletterande bestämmelser när det gäller utrustningen av en arrestcell. En cell ska som regel vara utrustad med en anordning som medger reglering av ljusinsläpp samt filt, kudde, madrass, spegel, klocka och radio. Det kan dock finnas skäl att begränsa utrustningen vid t.ex. risk för självskadande handlingar. Inspektionerna under verksamhetsåret visar att arrestcellerna i de allra flesta fall är utformade och utrustade i överensstämmelse med gällande bestämmelser. I vissa fall har det noterats att arrestlokalerna är slitna men de har som regel uppfattats som välhållna. *JO Cecilia Renfors* har dock haft synpunkter på att de frihetsberövade i några arrester

saknar möjlighet att reglera inflödet av dagsljus (arresterna Lycksele och Sandviken). Vidare visar inspektionerna att rutinerna för säkerhetsbedömning följs inom Polismyndigheten. Det finns dock vissa tendenser till att tillsynen genomförs på ett slentrianmässigt sätt och att bedömningarna inte dokumenteras på ett korrekt sätt.

När det gäller frågan om tillsyn av intagna som är omhändertagna på grund av berusning har *JO Cecilia Renfors* uttalat sig efter inspektioner av arresterna Borlänge, Lycksele, Storuman och Vilhelmina. Hon påtalade vid inspektionen av arresten Borlänge att det kommit fram uppgifter som talade för att vissa i arrestpersonalen var av uppfattningen att en person som omhändertagits för berusning ska vara intagen i arresten i åtminstone sex timmar. Av den anledningen påminde *JO Cecilia Renfors* om att hon tidigare understrukt att ett omhändertagande ska pågå så kort tid som möjligt. Det ska göras en kontinuerlig prövning av om förutsättningarna för ett fortsatt omhändertagande är uppfyllda.

Verksamhetens tematiska inriktning mot transporter har lett till flera uttalanden. När det gäller de inspektioner som genomfördes under 2018 finns en genomgång av gjorda uttalanden redovisade i den delrapport som publicerades i juni 2019. Bland annat finns brist på samordning mellan Polismyndigheten och Kriminalvården när det gäller omhändertagandet i polisarrest för transportuppehåll. Brister i planeringen av dessa uppehåll har lett till en så pass ansträngd arbetssituation att arrestpersonalen inte getts en rimlig chans att ta del av säkerhetsbedömningar m.m. (arresten Värnamo). Även i andra fall har det uppmärksammats att den myndighet som begär handräckning inte lämnar över information om den frihetsberövade till Kriminalvården.

Vid inspektionen av arresten Borlänge uppmärksammades att ett antal ungdomar under 2018 och 2019 hade förvarats under flera dygn i arresten i väntan på transport. Under 2018 var det sju unga omhändertagna enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga som var placerade i arresten i två dygn eller mer i väntan på transport. Enligt företrädarna för arresten var skälet till de relativt långa förvarstiderna att Kriminalvården inte kunnat lämna tydliga besked om när en transport kunde genomföras. Det är – enligt företrädarna för arresten – inte ovanligt att Kriminalvården uppger att en transport ska genomföras påföljande dag, för att dagen efter återkomma med besked om att transporten inte kan genomföras. Efter inspektionen uttalade *JO Cecilia Renfors* att situationen var mycket otillfredsställande och hon konstaterade att granskningen av handlingarna visade att i februari 2019 – dvs. nästan två år efter det att möjligheten till förvar infördes – var en person som precis fyllt 15 år placerad i arresten under nästan tre dygn. Det är enligt *JO Cecilia Renfors* oacceptabelt (dnr O 13-2019).

Efter inspektionen av arresten Lycksele uttalade *JO Cecilia Renfors* att Polismyndigheten har ett viktigt arbete framför sig när det gäller att förbättra förutsättningarna för förmansprövning på distans. En sådan prövning bör alltså bara användas i undantagsfall. För att ge den som ska utföra en sådan prövning bästa möjliga förutsättningar bör den genomföras med ljud- och bildöverföring (dnr 7556-2018).

## 5 Internationellt samarbete

Ett av JO:s övergripande mål för verksamheten är att främja den internationella spridningen av idén om rättslig kontroll genom oberoende ombudsmannainstitutioner.

För att nå målet ska JO i största möjliga utsträckning ta emot personer och delegationer som önskar besöka JO för information om verksamheten. Därutöver ska JO delta i internationella sammanhang och informera om verksamheten. JO ska också utbyta kunskaper och erfarenheter med, och stödja, utländska ombudsmannainstitutioner.

I arbetet mot det målet har JO under verksamhetsåret genomfört bl.a. följande aktiviteter.

JO har tagit emot 26 besök. Ett av besöken, initierat av svenska Civil Rights Defenders, bestod av en grupp specialister från Ryssland och Litauen som arbetar med att förbättra situationen för frihetsberövade i sina hemländer. Gruppen var intresserad av att få information om Opcat-enhetens och JO:s arbete på detta område.

Ett annat besök, från Colombia och Centralamerika, genomfördes inom ramen för att stärka yttrandefriheten i världen. Vidare besöktes JO av riksrevisionen i Palestina, the State Audit Administrative Control Bureau. Den samarbetar sedan 2013 med svenska Riksrevisionen. Vid besöket diskuterades bl.a. JO:s klagomålshantering. Slutligen kan nämnas att JO även detta verksamhetsår tagit emot ett flertal besök från Sydkorea.

Justitieombudsmännen och tjänstemän hos JO har aktivt deltagit i utländska konferenser och seminarier.

Bland annat deltog *chefs* JO Elisabeth Rynning, JO Cecilia Renfors, JO Thomas Norling, kanslichefen Agneta Lundgren och internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman i augusti 2018 i Nordiska ombudsmannamötet i Helsingfors, Finland. På mötet behandlades frågor om ombudsmannens behörighet, Venedigkommissionens förslag till rekommendationer om ombudsmannainstitutioner (Principles on the protection and promotion of the Ombudsman institution), barn och unga som parter i förvaltningsärenden och i klagomål hos ombudsmannen, EU:s dataskyddsförordning (GDPR), övergången från manuell till digital förvaltning och hur ombudsmannainstitutionerna ska möta det ökande antalet klagomål.

Vidare kan nämnas att *chefs* JO Elisabeth Rynning och *byråchef* Charlotte Håkansson i oktober 2018 deltog i en workshop om utredningar på ombudsmannens eget initiativ, anordnad av International Ombudsman Institute (IOI) och ombudsmannen på Nordirland i Belfast, Nordirland.

Slutligen deltog *kanslichef* Agneta Lundgren och *internationella samordnaren* Charlotte De Geer Fällman i maj 2019 i Nordiskt administrativt möte anordnat av Folketingets ombudsman i Köpenhamn, Danmark. Vid mötet diskuterades olika administrativa frågor av gemensamt intresse för de nordiska länderna, t.ex. frågor om GDPR, automatiserad registrering, ärendehantering, mål- och resultatstyrning och kompetensutveckling. Parallellt med detta möte träffades också de nordiska kommunikatörerna och informatörerna. Från JO deltog i det mötet *informationsansvarige* Anders Jansson.

## 6 Sammanställning över bilagor

Bilaga 1 innehåller ärendestatistiken för verksamhetsåret.

Bilaga 2 innehåller en förteckning över besvarade lagstiftningsremisser.

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

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

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

Instruktionen i aktuell lydelse den 30 juni 2019 finns som bilaga 6.

Arbetsordningen i aktuell lydelse den 30 juni 2019 finns som bilaga 7.

En redogörelse för personalorganisationen under verksamhetsåret finns i bilaga 8.

Bilaga 9 innehåller register.

Stockholm i november 2019

Elisabeth Rynning

Lars Lindström

Cecilia Renfors

Thomas Norling

Cecilia Nordenfelt

Lilian Wiklund

/Agneta Lundgren



## Arbetsmarknad

Arbetsförmedlingen brast i sin serviceskyldighet när den underlät att informera en enskild om att myndighetens klassificering kunde påverka rätten till ersättning från annan myndighet

(Dnr 3409-2017)

**Beslutet i korthet:** I beslutet behandlas frågan om vilken serviceskyldighet Arbetsförmedlingen kan anses ha i de fall en enskild skriver in sig hos myndigheten i syfte att skydda sin sjukpenninggrundande inkomst, SGI.

När en enskild skriver in sig hos Arbetsförmedlingen registrerar myndigheten den enskilde i en viss kategori. Registreringen görs bl.a. för att ge underlag för matchning mellan arbetssökande och lediga platser.

Ärenden om beräkning av SGI handläggs av Försäkringskassan. Enligt bestämmelsen i 26 kap. 13 § första stycket socialförsäkringsbalken, SFB, gäller SGI-skydd under tid då den försäkrade står till arbetsmarknadens förfogande. Enligt 3 § förordningen (2000:1418) om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst omfattar SGI-skyddet även en försäkrad som, utan att vara formellt arbetslös, på grund av hälsoskäl inte kan återgå i arbete hos sin arbetsgivare. Detta gäller förutsatt att den försäkrade är beredd att anta erbjudet arbete i en omfattning som motsvarar den fastställda SGI:n samt aktivt söker arbete och är anmäld hos Arbetsförmedlingen.

Det är Försäkringskassan som prövar den försäkrades arbetsförmåga vid bedömningen av SGI. När Försäkringskassan utreder en enskilds SGI och då ska bedöma om den enskilde varit aktivt arbetssökande kan myndigheten behöva ta del av Arbetsförmedlingens kategorisering av arbetssökande. Även om Försäkringskassan inte är formellt bunden av Arbetsförmedlingens kategorisering hänger Arbetsförmedlingens åtgärder vid inskrivning och kategorisering av arbetssökande samman med Försäkringskassans beräkning av SGI.

I beslutet konstaterar JO att när olika regelsystem på detta sätt hänger samman men hanteras av olika myndigheter ställer det större krav än annars på de ansvariga myndigheterna att se till att enskilda får hjälp med att ta till vara sina intressen. Detta bör särskilt gälla i de fall när en myndighets beslut eller åtgärd kan få direkt eller indirekt betydelse för vad en annan myndighet beslutar om den enskilde. Detta är viktigt inte minst i ärenden som gäller rätten till vissa ersättningar.

I beslutet slår JO fast att Arbetsförmedlingen borde ha informerat en enskild om myndighetens kategorisering av olika sökandekategorier och att andra förmåner, ersättningar och stöd som andra myndigheter beslutar om kan komma att påverkas av kategoriseringen. JO kritiserar Arbetsförmedlingen för att ha brustit i sin serviceskyldighet.

## Bakgrund

AA var under perioden augusti 2015–september 2016 sjukskriven på heltid och fick med anledning av det sjukpenning från Försäkringskassan. I september 2016 började hon arbeta deltid. I oktober 2016 beslutade Försäkringskassan att avslå AA:s ansökan om sjukpenning, och kassan hänvisade henne till Arbetsförmedlingen för att skydda sin sjukpenninggrundande inkomst, SGI.

AA skrev därefter in sig hos Arbetsförmedlingen och var även på ett inskrivningsmöte hos myndigheten den 19 oktober 2016. Utifrån vad som kom fram vid mötet registrerade Arbetsförmedlingen AA i en viss sökandekategori.

AA ansökte därefter på nytt om sjukpenning, och Försäkringskassan beslutade i mars 2017 att retroaktivt godkänna hennes ansökan från den 25 december 2016 om att få halv sjukpenning. Försäkringskassan utredde därefter AA:s SGI igen och kom då fram till att hennes SGI inte var skyddad. Försäkringskassan fattade även beslut om återbetalningsskyldighet för AA. Beslutet om ändring av AA:s SGI togs av Försäkringskassan efter det att myndigheten tagit del av uppgifter från Arbetsförmedlingen, närmare bestämt Arbetsförmedlingens registrering av AA i en viss sökandekategori.

## Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Arbetsförmedlingen och uppgav i huvudsak följande. Efter det att Försäkringskassan i oktober 2016 avlog hennes ansökan om sjukpenning uppmanade myndigheten henne att skriva in sig vid Arbetsförmedlingen för att hennes SGI skulle vara skyddad. Efter inskrivningssamtalet i oktober 2016 hörde AA inte av Arbetsförmedlingen, och hon utgick då från att hennes SGI var skyddad. Hon fick ingen information av Arbetsförmedlingen om vilken kategori hon hade placerats i. Hon informerades inte heller om konsekvenserna av kategoriseringen och att den kunde leda till att andra förmåner, t.ex. hennes SGI, påverkades. Om Arbetsförmedlingen hade förklarat för henne vad som krävdes av henne för att hon skulle bli placerad i ”rätt” kategori för att skydda sin SGI hade hon gjort allt för att bli placerad i den kategorin.

## Utredning

Efter att ha hämtat in vissa handlingar från Arbetsförmedlingen begärde JO att myndigheten skulle yttra sig över AA:s anmälan.

Arbetsförmedlingen uppgav i sitt remissvar i huvudsak följande (bilagorna här utelämnade).

## Bakgrund

### Sökandekategorier

Vid inskrivning hos Arbetsförmedlingen ska arbetsförmedlaren säkerställa att den arbetssökande registreras i rätt sökandekategori. Koden ska motsvara den arbetssökandes faktiska situation vad gäller möjlighet att söka och ta ett arbete. Rätt använda sökandekategorier ger underlag för matchning mellan lediga platser och arbetssökande.

Vid valet av sökandekategori utgår Arbetsförmedlingen från en bedömning av sökandens aktuella situation. Detta beskrivs i Arbetsförmedlingens interna handläggarstöd, AFHS 63/2011 Sökandekategorier och i Fallbeskrivningar — tillämpning av sökandekategorier 11 och 14. Se bilaga 1 och 2. I handläggarstödet beskrivs vilken information som ska lämnas till sökanden och när.

En arbetssökande som registreras i sökandekategori 14 *Arbetssökande med förhinder* informeras alltid om att noteringen kan påverka rätten till förmåner, ersättningar och stöd som andra myndigheter beslutar om. Arbetssökande med förhinder informeras också om att för dem som får eller begär arbetslöshetsersättning skickas ett meddelande automatiskt till arbetslöshetskassan. Detta beskrivs i avsnitt 2 i ovan nämnda handläggarstöd, se bilaga 1.

## Arbetsförmedlingens bedömning

### Serviceskyldighet

Arbetsförmedlingen är måna om att myndigheten ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde i enlighet med bestämmelserna i bland annat förvaltningslagen.

Om en enskild kontaktar Arbetsförmedlingen ska hen därmed, när det gäller frågor inom vårt område, ges den hjälp han eller hon behöver för att kunna ta till vara sin rätt. Serviceskyldigheten inom Arbetsförmedlingens område är inte obegränsad, utan myndigheten avgör efter en lämplighetsbedömning, i vilken utsträckning hjälp ska ges. Hjälpen ska lämnas i den mån som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Arbetsförmedlingens anställda ska dock inte svara på frågor eller informera om andra myndigheters regler. Om enskilda eller andra ställer frågor om t.ex. Försäkringskassans regelverk ska Arbetsförmedlingen därför hänvisa dem till Försäkringskassan. Detta är viktigt bland annat mot bakgrund av eventuell skadeståndsskyldighet för Arbetsförmedlingen om en anställd lämnar felaktig information till en enskild.

När det gäller arbetssökande som registreras i sökandekategori 14 *Arbetssökande med förhinder* ska de allmänt informeras om att noteringen kan påverka rätten till förmåner, ersättningar och stöd som andra myndigheter beslutar om. Om de har närmare frågor angående detta ska de hänvisas vidare till aktuella myndigheter.

AA uppgav vid planerings samtalet att hon arbetade 25 %, var för tillfället förhindrad på resterande tid, men hon hade för avsikt att gå upp i arbetstid. AA var inte arbetssökande och uppgav att hon hade anställning i önskad omfattning. Mot bakgrund av dessa uppgifter gjorde arbetsförmedlaren bedömningen att hon skulle registreras i sökandekategori 41 *Ombytessökande*. Arbetsförmedlingens bedömning att registreringen i denna sökandekategori var korrekt då AA inte hade för avsikt att söka arbete utan i stället gå upp i tid.

I Arbetsförmedlingens interna handläggarstöd ska arbetsförmedlaren vid registrering av sökandekategori 14, informera sökanden att registreringen kan påverka rätten till förmåner, ersättningar och stöd som andra myndigheter beslutar om. För sökandekategori 41 saknas motsvarande explicita informationsinstruktion i handläggarstödet.

Av Arbetsförmedlingens dokumentation framgår inte att AA fick någon information om att registreringen i sökandekategori 41 kunde komma att tolkas hos Försäkringskassan och därmed påverka rätten till förmåner, ersättningar och stöd som kassan beslutar om.

Arbetsförmedlingens bedömning är dock att det ligger utanför myndighetens serviceskyldighet att informera om vad som krävs för att en sökandes SGI inte ska påverkas negativt eftersom det inte är vi, utan Försäkringskassan, som prövar rätten till SGI.

Arbetsförmedlingen anser att den situation som uppstått för AA är mycket olycklig. Med anledning av anmälan till JO kommer vi att se över handläggarsstödet och de fallbeskrivningar som är kopplade till sökandekategorierna för att se vad som bör och kan förbättras.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 20 mars 2019 anförde *JO Thomas Norling* följande:

### **Rättsliga utgångspunkter**

Enligt den bestämmelse om myndigheters serviceskyldighet som gällde vid tidpunkten för Arbetsförmedlingens handläggning (4 § förvaltningslagen [1986:223]) ska en myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt. En motsvarande bestämmelse finns i 6 § förvaltningslagen (2017:900), som har ersatt 1986 års lag.

### **Bedömning**

Anmälan, och de kompletteringar som därefter kommit in, innehåller flera olika klagomål på Arbetsförmedlingen. Jag har valt att rikta in min granskning på frågan om vilken serviceskyldighet Arbetsförmedlingen kan anses ha i ett fall när en enskild skriver in sig hos myndigheten i syfte att skydda sin SGI.

Ärenden om beräkning av SGI handläggs enligt 23 kap. 5 § socialförsäkringsbalken, SFB, av Försäkringskassan. Enligt bestämmelsen i 26 kap. 13 § första stycket 2 SFB gäller SGI-skydd under tid då den försäkrade står till arbetsmarknadens förfogande. Vilka försäkrade som kan skydda sin SGI genom att på detta sätt stå till arbetsmarknadens förfogande regleras i förordningen (2000:1418) om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst. SGI-skyddet omfattar genom bestämmelserna i förordningen även en försäkrad som, utan att vara formellt arbetslös, på grund av hälsoskäl inte kan återgå i arbete hos sin arbetsgivare. Detta gäller förutsatt att den försäkrade är beredd att anta erbjudet arbete i en omfattning som motsvarar den SGI som Försäkringskassan fastställt samt aktivt söker arbete och är anmäld hos Arbetsförmedlingen (se 3 § förordningen). Skyddet enligt bestämmelsen riktar sig till en försäkrad som inte har rätt till sjukpenning efter prövning enligt 27 kap. SFB, därför att Försäkringskassan har bedömt att den försäkrade kan ta ett annat arbete på arbetsmarknaden (se prop. 2007/08:136 s. 89 f.).

Det är Försäkringskassan som prövar den försäkrades arbetsförmåga vid bedömningen av SGI. Arbetsförmedlingen registrerar å sin sida arbetssökande i olika kategorier. Detta görs enligt Arbetsförmedlingen bl.a. för att ge underlag för matchning mellan arbetssökande och lediga platser. När Försäkringskassan utreder en enskilds SGI och ska bedöma om den enskilde varit aktivt arbets-

sökande kan myndigheten behöva ta del av Arbetsförmedlingens kategorisering av arbetssökande (se Försäkringskassans Vägledning 2004:5). Även om Försäkringskassan formellt sett inte är bunden av Arbetsförmedlingens kategorisering när myndigheten bedömer en enskilds SGI hänger enligt min mening Arbetsförmedlingens åtgärder vid inskrivning och kategorisering av arbetssökande samman med Försäkringskassans beräkning av SGI. När olika regelsystem på detta sätt hänger samman men hanteras av olika myndigheter ställer det större krav än annars på de ansvariga myndigheterna att se till att enskilda får hjälp med att ta till vara sina intressen.

Vid min bedömning av Arbetsförmedlingens serviceskyldighet i detta ärende har jag tagit del av Arbetsförmedlingens handläggarstöd, AFHS 63/2011. Arbetsförmedlingen redogör där för sin syn på frågan hur långt myndighetens serviceskyldighet sträcker sig. Av handläggarstödet framgår följande (s. 4):

Det är viktigt att informera den arbetssökande om de konsekvenser olika sökandekategorier kan medföra. En arbetssökande som registreras i sökandekategori 14, Arbetssökande med förhinder, ska informeras om att noteringen kan påverka rätten till förmåner, ersättningar och stöd som andra myndigheter beslutar om. För den arbetssökande som får eller begär arbetslöshetsersättning innebär det att ett meddelande skickas automatiskt till arbetslöshetskassa. Dokumentera att den arbetssökande fått denna information.

Arbetsförmedlingen har i sitt svar till JO hänvisat till att myndighetens serviceskyldighet, enligt myndighetens bedömning, endast avser frågor som rör myndighetens eget verksamhetsområde, och myndigheten har vidare förklarat att dess anställda inte ska svara på frågor eller informera om andra myndigheters regler. Det faktum att Arbetsförmedlingens åtgärder vid inskrivning och kategorisering av arbetssökande kan påverka Försäkringskassans beräkning av SGI innebär, som jag påpekat ovan, att större krav bör kunna ställas på respektive myndighet att lämna den information som den enskilde kan tänkas behöva för att kunna ta till vara sin rätt. Detta bör gälla särskilt i de fall när en myndighets beslut eller åtgärd kan få direkt eller indirekt betydelse för vad en annan myndighet beslutar om den enskilde. Detta är viktigt inte minst i ärenden som likt det här fallet gäller rätten till vissa ersättningar.

Arbetsförmedlingen har i sitt svar till JO uppgett att det ligger utanför myndighetens serviceskyldighet att informera om vad som krävs för att en enskild arbetssökandes SGI inte ska påverkas. Jag vill med anledning av detta poängtera att det självfallet inte är Arbetsförmedlingens uppgift att informera en enskild om reglerna om SGI och hur de tillämpas, utan det ansvaret ligger på Försäkringskassan. Frågan i det här ärendet handlar i stället om huruvida Arbetsförmedlingen bör informera en enskild om att myndighetens kategorisering kan komma att påverka rätten till andra förmåner, ersättningar och stöd som andra myndigheter beslutar om för den enskilde. Om Arbetsförmedlingen regelmässigt lämnade sådan information skulle det förenkla för den enskilde att ta till vara sin rätt. Efter att ha fått informationen från Arbetsförmedlingen skulle den enskilde sedan kunna vända sig till t.ex. Försäkringskassan för att få ytterligare svar på sina frågor om olika förmåner som hanteras av den myndigheten.

Arbetsförmedlingens handläggarestöd pekar ut ett antal sökandekategorier där den arbetssökande ska informeras om de konsekvenser som de olika kategorierna kan medföra. Utredningen i detta ärende visar dock med tydlighet att även en placering i andra kategorier än de som pekas ut i handläggarestödet kan leda till att andra förmåner påverkas. Det har i min utredning av ärendet inte kommit fram något sakligt motiverat skäl till denna skillnad, och enligt min mening har Arbetsförmedlingen i vart fall utformat sina riktlinjer på ett inkonsekvent sätt.

I AA:s fall är det uppenbarligen så att registreringen av henne i en viss kategori kommit att påverka Försäkringskassans bedömning av hennes SGI. AA hänvisades av Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen, och hon skrev också in sig hos Arbetsförmedlingen för att skydda sin SGI. Enligt min uppfattning är det rimligt att då förutsätta att Arbetsförmedlingen informerar henne om myndighetens kategorisering i olika sökandekategorier och att andra förmåner, ersättningar och stöd som andra myndigheter beslutar om kan komma att påverkas av kategoriseringen. Det skulle sannolikt ha underlättat för AA att förstå hur de olika myndigheternas regelverk hänger ihop och hur hon skulle kunna agera för att ta till vara sin rätt.

Jag noterar att Arbetsförmedlingen nu avser att se över handläggarestödet. Arbetsförmedlingen förtjänar likväl kritik för att myndigheten brustit i sin serviceskyldighet gentemot AA.

## En annonskampanj utformad av Arbetsmiljöverket stred mot regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet

(Dnr 8418-2017)

**Beslutet i korthet:** Under hösten och vintern 2017 tog Arbetsmiljöverket fram en annonskampanj där enskilda arbetsgivare beskrev hur de arbetade för att förebygga psykisk ohälsa på arbetsplatsen. Annonserna fanns tillgängliga på Arbetsmiljöverkets hemsida och publicerades även i olika medier, bl.a. i form av helsidesannonser i Dagens Nyheter.

Med anledning av annonskampanjens utformning beslutade stf JO Lilian Wiklund den 21 december 2017 att i ett särskilt ärende utreda Arbetsmiljöverkets kampanj.

I beslutet konstateras att myndigheters information till allmänheten omfattas av regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet (objektivitetsprincipen). Detta innebär att en informationskampanj från en myndighet inte får vinklas till myndighetens eller någon annans fördel. JO betonar vikten av att objektivitetsprincipen iakttas och tas på allvar. Det är nödvändigt eftersom principen har stor betydelse från rättssäkerhetssynpunkt och för att allmänheten ska ha förtroende för myndigheterna och deras verksamheter.

JO framhåller att annonskampanjen, objektivt sett, inte kan uppfattas på annat sätt än att Arbetsmiljöverket gör reklam för de arbetsgivare som nämns i annonserna. Detta riskerar att leda till att allmänheten ifrågasätter myndighetens opartiskhet gentemot de arbetsgivare som deltagit i annons-

kampanjen, vilket i sig är ägnat att rubba den allmänna tilltron till myndigheten som helhet.

I beslutet konstateras att annonskampanjen utformats i strid mot regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet, och JO kritiserar Arbetsmiljöverket för detta.

### Initiativet

Under hösten och vintern 2017 hade Arbetsmiljöverket tagit fram en annonskampanj där enskilda arbetsgivare beskrev hur de arbetade för att förebygga psykisk ohälsa på arbetsplatsen. Annonserna fanns tillgängliga på Arbetsmiljöverkets hemsida och publicerades även i olika medier, bl.a. i form av helsidesannonser i Dagens Nyheter den 29 november och den 6 december 2017.

Med anledning av hur Arbetsmiljöverkets annonskampanj utformats, beslutade *sf JO Lilian Wiklund* den 21 december 2017 att utreda myndighetens kampanj i ett särskilt ärende.

### Utredning

Arbetsmiljöverket uppmanades att yttra sig och lämna en redogörelse för syftet med kampanjen och för myndighetens arbete med att ta fram de aktuella annonserna. Arbetsmiljöverket skulle även yttra sig särskilt över hur annonskampanjen förhöll sig till 1 kap. 9 § regeringsformen, RF.

Arbetsmiljöverket uppgav i sitt svar till JO i huvudsak följande.

### Syftet med kampanjen är att fullgöra myndighetens uppdrag

#### Extern kommunikation som kärnverksamhet

Enligt 2 § 5 förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket ska myndigheten "ta fram och tillhandahålla behovsanpassad, lättillgänglig och kvalificerad information inom sitt ansvarsområde, där små och medelstora företags behov särskilt ska beaktas". Information är således en av våra kärnverksamheter.

I informationsuppdraget ligger kommunikation. Målet är att vår kommunikation ska leda till ökad kunskap, påverka attityder och leda till förändrat beteende. Den ska också stimulera våra målgrupper att ta sitt ansvar och att aktivt delta i arbetsmiljöarbetet.

Målgruppernas behov och situation är utgångspunkten när vi utvecklar tjänster och kommunikation. Beskrivande, verkliga, exempel på hur man kan arbeta med våra föreskrifter är en sak vi funnit att målgrupperna efterfrågar. Den externa kommunikationens främsta roll är just att *motivera* människor att söka kunskap om förebyggande arbetsmiljöarbete. Annonserna som detta ärende gäller illustrerar ett framåsyftande och förebyggande arbete.

#### Regeringens arbetsmiljöstrategi

Enligt regeringens arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016 – 2020 (Skr. 2015/16:80) är psykosocial arbetsmiljö ett av tre prioriterade områden. Där anges bland annat följande. "Det är en framgångsfaktor att arbetsmarknadens parter och staten, utifrån sina respektive roller, bidrar med kunskap och praktiska exempel på hur arbetsplatser med god psyko-

social arbetsmiljö kan skapas. Detta blev en av de viktiga slutsatserna från det kunskapsseminarium om psykosociala arbetsmiljöfrågor som Arbetsmarknadsdepartementet anordnade den 18 maj 2015."

### **Särskilt regeringsuppdrag om kommunikation mot psykisk ohälsa**

I samband med att Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2015:4) om organisatorisk och social arbetsmiljö trädde i kraft 2016 togs en film fram, Utmaningen - en film om den sjuka jobbstressen, som berör den organisatoriska och sociala arbetsmiljön. Arbetsmiljöverket fick under 2017 ytterligare medel från regeringen till informationsinsatser mot arbetsrelaterad psykisk ohälsa. Medlen användes till att nylansera filmen Utmaningen, skapa en ny trailer till filmen och ta fram, och sprida, ytterligare två annonser med beskrivande exempel (ett fanns sedan tidigare).

Filmen och kampanjen syftade till att skapa dialog på arbetsplatser om problematiken och om hur man kan förebygga psykisk ohälsa på arbetsplatsen, samt till att inspirera och motivera såväl arbetsgivare som arbetstagare och skyddsombud att söka mer kunskap i ämnet. Utgångspunkten för kampanjen var därtill att sprida information om problem, lösningar och rättigheter för att öka arbetsgivarnas motivation att uppfylla sina skyldigheter. Syftet med kampanjen var även att visa på hur verkliga aktörer har arbetat med föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö genom beskrivande exempel. Genom kampanjen har vi avsett att uppfylla vårt kommunikationsmål.

### **Annonserna – en del i en större informationskampanj**

De aktuella annonserna var del i en större informationskampanj. Kampanjen bestod i övrigt i information på Arbetsmiljöverkets hemsida ([www.av.se](http://www.av.se)) samt kampanjer på LinkedIn, Facebook, nätverksannonsering, utomhusannonsering med mera. De i detta ärende aktuella annonserna riktade sig främst till personal- och HR-avdelningar. Vi valde att använda helsidesannonser i rikstäckande dagstidningar för att öka synligheten och därigenom få maximal effekt av de medel som användes.

Urvalet av beskrivande exempel gjordes bland arbetsgivare som tagit kontakt med Arbetsmiljöverket och bett om tillstånd för att få använda filmen Utmaningen i sina egna interna arbetsmiljöutbildningar. Urvalet baserades på att vi ville ha olika branscher representerade, geografisk spridning samt offentlig och privat sektor likvärdig som att exemplen visar på problem-insikt. Vi valde tre, sinsemellan olika, organisationer för att beskriva hur man kan göra. Exemplen illustrerades genom representanter som jobbar med arbetsmiljöfrågor för Värmlands Landsting, Skanska och medicinteknikföretaget Baxter. Aktörerna i de beskrivande exemplen lyfte vikten av ett förebyggande arbetsmiljöarbete på ett positivt sätt.

### **Annonskampanjen och regleringen i 1 kap. 9 § regeringsformen**

Mot bakgrund av vårt uppdrag och det fokus frågorna om organisatorisk och social arbetsmiljö har i samhället i dag bedömde vi att det var sakligt motiverat och relevant att använda beskrivande, verkliga, exempel i annonserna.

Exemplen representerar olika slags verksamheter, såväl offentlig som privat, och har dessutom geografisk spridning. I annonserna berättar HR-personal hos de tre organisationerna om hur de arbetar med organisatorisk och social, arbetsmiljö utifrån Arbetsmiljöverkets föreskrifter och hur de har tagit hjälp av filmen Utmaningen. Annonserna handlade alltså om arbetsmiljöarbete mot psykisk ohälsa och budskapet illustrerades med verkliga, professionella aktörer på arbetsmiljöområdet. Syftet med detta var att



öka trovärdigheten och tydligheten om hur föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö kan implementeras hos olika verksamheter, samt hur dessa använder sig av Arbetsmiljöverkets film som ett verktyg i detta arbete.

Våra målgrupper efterfrågar återkommande verkliga exempel på hur man kan arbeta med våra föreskrifter. Genom kommunikationsinsatser har vi möjlighet att lyfta fram exempel på hur man kan göra. Det är sedan upp till varje arbetsgivare att bedöma vilka sätt som passar dem och hur de kan uppfylla våra krav.

Arbetsmiljöverket har flera kärnverksamheter och extern kommunikation är en av dem. Kommunikationsverksamheten innefattar inte beslutsfattande gentemot enskilda. Inspektionsverksamheten är en annan kärnverksamhet och där utförs en stor del av verkets myndighetsutövning. Dessa två delar arbetar separat. Det faktum att vi använt vissa exempel i vår annonskampanj betyder inte att de verksamheterna kommer lindrigare undan i vår tillsyn. Organisationernas logotype används inte i annonserna och deras produkter eller tjänster marknadsförs inte. I annonserna anges inte om organisationen genom sitt arbete har lyckats väl eller om de uppfyller alla Arbetsmiljöverkets krav. Inte på något ställe anges att vi anser att de gör rätt eller att vi rekommenderar deras arbetssätt. Inte heller påstår de intervjuade personerna att de uppfyller alla krav i föreskrifterna för organisatorisk och social arbetsmiljö. Tvärtom uppvisar samtliga intervjuade i de beskrivande exemplen probleminsikt kring att detta är ett arbete som måste göras kontinuerligt i hela organisationen. Vi har inte lyft fram dessa arbetsgivares produkter eller tjänster. Vi har velat spegla såväl offentlig sektor som privata företag och viktiga samhällsaktörer. Genom den aktuella kampanjen ger vi inte förhandsbesked i arbetsmiljöarbetet. Vi visar några organisationer som har använt filmen Utmaningen i sitt arbete med organisatorisk och social arbetsmiljö och låter organisationerna berätta kortfattat om sitt arbete.

Genom hela kampanjen har vi använt exempel från verkligheten. I filmen Utmaningen berättar verkliga människor som drabbats av psykosocial ohälsa om hur de blev sjuka av sitt jobb. Det ger autenticitet och verklighetsanknytning. Olika forskare uttalar sig också om olika perspektiv av riskerna med den organisatoriska och sociala ohälsan.

Även vid konferenser, till exempel den återkommande så kallade Arbetsmiljöriksdagen, förekommer det att olika verksamheter i samhället ges möjlighet att berätta om hur de hanterar arbetsmiljöfrågor, för att sprida information och ge beskrivande exempel. Också i de sammanhangen bedömer vi att detta är ett lämpligt sätt att utföra vårt uppdrag på området kommunikation och vi bedömer att vi i vår myndighetsutövning mot samma verksamheter fortfarande kan anses opartiska.

### **Hade vi kunnat göra på annat sätt?**

En närliggande fråga är om vi kunnat göra annonskampanjen med beskrivande exempel som inte varit hämtade från verkligheten. Det hade givetvis varit möjligt. Vår bedömning är dock att kommunikationen då inte hade varit lika trovärdig och inte mött önskemål om "verkliga fall" och att den därmed inte hade uppfyllt de behov som våra målgrupper har och som kampanjen avsåg att fylla. Det har inte varit vår avsikt att gynna eller missgynna någon. Syftet har varit att tydliggöra vikten av arbete mot psykisk ohälsa på arbetsmarknaden.

I ett beslut den 30 november 2018 anförde *JO Thomas Norling* följande:

## Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 9 § RF ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Kravet på saklighet och opartiskhet brukar benämnas objektivitetsprincipen.

Bestämmelsen omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller annat handlande från en myndighet, utan även hur myndighetens agerande har uppfattats är av betydelse. Man talar därför ibland om en objektiv och en subjektiv sida av grundlagsbestämmelsen. Med den subjektiva sidan menas hur myndigheten själv anser sig ha agerat, medan den objektiva sidan avser hur myndighetens agerande kan uppfattas utifrån. Det räcker att det förekommer rent objektiva invändningar mot en myndighets agerande för att det kan anses strida mot objektivitetsprincipen. Redan risken för att andra kan uppfatta att saklighet och opartiskhet inte iakttas är alltså tillräckligt för att handlandet kan anses strida mot grundlagens krav. (Se Bull och Sterzel, Regeringsformen, 3 u., s. 54. Se även JO 2010/11 s. 278 och JO 2015/16 s. 456.)

JO har tidigare uttalat att den information som en myndighet tillhandahåller allmänheten, t.ex. på en hemsida eller i sociala medier, omfattas av regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet (se t.ex. JO 2010/11 s. 616 och JO 2016/17 s. 367).

## Bedömning

Arbetsmiljöverket har i sitt svar till JO bl.a. hänvisat till en informationsfilm som myndigheten tagit fram. Jag har riktat in min granskning på de aktuella annonser som Arbetsmiljöverket publicerat i olika medier och som jag noterar fortfarande ligger ute på myndighetens hemsida. Filmen i sig föranleder inget uttalande från min sida.

Arbetsmiljöverkets uppdrag regleras bl.a. av förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket. Av förordningen framgår bl.a. att myndigheten ska verka för goda förhållanden i arbetsmiljön och på arbetsmarknaden och främja samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare på arbetsmiljöområdet. Myndigheten ska också arbeta för att regelverket inom dess verksamhetsområde följs. Myndigheten har även till uppgift att ta fram och tillhandahålla information inom sitt ansvarsområde (se 1 a och 2 §§ förordningen).

Arbetsmiljöverket har i sitt svar till JO uppgett att det övergripande syftet med annonskampanjen var att fullgöra myndighetens informations- och kommunikationsuppdrag och att den aktuella kampanjen syftade till att skapa dialog på arbetsplatser om hur man kan förebygga psykisk ohälsa på arbetsplatsen samt till att inspirera och motivera såväl arbetsgivare som arbetstagare att söka mer kunskap om psykisk ohälsa.

Jag har inga invändningar mot att Arbetsmiljöverket informerar allmänheten om sin verksamhet. Så som framgår ovan omfattas dock myndigheters information till allmänheten av regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. Jag vill understryka att detta bl.a. innebär att uppgifter som lämnas ska vara korrekta till innehåll och form, att de ska baseras på hållfast underlag och att

det ska vara sakligt motiverat för myndigheten i fråga att sprida informationen. Kravet på opartiskhet innebär även att informationen ska vara allsidig och objektiv. Kravet på saklighet får bl.a. anses innebära att myndigheters åtgärder och beslut inte får utgå från ovidkommande hänsyn och vara godtyckliga utan ska vara rationella och logiskt motiverade. En myndighets informationskampanj får alltså inte vinklas till myndighetens eller någon annans fördel.

Arbetsmiljöverkets annonser är utformade som intervjuer där medarbetare hos de namngivna arbetsgivarna i positiva ordalag lyfter fram den egna arbetsgivarens arbetsmiljöarbete. Avsändare för samtliga annonser är dock Arbetsmiljöverket, och verkets logotyp syns i samtliga annonser. I en av annonserna syns även arbetsgivarens logotyp i bakgrunden.

Enligt min uppfattning är annonskampanjen utformad på ett sådant sätt att det för en utomstående kan framstå som att Arbetsmiljöverket i någon mening sanktionerar de tre namngivna arbetsgivarnas arbetsmiljöarbete. Det kan därför inte uteslutas att den uppfattas som ren marknadsföring av dessa arbetsgivare och deras förmåga att erbjuda sina anställda en god arbetsmiljö. Med ett sådant synsätt har det alltså funnits en risk för Arbetsmiljöverket att någon som tar del av annonskampanjen utan vidare drar slutsatsen att de tre aktuella arbetsgivarna lyckats särskilt bra i sitt arbetsmiljöarbete och att de därför framhålls som föredömen av myndigheten. Sammantaget ligger det då nära till hands att uppfatta annonskampanjen som ett sätt för Arbetsmiljöverket att göra reklam för dessa arbetsgivare. Det faktum att de utvalda arbetsgivarnas logotyper inte använts direkt i kampanjen ändrar inte detta. Centralt här är att redan risken för att en utomstående uppfattar att objektivitetsprincipen inte iaktas räcker för att ett visst agerande från myndighetens sida ska kunna anses strida mot den.

Utöver att Arbetsmiljöverket avsett att uppfylla sitt kommunikationsmål genom kampanjen, har myndigheten i sitt remissvar framfört att de namngivna arbetsgivarna inte kan räkna med att komma lindrigare undan vid framtida tillsynsinsatser bara för att de deltagit i kampanjen. Den sammanvägda bedömning som görs i remissvaret synes vidare vara att tillsynsverksamheten bedrivs på ett opartiskt sätt. Jag har viss förståelse för hur man på myndigheten uppfattar den egna verksamheten, men det viktiga när annonskampanjen nu ska bedömas är hur den kan uppfattas av allmänheten.

Syftet med annonskampanjen kan inte bedömas på annat sätt än lovvärt och att det ligger inom Arbetsmiljöverkets uppdrag. Oaktat det anser jag att annonserna utformats på ett mindre lyckat sätt. Helt klart ingår det inte i Arbetsmiljöverkets uppgifter att lyfta fram och marknadsföra enskilda arbetsgivare, oavsett om de är offentliga eller allmänna, därför att de enligt myndighetens uppfattning bedriver ett viktigt arbetsmiljöarbete. Jag kan inte heller se att målgruppernas önskemål om verkliga exempel eller myndighetens vilja att öka den egna trovärdigheten och vara tydlig med hur föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö kan genomföras över huvud taget kan vara skäl att utforma annonserna på det sätt som skett. Tvärtom vill jag betona vikten av att objektivitetsprincipen iaktas och tas på allvar. Det är nödvändigt eftersom principen har stor betydelse från rättssäkerhetssynpunkt och för att allmänheten ska ha förtroende för myndigheterna och deras verksamheter. Detta gäller inte minst

tillsynsmyndigheterna. Det är helt avgörande att de agerar på ett sätt som gör att deras oberoende som kontrollorgan inte sätts i fråga (JO 2011/12 s. 535).

Sammanfattningsvis kan annonskampanjen, objektivt sett, inte uppfattas på annat sätt än att Arbetsmiljöverket gör reklam för de arbetsgivare som nämns i annonserna. Annonserna riskerar därför att leda till att allmänheten ifrågasätter myndighetens opartiskhet gentemot de arbetsgivare som deltagit i annonskampanjen, vilket i sig är ägnat att rubba den allmänna tilltron till myndigheten som helhet. Jag kan inte bedöma annonskampanjen på annat sätt än att den har utformats i strid mot regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. Arbetsmiljöverket förtjänar kritik för detta.

Ärendet avslutas.

Under en pågående tvist mellan två av arbetsmarknadens parter har en myndighet i en debattartikel uttalat sig angående tvisten. Fråga om detta skett i strid med objektivitetsprincipen

(Dnr 1671-2019)

**Beslutet i korthet:** I januari 2019 utsåg Medlingsinstitutet tre personer att medla i tvisten mellan Sveriges Hamnar och Svenska Hamnarbetarförbundet. Samma dag som fortsatta medlingsförhandlingar skulle äga rum uttalade sig institutets generaldirektör AA om den pågående tvisten i en debattartikel i Göteborgs-Posten.

I beslutet konstaterar JO att en myndighet som uttalar sig i en tidningsartikel måste iaktta regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet (objektivitetsprincipen). Det innebär bl.a. att informationen i artikeln ska vara allsidig och objektiv.

JO uttalar att det är svårt att uppfatta den aktuella artikeln på annat sätt än som ett försök från institutets sida att förmå Hamnarbetarförbundet att acceptera medlarnas bud. Eftersom Sveriges Hamnar, till skillnad från Hamnarbetarförbundet, hade accepterat medlarnas tidigare förslag, vilket tydligt anges i artikeln, ligger det nära till hands att utomstående uppfattar artikeln som ett ställningstagande för Sveriges Hamnar. Enligt JO finns det därmed en påtaglig risk för att tilltron till såväl institutets som de utsedda medlarnas opartiskhet äventyras.

I beslutet konstateras att tidningsartikeln utformats i strid med regeringsformens krav på opartiskhet, och JO kritiserar institutet för detta.

## Bakgrund

I januari 2019 utsåg Medlingsinstitutet tre personer att medla i tvisten mellan Sveriges Hamnar och Svenska Hamnarbetarförbundet. Medlarna lämnade inledningsvis två förslag till lösning av tvisten. Båda förslagen accepterades av Sveriges Hamnar men avvisades av Hamnarbetarförbundet. Medlarna kallade

därefter parterna till fortsatta förhandlingar den 4 mars 2019, och Hamnarbetarförbundet hade inför dessa förhandlingar varslat om stridsåtgärder.

Den 4 mars 2019, dvs. samma dag som de fortsatta förhandlingarna skulle äga rum, uttalade sig Medlingsinstitutets generaldirektör AA om den pågående tvisten i en artikel i Göteborgs-Posten.

Den 5 mars 2019 träffade parterna en överenskommelse.

### Anmälan

I en anmälan till JO klagade Svenska Hamnarbetarförbundet på Medlingsinstitutets generaldirektör AA. Hamnarbetarförbundet uppgav bl.a. att AA, i den ovannämnda artikeln, hade tagit ställning för Sveriges Hamnar och uttalat sig på ett sätt som stred mot den s.k. objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen (RF).

### Utredning

JO begärde att Medlingsinstitutet skulle yttra sig över anmälan och besvara ett antal frågor. Myndigheten uppgav bl.a. följande:

#### **Debattartikeln i förhållande till 1 kap. 9 § RF och syftet med artikeln (JO:s fråga 1 och 2)**

Vid tiden för debattartikelns publicering hade de av Medlingsinstitutet utsedda medlarna överlämnat två förslag till lösningar till parterna i tvisten, det första den 22 januari och det andra den 16 februari 2019. Arbetsgivarparten hade accepterat båda förslagen, medan förbundet hade avvisat båda. (Den lösning som till slut accepterades av bägge parter, den 5 mars 2019, var en justerad variant av det andra förslaget).

Förbundet motiverade sitt avvisande av det första förslaget med att en acceptans hade inneburit att man då skulle ha "avtalat bort fackliga rättigheter som följer av normala kollektivavtal på den svenska arbetsmarknaden enligt lag och gällande rättspraxis" (förbundets pressmeddelande 22 januari 2019). Man hävdade (i pressmeddelandet) att medlarnas avtalsförslag krävde att "fackförbundet avsäger sig rätten att vara delaktiga i lokala uppgörelser på arbetsplatserna där medlemmarna jobbar, möjligheten att tolka det egna avtalet och rätten att väcka talan i Arbetsdomstolen om arbetsgivarparten bryter mot ingångna avtal."

Det andra förslaget avvisades med motiveringen att förslaget "inskränker i särskilda skrivningar fackliga rättigheter som annars följer av tecknande av normala så kallade andraavtal eller andrahandsavtal på svensk arbetsmarknad."

Vidare angavs i svaret att det enligt förbundets uppfattning var beklagligt att medlarna "försöker påtvinga oss skrivningar om andraavtalets rättsliga tillämpning som saknar stöd i svensk lag och rättspraxis." I en debattartikel i tidningen Arbetet några dagar senare (den 21 februari) skriver styrelseledamoten i förbundet, BB, med hänvisning till medlarnas förslag att det innebär "att Hamnarbetarförbundet ska acceptera avvikelser jämfört med normala så kallade andraavtal på svensk arbetsmarknad." I debattartikeln konstaterar B vidare bland annat att "medlarbudet helt saknar stöd i svensk lag och rättspraxis". Det görs i debattartikeln också gällande att det befintliga kollektivavtalet, mellan Sveriges Hamnar och Svenska Transportarbetareförbundet (Transport), med den uttolkning av det avtalets rättsverkningar som enligt förbundet ligger till grund för medlarnas förslag till kollektivavtal mellan förbundet och Sveriges Hamnar, skulle kunna anses

strida mot grunderna i förenings- och förhandlingsrätten. Denna uppfattning återgavs också av en representant för förbundet samma dag i en artikel i tidningen Lag & Avtal. Några dagar senare (den 25 februari) uttalade sig samma representant för förbundet i Lag & Avtal och menade enligt artikeln bland annat att de förslag medlarna lagt hittills ”kan strida mot lag”.

I en artikel i Lag & Avtal den 28 februari uttalar sig professorn i arbetsrätt vid Umeå Universitet, CC. Enligt artikeln anser CC att ”det bud som Hamnarbetarförbundet fått om att avtala bort den lokala förhandlingsrätten är märkligt.”

Innan vi svarar på JO:s frågor finns det anledning att påminna om vilket uppdrag medlare utsedda av Medlingsinstitutet har. Enligt 48 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, MBL, ska medlarna försöka få till stånd en överenskommelse mellan parterna och i detta syfte kan man lägga fram egna förslag till lösningar av den aktuella tvisten. I detta arbete måste naturligtvis medlarna förhålla sig till de tvistande parternas uppfattningar och positioner. Samtidigt måste medlarna självfallet iakttä (vad de uppfattar vara) gällande rätt.

Medlingsinstitutets uppfattning är att de av förbundet kritiserade skrivningarna i medlarnas båda förslag syftade till att tydliggöra rättsverkningarna av ett kollektivavtal mellan Sveriges Hamnar och förbundet mot bakgrund av det (sedan lång tid) gällande kollektivavtalet mellan Sveriges Hamnar och Transport.

Givet den, enligt Medlingsinstitutet, i sak missvisande och i pressmeddelanden och artiklar framförda kritiken mot medlarnas förslag som gav ett intryck av att medlarna agerade på tvärs mot lag och rättspraxis, ansåg institutet att det var angeläget att klargöra vissa grundläggande rättsliga frågor som hade aktualiserats i medlingen. Det ligger i medlingens natur att medlarna inte själva kunde göra det på det sätt som Medlingsinstitutet gjorde i debattartikeln (se vidare nedan i svaret på JO:s fråga 3).

Den uppfattning om rättsverkningarna av ett kollektivavtal mellan Sveriges Hamnar och förbundet som Medlingsinstitutet framförde i artikeln hade medlarna framfört till parterna under medlingen. Debattartikeln varken avsåg eller innebar att ställa Medlingsinstitutet på någon av de tvistande parternas sida. Avsikten med artikeln var att ge (allmänheten) en korrekt bild av (den rättsliga) innebörden i medlarnas förslag till lösning av tvisten/förslag till kollektivavtal mellan parterna.

Medlingsinstitutets uppfattning hade i och för sig kunnat framföras direkt till förbundet. Av skäl som ska utvecklas i svaret på JO:s fråga 3 nedan bedömde dock institutet att det var angeläget att uttrycka uppfattningen i en debattartikel.

### **Debattartikeln i förhållande till den verksamhet som Medlingsinstitutet bedriver (JO:s fråga 3)**

Medlingsinstitutet ska enligt 46 § MBL verka för en väl fungerande lönebildning. Den närmare innebörden i detta åliggande definieras inte i lagen. I en så pass omfattande och medialt uppmärksammas konflikt, där enligt Medlingsinstitutet missvisande uppgifter om innebörden i medlarnas lösningsförslag återgavs i media, ansåg institutet att det var viktigt att förtydliganden och förklaringar av medlarnas förslag kunde ges en bred offentlighet. (Sin uppfattning om rättsverkningarna av ett kollektivavtal mellan Sveriges Hamnar och förbundet hade medlarna, som nämnts, redan framfört direkt till parterna). En viktig förutsättning för en väl fungerande lönebildning är att Medlingsinstitutets verksamhet uppfattas på ett korrekt sätt inte minst av arbetsmarknadens parter.

Det är inte Medlingsinstitutet som medlar, det gör de medlare som institutet utser. Det ligger i sakens natur att medlingsverksamheten bedrivs i förtroliga former och att medlarna inte talar om innehållet i sina förslag

med andra än de tvistande parterna. (De förslag som formellt lämnas över till parterna är att anse som allmänna handlingar). Det förekommer dock att parterna själva ger offentliga kommentarer till de förslag som lagts och de svar som lämnats på dessa. Det som då kommenteras brukar främst vara av intressekaraktär, inte kommentarer om den rättsliga innebörden i exempelvis medlarbuden. Att offentligt kommentera intresseståndpunkter är ofta ett naturligt inslag i en arbetsmarknadskonflikt.

Medlingsinstitutet har följaktligen normalt ingen anledning att ge offentliga kommentarer om något som rör pågående medlingar. Tvärtom ligger det som nämnts i medlingens natur att medlarna och Medlingsinstitutet under pågående medling enbart talar med de tvistande parterna och i media endast uttalar sig om tidtabell för medlingen och dylikt. I konflikten mellan Sveriges Hamnar och förbundet, då enligt Medlingsinstitutets uppfattning missvisande uttalanden gjordes i media om den rättsliga innebörden i medlarnas förslag till lösningar, ansåg dock institutet som nämnts att en offentlig kommentar var viktig att göra i syfte att främja förståelsen av institutets verksamhet och de utsedda medlarnas agerande.

Svenska Hamnarbetarförbundet kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 18 juni 2019 anförde *JO Thomas Norling* följande:

## **Bedömning**

### **Rättslig reglering**

Enligt 1 kap. 9 § RF ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet. Kravet på saktighet och opartiskhet brukar benämnas objektivitetsprincipen.

Bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF omfattar inte enbart hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller annat handlande från en myndighet. Även hur myndighetens agerande har uppfattats är av betydelse. Man talar ibland om en objektiv och en subjektiv sida av bestämmelsen. Med den subjektiva sidan menas hur en myndighet själv anser sig ha agerat, medan den objektiva sidan avser hur myndighetens agerande kan uppfattas utifrån. Redan risken för att andra kan uppfatta att saktighet och opartiskhet inte iakttas är tillräckligt för att handlandet ska kunna anses strida mot bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF. (Se Bull och Sterzel, Regeringsformen, tredje uppl., s. 54 samt JO 2010/11 s. 278, dnr 3045-2008, och JO 2015/16 s. 456, dnr 48-2013.)

JO har tidigare uttalat att den information som en myndighet tillhandahåller allmänheten, t.ex. på en webbplats eller i sociala medier, omfattas av kravet på saktighet och opartiskhet (se t.ex. JO 2010/11 s. 616, dnr 4935-2009, JO 2016/17 s. 367, dnr 300-2015, och JO:s beslut den 28 december 2018 i ärende med dnr 8280-2017). Det innebär bl.a. att det ska vara sakligt motiverat för myndigheten att sprida informationen samt att den ska vara allsidig och objektiv. Detsamma gäller för den information som en myndighet tillhandahåller allmänheten genom uttalanden i andra former, t.ex. i en tidningsartikel.

**Artikeln i Göteborgs-Posten den 4 mars 2019**

Medlingsinstitutet har uppgett att Svenska Hamnarbetarförbundet, i januari och februari 2019, offentligt hade kommenterat de förslag till lösning på tvisten som medlarna hade lämnat. Hamnarbetarförbundet hade bl.a. uttalat att medlarnas förslag saknade stöd i svensk lag och rättspraxis samt innebar en inskränkning av de fackliga rättigheter som annars följer vid tecknandet av andrahandsavtal.

Enligt Medlingsinstitutet var Hamnarbetarförbundets uttalanden missvisande, och institutet ansåg att det fanns ett behov av en offentlig kommentar. Avsikten med den aktuella artikeln var att ge allmänheten en korrekt bild av den rättsliga innebörden av medlarnas förslag samt att främja förståelsen för institutets verksamhet och de utsedda medlarnas agerande. En viktig förutsättning för en väl fungerande lönebildning är, enligt institutet, att myndighetens verksamhet uppfattas på ett korrekt sätt, inte minst av arbetsmarknadens parter.

I artikeln redogör Medlingsinstitutets generaldirektör AA för den allvarliga situation som skulle uppstå om Sveriges Hamnar och Hamnarbetarförbundet inte kommer överens. Det anges att medlarna har försökt undanröja risken för kommande tolkningstvister genom att i sina förslag göra tydligt vilka förutsättningarna är för ett avtal mellan parterna. Vidare anges att detta har tolkats som en begränsning, men att det enligt institutet i själva verket är en utvidgning av Hamnarbetarförbundets fackliga rättigheter i förhållande till dagens situation. Det klargörs att medlarna måste förhålla sig till det avtal som tecknats mellan Transportarbetareförbundet och Sveriges Hamnar samt att medlarna inte kan föreslå att Sveriges Hamnar ska träffa ett nytt avtal med en annan part som undergräver det redan gällande avtalets ställning.

För att Medlingsinstitutet ska kunna fullgöra sitt uppdrag är det centralt att arbetsmarknadens parter har förtroende för såväl institutet som de utsedda medlarna. Jag delar även institutets uppfattning att det är viktigt att myndighetens verksamhet uppfattas på ett korrekt sätt. Samtidigt ligger det i sakens natur att parter under den typ av förhandlingar som det har varit fråga om i detta fall kan vilja göra uttalanden om tvisten och de förslag till lösningar som medlarna lämnar. Det kan göras av förhandlingstaktiska skäl men också för att förklara för de medlemmar som parten företräder varför man agerat på ett visst sätt. Detta innebär dock inte att institutet också fritt kan kommentera tvisten. Till skillnad från parterna ska institutet, i sin egenskap av myndighet, förhålla sig till regeringsformens krav på bl.a. opartiskhet.

Den aktuella artikeln är inte begränsad till en redogörelse för fakta om Medlingsinstitutets verksamhet och medlarnas agerande. I artikeln ger institutet, genom generaldirektör AA, uttryck för en åsikt, och artikeln framstår närmast som en replik på de uttalanden som Hamnarbetarförbundet tidigare hade gjort. Det är svårt att uppfatta artikeln på annat sätt än som ett försök från Medlingsinstitutets sida att förmå Hamnarbetarförbundet att acceptera medlarnas förslag. Artikeln publicerades samma dag som de fortsatta förhandlingarna skulle äga rum, och i artikeln anges att medlarnas tidigare förslag har tolkats på fel sätt. Själva formen för publiceringen – dvs. på debattsidan i en av Sveriges



större dagstidningar – förstärker intrycket av att det är fråga om påverkansarbete snarare än informationsarbete.

Eftersom Sveriges Hamnar till skillnad från Hamnarbetarförbundet hade accepterat medlarnas tidigare förslag, vilket tydligt anges i artikeln, ligger det nära till hands att utomstående uppfattar artikeln som ett ställningstagande för Sveriges Hamnar. Det finns därmed en påtaglig risk för att tilltron till såväl Medlingsinstitutets som de utsedda medlarnas opartiskhet äventyras. I det sammanhanget är det av mindre betydelse om de rättsliga uttalanden som görs i artikeln är mer korrekta än de uttalanden som Hamnarbetarförbundet tidigare hade gjort. Sammantaget kan jag inte bedöma artikeln på annat sätt än att den har utformats i strid med regeringsformens krav på opartiskhet. Institutet förtjänar kritik för detta.

Vad Hamnarbetarförbundet har uppgett i övrigt ger inte skäl till något uttalande eller någon åtgärd från min sida.

## Domstolar

Bland annat långsam och passiv handläggning av ett brottmål; även underlåtenhet att dokumentera överväganden om vite, hämtning och häktning när den tilltalade uteblir från en huvudförhandling

(Dnr 8152-2017)

**Beslutet i korthet:** Ett brottmål som inleddes i januari 2015 avgjordes först i mars 2018. Tingsrätten får kritik för sin långsamma och passiva handläggning av målet och för brister i delgivningen med den tilltalade. Dessutom kritiseras två av tingsrättens domare för att de inte dokumenterat överväganden om vite, hämtning och häktning som rätten enligt 46 kap. 15 § rättegångsbalken ska göra när den tilltalade uteblir från en huvudförhandling.

### Anmälan

I en anmälan till JO den 3 december 2017 klagade AA på Sundsvalls tingsrätt med anledning av handläggningstiden i brottmålet [...], där han var målsägande. Han uppgav bl.a. följande:

Åtalet avsåg bl.a. en händelse som ägde rum den 22 november 2013. Målet sattes ut till huvudförhandling vid flera tillfällen, men samtliga tillfällen ställdes in. Inte heller vid det sista tillfället i oktober 2017 infann sig den tilltalade. Tingsrätten höll dock ett målsägandeförhör med honom, vilket också spelades in. Han vill ha ett avslut på målet så att han kan gå vidare.

### Utredning

Ett dagboksblad samt kallelser och protokoll i tingsrättens mål begärdes in och granskades. Därefter uppmanades tingsrätten att yttra sig över handläggningstiden i målet.

Tingsrätten (lagmannen BB) lämnade den 12 mars 2018 in ett remissvar tillsammans med underyttranden från rådmännen CC och DD samt tingsfiskalen EE.

BB uppgav bl.a. följande:

Jag har som domstolschef inhämtat yttranden från rådmännen CC och DD samt tingsfiskalen EE. Underyttrandena fogas som bilaga 1-4 till detta yttrande. Jag har även i ärendet samrått med handläggarchefen FF. [...]

Utöver denna redovisning bör nämnas att tingsrätten den 5 oktober 2017, efter att ställt in huvudförhandling i målet på grund av bristande delgivning med den tilltalade, beslutat att bevisupptagning skulle ske med tillämpning av 46 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken. Förhör med målsägande och vittne upptogs också vid tillfället. Målet har därefter slutligt avgjorts genom en dom som meddelades den 1 mars 2018. Inte heller vid huvudförhandlingen den 15 februari 2018 inställde sig den tilltalade, som dock inte formellt blivit delgiven till förhandlingen. Det gick inte heller att nå den tilltalade per telefon varför rätten väckte frågan om möjligheten att avgöra målet i tilltalades utevaro. Endast den tilltalades försvarare motsatte sig att målet

kunde avgöras utan att den tilltalade var närvarande. Tingsrätten avkunnade därefter följande beslut.

Enligt 46 kap. 15 a § första stycket 2 och tredje stycket rättegångsbalken kan ett mål avgöras i den tilltalades utevaro trots att denne inte är delgiven kallelse till huvudförhandling om det kan antas att den tilltalade håller sig undan på ett sådant sätt att han eller hon inte kan hämtas till huvudförhandlingen.

Tingsrätten har mottagit fyra hindersbevis beträffande [tilltalade]. Av hindersbevisen framgår bland annat att [tilltalade] inte bor på sin folkbokföringsadress och att det finns anledning att anta att [tilltalade] undanhåller sig delgivning. Målet har pågått under flera års tid och [tilltalade] har inte hört av sig till tingsrätten sedan han begärde att huvudförhandlingen skulle flyttas den 28 augusti 2015. Tingsrätten har i konkursmålet [...] erhållit ytterligare hindersbevis beträffande delgivningsförsök av [tilltalade]. Till detta tillkommer att [tilltalade] har varit delgiven kallelse till två huvudförhandlingar utan att inställa sig.

Tingsrätten finner således att [tilltalade] håller sig undan på sådant sätt att han inte kan hämtas till huvudförhandlingen. Gällande skadeståndsanspråket är [tilltalade] delgiven detta och har förelagts om att svara på det utan att så har skett. Tingsrätten anser vidare att saken kan utredas tillfredsställande i [tilltalades] utevaro.

Tingsrätten beslutar att målet ska avgöras i [tilltalades] utevaro med stöd av 46 kap. 15 a § första stycket 2 och tredje stycket rättegångsbalken.

Det kan naturligtvis mot redovisad bakgrund – även med beaktande att tingsrättens dom inte vunnit laga kraft – ifrågasättas om tingsrätten inte redan i anslutning till något av tidigare förhandlingstillfällen kunnat konstatera att det förelegat förutsättningar för att avgöra målet i den tilltalades utevaro eller i vart fall uppta förhör med målsägande och vittne tidigare än som nu gjordes. Det är dock en sådan bedömningsfråga för rätten vid varje enskilt tillfälle som det inte åligger mig i egenskap av domstolschef att överpröva. Frågeställningen hur handläggningen av mål med en svårdelgiven tilltalad, som vill hålla sig undan, på ett ändamålsenligt och rättssäkert sätt framgent bättre ska kunna slutföras utan onödig tidsutdräkt är dock väl lämpad för en fortsatt diskussion bland tingsrättens domare.

Sundsvalls tingsrätt har emellertid redan sedan ett antal år tillbaka en i förhållande till flertalet tingsrätter ett relativt lågt antal inställda förhandlingar i brottmål. Därtill pågår ett arbete vid tingsrätten under ledning av beredningsdomaren och handläggarchefen för att skapa förfinade rutiner för att ytterligare minska antalet inställda förhandlingar, genom att bl.a. säkerställa en effektivare delgivning redan på beredningsstadiet. Oaktat detta är det givetvis beklagligt – inte minst för berörda parter och förhörspersoner – med varje sådant mål som inte kan avgöras om möjligt vid redan första förhandlingstillfället på grund av företrädesvis delgivningssvårigheter. Det gäller inte minst det aktuella målet [...] där vi har en tilltalad som sannolikt medvetet undanhållit sig eller i vart fall är mycket svår att delge. Något som också blivit klart genom polisens delgivningshinder. Det är alltså, som tydligt framgår av undertryckandena, inte fråga om någon enklare typ av delgivning som inte kunnat ske på grund av brister i polisens utredning, som anmälararen uppenbarligen uppfattat som det huvudsakliga skälet till att ett antal huvudförhandlingar i målet behövt ställas in. Här kanske tingsrätten kunnat vara ännu tydligare i att förklara orsaken till att målet inte kunnat avgöras vid varje tillfälle, även om det funnits ett särskilt målsägandebidrag förordnat i målet.

---

Jag har därtill årligen som lagman rotelgenomgång med var och en av de domare som tjänstgör vid tingsrätten. En gång i april eller maj och en gång i september eller oktober. Ytterligare genomgångar kan äga rum i samband med att en domare slutar sin tjänst eller går på en längre tjänstledighet. Vid de genomgångar som ägt rum under 2016 och 2017 har det aktuella målet naturligen uppmärksammats på grund av sin ålder men vid genomgångarna har någon aktiv åtgärd varit aktuell för målet. Det har därvid vid genomgångarna inte framkommit anledning för mig att ifrågasätta ansvarig domares åtgärder att föra fram målet i fråga till avgörande. Vidare följer jag med framför allt stöd av handläggarchefen övergripande upp de brottmål som är eller riskerar att bli äldre än tolv månader. Inte heller i detta sammanhang har det framkommit anledning att ifrågasätta handläggningen av det aktuella målet med hänsyn till den tilltalades benägenhet att inte vara tillgänglig för delgivning och att åklagaren inte ansett sig böra framställa särskilda yrkanden beträffande den tilltalade.

[...] Tingsrätten får också beklaga att AA fått avvakta en längre tid på ett avgörande i det aktuella målet. Oaktat vilka åtgärder som ytterligare hade kunnat göras i det aktuella målet finns det för Sundsvalls tingsrätt övergripande sannolikt ytterligare åtgärder att vidta – även inom ramen för nuvarande resurser – för att så långt möjligt säkerställa en snabbare men ändå rättssäker hantering även för denna typ av mål med svårdelgivna tilltalade.

CC uppgav bl.a. följande:

Det aktuella målet har varit utsatt till huvudförhandling vid ett antal tillfällen och är nu sedan i december 2017 utsatt till huvudförhandling, att äga rum den 15 februari. De hinder som har förelegat har bestått i att [...] inte blivit delgiven tilläggsstämning och kallelse m.m. och att han inte inställt sig när han sedan blivit delgiven. Vid det första tillfället ändrade tingsrätten tiden för förhandling på [...] och hans försvarares begäran. AA, som i målet för skadeståndstalan, har hörts vid den senaste huvudförhandlingen, då även förhör med ett vittne togs upp. [– – –] Det är att beklaga att det tagit lång tid från åtals väckande utan att målet har kunnat slutligt avgöras. Det ska tilläggas att de inkommande brottmålen liksom de mål där en förhandling blir inställd sätts ut fortlöpande och att planeringen medför att första lediga förhandlingstid normalt sett ligger flera månader framåt i tiden. Det ska tilläggas att det aktuella målet nu är ett av de äldsta brottmålen vid tingsrätten. [– – –]

När det gäller min delaktighet i målet kan nämnas att jag sedan mitten av februari 2015 är beredningsansvarig för brottmålen vid tingsrätten. De mål som ligger på beredningen ska enligt lottningsordningen och ansvarsfördelningen ligga på rotel 10. Så snart det planeras ut huvudförhandling i ett brottmål övergår ansvaret för målet på den domare som enligt ett särskilt förhandlingsschema ska svara för huvudförhandlingen. Målet lottas då om till den roteln (i detta fall någon av rotlarna 11–16 och 21–23). Om en huvudförhandling ställs in är tanken att målet ska sättas ut till förhandling igen och på den domare som svarat för förhandlingen, företrädesvis alltså samma domare som tidigare. Om målet inte sätts ut av någon anledning, t.ex. för att förundersökningen ska kompletteras, lottas målet tillbaka till beredningsdomaren (rotel 10). Vid ett tillfälle har undertecknad vidare haft ansvaret för målet som ordförande i målet. Det gällde huvudförhandling den 26 april 2017, vilken fick ställas in på grund av att [...] inte infann sig trots att han var delgiven kallelse. Åklagaren och försvararen ansåg att det var hinder mot huvudförhandling, och detta bedömde även tingsrätten vara fallet. [...] förpliktades att betala vite om 4 000 kr.

[...] Efter förordnande av offentlig försvarare väcktes åtal i mars 2015 genom två stämningsansökningar.

Det fanns sedan tidigare ett brottmål vid tingsrätten [...], där hovrätten hade beviljat resning gällande dom om ekonomisk brottslighet, med [...], som tilltalad. Tingsrätten avgjorde det målet genom dom den 23 juni 2015. [...] var i det målet närvarande vid huvudförhandling per telefon.

I mål [...] beslutade undertecknad att målet inte skulle handläggas gemensamt med mål [...]. Samtidigt beslutades om kallelse till huvudförhandling, att äga rum den 8 september 2015. Målet omlottades något senare på den domare som skulle svara för huvudförhandlingen. Förhandlingen kom den 4 september att ställas in sedan [...] uppgett sig ha problem att delta under perioden maj–oktober till följd av säsongsarbete i skogen. Detta skedde, som angetts ovan, efter samråd även med den offentlige försvararen. Ny huvudförhandling bokades till den 9 februari 2016.

Under januari 2016 inkom ytterligare ett åtal mot [...]. Vid ungefär denna tid utsågs målsägandebiträde för AA, som hade framställt skadeståndsanspråk i målet. Ett kompletterande skadeståndsanspråk kom in i mars 2016 från målsägandebiträdet. Den 9 februari konstaterade tingsrätten vid huvudförhandlingen att den sista stämningsansökningen inte hade delgetts [...] och att han inte var närvarande. Det bedömdes föreligga hinder mot förhandlingen.

Parterna kallades den 16 februari på nytt till huvudförhandling, att äga rum den 12 maj. Målet lottades om till min rotel i och med att jag enligt schemat skulle vara ordförande den 12 maj. Det konstaterades den 11 maj att [...] inte var delgiven stämning med kallelse, varför förhandlingen ställdes in. Det kom dessvärre att dröja över sommaren och till den 11 oktober innan målet på nytt sattes ut till huvudförhandling, att äga rum den 26 april 2017. Ingen omlottning till rotel 10 hade skett och den 29 mars 2017 kom målet att lottas till rotel 12, vilken innehas av mig. Efter att huvudförhandlingen den 26 april 2017 ställts in pga. [...] utevaro bokades den 2 maj ny tid för förhandling. Kallelse skickades den 3 augusti till huvudförhandling den 5 oktober 2017. Sedan även den förhandlingen ställts in pga. [...] utevaro skickades i december kallelse till huvudförhandling den 15 februari 2018.

EE uppgav bl.a. följande:

Målet har varit utsatt till huvudförhandling vid ett flertal tillfällen och har handlagts av flera domare vid tingsrätten. Undertecknad började handlägga målet i samband med huvudförhandlingen den 5 oktober 2017 och har handlagt målet sedan dess. Konstateras kan dock, vid genomgång av dagboksbladet, att målet inte lottades på undertecknads rotel, 22, förrän den 6 oktober 2017.

Beträffande de överväganden som gjordes av undertecknad vid huvudförhandlingen den 5 oktober 2017 hänvisas till protokollet [...].

Det är naturligtvis beklagligt att handläggningen av målet dragit ut på tiden. Anledningen till den relativt långa tidsutdräkten är enligt min bedömning att [...] har varit och är svår att delge både stämningsansökningar och kallelser. I skrivande stund har ytterligare ett hindersbevis inkommit beträffande delgivning av kallelse till huvudförhandling den 15 februari 2018. Undertecknad är ordförande vid den kommande huvudförhandlingen och kommer därvid ta ställning till, givetvis beroende på omständigheterna, om målet kan avgöras eller om någon annan åtgärd ska vidtas.

DD uppgav bl.a. följande:

Jag är ansvarig för rotel 13 vid Sundsvalls tingsrätt och har med anledning därav varit ansvarig för mål [...] under del av år 2015 och 2016.

[– – –] Målet omfördelades den 4 juni 2015 till rotel 13 med anledning av att det bokades ut till förhandling på en tingsdag med mål som jag skulle handlägga. Enligt planeringen skulle målet prövas och avgöras efter för-

handling den 8 september 2015. [...] delgavs dessförinnan två stämmningsansökningar och information om fortsatt förenklad delgivning.

Den 28 augusti 2015 anmälde den tilltalade önskemål om att flytta förhandlingen. Efter samråd den 4 september 2015 också med den offentlige försvararen beslutade jag att ställa in förhandlingen. I enlighet med gällande arbetsordning skulle målet då ha fördelats om till beredningsrotel 10. Den åtgärden har dessvärre inte kommit att ske och målet förblev därför fördelat på rotel 13.

Den 29 oktober 2015 bokades målet åter ut till förhandling, nu till den 9 februari 2016. Det kom då åter att bokas ut på en tingsdag som jag ansvarade för. Den 19 januari 2016 väcktes ett ytterligare åtal [...]. Tilläggsstämning med kallelse utfärdades samma dag men kom dessvärre inte att delges [...] före den planerade förhandlingen. Av tingsrättens akt framgår att såväl tingsrätten som den offentlige försvararen på olika sätt försökte att komma i kontakt med [...]. Den 8 februari 2016 kom besked från stämningssman om hinder mot delgivning. Den tilltalade, som sedan tidigare var förenklat delgiven kallelse till förhandling vid vilken åtal i [...] skulle prövas, var därmed inte delgiven stämning med kallelse avseende åtal i [...].

Jag var ordförande vid den planerade huvudförhandlingen den 9 februari 2016 [...]. Målet ropades då på utan att [...] inställde sig personligen.

Olika försök vidtogs från tingssalen utan att tingsrätten lyckades få kontakt med den tilltalade. Eftersom han sedan tidigare var delgiven åtal i [...] samt var förenklat delgiven kallelse till förhandlingen med erinran, togs också frågan upp om åtalen i [...] kunde prövas i den tilltalades utevaro. Efter att ha inhämtat synpunkter från åklagare och offentlig försvarare beslutade rätten att så inte skulle ske och att ställa in förhandlingen p.g.a. hinder.

I och med att förhandlingen ställdes in skulle målet, enligt tingsrättens arbetsordning, ha omfördelats tillbaka till beredningsrotel 10. Så har dessvärre inte skett heller denna gång. Omfördelningen av ett mål är tänkt att ske av handläggare på tingsrättens kansli när målet ställts in. Enligt uppgifter i dagboken bokades målet den 16 februari 2016 ut till ny förhandling den 12 maj 2016. Inte heller då skedde någon omfördelning. Först den 5 maj 2016 fördelades målet om från rotel 13 till rotel 42.

---

Det är mycket beklagligt att handläggningen av målet dragit ut så på tiden. Anledningen härtill synes vara att [...] har varit och är svår att delge stämmningsansökningar och andra handlingar. Bättre rutiner kring omfördelning av tingsrättens mål eller en annan och enklare ordning för fördelning av ansvar mellan olika domare, kan dock bidra till att påskynda handläggningen och bör därför övervägas.

AA fick möjlighet att kommentera tingsrättens remissvar.

Inför JO:s beslut i ärendet hämtades ett nytt dagboksblad in från tingsrätten. Av det framgick bl.a. att tingsrätten höll en huvudförhandling den 15 februari 2018 och meddelade en dom den 1 mars 2018. Domen hade överklagats av både åklagaren och den tilltalade.

I ett beslut den 1 november 2018 anförde *JO Lars Lindström* följande:

## **Rättslig reglering och bedömning**

### **Rättegång inom skälig tid och tingsrättens passiva handläggning**

Det aktuella brottmålet, som bl.a. avsåg ett åtal för brott begångna i november 2013, inleddes vid tingsrätten i januari 2015. Först vid det sjätte huvudförhand-

lingstillfället, dvs. i februari 2018, genomfördes huvudförhandlingen och målet avgjordes genom en dom som meddelades i mars 2018. Det tog alltså mer än tre år innan tingsrätten avgjorde målet.

I 2 kap. 11 § regeringsformen finns ett uttryckligt krav på att en rättegång ska genomföras inom skäligen tid. I brottmål som avser allmänt åtal gäller dessutom enligt 45 kap. 14 § första stycket rättegångsbalken, RB, att rätten ska bestämma en tid för huvudförhandlingen så snart som möjligt. Det är angeläget att domstolen vinnlägger sig om att följa den regeln. Särskilt kvaliteten på den muntliga bevisningen blir ofta sämre ju längre tid som går. Dessutom är ett dröjsmål med handläggningen en påtaglig olägenhet för de inblandade som måste leva i ovisshet och oro sig över utgången. Om en planerad huvudförhandling blir inställd av någon anledning måste rätten snarast kalla till en ny huvudförhandling så att målet kan avgöras. Om det finns någon form av hinder mot att sätta ut målet till en huvudförhandling bör rätten regelbundet bevaka om hindret kvarstår.

Det är tydligt att tingsrättens handläggning av målet har präglats av passivitet. Till exempel dröjde det till april 2017 innan tingsrättens huvudförhandling skulle äga rum efter det att huvudförhandlingstillfället i maj 2016 hade ställts in. Det enda tingsrätten gjorde under denna period var att i oktober 2016 kalla till den nya huvudförhandlingen och under mars månad samtala med polisen om delgivningen med den tilltalade. I ett mål där flera huvudförhandlingar redan har ställts in är det givetvis inte acceptabelt med en så lång passiv period i handläggningen.

Tingsrätten ska kritiseras för den långsamma och passiva handläggningen av brottmålet.

### **Delgivningsproblemen**

Av utredningen framgår att en betydande orsak till att brottmålet drog ut på tiden var att det var svårt att delge den tilltalade. Problem med delgivning är den vanligaste orsaken till att det kan ta lång tid att avgöra brottmål. Tingsrätten måste därför inför varje planerad huvudförhandling noggrant välja vilket delgivningssätt som ska tillämpas för att den tilltalade ska bli delgiven kallelsen till förhandlingen på ett korrekt sätt.

Enligt 4 § första stycket delgivningslagen (2010:1932) ska delgivningssätt väljas med utgångspunkt i att det ska vara ändamålsenligt med hänsyn till handlingens innehåll och omfattning och medföra så lite kostnader och besvär som möjligt. I andra stycket anges att delgivningen inte får ske på ett sätt som är olämpligt med hänsyn till omständigheterna i delgivningsärendet. Av 24 § samma lag framgår att förenklad delgivning får användas av en myndighet vid delgivning med den som är part eller har liknande ställning i ett mål eller ärende, om han eller hon har fått information av myndigheten om att delgivningssättet kan komma att användas i målet eller ärendet. Enligt andra stycket i samma bestämmelse får förenklad delgivning inte användas vid delgivning av en handling som inleder ett förfarande. I förarbetena anges bl.a. att det kan finnas en tidsgräns efter vilken det inte längre är lämpligt att använda det förenk-

lade delgivningsförfarandet och att denna fråga bör prövas inom ramen för den allmänna lämplighetsbedömningen (se prop. 1990/91:11 s. 19 f.).

Vid huvudförhandlingstillfället den 5 oktober 2017 inställde sig inte den tilltalade. Av tingsrättens protokoll framgick bl.a. följande: Den tilltalade hade blivit delgiven kallelse till huvudförhandlingen genom förenklad delgivning. Han hade dessförinnan delgetts information om förenklad delgivning i juni 2015 men hade därefter också blivit delgiven kallelser och andra handlingar genom andra delgivningssätt, utan att få information om att förenklad delgivning återigen kunde komma att användas. Med hänsyn till det fann tingsrätten (tingsfiskalen EE och tre nämndemän) att den tilltalade inte kunde anses formellt delgiven kallelsen till huvudförhandlingen.

Att tingsrätten hade använt ett delgivningssätt som innebar att den tilltalade inte kunde anses delgiven kallelsen på ett korrekt sätt är naturligtvis inte acceptabelt. Tingsrätten ska kritiseras för detta.

#### **Åtgärder enligt 46 kap. 15 § RB**

Av utredningen framgår att även om en del korrekta delgivningar med den tilltalade av kallelser till huvudförhandling hade skett, ställde tingsrätten in vissa förhandlingstillfällen med anledning av att han uteblev.

Av 46 kap. 15 § RB framgår vilka åtgärder rätten ska vidta när den tilltalade uteblir från ett rättegångstillfälle för huvudförhandling. Rätten ska i första hand pröva om målet ändå kan avgöras. Om det inte är möjligt, ska rätten ta ställning till om ett förelagt vite ska dömas ut. Rätten ska också ta ställning till om den tilltalade ska hämtas till domstolen, antingen omedelbart eller till en senare dag, eller häktas, om det finns förutsättningar för det. Om rätten inte beslutar om hämtning eller häktning, ska den tilltalade kallas på nytt vid vite till en senare dag. De ställningstaganden som rätten enligt denna bestämmelse ska göra i fråga om utdömande av vite och hur den tilltalade ska förmås att inställa sig till nästa tillfälle bör också dokumenteras (se prop. 2013/14:170 s. 38 och 54 f.).

Vid huvudförhandlingstillfället den 9 februari 2016 inställde sig inte den tilltalade. Av tingsrättens protokoll framgick bl.a. att han hade delgetts två av stämningsansökningarna som skulle prövas vid förhandlingen och att han var förenklad delgiven kallelsen till förhandlingen, med en erinran om att han kunde bli skyldig att betala 4 000 kronor i vite eller bli hämtad till tingsrätten av polisen om han uteblev. Tingsrätten (rådmannen DD och tre nämndemän) fann att det fanns hinder mot huvudförhandling eftersom den tilltalade inte hade inställt sig och heller inte hade delgetts en tredje stämningsansökan. En ny förhandling skulle hållas vid ett tillfälle som skulle meddelas senare. Några överväganden om de åtgärder om vite, hämtning och häktning som anges i 46 kap. 15 § RB fanns inte dokumenterade i protokollet.

Inte heller den 26 april 2017 inställde sig den tilltalade till huvudförhandlingen. Av tingsrättens protokoll framgick bl.a. att han hade delgetts stämning och kallelse till förhandlingen, med en erinran om att han kunde bli skyldig att betala 4 000 kronor i vite eller bli hämtad till förhandlingen av polisen om han uteblev. Tingsrätten (rådmannen CC och tre nämndemän) fann att den tilltalade inte hade laga förfall för sin utevaro och att han skulle betala det förelagda vitet



om 4 000 kronor. Inte heller i detta protokoll fanns några överväganden dokumenterade om hämtning eller häktning enligt 46 kap. 15 § RB.

DD och CC kan inte undgå kritik för den bristande dokumentationen.

#### **Sammanfattning m.m.**

Sammanfattningsvis ska tingsrätten kritiseras för den långsamma och passiva handläggningen av brottmålet. Tingsrätten ska vidare kritiseras för att ha använt ett delgivningssätt inför huvudförhandlingen den 5 oktober 2017 som innebär att den tilltalade inte kunde anses delgiven kallelsen på ett korrekt sätt. Slutligen ska DD och CC kritiseras för sin underlåtenhet att i protokollen från den 9 februari 2016 och den 26 april 2017 dokumentera sina överväganden enligt 46 kap. 15 § RB när den tilltalade uteblev från huvudförhandlingarna.

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

Ärendet avslutas.

En rådmän underlät att meddela domar inom föreskrivna tidsfrister i tre tvistemål och ett brottmål; JO övervägde att anmäla rådmannen till Statens ansvarsnämnd för prövning av disciplinpåföljd men stannade vid allvarlig kritik

(Dnr 611-2018)

**Beslutet i korthet:** En rådmän vid Örebro tingsrätt har inte meddelat domar inom de föreskrivna tidsfristerna i fyra mål – tre tvistemål och ett brottmål. JO konstaterar att rådmannen under en period om drygt tre månader (från den 16 oktober 2017 till den 30 januari 2018) sköt upp domarna i dessa fyra mål vid sammanlagt 14 tillfällen så att domarna kom att meddelas mellan drygt tre veckor och drygt tre månader efter de avslutade huvudförhandlingarna.

I beslutet överväger JO att anmäla rådmannen till Statens ansvarsnämnd för prövning av om han bör meddelas en disciplinpåföljd för tjänsteförseelser. Vid en samlad bedömning av rådmannens försummelser och det som upplysts om hans arbetssituation under den aktuella perioden har JO emellertid kommit fram till att dröjsmålen inte är tillräckligt allvarliga för att utgöra bestraffningsbara tjänsteförseelser. JO uttalar i stället allvarlig kritik mot rådmannen för dröjsmålen.

#### **Anmälan och JO:s utvidgning av ärendet till att omfatta även andra mål vid tingsrätten**

I en anmälan som kom in till JO den 25 januari 2018 klagade AA på rådmannen BB vid Örebro tingsrätt för att han hade flyttat fram tidpunkten för meddelandet av domen i mål T 2142-16 vid sammanlagt åtta tillfällen.

JO begärde in ett dagboksblad och ett antal aktbilagor i målet. Det framgick av besluten att BB hade flyttat fram tidpunkten för meddelandet av domen vid åtta tillfällen och att han hade angett skäl för detta.

JO begärde därefter in dagboksblad och domar i brottmål och tvistemål där BB haft huvudförhandling under tiden den 15 augusti 2017 till den 15 mars 2018 och där tidpunkten för meddelandet av domen hade skjutits fram vid ett eller flera tillfällen.

### **JO:s remiss och tingsrättens remissvar**

Med anledning av anmälan och de handlingar som tingsrätten hade skickat in till JO uppmanades tingsrätten att lämna upplysningar om och yttra sig över hur handläggningen i målen T 60-16, T 2142-16, T 870-17, FT 1271-17, B 1114-17, B 4286-17 och B 6173-17 förhöll sig till reglerna i 17 kap. 9 § andra stycket respektive 30 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken, RB, samt lämpligheten i att skjuta fram domen i den utsträckning som hade skett i mål T 2142-16. Tingsrätten skulle även redovisa sin bedömning av det som hade kommit fram.

Tingsrätten (lagmannen CC) skickade in följande remissvar, daterat den 18 april 2018:

Tingsrätten har uppmanats att lämna upplysningar om och yttra sig över hur handläggningen av vissa mål förhåller sig till 17 kap. 9 § andra stycket respektive 30 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken samt lämpligheten i att skjuta fram en angiven dom i den utsträckning som skett. Upplysningar om handläggningen och anledningen till att domarna sköts fram på sätt som skett har lämnats av rådmannen AA. Upplysningarna bifogas, se bilaga 1 [följer nedan, JO:s anm.].

Tingsrätten är indelad i två dömande avdelningar med mindre enheter, rotlar. Domarna på tingsrätten är indelade på rotlarna, vanligtvis med två domare per rotel. Inkommande mål lottas in på respektive rotel, som i sin tur lottar tvistemål och vissa förtursmål, såsom häktade och ungdomsmål, direkt på domarna på roteln. För varje mål och ärende finns vid varje tidpunkt på handläggningen en ansvarig domare enligt 15 § tingsrättsinstruktionen. Av tingsrättens arbetsordning framgår det uppföljningsansvar som åvilar den ansvarige domaren. Minst en gång i kvartalet ska domaren gå igenom sina mål och ärenden och kontrollera målstatus. Två gånger per år ska en redovisning för äldre mål lämnas. Redovisningen ska granskas av chefsrådmannen innan den lämnas till lagmannen. Redovisningen ska innehålla uppgifter om vilka åtgärder som vidtagits och vilken planering som finns för målets avgörande.

Vardera dömande avdelning leds av en chefsrådmann som bl.a. har till uppgift att fördela arbetet och ska verka för en jämn arbetsfördelning. En av domstolens elva rådmän är inte indelad på rotel utan står till chefsrådmännens förfogande som en intern förstärkningspool. Även chefsrådmännen och lagmännen träder vid behov in och bemannar förhandlingar. Systemet bygger på att en rotel eller domare som har behov av avlastning eller hjälp med förhandlingar anmäler det till respektive chefsrådmann. Den typ av organisation som domstolen har kräver en rak och öppen kommunikation med närmsta chef samtidigt som chefsrådmannen visar respekt för varje domares självständighet och oberoende.

BB är en av tingsrättens mer erfarna domare. Han tar ett mycket stort ansvar för målen på roteln och är ett gott stöd till såväl handläggarna på roteln som andra domare. Han har under alla år hållit en hög avverknings-

takt. BB har även innehaft flera för tingsrätten viktiga sidouppdrag där hans erfarenhet och kompetens kommit till nytta för verksamheten i stort. BB planerar nu att gå i pension vid årsskiftet. En annan domare är vidtalad att överta ett av BB:s mer tidskrävande sidouppdrag såsom ordförande i Rutingruppen. Efter att chefsrådmannen på avdelningen uppmärksammats på att domar skjutits fram på sätt som skett har hon och BB haft samtal och kommit överens om att han ska anmäla till henne i god tid innan tid för en doms meddelande ändras.

Mot bakgrund av den redogörelse som BB lämnat i sitt yttrande kan under-tecknad konstatera att det strider mot rättegångsbalkens regler om tid för meddelande av dom att skjuta på domarna på sätt som skett i målen T 2142-16, T 870-17, FT 1271-17 och B 1114-17. Dessutom är förfarandet olämpligt ur ett rättssäkerhetsperspektiv och kan skada förtroendet för domstolen. När det gäller de övriga målen kan konstateras att BB på grund av en hjärnskakning under en tid haft nedsatt arbetsförmåga och därför inte kunnat färdigställa domarna i målen T 60-16 och B 4286-17 [*torde rätteligen vara B 6173-17, JO:s anm.*] i tid. När det slutligen gäller B 4286-17 kan under-tecknad konstatera att det är fråga om dom i ett häktat mål, som pågått under nio huvudförhandlingsdagar med flera tilltalade. Med hänsyn till målets art och omfattning har det förelegat synnerligt hinder mot att meddela dom inom den stipulerade tiden om en vecka.

BB uppgav bl.a. följande:

## Upplysningar om handläggning av aktuella mål

### Mål T 60-16

Huvudförhandling, med tre domare (BB ordförande och referent), hölls den 22 och den 26 januari 2018. Vid huvudförhandlingens avslutande den 26 januari 2018 meddelade tingsrätten att dom kommer att meddelas genom att hållas tillgänglig på rättens kansli den 1 mars 2018 från kl. 11.00. De tre domarna höll sedan en första överläggning och slutlig överläggning och justering av den skriftliga domen var planerad att hållas måndagen den 26 februari 2018. Den 27 februari 2018 flyttade tingsrätten dagen för meddelande av dom till den 8 mars 2018 kl. 11.00 på grund av att ordföranden råkat ut för en olyckshändelse med hjärnskakning som följd och inte var i form att färdigställa domen i detta mål till tidigare angiven tid. I beslut den 7 mars 2018 flyttades domen fram ytterligare ett dygn med motiveringen att ordföranden efter olyckshändelsen visserligen kunnat arbeta sedan tidigare beslut men ännu inte orkat att arbeta ikapp allt det arbete som blivit försenat på grund av hans tillfälligt minskade arbetskapacitet. Den 9 mars 2018 meddelades dom i målet.

### T 2142-16

Den 15 juni 2017 kallade tingsrätten till huvudförhandling den 18 september 2017 då huvudförhandling hölls. Vid huvudförhandlingens avslutande meddelade tingsrätten att dom skulle meddelas den 17 oktober 2017. Med hänvisning till stor arbetsbelastning och behov av ytterligare tid för domskrivning flyttades den 16 oktober 2017 datum för meddelande av dom fram till den 24 oktober 2017. I beslut den 23 oktober 2017 flyttades meddelande av dom fram till den 31 oktober 2017 med motivering stor arbetsbelastning och att för domskrivning avsatt tid vecka 42 fått användas till domskrivning i annat mål. Med samma motivering flyttade tingsrätten, i beslut den 30 oktober 2017 fram tiden för meddelande av dom till den 7 november 2017. I beslut den 6 november 2017 flyttades tid för meddelande av dom fram till den 10 november 2017 och i beslut den 9 november 2017 flyttades motsvarande tid fram till den 16 november 2017 med hänvisning

till stor arbetsbelastning. I beslut den 15 november 2017 flyttade tingsrätten tiden för meddelande av dom från den 16 november 2017 till den 14 december 2017 och angav då följande skäl för beslutet.

Huvudförhandlingen i målet hölls den 18 september 2017. Vid ett flertal tillfällen har tingsrätten flyttat fram tid för meddelande av dom. I detta beslut flyttas tid för meddelande av dom fram till den 14 december 2017, dvs. dom kommer att meddelas mer än tre månader efter det att huvudförhandlingen hölls. Detta är naturligtvis en orimligt långt tid. De frågor som tingsrätten ska pröva i målet är dock sådana att det krävs omfattande och noggranna överväganden innan tingsrätten kan meddela dom. Den tid som tingsrätten kunnat avsätta för domskrivning har till största delen tagits upp av domskrivning i brottmål, bland annat i mål där den tilltalade är häktad eller ungdom. Tingsrätten har haft en förhoppning om att kunna hinna med att färdigställa domen i detta mål utan att särskilt avsätta tid för detta. Det har dock visat sig att denna förhoppning inte kunnat infrias på grund av hög arbetsbelastning. Tingsrätten kommer därför att i kalendern reservera den 11, 12 och 13 december 2017 för domskrivning i detta mål. I samband med domskrivningen har tingsrätten möjlighet att friska upp minnet från huvudförhandlingen då såväl parternas sakframställningar som samtliga vittnesförhör finns datorinspelade.

I beslut den 12 december 2017 flyttade tingsrätten tiden för meddelande av dom från den 14 december 2017 till den 18 december 2017. Som skäl anförde tingsrätten följande.

I beslutet den 15 november 2017 angavs att dagarna 11–13 december 2017 skulle avsättas för domskrivning i detta mål. Dessa dagar måste dock tas i anspråk för domskrivning i ett större brottmål (nio huvudförhandlingsdagar) i vilket tre personer sitter häktade i väntan på dom och där dom ska meddelas fredagen den 15 december 2017. Med användning av fredagen den 15 december och följande veckoslut för domskrivning i detta mål bör domen i detta mål kunna meddelas omedelbart efter veckoslutet dvs. på måndagen den 18 december 2017.

I beslut den 18 december 2017 flyttade tingsrätten fram tiden för meddelande av dom från den 18 december 2017 till den 27 december 2017, då dom meddelades. Som skäl för beslutet den 18 december att åter flytta fram tiden för meddelandet av domen angav tingsrätten följande.

I beslut den 12 december 2017 angavs följande skäl till framflyttningen av tid för meddelande av dom [...]. Det kan nu endast konstateras att färdigställandet av domen i målet med häktade var mer arbetskrävande än beräknat varför tiden den 15–17 december 2017 åtgått till färdigställande av den domen, som ska meddelas den 19 december 2017. När den domen är meddelad finns ingen dom som kan gå före domen i detta mål.

#### **T 870-17**

Den 27 november 2017 hölls huvudförhandling med tre domare. Huvudförhandlingen hölls under tiden som brottmålet B 4286-17 m.fl. pågick. Med särskilt beaktande av att dom i brottmålet med häktade måste meddelas före domen i detta mål bestämdes dag för meddelande av dom till den 12 januari 2018. Den 10 januari 2018 beslöt tingsrätten att flytta meddelandet av dom från den 1 januari till den 19 januari 2018. Som skäl för denna framflyttning angav tingsrätten i beslutet att referenten måste färdigställa dom i ett brottmål med häktad (mål B 5578-17) till den 15 januari 2018. I beslut den 18 januari 2018 flyttades meddelandet av domen till den 26 januari 2018. Som skäl för beslutet angavs fortsatt hög arbetsbelastning och att tid för slutlig överläggning inför dom var bokad till tisdagen den 23

januari 2018. I ytterligare ett beslut den 25 januari 2018 flyttades domen till den 30 januari 2018 då domen meddelades. Som skäl för det sista framflyttningsbeslutet angav tingsrätten fortsatt hög arbetsbelastning hos tingsrättens ledamöter och att slutlig överläggning inför dom därför hade ombokats till den 29 januari 2018.

#### **FT 1271-17**

Vid huvudförhandlingen den 10 oktober 2017 var rådmannen BB ordförande. Vid huvudförhandlingen meddelades att dom skulle meddelas den 31 oktober 2017. Den 31 oktober 2017 flyttades dag för meddelande av dom fram till den 6 november 2017 med hänvisning till hög arbetsbelastning. I beslut den 6 november 2017 flyttades dag för meddelande av dom fram till den 8 november 2017 med samma motivering som i tidigare beslut. Dom meddelades den 8 november 2017.

#### **B 1114-17**

Huvudförhandling hölls den 1 november 2017, varvid meddelades att dom skulle meddelas den 15 november 2017. I beslut den 14 november 2017 flyttades dag för meddelande av dom fram till den 22 november 2017 då dom meddelades. Som skäl för att flytta fram domen angavs i beslutet hög arbetsbelastning.

#### **B 4286-17 (m.fl.)**

Den 31 oktober 2017 inkom stämningsansökningar i båda målen avseende bland annat den brottslighet som fyra personer då satt häktade för. Rådmannen BB planerade och var ordförande vid den för de båda målen gemensamma huvudförhandlingen som planerades till och sedan genomfördes under nio huvudförhandlingsdagar med början den 13 november 2017 och med avslutning den 1 december 2017. Vid huvudförhandlingens avslutande meddelade tingsrätten att dom skulle meddelas den 15 december 2017 och att de tre tilltalade som fortfarande var häktade skulle kvarbli i häkte till dess dom meddelades eller annat beslutades. I beslut den 15 december 2017 meddelade tingsrätten att tiden för doms meddelande sköts upp från den 15 december 2017 till den 19 december 2017, då dom meddelades. Samtidigt beslutade tingsrätten att de tre i målet kvarvarande häktade personerna skulle kvarbli i häkte till dess dom meddelas. Som skäl för beslutet angav tingsrätten att det trots avsevärd ansträngning hade visat sig att färdigställandet av domen (innefattande överläggningar med de fyra nämndemännen) tagit längre tid än beräknat.

#### **B 6173-17**

Detta är ett ungdomsmål. Stämningsansökan kom in till tingsrätten den 7 februari 2018. Nästa dag skickades från tingsrätten stämningar och kallelser till huvudförhandling den 20 februari 2018. Vid huvudförhandlingens avslutande den 20 februari 2018 meddelade tingsrätten att dom skulle komma att meddelas genom att hållas tillgänglig på rättens kansli den 27 februari 2018. Den 27 februari 2018 flyttade tingsrätten dagen för meddelande av dom till den 6 mars 2018 kl. 11.00 och angav som skäl för framflyttandet att ordföranden råkat ut för en olyckshändelse med hjärnskakning som följd och därför inte varit i form att färdigställa domen till tidigare angiven tid. I beslut den 6 mars 2018 flyttades domen fram ytterligare till den 9 mars 2018 med motiveringen att ordföranden efter olyckshändelsen visserligen kunnat arbeta sedan tidigare beslut men ännu inte orkat att arbeta ikapp allt det arbete som blivit försenat på grund av hans tillfälligt minskade arbetskapacitet. Den 9 mars 2018 meddelades dom i målet.

### Synpunkter från rådmannen BB

Jag hade, liksom alltid, en hög arbetsbelastning under hösten 2017 vilket också resulterade i att ett stort antal avgjorda mål både efter huvudförhandlingar och på handlingarna. Jag har också som ”älderman” bland rådmännen fått rollen som ”bollplank” i juridiska frågor och handläggningsfrågor för framförallt notarierna och handläggarna, men även till viss del för rådmännen, vilket tar en inte obetydlig del av min arbetstid. Därtill kommer det att jag något motvilligt också åtagit mig rollen som lokalombud för Saco, vilket även det medför visst arbete.

Min handläggning av de sju målen som JO begärt upplysningar om har ovan kortfattat redovisats. Enligt min bedömning har jag fram till och med respektive huvudförhandling inte agerat felaktigt. Vid huvudförhandlingen har tingsrätten i samtliga sju aktuella mål meddelat att kanslidom skulle meddelas i målet efter varierande tid mellan en vecka – mål B 6173-17 – och sju veckor – mål T 870-17. Med utgångspunkt i nedan lämnade redogörelse avseende delar av mitt arbete under nu aktuell tidsperiod anser jag att det varit motiverat att vid respektive huvudförhandling lämna de besked om tid för doms meddelande som då gjordes. När det gäller målen T 60-16 och T 2142-16 har utredningen varit synnerligen omfattande och på grund av komplicerade tekniska frågor varit svår att ta till sig vilket motiverat längre tid för meddelade av dom än fjorton dagar efter huvudförhandlingen. När det gäller målet T 870-17, där huvudförhandling hölls under tiden som en längre brottmålsförhandling med häktade under ledning av referenten i tvistemålet pågick, var det redan från början klart att dom i tvistemålet inte skulle hinna meddelas förrän efter det att domen i brottmålet meddelats.

Jag medger att det varit fel att meddela dom så lång tid efter respektive huvudförhandling vad avser de mål som av JO i remisskrivelsen betecknats med T 2142-16, T 870-17, FT 1271-17 och B 1114-17. Förklaringen till att jag begick dessa fel berodde huvudsakligen på en ursprunglig felbedömning i mål T 2142-16. Felbedömningen var att jag, i samråd med partsombuden, beslöt att ta huvudförhandlingen i målet som ensam domare. Till skillnad från vad gäller inför en huvudförhandling med tre domare upprättas inför en ensamdomarhuvudförhandling inte någon rättsutredning vilket skulle visa sig vara ett stort misstag. När domen skulle meddelas enligt det ursprungliga beslutet den 17 oktober 2017 hade jag inte haft tid att göra den omfattande rättsutredning och tekniska genomgång som jag då förstod behövdes för att bestämma utgången i målet och färdigställa domen. Domen i mål FT 1271-17 sattes ursprungligen på tre veckor (dom den 31 oktober 2017) för att möjliggöra att dom först skulle meddelas i mål T 2142-16. Den 31 oktober 2017 kom det in stämningsansökningar i de två målen B 4286-17 och B 4001-17 varefter ett omfattande arbete med planering av den för de båda målen gemensamma huvudförhandlingen vidtog. Enligt planeringen skulle huvudförhandlingen i brottmålen pågå under nio dagar med början den 13 november 2017, vilket senare visade sig stämma. Den 1 november 2017 hölls huvudförhandling i brottmålet B 1114-17. Vid huvudförhandlingen angavs att dom skulle meddelas den 15 november 2017.

Det är i efterhand uppenbart för mig att jag i vart fall i månadsskiftet oktober/november 2017 skulle ha anmält till chefsrådmannen att jag på grund av hög arbetsbelastning varit tvungen att flytta fram meddelandet av domarna i målen T 2142-16 och FT 1271-17 och att jag därför inte kunde vara ordförande vid den kommande större huvudförhandlingen i brottmålet med häktade. Jag var dock då fortfarande övertygad om att jag inom då angiven tid för doms meddelande i respektive mål skulle få tid att färdigställa respektive dom. Den 8 november 2017 meddelade jag dom i mål FT 1271-17. Domen i mål B 1114-17 framflyttades en vecka och meddelades den 22 november 2017. Efter huvudförhandlingens början den 13 november 2017 insåg jag att det inte skulle finnas tid att bestämma och utforma dom i mål T 2142-16 innan dom måste meddelas i brottmålet B 4286-17

där det fanns häktade tilltalade. Jag ansåg mig då ha försatt mig i en omöjlig position och beslutade därför den 15 november 2017, mot bättre vetande, att flytta tid för meddelande av dom i mål T 2142-16 från den 16 november 2017 till den 14 december 2017 med den motivering som framgår av avsnittet ovan ”Upplysningar om handläggning av aktuella mål”.

Under den tid huvudförhandlingen i brottmålet B 4286-17 pågick hölls även huvudförhandling i tredomarmålet T 870-17 där vid huvudförhandlingen besked lämnades om att dom skulle meddelas den 12 januari 2017. På grund av att domen i brottmålet B 4286-17 inte kunde meddelas förrän den 15 december 2017 och behovet av en längre tid för avfattandet av domen i mål T 2142-16 framflyttades meddelandet av domen i det senare målet ytterligare. Eftersom det visade sig att domen i mål T 2142-16 inte skulle hinna bli klar att meddelas före huvudförhandlingen i det miljöbrottmål som sedan länge var utsatt på två dagar, den 19 och 20 december 2017, och det på grund av att det den aktuella tiden var uteslutet att byta ordförande vid den huvudförhandlingen, genomfördes även denna miljöbrottsförhandling med mig som ordförande.

Vid huvudförhandlingens avslutande meddelades att dom skulle meddelas den 9 januari 2018. Meddelandet av domen i mål T 2142-16 flyttades den 18 december 2017 fram till den 27 december 2017, vilket möjliggjorde att såväl semesterdagar före som julhelgen kunde användas för att färdigställa domen, vilket också skedde. Avsikten var då att såväl miljöbrottsdomen som domen i mål T 870-17 skulle meddelas som planerat under vecka 2 år 2018. Denna planering visade sig inte hålla eftersom jag när jag efter juledigheten återkom till arbetet den 2 januari 2018, fick veta att jag var insatt som ordförande på en tvådagarsförhandling med häktad avseende våldtäkt mot barn, mål B 5578-17, den 3 och 4 januari 2018 och att det på grund av semestertider inte fanns någon annan ordförande att sätta in på denna huvudförhandling.

Vid huvudförhandlingens slut den 4 januari 2018 angavs att dom skulle meddelas den 15 januari 2018, vilket också skedde. Miljöbrottsdomen meddelades som planerat den 9 januari 2018 men domen i mål T 870-17 framflyttades på grund av domen den 15 januari 2018 i mål B 5578-17 och kom att meddelas först den 30 januari 2018, varvid även invergade att annan ledamot, på grund av hög arbetsbelastning, hade svårt att hitta tid för slutöverläggning inför färdigställandet av domen.

När det gäller målen T 60-16 och B 6173-17 beror framflyttningen av respektive dom med nio dagar på sviterna efter en ordentlig hjärnskakning som jag ådrog mig vid en halkolycka den 24 februari 2018, varför jag anser att jag haft ”laga förfall” för att flytta fram dessa domar. När det gäller målet B 4286-17, som var ett omfattande brottmål med nio huvudförhandlingsdagar och flera häktade, berodde framflyttningen av domen på att jag i samband med huvudförhandlingens avslutande gjorde den felaktiga bedömningen att jag skulle hinna färdigställa domen inom fjorton dagar vilket senare visade sig inte kunna göras varför tid för doms meddelande i senare beslut flyttades fram fyra dagar från en fredag till följande tisdag.

AA gavs tillfälle att kommentera tingsrättens remissvar.

Inför JO:s beslut i ärendet lämnade lagmannen CC information om att BB troligen skulle skjuta upp sin pensionsavgång till halvårsskiftet [som JO uppfattar det till månadsskiftet juni/juli, JO:s anm.] under 2019.

I ett beslut den 17 januari 2019 anförde JO Lars Lindström följande:

### **Rättslig reglering av tidsfrister för meddelande av domar**

I 17 kap. 9 § andra stycket RB, som avser rättegången i tvistemål, anges att när huvudförhandling har hållits ska överläggning hållas samma dag eller senast nästa helgfria dag och om det är möjligt dom beslutas och avkunnas. Om det med hänsyn till målets art krävs tid för att besluta eller skriva domen ska den meddelas senast två veckor efter avslutad huvudförhandling. Tiden kan komma att förlängas ytterligare om det finns synnerligt hinder. Som skäl för ytterligare tid anges i 1949 års kommentar till RB att rättsfrågorna i målet är av synnerligen svårlöst beskaffenhet och kräver ingående överväganden eller att utredningen är synnerligen omfattande och dess genomgång inte hinns med under den tid som annars står till buds (Gärde m.fl., Nya rättegångsbalken jämte lagen om dess införande, Stockholm 1949, s. 189).

När det gäller rättegången i brottmål finns motsvarande bestämmelse i 30 kap. 7 § andra stycket RB. Möjligheterna att inte avkunna dom i anslutning till huvudförhandlingen är emellertid mindre än i tvistemål. Enligt bestämmelsen får anstånd endast beslutas om det är "oundgängligen erforderligt" och domen ska, om den tilltalade är häktad, meddelas inom en vecka och i andra fall inom två veckor efter avslutad huvudförhandling. Även i brottmål kan ytterligare anstånd komma i fråga om det finns synnerligt hinder.

Enligt 29 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, LUL, ska mål mot den som inte fyllt 21 år alltid behandlas skyndsamt. Om det väcks allmänt åtal mot den som inte fyllt 18 år för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader ska de tidsfrister följas som är föreskrivna för åtgärder i mål där den tilltalade är häktad.

Enligt 30 § LUL ska en dom i mål mot den som inte fyllt 21 år avkunnas muntligen vid huvudförhandlingen, om det inte "möter synnerliga hinder". Som exempel kan nämnas om det är fråga om ett mycket stort mål med många tilltalade och ett stort antal särskilda yrkanden. Förutom kravet på synnerliga hinder gäller också bestämmelserna i 30 kap. 7 § RB för ungdomsmålen. Av detta följer att den särskilda regel som anger att en dom normalt ska meddelas inom en vecka från huvudförhandlingens avslutande gäller den som är under 18 år (29 § andra stycket LUL jämfört med 30 kap. 7 § andra stycket RB, se även Berggren m.fl., Brottsbalken m.m. Zeteo, kommentaren till 30 § LUL).

### **JO:s bedömning**

#### **Meddelade tingsrätten domarna i enlighet med vad som föreskrivs i RB?**

*Tingsrättens mål T 60-16, B 4286-17 och B 6173-17*

Med hänsyn till vad som förts fram i tingsrättens och BB:s yttranden anser jag inte att det finns något att anmärka på när det gäller meddelandet av domarna inom de tidsfrister som anges i RB i fråga om tingsrättens mål T 60-16, B 4286-17 och B 6173-17.

*Tingsrättens mål T 2142-16 (det mål som AA anmält till JO)*

Huvudförhandlingen i målet, som avsåg köp av fast egendom, hölls den 18 september 2017 med BB som s.k. ensamdomare. Parterna underrättades vid hu-



vudförhandlingens slut om att domen skulle meddelas den 17 oktober 2017 genom att hållas tillgänglig på rättens kansli från kl. 11.00, dvs. fyra veckor och en dag senare.

Den 16 oktober 2017 beslutade BB att domen skulle meddelas den 24 oktober 2017 från kl. 11.00. Som skäl för beslutet angavs att det ”på grund av stor arbetsanhopning behövs ytterligare tid för att skriva domen”. Därefter beslutade BB att skjuta upp meddelandet av domen. Han angav följande skäl:

- Den 23 oktober 2017 till den 31 oktober 2017 kl. 11.00. (”På grund av stor arbetsbelastning och då för domskrivning avsatt tid vecka 42 fått användas till domskrivning i annat mål behövs ytterligare tid för att skriva domen.”)
- Den 30 oktober 2017 till den 7 november 2017 kl. 11.00. (”På grund av stor arbetsbelastning och då för domskrivning avsatt tid vecka 43 fått användas till domskrivning i annat mål behövs ytterligare tid för att skriva domen.”)
- Den 6 november 2017 till den 10 november 2017 kl. 11.00. (”På grund av stor arbetsbelastning behövs ytterligare tid för att skriva domen.”)
- Den 9 november 2017 till den 16 november 2017 kl. 11.00. (”På grund av stor arbetsbelastning behövs ytterligare tid för att skriva domen.”)
- Den 15 november 2017 till den 14 december 2017 kl. 11.00. (”På grund av stor arbetsbelastning behövs ytterligare tid för att skriva domen.”)
- Den 12 december 2017 till den 18 december 2017 kl. 11.00. (”På grund av stor arbetsbelastning behövs ytterligare tid för att skriva domen i detta mål.”)
- Den 18 december 2017 till den 27 december 2017 kl. 11.00. (”På grund av stor arbetsbelastning behövs ytterligare tid för att skriva domen i detta mål.”)

Till besluten den 15 november, den 12 december och den 18 december 2017 utvecklade BB skälen ytterligare enligt de stycken som finns citerade ovan i BB:s egna upplysningar till JO.

Domen i målet meddelades den 27 december 2017, dvs. 14 veckor eller tre månader och en vecka efter att huvudförhandlingen hade avslutats.

Domen omfattar 18 sidor och till den finns tre bilagor. Tingsrättens egentliga bedömning av parternas yrkanden och invändningar samt de omständigheter som dessa grundas på, tillsammans med ett ställningstagande till vad som hade bevisats i målet, är angiven på fem sidor i domen.

Enligt huvudregeln i 17 kap. 9 § andra stycket RB skulle BB ha meddelat den skrivna domen inom två veckor efter huvudförhandlingen, eller senast den 2 oktober 2017. Endast om det fanns synnerligt hinder mot att meddela domen inom den tiden kunde den meddelas senare.

Jag delar BB:s bedömning att det redan inledningsvis fanns synnerligt hinder mot att meddela domen inom den tid som är huvudregel enligt lagen och att det var godtagbart att bestämma tiden för meddelande av dom till den 24 oktober 2017. Under hösten 2017 sköt BB emellertid upp domen i målet vid sammanlagt åtta tillfällen så att den meddelades hela tre månader och en vecka efter det att huvudförhandlingen hade avslutats. Att meddela domen så sent är inte förenligt med regleringen i 17 kap. 9 § andra stycket RB.

*Tingsrättens mål T 870-17*

Huvudförhandlingen i målet T 870-17, som avsåg bättre rätt till fast egendom, hölls den 27 november 2017 med tre domare i rätten, varvid BB var ordförande och referent. Det var alltså han som i första hand hade till uppgift att färdigställa domen. Parterna underrättades vid huvudförhandlingens slut om att domen skulle meddelas den 12 januari 2018 genom att hållas tillgänglig på rättens kansli från kl. 11.00, dvs. drygt sex veckor senare.

Den 10 januari 2018 beslutade rätten att domen skulle meddelas den 19 januari 2018 från kl. 11.00. Som skäl för beslutet angavs följande: ”På grund av att referenten måste färdigställa dom i ett brottmål med en häktad person till den 15 januari 2018 kommer tingsrätten inte att hinna färdigställa domen i detta mål till tidigare angiven tid.” Därefter beslutade rätten att skjuta upp meddelandet av domen med dessa skäl:

- Den 18 januari 2018 till den 26 januari 2018 kl. 11.00. (”På grund av fortsatt hög arbetsbelastning kommer inte slutlig överläggning inför dom samt färdigställandet av domen att hinnas med under denna vecka. Tid för slutlig överläggning inför dom är bokad till tisdagen den 23 januari 2018.”)
- Den 25 januari 2018 till den 30 januari 2018 kl. 11.00. (”På grund av fortsatt hög arbetsbelastning hos tingsrättens ledamöter kommer inte slutlig överläggning inför dom samt färdigställandet av domen att hinnas med under denna vecka. Tid för slutlig överläggning inför dom är nu ombokad till måndagen den 29 januari 2018.”)

Domen i målet meddelades den 30 januari 2018, dvs. åtta veckor och två dagar eller drygt två månader efter att huvudförhandlingen hade avslutats.

Domen omfattar 25 sidor och till den finns en bilaga. Tingsrättens bedömning av parternas yrkanden och invändningar samt de omständigheter som dessa grundas på, tillsammans med en redogörelse för parternas skriftliga och muntliga bevisning, är på sammanlagt 16 sidor. Det allmänna intrycket av domen är att omständigheterna i målet varit tämligen komplicerade att bedöma, bl.a. eftersom målet innehöll både ett huvudkäromål och ett genkäromål att ta ställning till.

Enligt huvudregeln i 17 kap. 9 § andra stycket RB skulle rätten ha meddelat den skrivna domen inom 14 dagar efter huvudförhandlingen, dvs. senast den 11 december 2017. Endast om det fanns synnerligt hinder mot att meddela domen inom den tiden kunde den meddelas senare.

BB har redogjort för omständigheterna kring att parterna direkt meddelades att domen i målet skulle meddelas först den 12 januari 2018. Med hänsyn till det som BB fört fram om domskrivning i ett brottmål med förtur bedömer jag att det fanns synnerligt hinder mot att i enlighet med huvudregeln meddela domen senast två veckor efter avslutad huvudförhandling. Det var emellertid inte godtagbart att, som BB gjorde, skjuta upp domen vid tre tillfällen så att den kom att meddelas drygt två månader efter att huvudförhandlingen hade avslutats.

*Tingsrättens mål FT 1271-17*

Huvudförhandlingen i målet, som avsåg en fordran, hölls den 10 oktober 2017 med BB som s.k. ensamdomare. Parterna underrättades vid huvudförhandlingens slut om att domen skulle meddelas den 31 oktober 2017 genom att hållas tillgänglig på rättens kansli från kl. 11.00, dvs. tre veckor senare.

Den 31 oktober 2017 beslutade BB att domen skulle meddelas den 6 november 2017 från kl. 11.00. Som skäl för beslutet angavs: ”På grund av hög arbetsbelastning kommer tingsrätten inte att hinna färdigställa domen till angiven tid.” Den 6 november 2017 beslutade BB att, återigen, skjuta upp meddelandet av domen till den 8 november 2017 från kl. 11.00, och angav då samma skäl som tidigare. Domen i målet meddelades den 8 november 2017, dvs. fyra veckor och två dagar efter att huvudförhandlingen hade hållits.

Domen omfattar nio tätskrivna sidor. De egentliga domskälen är angivna på två sidor i domen.

BB har medgett att det var fel av honom att meddela domen i detta mål så lång tid efter huvudförhandlingen som han gjorde. Han har här hänvisat till bl.a. felbedömningen av arbetsinsatsen i fråga om mål T 2142-16 (se ovan) och att han i månadsskiftet oktober/november 2017 borde ha anmält till chefsrådet att han på grund av hög arbetsbelastning varit tvungen att flytta fram meddelandet av domen.

Enligt huvudregeln i 17 kap. 9 § andra stycket RB skulle BB ha meddelat den skrivna domen inom två veckor efter huvudförhandlingen, dvs. senast den 24 oktober 2017. Endast om det fanns synnerligt hinder mot att meddela domen inom den tiden kunde parterna underrättas om att den skulle meddelas senare.

I detta fall kan jag inte se att målets art eller andra omständigheter inneburit ett sådant synnerligt hinder mot att meddela domen inom den tid som är huvudregel enligt lagen. BB skulle därför ha meddelat domen senast den 24 oktober 2017, och det var fel av honom att inte meddela domen förrän den 8 november 2017, dvs. drygt fyra veckor efter huvudförhandlingen.

*Tingsrättens mål B 1114-17*

Målet gällde två tilltalade som hade åtalats för djurplågeri. Huvudförhandlingen hölls den 1 november 2017 med BB som ordförande och tre nämndemän. Parterna underrättades vid huvudförhandlingens slut om att domen skulle meddelas den 15 november 2017 genom att hållas tillgänglig på rättens kansli från kl. 11.00.

Den 14 november 2017 beslutade BB att domen skulle meddelas den 22 november 2017 från kl. 11.00. Som skäl för beslutet angavs: ”På grund av hög arbetsbelastning kommer tingsrätten inte att hinna färdigställa domen till angiven tid.”

Domen meddelades den 22 november 2017, dvs. tre veckor och två dagar efter att huvudförhandlingen hade avslutats och alltså en vecka och två dagar efter det datum då den enligt huvudregeln i 30 kap. 7 § RB senast skulle ha meddelats.

Domen omfattar 17 sidor och stämningsansökan är bifogad som en bilaga till domen. Den muntliga bevisningen redogörs för ingående med de hördas

utsagor refererade på nio sidor i domen. Tingsrättens bedömning i skuldfrågan och övriga frågor anges på fyra sidor i domen. Domen avslutas med en skiljaktig mening på en halv sida.

BB har medgett att det var fel av honom att meddela domen först den 22 november 2017 och har som förklaring angett bl.a. felbedömningen i fråga om arbetsinsatsen vid handläggningen av mål T 2142-16 (se ovan). Jag delar BB:s bedömning och anser alltså att det inte fanns synnerligt hinder mot att meddela domen inom den tid som föreskrivs i 30 kap. 7 § andra stycket RB.

#### **JO:s ställningstagande till dröjsmålen med att meddela de fyra domarna inom de föreskrivna tidsfristerna**

Av rättssäkerhetsskäl ställs generellt höga krav på en korrekt handläggning inom rättsväsendet. Särskilt höga krav ställs på en domstol och därmed en domare. Det är en domares skyldighet att på ett rättssäkert och effektivt sätt avgöra de mål som han eller hon ska handlägga och naturligtvis inom de tidsfrister som lagen anger.

Kravet att en dom ska meddelas i nära anslutning till en huvudförhandling har sin grund i omedelbarhetsprincipen. Om en längre tid förflyter mellan huvudförhandlingen och domskrivandet är risken stor att något väsentligt blir förbiset, bortglömt eller värderat på ett oriktigt sätt. Dessutom kan dröjsmål med att meddela en dom leda till att handläggningen av målet inte uppfyller regeringsformens krav på att en rättegång ska genomföras inom skäligen tid (2 kap. 11 § regeringsformen).

BB har skjutit upp domarna i målen T 2142-16, T 870-17, FT 1271-17 och B 1114-17 vid sammanlagt 14 tillfällen under tiden den 16 oktober 2017 till den 30 januari 2018. Domarna har meddelats mellan drygt tre veckor och drygt tre månader efter de avslutade huvudförhandlingarna. Som framgått är jag av den uppfattningen att BB härigenom har handlat i strid med regleringen i 17 kap. 9 § andra stycket och 30 kap. 7 § andra stycket RB.

Det finns anledning att se allvarligt på dröjsmål med meddelandet av domar. Fråga är därför om BB genom dröjsmålen har åsidosatt sina skyldigheter i anställningen så att han bör meddelas en disciplinpåföljd för tjänsteförseelser enligt 14 § lagen (1994:260) om offentlig anställning, LOA.

En domare måste planera sitt arbete så att det finns tillräckligt med tid för att skriva en dom efter att en huvudförhandling i ett mål har hållits. Jag är medveten om hur utvecklingen ser ut i våra domstolar med allt större och mer komplicerade mål. Av utredningen framgår att BB:s arbetssituation under den aktuella perioden var mycket besvärlig, vilket talar emot att de dröjsmål som förekommit är tillräckligt allvarliga för att kunna utgöra bestraffningsbara tjänsteförseelser. De höga krav som måste ställas på en domare och hänsynen till parterna talar å andra sidan för en sträng syn på upprepade dröjsmål med meddelandet av domar. För att ett besvärligt arbetsläge ska beaktas i situationer av detta slag krävs, i allmänhet, att domaren har försökt att få avlastning genom att vända sig till sin chef eller på något annat sätt efterfrågat hjälp. Jag noterar att BB i efterhand har insett att han redan i månadsskiftet oktober/november 2017 borde ha anmält till chefsrådmannen att han på grund av hög arbets-

belastning varit tvungen att flytta fram meddelandet av en av domarna vid flera tillfällen.

Vid en samlad bedömning av BB:s försummelser och det som upplysts om hans arbetssituation har jag kommit fram till att de dröjsmål som förekommit i målen T 2142-16, T 870-17, FT 1271-17 och B 1114-17 inte är tillräckligt allvarliga för att utgöra bestraffningsbara tjänsteförseelser. Jag gör därför ingen anmälan till Statens ansvarsnämnd i fråga om disciplinpåföljd utan stannar vid att uttala att BB förtjänar allvarlig kritik för dröjsmålen.

Ärendet avslutas.

## Felaktigt belopp i en tvistemålsdom och fel part i ett beslut om rättelse av domen m.m.

(Dnr 539-2018)

**Beslutet i korthet:** En domare får kritik för att hon i en tvistemålsdom där en förlikning stadfästes angav fel belopp som svarandena skulle betala till kärandena. När domaren beslutade att rätta domen blev även rättelsebeslutet felaktigt genom att det angav att det var käranden som skulle betala beloppet. Det innebar att rättelsebeslutet också måste rättas. Slutligen kompletterade domaren domen med ett beslut om att undanröja ett utslag från Kronofogdemyndigheten.

Domaren får kritik för felen i domen och i det första beslutet om rättelse. Hon får också kritik för att besluten om rättelse och komplettering inte innehöll någon överklagandehänvisning. Slutligen får hon kritik för bristfällig dokumentation av de åtgärder som hon vidtog inför besluten om rättelse och komplettering.

## Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på en rådman vid Varbergs tingsrätt med anledning av hur hon hade handlagt två tvistemål där han hade varit ombud för kärandena.

AA uppgav bl.a. att den skriftliga domen innehöll uppgifter som inte stämde överens med den förlikning som parterna hade kommit överens om inför domstolen och att det krävdes flera påpekanden från hans sida innan domslutet genom rådmannens rättelser fick en korrekt avfattning.

## Utredning

JO tog del av dagboksbladen och den gemensamma domen i tingsrättens mål T 2571-16 och T 2646-16. JO tog också del av ett protokoll från ett sammanträde för muntlig förberedelse, daterat den 28 februari 2017, där båda målen hade behandlats.

Av protokollet framgick att parterna vid sammanträdet hade träffat en förlikning som de begärde att rätten skulle stadfästa i en dom och att rådmannen BB hade avkunnat domen i parternas närvaro.

I den skriftliga domen – som expedierades samma dag som den avkunnades – stadfäste rätten förlikningen och återgav innehållet i den. Som punkt 1 angavs att CC och DD (svarandena) solidariskt till EE och FF (kärandena) i ett för allt skulle betala 50 000 kronor senast den 31 mars 2017. I ett försättsblad till domen med rubriken Rättelse/komplettering angavs följande:

### **Rättelse, 2017-03-09**

Beslut av: rådmannen BB

Rätteligen ska under domslut stå att käranden ska betala 15 000 kr till svarandena.

### **Rättelse och komplettering, 2017-04-11**

Beslut av: rådmannen BB

Rätteligen ska i domslutet stå att Kronofogdens utslag nr ... i mål ... undanröjs.

### **Rättelse, 2017-04-21**

Beslut av: rådmannen BB

Rätteligen är det CC och DD som solidariskt ska utge 15 000 kr till EE och FF.

JO uppmanade tingsrätten att lämna upplysningar om och yttra sig över det som hade förts fram i anmälan om domslutet och handläggningen av efterföljande komplettering och rättelser. Av yttrandet skulle särskilt framgå hur handläggningen förhöll sig till regleringen i 17 kap. 15 § rättegångsbalken, RB.

Tingsrätten (lagmannen GG) lämnade följande remissvar (bilagan här utelämnad):

Jag har tagit del av tingsrättens akter i målen och protokollföreläsningens mycket utförliga minnesanteckningar. Dessa bifogas detta yttrande.

Vidare har rådmannen BB yttrat sig över JO:s begäran.

BB har anfört följande.

Till en början kan konstateras att den muntliga förberedelsen var väldigt rörig och att det var en ganska ordentlig konflikt mellan AA och CC. Minnesanteckningar, dvs. domstolens arbetsmaterial, finns kvar.

---

När det gäller själva domen så stadfästes förlikningen inför parterna. Även det framgår av minnesanteckningarna liksom av protokollet. Av minnesanteckningarna framgår att jag meddelade att förlikningen stadfästes och att den innebar att CC och DD i allt för ett skulle betala 15 000 kr till EE och FF liksom övrigt som framgår av domen.

Dessvärre kom jag senare att skriva 50 000 kr. Det var väldigt mycket resonemang kring just 50 000 kr vilket handlade om att AA var skyldig CC 50 000 kr efter någon affärstransaktion. Tyvärr blev det även fel på så sätt att DD föll bort. Den förlikning jag stadfäste inför parterna var dock korrekt. Jag har därför ansett det helt korrekt att använda mig av 17 kap. 15 § rättegångsbalken.

---

Av yttrandet från BB framgår vad som förekommit vid målets handläggning i det avseende som AA framför klagomål samt felaktigheter i ett domslut och efterföljande rättelse därav.

---

### Felaktigheter i domslutet

Som framgår av BB:s yttrande avkunnade hon vid förhandlingen en korrekt dom. Något annat har inte framkommit av det klagomål AA kommit in med till JO. Däremot kom det slut som avkunnades inte att avspeglas genom det som skrevs i domslutet. Detta är givetvis olyckligt och så ska inte ske. Det är beklagligt att parterna i målet genom felskrivningen fått merarbete vid ansökan om verkställighet hos kronofogden och vid begäran om rättelse vid tingsrätten. Någon rättsförlust har det emellertid inte lett till, vilket framgår av AA:s yttrande till JO. För att det inträffade inte ska upprepas har vi på tingsrätten diskuterat ett arbetssätt som för framtiden ska minimera att dylika fel sker. Arbetssättet innebär att protokollföraren vid förhandlingen skriver ner parternas överenskommelse och att den sedan skrivs ut. Parterna får tillfälle att läsa genom den och vidta eventuella rättelser eller göra kompletteringar innan överenskommelsen stadfästs genom dom. Överenskommelsen finns då i skriftlig form och kan vid upprättande av domen föras över ordagrant till domslutet.

### Rättelserna

Möjligheten att göra rättelser i domslutet i ett tvistemål regleras i 17 kap. 15 § RB. Där anges bl.a., såvitt nu är av intresse, att "Om rätten finner att en dom ... innehåller någon uppenbar oriktighet till följd av rättens ... skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende, får rätten besluta om rättelse". Någon tid inom vilken en rättelse får göras anges inte i bestämmelsen. Där regleras vidare att parterna ska höras på visst sätt om det inte är uppenbart obehövligt.

I detta fall har det gjorts rättelser vid tre tillfällen. Samtliga har gjorts på grund av vad som får anses som skrivfel eller möjligtvis liknande förbiseende från rättens sida. De av BB vidtagna rättelserna har fullt stöd i den aktuella bestämmelsen.

När det gäller det förhållandet att det gjordes tre rättelser innan domslutet blev korrekt är naturligtvis otillfredsställande. Även om det kan förklaras av en stor och tung arbetsbörda framstår det som tveksamt ursäktligt. Ska någon kritik riktas mot BB är det beträffande de felaktiga rättelserna.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 5 april 2019 anförde *JO Lars Lindström* följande:

### Rättslig reglering

Av 17 kap. 15 § RB framgår att rätten får besluta om rättelse, om rätten finner att en dom eller ett beslut innehåller någon uppenbar oriktighet till följd av rättens eller någon annans skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende. Om rätten av förbiseende har underlåtit att fatta ett beslut som skulle ha meddelats i samband med en dom eller ett slutligt beslut, får rätten komplettera sitt avgörande inom sex månader från det att avgörandet vann laga kraft. En komplettering senare än två veckor efter det att avgörandet meddelades får dock göras endast om en part begär det och motparten inte motsätter sig kompletteringen.

Innan ett beslut om rättelse eller komplettering fattas ska parterna ha fått tillfälle att yttra sig, om det inte är uppenbart obehövligt. Beslutet ska om möjligt antecknas på varje exemplar av det avgörande som rättats.

Under handläggningen av ett mål ska det fortlöpande registreras vilka handlingar som kommer in till domstolen, vilka åtgärder som domstolen utför och vad som i övrigt förekommer i målet (se 5 § förordningen [1996:271] om mål och ärenden i allmän domstol).

## **Bedömning**

### **Avfattningen av domslutet och besluten om rättelser och komplettering**

Av utredningen framgår att det belopp som svarandena skulle betala till kärandena enligt parternas förlikning blev felaktigt redovisat – 50 000 kronor i stället för 15 000 kronor – i den skriftliga domen.

Beslutet om rättelse den 9 mars 2017 innebar att domen blev korrekt i fråga om beloppets storlek. Dock uppstod ett nytt fel genom beslutet eftersom betalningsskyldigheten flyttades från svarandena till ”käranden”. Tingsrätten behövde därför den 21 april 2017 besluta om ytterligare en rättelse så att betalningsskyldigheten återgick till svarandena.

Den 11 april 2017 hade tingsrätten också anledning att besluta att det i domslutet skulle stå att ett visst utslag från Kronofogdemyndigheten skulle undanröjas.

Det är uppenbart att tingsrätten inte tillräckligt noggrant granskade vare sig domslutet eller de efterföljande besluten innan de fick sin slutliga avfattning och därefter expedierades till parterna. Även om det kan förekomma enstaka misstag vid avfattandet av ett domslut är det inte acceptabelt att det krävdes tre efterföljande beslut för att domslutet skulle få ett korrekt innehåll.

Vidare bör påpekas att tingsrättens beslut om rättelser och komplettering inte innehöll någon överklagandehänvisning. Ett beslut att rätta eller komplettera en dom är att anse som ett slutligt beslut (se mina uttalanden i JO 2012/13 s. 55, dnr 4715-2011, med däri gjorda hänvisningar). Ett sådant beslut går att överklaga (49 kap. 3 § RB) och ska därför innehålla en överklagandehänvisning (17 kap. 12 § andra stycket RB). Varje beslut om rättelse eller komplettering borde alltså ha innehållit en överklagandehänvisning.

### **Handläggningen inför besluten om rättelser och komplettering**

Möjligheten att besluta om rättelse utan att först ge parterna tillfälle att yttra sig ska användas med försiktighet. Om det finns minsta anledning att tro att parterna kan ha något av betydelse att säga i frågan, bör ett yttrande alltid begäras in (prop. 1989/90:71 s. 83).

De felaktigheter som förekom i tingsrättens dom den 28 februari 2017 var enligt min mening sådana uppenbara oriktigheter som kan medföra en rättelse. Det gäller även beslutet om rättelse den 9 mars 2017 som rättades genom beslutet den 21 april 2017. De nämnda rättelsebesluten innebar emellertid att det belopp som skulle betalas minskades betydligt och att betalningsskyldigheten dessutom flyttades mellan parterna. Visserligen stämde justeringarna överens med förlikningen och den avkunnade domen, men de innebar att den skriftliga domen ändrades i sak i väsentliga delar. Mot den bakgrunden kan det inte anses



ha varit uppenbart obehövt att ge parterna tillfälle att yttra sig innan besluten om rättelse fattades.

Beslutet den 11 april 2017 har rubriken ”Rättelse och komplettering”. Beslutet innebar att det i domslutet skulle stå att ett utslag från Kronofogdemyndigheten undanröjdes. Det framgår inte av utredningen att ett beslut med det innehållet avkunnades vid den muntliga förberedelsen. Det var därför fråga om en komplettering av domen och inte en rättelse.

Beslutet den 11 april 2017 meddelades sex veckor efter domen. Enligt 17 kap. 15 § andra stycket RB får en komplettering senare än två veckor efter det att avgörandet meddelades göras endast om en part begär det och motparten inte motsätter sig kompletteringen. Tingsrätten kunde således inte besluta om kompletteringen utan att parterna var överens om kompletteringen.

Det framgår varken av dagboksbladen eller av tingsrättens remissvar vilka åtgärder som tingsrätten vidtog innan besluten om rättelser och komplettering meddelades. I dagboksbladen finns inga noteringar om att tingsrätten över huvud taget hade kontakt med parterna efter den avkunnade domen. Genom AA:s uppgifter i anmälan, som inte har ifrågasatts av tingsrätten, får det dock anses klarlagt att han som ombud för kårandena hade vissa kontakter med tingsrätten i dessa frågor. Det finns dock ingen dokumentation om när de hade kontakt eller vad som kom fram då, t.ex. att en begäran om rättelse eller komplettering framställdes.

Tingsrättens dokumentation av de åtgärder som vidtogs inför besluten om rättelser och komplettering är således bristfällig. Denna brist medför att jag inte har tillräckligt underlag för att avgöra huruvida tingsrätten fullt ut har följt bestämmelserna om t.ex. kommunikering i 17 kap. 15 § RB. Jag kan bara konstatera att tingsrätten enligt dessa bestämmelser inför varje beslut borde ha haft kontakt med parterna och att de åtgärder som vidtogs efter tingsrättens dom borde ha dokumenterats i målen.

### **Sammanfattning**

BB har ansvarat för domen och besluten om rättelser och komplettering. Hon ska kritiseras för den felaktiga avfattningen av domslutet i domen den 28 februari 2017 och beslutet om rättelse den 9 mars 2017 samt för att besluten om rättelser och komplettering inte innehöll någon överklagandehänvisning. Hon ska också kritiseras för den bristfälliga dokumentationen av de åtgärder som vidtogs inför besluten om rättelser och komplettering.

Det är positivt att tingsrätten infört – eller avser att införa – nya rutiner för att säkerställa att en förlikning som parter i ett dispositivt tvistemål träffar och begär stadfästelse av också kommer till uttryck i den skriftliga domen. Tingsrätten bör dock överväga om det också behövs tydligare rutiner för hur handläggningen av en rättelse eller komplettering ska gå till och dokumenteras.

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

Ärendet avslutas.

## Bristande handläggning av en fråga om kvarsittanderätt

(Dnr 2115-2019)

**Beslutet i korthet:** I ett interimistiskt beslut tillerkändes käranden rätten att bo kvar i makarnas gemensamma bostad (s.k. kvarsittanderätt). I JO:s beslut kritiseras rådmannen för att varken ha omprövat det interimistiska beslutet eller tagit ställning till huvudyrkandet om kvarsittanderätt när hon sedermera dömde till äktenskapsskillnad mellan parterna.

### Bakgrund och initiativ

Vid utredningen av JO:s ärende med dnr 887-2019 uppmärksammades Blekinge tingsrätts handläggning av en fråga om kvarsittanderätt i tvistemålet T 2509-17. JO beslutade den 25 mars 2019 att utreda tingsrättens handläggning av frågan i ett särskilt ärende.

JO tog del av handlingar från tingsrättens tvistemål och hämtade även in muntliga upplysningar från tingsrätten. Av handlingarna framkom bl.a. följande:

Målet inleddes den 17 oktober 2017 genom en ansökan om äktenskapsskillnad. Den 3 november 2017 gav käranden in en skrivelse med bl.a. följande yrkanden:

AA yrkar i första hand att tingsrätten förordnar att vårdnaden om BB tillerkänns AA ensam. I andra hand yrkas att BB:s stadigvarande boende ska vara hos AA.

Yrkandena framställs jämväl interimistiskt.

AA yrkar vidare enligt 14 kap. 7 § ÄktB [äktenskapsbalken, JO:s anm.] att hon ska ha kvarsittningsrätt till makarnas gemensamma bostad på adress ...

Tingsrätten höll ett sammanträde för muntlig förberedelse den 21 december 2017 och meddelade ett beslut den 29 december 2017. Genom beslutet biföll rådmannen CC kärandens interimistiska yrkande om kvarsittanderätt till parternas gemensamma bostad.

Den 25 maj 2018 meddelade CC en deldom på äktenskapsskillnad mellan parterna. I domen tog hon inte upp frågan om kvarsittanderätten. Den 24 september 2018 meddelade en annan rådmän en dom i målet och förordnade bl.a. att tingsrättens interimistiska beslut av den 29 december 2017 inte längre skulle gälla.

JO tog också del av ett protokoll från Hovrätten över Skåne och Blekinge daterat den 24 januari 2018 i mål Ö 278-18. Av det framgick att DD hade överklagat tingsrättens beslut den 29 december 2017 men att hovrätten inte hade meddelat prövningstillstånd.

### Utredning

I en remiss den 25 mars 2019 uppmanade JO tingsrätten att lämna upplysningar om handläggningen av frågan om kvarsittanderätt i tvistemålet. Av yttrandet

skulle särskilt framgå hur handläggningen förhöll sig till bl.a. bestämmelserna i 14 kap. 5, 7 och 13 §§ äktenskapsbalken.

Tingsrätten (lagmannen EE) gav in ett remissvar den 6 maj 2019. Till remissvaret fogades ett yttrande från rådmannen CC (se nedan).

EE uppgav följande:

Jag hänvisar till rådmannen CC:s redogörelse av det inträffade och kan bara beklaga att tingsrätten brustit i där redovisat hänseende, dvs. att i deldomen på äktenskapsskillnad redovisa sitt ställningstagande såvitt avser frågan om kvarsittningsrätt.

Av CC:s yttrande framgick bl.a. följande:

### **Bakgrund**

Målet inleddes genom ansökan om äktenskapsskillnad den 17 oktober 2017. Den 3 november 2017 inkom yrkande om kvarsittanderätt för käranden och yrkande om förordnande av bodelningsförrättare, yrkandena framställdes jämväl interimistiskt. Svaromål inkom den 3 december 2017 vari yrkandena bestreds, jämväl interimistiskt. Muntlig förberedelse hölls i målet den 21 december 2017 varvid yrkandet om bodelningsförrättare återkallades. Tingsrätten biföll interimistiskt, genom beslut den 29 december 2017, kärandens yrkande om kvarsittanderätt. Tingsrättens beslut överklagades till hovrätten som inte meddelade prövningstillstånd den 24 januari 2018. Ny ansökan om bodelningsförrättare inkom till tingsrätten den 29 mars 2018. Vårdnads-, boende- och umgängesutredning inkom i målet den 2 maj 2018 och i anledning därav förelades parterna att yttra sig över målets fortsatta handläggning. Parternas yttrande inkom den 17 respektive den 24 maj 2018. Den 17 maj 2018 inkom även en gemensam ansökan om fullföljd av äktenskapsskillnad från parterna. I anledning av fullföljden beslutades deldom på äktenskapsskillnad den 25 maj 2018. Frågan om kvarsittanderätt noterades inte i deldomen. Huvudförhandling ägde rum den 27 augusti 2018 och dom beträffande vårdnad, boende och umgänge med barn meddelades den 24 september samma år.

### **Upplysningar och yttrande**

Jag vill inledningsvis anföra att jag är väl medveten om de regler som gäller för beslut om kvarsittanderätt enligt äktenskapsbalken. Om domstolen har meddelat ett interimistiskt beslut om rätten att sitta kvar i bostaden skall domstolen på nytt pröva beslutet när den dömer till äktenskapsskillnad. Vad domstolen då skall ta ställning till är endast i vad mån beslutet även fortsättningsvis skall gälla till dess att bodelning har skett eller domen på äktenskapsskillnad har vunnit laga kraft. I detta mål fick jag genom vårdnadsutredningen information om att kvarsittandebeslutet verkställdes genom kronofogdens försorg i slutet av januari månad 2018. När yttrandena över utredningen och målets fortsatta handläggning inkom från ombuden i slutet av maj berördes inte frågan om kvarsittanderätten särskilt av någon part. I samband med att vårdnadsutredningen inkom och parterna yttrat sig gjorde jag en omprövning av beslutet om kvarsittande och ansåg därvid att ingenting framkommit som föranledde att det interimistiska kvarsittandebeslutet skulle ändras. Frågan om kvarsittanderätt har sålunda tagits upp till behandling av mig den 24 maj 2018 när sista yttrandet inkom. Av förbiseende har jag inte noterat min omprövning i deldomen dagen därpå vilket jag borde ha gjort. Sedan januari månad 2019 har tingsrätten övergått till ett digitaliserat arbetssätt för målhantering. Jag har därför numera som rutin i de mål där jag beslutar om kvarsittanderätt att lägga till en bevakning/påminnelse om att notera omprövningen av beslutet i domen på äktenskapsskillnad.

Avslutningsvis vill jag framföra att jag givetvis beklagar de olägenheter som parterna eventuellt må ha orsakats genom handläggningen i målet.

I ett beslut den 18 juni 2019 anförde *JO Lars Lindström* följande:

### **Rättslig reglering**

Enligt 14 kap. 5 § första stycket äktenskapsbalken får domstolen i ett mål om äktenskapsskillnad bestämma vem av makarna som ska ha rätt att bo kvar i makarnas gemensamma bostad till dess att bodelning sker (s.k. kvarsittanderätt). Enligt 14 kap. 7 § första stycket 1 äktenskapsbalken får domstolen ta ställning till kvarsittanderätten för tiden fram till dess att frågan har avgjorts genom en dom som har vunnit laga kraft, dock längst till dess att bodelning har skett (ett s.k. interimistiskt beslut). Ett sådant beslut får enligt bestämmelsens tredje stycke verkställas på samma sätt som en dom som har vunnit laga kraft.

När ett mål om äktenskapsskillnad och kvarsittanderätt, där det finns ett interimistiskt beslut, avgörs ska rätten enligt 14 kap. 13 § äktenskapsbalken ompröva sitt interimistiska beslut om kvarsittanderätt. Ofta finns det anledning att låta beslutet bestå; det blir då gällande fram till dess att domen har vunnit laga kraft.

Rätten ska naturligtvis också i domen ta ställning till huvudyrkandet om kvarsittanderätt. Efter det att domen har vunnit laga kraft kan det interimistiska beslutet inte verkställas.

### **Bedömning**

I målet om äktenskapsskillnad yrkade käranden i skrivelsen den 3 november 2017 ”i enlighet med 14 kap. 7 § ÄktB att hon ska ha kvarsittningensrätt till makarnas gemensamma bostad”. CC tolkade detta yrkande, såvitt framgår av remissvaret, som ett yrkande om kvarsittanderätt för käranden (14 kap. 5 § äktenskapsbalken) som också framställdes interimistiskt (14 kap. 7 § första stycket 1 äktenskapsbalken).

Den 29 december 2017 beslutade CC att käranden skulle ha rätt att bo kvar i makarnas gemensamma bostad ”för tiden intill dess lagakraftägande dom eller beslut beträffande äktenskapsskillnaden föreligger, talan om äktenskapsskillnad förfaller eller något annat beslutas, dock längst till dess bodelning har skett”. Hon fattade alltså ett interimistiskt beslut om kvarsittanderätten med stöd av 14 kap. 7 § första stycket 1 äktenskapsbalken.

När CC den 25 maj 2018 dömde till äktenskapsskillnad mellan makarna borde hon enligt 14 kap. 13 § äktenskapsbalken i sin deldom ha omprövat beslutet från den 29 december 2017. Hon borde också i domen ha prövat huvudyrkandet om kvarsittanderätten, dvs. vem av parterna som skulle ha rätt att bo kvar i den gemensamma bostaden för tiden efter att domen på äktenskapsskillnad vunnit laga kraft till dess att bodelning skett. Hon har i deldom den 25 maj 2018 varken omprövat det interimistiska beslutet eller tagit ställning till huvudyrkandet och ska kritiseras för detta.

Ärendet avslutas.

## En rådman förordnade i ett mål om beredande av vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga om verkställighet av domen utan stöd i lagen

(Dnr 2743-2018)

**Beslutet i korthet:** En socialnämnd beslutade att omedelbart omhänderta ett barn med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. Förvaltningsrätten i Falun fastställde socialnämndens beslut. Socialnämnden ansökte därefter om att barnet skulle beredas vård. Förvaltningsrätten beslutade att avslå ansökan om vård och förordnade att domen skulle gälla först när den vann laga kraft.

Enligt lagen upphör ett omedelbart omhändertagande när förvaltningsrätten avgör frågan om beredande av vård. JO har i remissen till förvaltningsrätten särskilt frågat om innebörden av förordnandet att domen skulle gälla först när den vunnit laga kraft. Som JO tolkar svaret tycks syftet med förordnandet ha varit att barnet skulle förbli omhändertaget – eller vårdas intermistiskt – till dess att domen hade vunnit laga kraft eller kammarrätten hade tagit ställning till frågan om vård. Det framgår emellertid inte av domen. Det finns heller inte några lagliga möjligheter att förordna på det sättet. Förordnandet innebär en risk för att det omedelbara omhändertagandet felaktigt skulle komma att bestå.

Rättens ordförande får allvarlig kritik för det sätt på vilket hon utformade domen.

### Bakgrund och initiativ

Sociala myndighetsnämnden i Nordanstigs kommun beslutade att omedelbart omhänderta ett barn med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Beslutet underställdes Förvaltningsrätten i Falun som beslutade att fastställa det omedelbara omhändertagandet. Myndighetsnämnden ansökte därefter om att barnet skulle beredas vård enligt 1 och 2 §§ LVU. Förvaltningsrätten höll den 7 november 2017 en muntlig förhandling i målet och domen meddelades den 28 november 2017. I domen avlog förvaltningsrätten myndighetsnämndens ansökan och förordnade att domen skulle gälla först när den hade vunnit laga kraft.

JO beslutade att utreda domstolens handläggning av målet i ett särskilt ärende.

### Utredning

Förvaltningsrätten uppmanades att lämna upplysningar om och yttra sig över handläggningen av målet. Yttrandet skulle särskilt belysa innebörden av beslutet att ”domen gäller först när den har vunnit laga kraft” samt de rättsliga förutsättningarna för ett sådant beslut, bl.a. utifrån 6, 9 och 40 §§ LVU.

Förvaltningsrätten (lagmannen AA) lämnade in ett remissvar tillsammans med ett underyttrande från rådmannen BB.

AA yttrade bl.a. följande:

Ifrågavarande dom skulle utan särskilt förordnande ha gällt när den vunnit laga kraft. I 40 § tredje stycket LVU ges rätten en fakultativ möjlighet att förordna om att andra beslut som rätten har meddelat ska gälla omedelbart. När ansökan om vård framställd i underrätt, såsom i detta fall, avslås, saknas dock skäl att förordna om omedelbar verkställighet. Att förordna om att domen ska gälla först när den vunnit laga kraft är en överlappsgärning, eftersom det följer av lag.

När rätten avgör frågan om vård upphör, enligt 9 § första stycket 2 LVU, det omedelbara omhändertagandet. Den tidpunkt som avses är när domen ges, antingen genom att avkunnas eller genom att meddelas genom att hållas tillgänglig på rättens kansli. Jag ser ingen laglig möjlighet, varken med stöd av LVU eller med stöd av annan lag, att förlänga det omedelbara omhändertagandet.

Min slutsats blir att förordnandet om laga kraft i domen saknar rättsverkningar.

Kammarrätten i Sundsvall har den 23 mars dömt i målet, varvid den unga kom att beredas vård enligt 1 och 2 §§ LVU; därvid förordnade kammarrätten att domen skulle gälla omedelbart. Av domen framgår inte att den unga varit omhändertagen före domen.

Min bedömning är att förvaltningsrättens förordnande, av skäl som nämnts ovan, varit missvisande. Någon olägenhet torde dock inte ha uppkommit till följd av förordnandet.

Jag finner skäl att något beröra vad som anförts om arbetsbelastningen. Det måste medges att risk för slarv ökar med arbetsbelastningen, något som ibland kan få synnerligen allvarliga konsekvenser. Den fråga som JO vill ha belyst har dock mindre karaktär av slarv, fastmera är det fråga om ett aktivt beslut. Det förekom under hösten diskussioner mellan BB och mig om målen fördelades rättvist. Jag kontrollerade med vårt målhanteringssystem, och enligt min uppfattning fanns inga beaktansvärda avvikelser, vare sig i ett kort eller i ett långt perspektiv. Jag vidtog därför ingen åtgärd. Vid denna domstol råder en mycket god anda bland domarna, när det gäller att avlasta varandra.

Låt mig tillägga följande.

LVU-mål ska avgöras skyndsamt, och olika frister anges i lagen. Denna snabba hantering kan ibland medföra att utredningen inte alltid är så fullständig som den borde vara. Rätten kan ibland inse att ett kompletterande underlag möjligen kan medföra annan utgång och rätten kan även bedöma den risk som kan uppstå, när ett omhändertagande upphör att gälla till följd av innehållet i 9 § första stycket 2 LVU.

Dessa intresseavvägningar synes Högsta förvaltningsdomstolen ha beaktat i sitt avgörande 2014 ref. 46, när domstolen uttalade att kammarrätten borde ha avstått från att förordna att en dom, varigenom socialnämndens i förvaltningsrätten bifallna ansökan om vård upphävdes, skulle gälla omedelbart. Kammarrätten i Stockholm har, i en dom meddelad den 22 juni 2016 i mål 2797-16, följt HFD:s [*Högsta förvaltningsdomstolen, JO:s anm.*] avgörande och för säkerhets skull förordnat att upphävandet av vården inte skulle gälla förrän domen vunnit laga kraft.

Utgångspunkten måste givetvis vara att olika former av tvångsbeslut bör följa utgången i saken. Detta gäller utan undantag vid exempelvis frihetsberövanden i brottmål. Såsom HFD anför i sitt avgörande 2011 ref. 5, är emellertid LVU en skyddslag för barn och unga, och vård enligt lagen kan inte – trots att den utgör tvångsåtgärd – jämföras med frihetsberövande av vuxna eller tvångsmedel i brottmål.

Ett avlägset parallellt avsteg från principen att utgången i saken ska vara avgörande utgör den ändring som den 1 juli 2016 infördes i 27 kap. 8 § sista stycket rättegångsbalken angående beslag. Bestämmelsen innebär en presumption för att bevisbeslag, oavsett utgången i målet, ska bestå till lagkraftvunnen dom. Om den tilltalade fälls till ansvar för brottet men rätten

samtidigt ogillar ett yrkande om till exempel förverkande, och beslaget syftar till att säkra både utredningen och förverkandet, ska beslaget alltså normalt bestå.

Situationen skiljer sig åt vid förvaltningsrätt och i kammarrätt. Om kammarrätten upphäver en ansökan om vård, som bifallits vid förvaltningsrätten, har vård av den unge inletts och pågått en tid. Vård har dock inletts även i de fall förvaltningsrätten fastställt ett omedelbart omhändertagande, även om vårdinnehållet varit mindre omfattande. På samma sätt som i kammarrätten föreligger risk för att en inledd vårdinsats avbryts till men för den unge; omtanken om den unges bästa genomsyrar denna lagstiftning.

Fråga uppkommer därför om detta ärende ger anledning till att väcka fråga om en författningsändring.

En förutsättning för omedelbart omhändertagande är att det är sannolikt att den unge behöver beredas vård enligt LVU, 6 § första stycket 1 LVU. Sista stycket i samma lagrum gör det möjligt även för kammarrätten att besluta om att den unge ska vara omhändertagen till dess kammarrätten prövat målet, i fall när omhändertagandet annars hade förfallit enligt 9 §. Samma grunder gäller som för motsvarande beslut av socialnämnden. Domstolen ska således finna det sannolikt att nämndens ansökan om vård enligt LVU kommer att bifallas. Det ska vidare föreligga ett omedelbart behov av att den unge ska tas om hand eller, vid överklagande, av att det inte uppstår onödiga avbrott i omhändertagandet till skada för den unge.

Såsom jag uppfattar 9 § första stycket 2 LVU kan det, trots nyssnämnd möjlighet för kammarrätten att förordna, uppstå en lucka mellan förvaltningsrättens dom och ett nytt omhändertagandebeslut.

Även om det sålunda inte är utrett att den unge behöver beredas vård, kan det efter förhandlingen bedömas alljämt föreligga sannolika skäl för ändring.

Måhända kunde därför andra punkten i 9 § första stycket LVU ges följande lydelse.

*2. när rätten avgör frågan om vård. Föreligger synnerliga skäl får rätten förordna att omhändertagandet ska bestå, dock längst till dess domen vinner laga kraft.*

Detta bör givetvis kompletteras med en bestämmelse som ålägger överrätt att vid ett överklagande genast pröva om ett sådant förordnande ska bestå. Beslutet ska vidare kunna överklagas i de fall talan mot domen inte förs.

BB yttrade följande:

### **Ställningstagandet**

I dom den 28 november 2017, mål nr ... avslog förvaltningsrätten socialnämndens ansökan om beredande av vård enligt 1 och 2 §§ LVU. Samtidigt beslutades att domen gäller först när den vunnit laga kraft. Det var ett medvetet ställningstagande om barnets bästa och i syftet att vara förtydligande inför socialnämnden och övriga parter togs beslutet in i avgörandet genom att förordna följande: "Förvaltningsrätten beslutar att domen gäller först när den vunnit laga kraft."

### **Rättsliga förutsättningar**

Socialnämnden hade fattat ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU och förvaltningsrätten fastställde det underställda beslutet då det bedömdes sannolikt att barnet behövde beredas vård. Såsom framgår av 9 § p 2 upphör ett *omedelbart omhändertagande* när rätten avgör frågan om vård, dvs. när socialnämndens ansökan om vård prövats av förvaltningsrätten, enligt min tolkning dag för dom. Av 40 § följer att rättens beslut om *beredande* eller om *upphörande av vård* gäller först sedan det vunnit laga

kraft, om inte rätten förordnar något annat. Rätten får alltså förordna att beslut ska gälla omedelbart. I förarbetena (prop. 1989/90:28 s. 125) anges att bestämmelsen i paragrafens tredje stycke bl.a. är tänkt för fall då den unge är omedelbart omhändertagen eftersom vårdkedjan bryts.

Socialnämnden yrkar normalt i ansökan om beredande av vård eller vid den muntliga förhandlingen att rätten bör förordna att vården ska gälla omedelbart och vid ett bifall förordnar rätten då naturligt om detta, framförallt om det redan finns ett beslut om omedelbart omhändertagande. Om detta yrkande förbises av nämnden (vilket händer) och i övriga fall, t.ex. vid direktansökan eller begäran om upphörande bör rätten, enligt min mening, ta upp frågan om verkställighet under förhandlingen.

HFD (2011 ref 5) hänvisar till uttalanden i förarbeten dock gällande 6 § 3 st LVU, att bestämmelsen syftar till *"att ge den beslutande domstolen möjlighet att i varje situation besluta om de åtgärder som anse lämpligast till barnens bästa."* (SoU 1979/80:44 s. 102). HFD menar att av detta uttalande framgår att sådana åtgärder främst bör övervägas då det är påkallat för att undvika avbrott i pågående vård eller andra skadliga flyttningar av barn eller i besvärssituationer, att det inte uppstår onödiga avbrott i omhändertagandet.

Undertecknad fattade beslutet om verkställighet mot bakgrund av 1 § 5 st LVU; *"Vid beslut enligt denna lag ska vad som är bäst för den unge vara avgörande"*, dvs. Sveriges förpliktelse att följa barnkonventionen. Vidare fann jag stöd i HFD 2014 ref 46 och resonemanget i HFD 2011 ref 5 samt vid en jämförelse med Kammarrättens i Stockholm dom den 22 juni 2016, mål nr 2797-16 (vari ett förordnande om laga kraft togs in i avgörandet).

Vidare anges i 10 § LVU att vården anses påbörjad när den unge på grund av ett beslut om omedelbart omhändertagande eller om vård har placerats utanför sitt hem. Min reflektion är att med de tidsramar som föreskrivs, har tvångsvården i de flesta fall pågått i minst två månader. Föregås beslut om tvångsvård av frivillig placering, kan vården ha pågått mycket längre.

Vi bedömde att det bästa för barnet (och modern) var att inte vårdkedjan bröts, för det fall kammarrätten skulle göra en annan bedömning vid ett överklagande.

I efterhand kan konstateras att kammarrätten ändrade förvaltningsrättens dom och beslutade att bereda barnet vård (med skiljaktig mening). Maman överklagade domen, men HFD meddelade inte prövningstillstånd.

### **Bakgrunden till mitt ställningstagande**

För att förklara handläggningen i målet nödgas jag gå in i bedömningen i sak:

När rätten efter lång överläggning enhälligt kommit fram till att socialnämndens utredning var för svag och med hänsyn till vad som framkom under förhandlingen, gav det inte tillräckligt stöd för att barnet utsatts för psykisk misshandel och någon påtaglig, konkret risk för skada av barnet ansågs inte föreligga varför rätten avslog ansökan och då kvarstod frågan om verkställigheten.

Bristfälligheten i den skriftliga utredningen bestod bl.a. av att nämnden enbart stödde sig på moderns ord, medan moderns muntliga utsaga under förhandlingen var mycket ambivalent, samtidigt som fadern för första gången fick framföra sin berättelse. Den enda händelse i Sverige, enligt rättsens mening, som socialnämnden byggde sin bevisning på i utredningen gav mannen en förklaring till och den motsades i väsentliga delar inte heller av kvinnan. Detta innebar att barnet inte kunde ha bevitnat den händelse som påstods i utredningen. Något våld mot kvinnan hade överhuvudtaget inte förekommit vid det tillfället. Rättens bedömning var att det var fråga om två unga tonåringar (kusiner), som tvingades till giftermål, det var



ömsesidigt bråk under tiden i hemlandet och vad gäller eventuellt våld i Sverige och om detta hade bevitnats av barnet, så var utredningen svag.

Frågor med inslag av hederskultur och andra länders seder som vi nu ställs inför i domstolarna är mycket komplicerade. Det är oftast svåra bevislägen. I detta fall var det kvinnans familj och fader som var högre stående och mannen hade därför en lägre ställning med familjens uppdrag att skydda kvinnan. Rätten fick den uppfattningen att när paret kom till Sverige, långt från sin familj, såg kvinnan sin chans att begära skilsmässa, mannen var beredd att motvilligt gå med på det. Med hänsyn till såväl sökandepartens som kvinnans processföring vid förhandlingen var rätten dock övertygad om att socialnämnden med sitt ombud skulle komma att överklaga vårt avslag och då, eventuellt, förbättra sin utredning. Det går aldrig att utesluta att överrätten gör en annan bedömning. Jag som ordförande fick delegation av övriga rättsens ledamöter att fundera på om verkställigheten borde/kunde invänta laga kraft. Allt utifrån vad som ansågs vara bäst för barnet och att inte bryta vårdkedjan. Under LVU-placeringen hade kvinnan fått vägledning i sin föräldraförmåga och lärt sig vad som var hälsosamt för barnet samt vad som gäller i Sverige. För mor och barn var placeringen helt enkelt gynnsam. Vid ett avslag på ansökan om vård upphör det omedelbara beslutet enligt lag (9 § p 2 LVU) och det skulle innebära att kvinnan och barnet direkt skulle placeras på ett helt nytt boende av Migrationsverket, eftersom makarna låg i skilsmässa.

Ett barn som utsätts för att se en förälder bruka våld mot den andre föräldern är givetvis mycket allvarligt, därtill kommer komplexiteten i hedersproblematiken. Skulle det då vara på det sättet att socialnämnden skärper till sin utredning i ett överklagande och kammarrätten bedömer att LVU-vård är nödvändig så vore det mycket olyckligt om vårdkedjan för barnet dessförinnan skulle avbrytas under tiden. Barn och mor var placerade skilda åt från mannen nästan ett år, genom tvångsvård i två månader. När vi arbetat oss igenom domskrivningen kvarstod beslutet om verkställigheten. Jag efterfrågade synpunkter bland kollegor och det var i vart fall ingen som bedömde att det var fel att invänta domens laga kraft och då förordna om detta särskilt.

Mot bakgrund av vad som ovan anförs och med stöd av ovan nämnda domar tog jag beslutet att domen ska gälla först när den vunnit laga kraft. I detta fall vinner ju domen laga kraft enligt huvudregeln *utan* att förordna om detta särskilt, men för mig framstod det då som viktigt att tydliggöra inför socialnämnden och övriga parter att *i avgörandet* ange att domen inte gäller förrän domen har fått laga kraft (jmf KST 2016-06-22, mål nr 2797-16).

Så här i efterhand kan jag finna att jag i skälen också borde ha utvecklat denna bedömning, istället för att enbart hänvisa till bristande utredning. Vidare borde skälen ha innehållit ett resonemang om att förvaltningsrättens avslag av ansökan (prövning av vård) i lagens mening också innebär att det omedelbara omhändertagandet upphör. Och visst, det rätta kanske hade varit att lämna till sökandeparten och överrätten att fatta ett interimistiskt beslut om vård i frågan. Ett avslag på en ansökan innebär inte annat än ett avslag om vård. Jag kan dock tycka att lagstiftningen med det senare ikraftträdandet av 1 § 5 st LVU och tolkningen av HFD:s domar (med sina allmänna uttalanden) står i viss konflikt jämfört med 9 § p 2, just när det gäller att förvaltningsrätten som första instans ska pröva ansökan om vård och samtidigt beakta att vårdkedjan inte bör brytas för barnets bästa. Tolkningen är i vart fall inte klar enligt min mening.

Jag vill avslutningsvis nämna att jag under hösten hade fått ökad måltilldelning på förturnsmålen, från 50 % till 100 % inlottning. Jag hade 11 stycken LVU/LVM [*lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, JO:s anm.*] under parallell handläggning under oktober–december, det var ett oerhört tryck på förturnsmålen. Arbetsbelastningen var större än någonsin

och då är man helt enkelt tvungen att fatta snabba beslut. Lagstiftningen i förtursmålen med tidskraven styr vår snabba handläggning och tyvärr hinner man inte alltid lägga den energi på domskrivning som vore önskvärt.

I ett beslut den 16 maj 2019 anförde *JO Lars Lindström* följande:

### **Rättslig reglering m.m.**

En socialnämnd får besluta att den som är under 20 år omedelbart ska omhändertas, om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU och rättens beslut om 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 hindras (6 § första stycket LVU).

Ett omedelbart omhändertagande upphör när rätten avgör frågan om vård (9 § första stycket 2 LVU). Om det inte längre finns skäl för ett omhändertagande, ska socialnämnden besluta att detta genast ska upphöra. Ett sådant beslut får meddelas också av den rätt som prövar frågan om vård med stöd av lagen (9 § tredje stycket LVU).

Beslut om omedelbart omhändertagande, om förebyggande insatser eller om tillfälligt flyttningsförbud gäller omedelbart. Andra beslut av socialnämnden enligt LVU gäller omedelbart, om nämnden inte förordnar något annat. Rätten får förordna att andra beslut som rätten har meddelat ska gälla omedelbart (40 § LVU).

Den domstol som ska pröva ett överklagande får besluta att det överklagade beslutet, om det annars skulle gälla omedelbart, tills vidare inte ska gälla och även i övrigt besluta om saken (28 § förvaltningsprocesslagen [1971:291], FPL).

Högsta förvaltningsdomstolen har i de refererade avgörandena HFD 2011 ref. 5, HFD 2011 ref. 50, HFD 2014 ref. 46 samt HFD 2016 ref. 12 uttalat hur kammarrätten bör resonera i fråga om verkställigheten i mål enligt LVU.

### **Bedömning**

I domen avslag förvaltningsrätten ansökan om vård. Direkt av lag (9 § första stycket 2 LVU) följer att det omedelbara omhändertagandet upphörde i och med domen. JO har i remissen till förvaltningsrätten särskilt frågat om innebörden av förvaltningsrättens förordnande om att domen skulle gälla först när den vunnit laga kraft. Frågan ställdes eftersom det bedömdes vara svårt att förstå innebörden av ett förordnande om att ett avslag på en ansökan om vård skulle gälla först när avslagsbeslutet hade vunnit laga kraft.

Som jag förstår BB:s svar på JO:s remiss tycks syftet med förordnandet ha varit att barnet skulle förbli omhändertaget – eller vårdas interimistiskt – till dess att domen hade vunnit laga kraft eller kammarrätten hade tagit ställning till frågan om vård. Det framgår emellertid inte av hennes dom. Det finns heller inte några lagliga möjligheter att förordna på det sättet. Förordnandet innebar en risk för att parterna skulle missuppfatta domslutet och att det omedelbara omhändertagandet felaktigt skulle komma att bestå.

BB förtjänar allvarlig kritik för det sätt på vilket hon utformade domen.

Ärendet avslutas.

## I ett mål enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga lät en rådmän de omedelbara omhändertagandena bestå utan stöd i lagen

(Dnr 2744-2018)

**Beslutet i korthet:** En socialnämnd beslutade att omedelbart omhänderta fyra barn med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. Förvaltningsrätten i Karlstad fastställde socialnämndens beslut. Socialnämnden ansökte därefter om att barnen skulle beredas vård enligt samma lag. Förvaltningsrätten beslutade att avslå ansökningarna om vård men uttalade i domskälen att det inte fanns skäl att upphäva de omedelbara omhändertagandena. En av vårdnadshavarna överklagade förvaltningsrättens dom, men kammarrätten avvisade överklagandet. Kammarrätten fann att domen inte gick honom emot och anförde i sitt beslut bl.a. att de omedelbara omhändertagandena upphörde i samband med förvaltningsrättens avgörande.

Rättens ordförande får allvarlig kritik för det sätt på vilket han utformade domskälen.

### Bakgrund och initiativ

Arbetsmarknads- och socialnämnden i Karlstads kommun beslutade att omedelbart omhänderta fyra barn med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Besluten underställdes Förvaltningsrätten i Karlstad som beslutade att fastställa de omedelbara omhändertagandena. Socialnämnden ansökte därefter om att barnen skulle beredas vård enligt 1 och 2 §§ LVU. Förvaltningsrätten höll den 22 februari 2018 muntlig förhandling i målet, och domen meddelades den 8 mars 2018. Genom avgörandet beslutade domstolen att avslå socialnämndens ansökningar. I domskälen uttalade rätten bl.a. följande:

Då det är möjligt att överklaga domen och det inte framkommit att det är nödvändigt med hänsyn till barnens bästa på så sätt att domens laga kraft inte kan inväntas finner inte förvaltningsrätten skäl att nu upphäva det omedelbara omhändertagandet.

En av vårdnadshavarna överklagade förvaltningsrättens dom till Kammarrätten i Göteborg som beslutade att avvisa överklagandet eftersom domen inte gått honom emot. Kammarrätten uttalade i skälen bl.a. att ett omedelbart omhändertagande upphör när rätten avgör frågan om vård och att det som förvaltningsrätten har uppgett om de omedelbara omhändertagandena i domskälen därför är utan verkan. Efter kammarrättens avgörande överklagade socialnämnden förvaltningsrättens avgörande, varpå kammarrätten beslutade att omedelbart omhänderta barnen med stöd av 6 § LVU.

JO beslutade att utreda förvaltningsrättens handläggning av målet i ett särskilt ärende.

## Utredning

Förvaltningsrätten uppmanades att lämna upplysningar om och yttra sig över handläggningen av målet. Yttrandet skulle särskilt belysa hur det som förvaltningsrätten angav i domen enligt citatet ovan förhöll sig till den rättsliga regleringen, bl.a. 6, 9 och 40 §§ LVU.

Förvaltningsrätten (lagmannen AA) lämnade in ett remissvar tillsammans med ett underyttrande från rådmannen BB.

AA yttrade bl.a. följande:

Jag delar BB:s bedömning att domskälen i nu aktuell del utformats på ett oriktigt sätt. Som framgår av 9 § första stycket punkten 2 LVU upphör ett omedelbart omhändertagande när rätten avgör frågan om vård. Förvaltningsrätten har alltså när domen meddelades avgjort frågan om vård i den bemärkelse som avses i denna bestämmelse och det omedelbara omhändertagandet av barnen har i och med det upphört. Detta oberoende av om förvaltningsrätten med stöd av 40 § LVU förordnat att avgörandet gäller omedelbart eller inte. Uttalandet om att det inte finns skäl att upphäva det omedelbara omhändertagandet är därför inte i överensstämmelse med regleringen i LVU och därmed utan verkan.

Förvaltningsrättens oriktiga uttalande om det omedelbara omhändertagandets fortsatta bestånd är givetvis djupt beklagligt. Det är också de olägenheter som uttalandet kan ha medfört för parterna i målet.

Jag överlämnar åt JO att bedöma om BB förtjänar kritik för domens utformning i denna del.

BB yttrade bl.a. följande:

Inledningsvis kan konstateras att den tekniska utformningen av domen, liksom normalt är fallet, föll på mig som rådmän. Det innebär att nämndemännen, som har att förlita sig på de lagfarna domarnas juridiska och yrkesmässiga kompetens, inte kan lastas för några brister i domens utformning.

När det gäller den aktuella frågan, nämligen att det i domskälen fastställdes att det omedelbara omhändertagandet skulle fortsätta gälla får jag anföra följande. Utformningen av domen kom sig av en tankelapsus. Det borde inte ha funnits utrymme för detta, men jag fastnade i ett felaktigt resonemang avseende HFD:s [*Högsta förvaltningsdomstolen, JO:s anm.*] praxis i den delen utan att beakta vilken vårdform som är aktuell hos förvaltningsrätten i mål som det aktuella respektive i mål hos kammarrätten. Principiellt gjorde jag bedömningen att grunden för HFD:s praxis på området, nämligen att vårdkedjan inte bör brytas, är tillämplig även i mål som det aktuella. Jag ska inte fördjupa mig i hur jag kunde fastna i den tankegången utan får djupt beklaga de problem det har inneburit för de inblandade parterna.

I ett beslut den 16 maj 2019 anförde *JO Lars Lindström* följande:

## Rättslig reglering m.m.

En socialnämnd får besluta att den som är under 20 år omedelbart ska omhändertas, om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU och rättsens beslut om vård inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt kan försvåras eller vidare åtgärder hindras (6 § första stycket LVU).

Ett omedelbart omhändertagande upphör när rätten avgör frågan om vård (9 § första stycket 2 LVU). Om det inte längre finns skäl för ett omhänder-

tagande, ska socialnämnden besluta att detta genast ska upphöra. Ett sådant beslut får meddelas också av den rätt som prövar frågan om vård med stöd av lagen (9 § tredje stycket LVU).

Beslut om omedelbart omhändertagande, om förebyggande insatser eller om tillfälligt flyttningsförbud gäller omedelbart. Andra beslut av socialnämnden enligt LVU gäller omedelbart, om nämnden inte förordnar något annat. Rätten får förordna att andra beslut som rätten har meddelat ska gälla omedelbart (40 § LVU).

### Bedömning

Av utredningen framgår att förvaltningsrätten beslutade att avslå ansökningarna om beredande av vård enligt LVU. I domskälen uttalade emellertid domstolen att de omedelbara omhändertagandena skulle bestå.

Det följer av lag att ett omedelbart omhändertagande enligt LVU upphör att gälla när domstolen avgör frågan om beredande av vård enligt samma lag. Det är inte möjligt att förlänga ett omedelbart omhändertagande efter det att frågan om vård har avgjorts. Förvaltningsrättens uttalande innebar en risk för att barnen skulle vara fortsatt omhändertagna utan stöd i lag.

BB förtjänar allvarlig kritik för det sätt på vilket han utformade domskälen. Ärendet avslutas.

### Långsam handläggning av ett mål om sjukersättning

(Dnr 5639-2018)

**Beslutet i korthet:** Ett mål om sjukersättning inleddes vid förvaltningsrätten den 31 mars 2017. Målet var färdigberett den 11 maj samma år men avgjordes inte förrän den 4 september 2018, dvs. drygt ett år och fem månader efter det att målet kom in till domstolen. Förvaltningsrätten får kritik för den långa handläggningstiden.

JO kritiserar i dag även domstolen för långsam handläggning av ett mål om livränta (JO:s ärende med dnr 7755-2018) och ett mål om uppehållstillstånd enligt utlänningslagen (2005:716) (JO:s ärende med dnr 134-2019). I det senare ärendet gör JO också generella uttalanden om förvaltningsrättens handläggningstider i migrationsmål.

Ett exemplar av beslutet lämnas över till Domstolsverket och Regeringskansliet, Justitiedepartementet, för kännedom.

### Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 8 augusti 2018 klagade AA på bl.a. Förvaltningsrätten i Göteborg för långsam handläggning av ett mål om sjukersättning. Han uppgav att handläggningen hade pågått under två års tid.

## Utredning

JO begärde in ett dagboksblad i förvaltningsrättens mål 3779-17. Av det framgick att överklagandet av Försäkringskassans beslut registrerades hos förvaltningsrätten den 31 mars 2017, att handläggningen därefter pågick till den 24 oktober 2017 och att förvaltningsrätten sedan dess inte hade vidtagit någon åtgärd i målet.

I en remiss den 27 augusti 2018 uppmanades förvaltningsrätten att lämna upplysningar om handläggningen och handläggningstiden för målet.

Förvaltningsrätten (lagmannen BB) lämnade den 26 oktober 2018 följande remissvar:

När det gäller omständigheterna kring själva handläggningen av förvaltningsrättens mål 3779-17 får jag hänvisa till chefsrådmannen CC:s, rådmannen DD:s och tf. rådmannen EE:s yttranden [*följer nedan, JO:s anm.*].

Jag kan inte annat än beklaga att handläggningen hos förvaltningsrätten tagit så lång tid. Jag kan dock konstatera att målet numera är avgjort.

En starkt bidragande orsak till att det tagit så lång tid att avgöra det aktuella målet är den exceptionellt stora inströmningen av migrationsmål till domstolen under senare år. Det kan i sammanhanget framhållas att Förvaltningsrätten i Göteborg är den domstol som haft den största ökningen av asylmål. År 2017 kom det till domstolen in fem gånger fler asylmål än 2015 och dubbel så många som 2016. Första halvåret 2018 har domstolen fått in nästan 50 procent fler asylmål än första halvåret 2017. Även om domstolen kraftigt har ökat antalet anställda under de senaste två åren har domstolen behövt prioritera asylmålen framför vissa andra måltyper, vilket lett till att det dröjt orimligt länge till dess vissa mål kunnat bli avgjorda.

Domstolen har vidtagit kraftfulla åtgärder för att komma till rätta med de allt för långa omloppstiderna för vissa måltyper. Som exempel kan nämnas att på den avdelning där det aktuella målet har handlagts har den nuvarande avdelningschefen inlett ett systematiskt arbete med att förbättra omloppstiderna och också påbörjat ett särskilt projekt för att avgöra de äldsta socialförsäkringsmålen. Med hänsyn till dessa åtgärder och det förhållandet att inströmningen av asylmål nu bedöms avta är min förhoppning att omloppstiderna generellt sett ska minska.

CC uppgav följande:

### Målets handläggning

Vad gäller målets handläggning vid förvaltningsrätten hänvisas till yttrande från DD och EE [*följer nedan, JO:s anm.*].

### Ansvarig domare

Jag tillträdde min befattning den 1 september 2017 och har som avdelningschef varit ansvarig domare för målet från denna tid.

### Målets handläggningstid

Handläggningstiden i den här typen av mål är numera vanligtvis 12–16 månader vid Förvaltningsrätten i Göteborg. Av RF 2:11 framgår att en rättegång ska genomföras inom skälig tid. Det nu aktuella målet kom in till förvaltningsrätten för 17 månader sedan. Det har således tagit längre tid att handlägga än det genomsnittliga målet av denna typ vid domstolen. Detta beror på inget sätt på klaganden.

Vid avdelning 2 på förvaltningsrätten finns idag drygt 2 700 icke-avgjorda mål (exkl. migrationsmål). Av dessa är över 330 stycken äldre än 15

månader, det vill säga i samma ålderskategori som nu aktuellt mål. På grund av det mycket kraftiga inflödet av migrationsmål på förvaltningsrätten, en historiskt sett helt exceptionell situation (under årets fyra första månader kom det in 98 procent fler migrationsmål än under motsvarande period 2016), i kombination med den prioritering av dessa mål som gjorts vid domstolen, har andra måltyper måst stå tillbaka. En av de måltyper som typiskt sett fått stå tillbaka är socialförsäkringsmål. Samtidigt har inflödet av socialförsäkringsmål, särskilt sjukpenningmål, ökat mycket kraftigt (under augusti månad 2018 kom det in 90 procent fler sjukpenningmål än under motsvarande period 2017).

### Min bedömning

Inget har framkommit som skulle tyda på att det aktuella målet särbehandlats, varken positivt eller negativt. Det har handlagts så snabbt det varit möjligt, utifrån det inflöde av mål som varit, de prioriteringar som gäller och den personal som varit tillgänglig. Sammanfattningsvis är handläggningstiden ur klagandens synvinkel oacceptabelt lång, men den måste ses i ljuset av den exceptionella situation som förvaltningsrätten befinner sig i på grund av faktorer helt utom domstolens kontroll.

En serie olika åtgärder har sedan en tid tillbaka vidtagits för att minska de långa handläggningstiderna, både i form av en särskild grupp som uteslutande ska arbeta med socialförsäkringsmål, men också i form av hjälp från en annan avdelning med att hantera en del mål. Målsättningen med dessa åtgärder är att minska handläggningstiden av bl.a. nu aktuell måltyp.

DD och EE uppgav följande:

Målet kom in till förvaltningsrätten den 31 mars 2017 och lottades på avdelning 2. Efter viss skriftväxling bedömdes målet som klart för avgörande den 11 maj 2017. Ytterligare handlingar kom in från klaganden den 24 oktober 2017, men målet bedömdes vara fortsatt klart för avgörande. I april 2018 genomfördes en omorganisation på avdelningen varvid fyra arbetslag, s.k. rådslag, tillskapades. I rådslagen ansvarar domarna (två stycken) för mål under beredning, medan chefsrådmannen har ansvaret för mål som är klara för avgörande.

Målet lottades den 8 april 2018 på rådslag 4, som vi ingår i som domare. Målet gavs den 22 maj 2018 till en av notarierna i rådslaget, för uppsättning. På grund av arbetsbördan, kraven på att prioritera måltyper av förturskaraktär, migrationsmål och biståndsmål, hann notarien inte sätta upp något förslag till avgörande. Eftersom vi insåg att notarien inte skulle hinna med målet inom den närmaste framtiden, lottades målet bort från notarien den 23 augusti 2018. Syftet var att försöka omfördela det till någon inom rådslaget som skulle kunna sätta upp ett förslag till avgörande snabbare än notarien. Tyvärr har detta hittills inte varit möjligt.

AA fick möjlighet att kommentera remissvaret.

Inför JO:s beslut i ärendet begärdes ett nytt dagboksblad in från förvaltningsrätten. Av det framgick att domen i målet meddelades den 4 september 2018 och att domen inte hade överklagats. I domen avslög förvaltningsrätten AA:s överklagande.

I ett beslut den 5 juni 2019 anförde *JO Lars Lindström* följande:

### Bedömning

I 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen finns ett uttryckligt krav på att en rättegång ska genomföras inom skäligen tid. Av 17 § förordningen (1996:382)

med förvaltningsrättsinstruktion framgår att ett mål vid en förvaltningsrätt ska avgöras så snart det kan ske. Det innebär att ett mål som är klart för avgörande inte får bli liggande under någon längre tid.

Målet inleddes vid förvaltningsrätten den 31 mars 2017 och bedömdes vara klart för avgörande redan den 11 maj 2017 men avgjordes först drygt ett år och fem månader efter det att målet kom in till domstolen, den 4 september 2018. Förvaltningsrätten har förklarat den långa handläggningstiden främst med att migrationsmål har prioriterats framför t.ex. mål om sjukersättning eller andra typer av socialförsäkringsmål. Samtidigt har förvaltningsrätten uppgett att även den senare målkategorin har ökat kraftigt.

Den 8 oktober 2018 riktade jag kritik mot förvaltningsrätten för långsam handläggning av ett mål om en arbetsskada (JO:s ärende med dnr 4136-2018). Det målet inleddes vid domstolen den 25 januari 2017 och var klart för avgörande den 22 februari 2017, men domen meddelades först den 15 augusti 2018, dvs. nästan ett år och sex månader efter det att målet kom in till domstolen. Som en förklaring till den långa handläggningstiden i det målet hänvisade domstolen till den stora inströmningen av migrationsmål och angav att detta hade fördröjt handläggningstiden för många andra mål. I mitt beslut uttalade jag att jag hade förståelse för att domstolen hade en ansträngd arbetssituation till följd av de många migrationsmålen men att den långa handläggningstiden ändå inte var acceptabel.

AA:s mål handlades lika långsamt som arbetsskademålet, och förvaltningsrätten har åberopat samma skäl för sin långsamhet. Jag delar förvaltningsrättens bedömning att AA:s mål fördröjts orimligt länge. Förvaltningsrätten förtjänar kritik för den långsamma handläggningen.

Jag riktar i dag även kritik mot förvaltningsrätten för långsam handläggning av ett mål om livränta (JO:s ärende med dnr 7755-2018). Det målet inleddes vid domstolen den 10 juli 2017 och var klart för avgörande den 2 oktober 2017 men avgjordes inte förrän den 10 januari 2019, dvs. ett år och sex månader efter det att målet kom in till domstolen. Domstolen lämnade i det ärendet ett i stort sett likalydande remissvar som i AA:s ärende.

Av de båda remissvaren framgår att AA:s mål och livräntemålet har handlagts av två olika avdelningar på domstolen, avdelningarna 2 och 3. Avdelningarna befinner sig i samma bekymmersamma läge när det gäller handläggningstiderna för bl.a. socialförsäkringsmålen. Jag ser med oro på att de målen alltså tar 12–16 månader att avgöra enligt den information som finns på domstolens webbsida i dag och att de alltså ligger på samma nivå som när domstolen gav in sina remissvar till JO i oktober 2018 respektive januari 2019.

Förvaltningsrätten har i sitt remissvar redogjort för en del organisatoriska åtgärder som domstolen vidtagit på den avdelning som ansvarade för AA:s mål för att minska omloppstiderna för målen (avdelning 2). Domstolschefen hoppades därför i oktober 2018 att handläggningstiderna skulle minska. Det har de alltså inte gjort enligt informationen på domstolens webbsida. Jag ser naturligtvis positivt på att domstolen vidtar åtgärder för att komma till rätta med handläggningstiderna för bl.a. socialförsäkringsmålen men konstaterar att de inte minskar i någon nämnvärd omfattning.



Handläggningstiderna är alltså fortfarande oacceptabelt långa för socialförsäkringsmålen. Utgången i ett sådant mål har ofta stor ekonomisk betydelse för klaganden som i många fall befinner sig i en utsatt situation. Det måste ses som ett stort misslyckande att AA – och uppenbarligen många andra – måste vänta i mer än ett år innan deras överklaganden prövas.

I dag riktar jag även kritik mot förvaltningsrätten för långsam handläggning av ett mål om uppehållstillstånd enligt utlänningslagen (2005:716) (JO:s ärende med dnr 134-2019). I det ärendet gör jag också generella uttalanden om förvaltningsrättens handläggningstider i migrationsmålen.

Jag lämnar över ett exemplar av detta beslut till Domstolsverket och Regeringskansliet, Justitiedepartementet, för kännedom.

Ärendet avslutas.

## Långsam handläggning av ett mål om livränta

(Dnr 7755-2018)

**Beslutet i korthet:** Ett mål om livränta inleddes vid förvaltningsrätten den 10 juli 2017. Målet var färdigberett den 2 oktober 2017 men avgjordes inte förrän den 10 januari 2019, ett år och sex månader efter det att målet kom in till domstolen. Förvaltningsrätten får kritik för den långa handläggningstiden.

JO kritiserar i dag även domstolen för långsam handläggning av ett mål om sjukersättning (JO:s ärende med dnr 5639-2018) och ett mål om uppehållstillstånd enligt utlänningslagen (2005:716) (JO:s ärende med dnr 134-2019). I det senare ärendet gör JO också generella uttalanden om förvaltningsrättens handläggningstider i migrationsmål.

Ett exemplar av beslutet lämnas över till Domstolsverket och Regeringskansliet, Justitiedepartementet, för kännedom.

## Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 19 november 2018 klagade AA på Förvaltningsrätten i Göteborg för långsam handläggning av ett mål om livränta. Han uppgav att målet inleddes den 10 juli 2017 och att domstolen hade flyttat fram tidpunkten för domen med två månader varje gång klaganden hade efterfrågat ett besked. Vid den senaste kontakten hade domstolen sagt 12 månader, men nu uppgick handläggningstiden till 18 månader.

## Utredning

JO begärde in ett dagboksblad i förvaltningsrättens mål 8041-17. Av det framgick att målet inleddes den 10 juli 2017 och att ingen åtgärd hade vidtagits i målet sedan den 2 oktober 2017.

I en remiss den 3 december 2018 uppmanades förvaltningsrätten att lämna upplysningar om handläggningen och handläggningstiden för målet.

Förvaltningsrätten (lagmannen BB) lämnade den 30 januari 2019 följande remissvar:

När det gäller omständigheterna kring själva handläggningen av förvaltningsrättens mål 8041-17 får jag hänvisa till chefsrådmannen CC:s yttrande [*följer nedan, JO:s anm.*].

Jag kan inte annat än beklaga att handläggningen hos förvaltningsrätten tagit så lång tid. Jag kan dock konstatera att målet numera är avgjort.

En starkt bidragande orsak till att det tagit så lång tid att avgöra det aktuella målet är den exceptionellt stora inströmningen av migrationsmål till domstolen under senare år. Det kan i sammanhanget framhållas att Förvaltningsrätten i Göteborg är den domstol som haft den största ökningen av asylmål. Även om domstolen kraftigt har ökat antalet anställda under de senaste två åren har domstolen behövt prioritera asylmålen framför vissa andra måltyper, vilket lett till att det dröjt orimligt länge till dess att vissa mål kunnat bli avgjorda.

Domstolen har vidtagit kraftfulla åtgärder för att komma till rätta med de allt för långa omloppstiderna för vissa måltyper. Som exempel kan nämnas att domstolen inlett ett systematiskt arbete med att förbättra omloppstiderna och också påbörjat ett särskilt projekt för att avgöra de äldsta socialförsäkringsmålen. Med hänsyn till dessa åtgärder och det förhållandet att inströmningen av asylmål nu bedöms avta är min förhoppning att omloppstiderna generellt sett ska minska.

CC uppgav följande:

### **Målets handläggning**

Av diarieföringssystemet Vera framkommer att det aktuella målet kom in till Förvaltningsrätten i Göteborg (nedan förvaltningsrätten) den 7 juli 2017. Efter kommunikering bedömdes det vara klart för avgörande den 2 oktober 2017. Målet avgjordes den 10 januari 2019.

### **Ansvarig domare**

Som avdelningschef och dömande domare har jag varit ansvarig för målet från det kom in till det avgjordes.

### **Målets handläggningstid**

Klaganden har under handläggningens gång upplysts om hur lång tid ett mål i den aktuella typen tar att handlägga. Klaganden har uppgivit att upplysning inhämtats från förvaltningsrätten om handläggningstiden vid flera tillfällen. Vid varje tillfälle har tiden förlängts från förvaltningsrätten[s] sida. Tyvärr har handläggningstiden, under tiden målet legat klart för att avgöras, ökat vilket kan utgöra en förklaring till varför klaganden fått olika besked. På förvaltningsrättens externa hemsida står numera att den genomsnittliga handläggningstiden är 12–16 månader. Det nu aktuella målet kom in till förvaltningsrätten för 18 månader sedan. Det har således tagit längre tid att handlägga än det genomsnittliga målet av denna typ på domstolen. Det beror på intet sätt på klaganden.

Avdelning 3 har i dag drygt 1 800 icke-avgjorda mål (exkl. migrationsmål) Av dessa är drygt 70 mål äldre än 15 månader, det vill säga i samma ålderskategori som nu aktuellt mål. På grund av det mycket kraftiga inflödet av migrationsmål på förvaltningsrätten, en historiskt sett helt exceptionell situation, i kombination med prioritering av dessa mål som gjorts vid förvaltningsrätten, har andra måltyper fått stå tillbaka. En av dessa måltyper som fått stå tillbaka är socialförsäkringsmål.

### Min bedömning

Det finns inget som framkommit som tyder på att det nu aktuella målet har särbehandlats, vare sig positivt eller negativt. Det har handlagts så snabbt som möjligt utifrån inflödet av mål, de prioriteringar som gäller och den personal som varit tillgänglig. Handläggningstiden har varit oacceptabelt lång men måste ses i ljuset av den sällsynta situation som förvaltningsrätten befinner sig i på grund av faktorer helt utom domstolens kontroll.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 5 juni 2019 anförde *JO Lars Lindström* följande:

### Bedömning

I 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen finns ett uttryckligt krav på att en rättegång ska genomföras inom skälig tid. Av 17 § förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion framgår att ett mål vid en förvaltningsrätt ska avgöras så snart det kan ske. Det innebär att ett mål som är klart för avgörande inte får bli liggande under någon längre tid.

Det mål som är aktuellt här inleddes vid förvaltningsrätten den 10 juli 2017 och bedömdes vara klart för avgörande den 2 oktober 2017 men avgjordes först ett år och sex månader efter att det kom in till domstolen, den 10 januari 2019. Förvaltningsrätten har förklarat den långa handläggningstiden främst med att antalet migrationsmål ökat kraftigt vid domstolen och att dessa prioriterats framför andra måltyper, vilket lett till att det dröjt orimligt länge att avgöra de andra målen.

Den 8 oktober 2018 riktade jag kritik mot förvaltningsrätten för långsam handläggning av ett mål om en arbetsskada (JO:s ärende med dnr 4136-2018). Det målet inleddes vid domstolen den 25 januari 2017 och var klart för avgörande den 22 februari 2017, men domen meddelades först den 15 augusti 2018, dvs. nästan ett år och sex månader efter det att målet kom in till domstolen. Som en förklaring till den långa handläggningstiden i det målet hänvisade domstolen till den stora inströmningen av migrationsmål och angav att detta hade fördröjt handläggningstiden för många andra mål. I mitt beslut uttalade jag att jag hade förståelse för att domstolen hade en ansträngd arbetssituation till följd av de många migrationsmålen men att den långa handläggningstiden ändå inte var acceptabel.

AA:s mål handlades lika långsamt som arbetsskademålet, och förvaltningsrätten har åberopat samma skäl för sin långsamhet. Jag delar förvaltningsrättens bedömning att handläggningstiden i AA:s mål fördröjts orimligt länge. Förvaltningsrätten förtjänar kritik för den långsamma handläggningen.

Jag riktar i dag även kritik mot förvaltningsrätten för långsam handläggning av ett mål om sjukersättning (JO:s ärende med dnr 5639-2018). Det målet inleddes vid domstolen den 31 mars 2017 och var klart för avgörande den 11 maj samma år men avgjordes inte förrän den 4 september 2018, dvs. drygt ett år och fem månader efter det att målet kom in till domstolen. Domstolen lämnade i det ärendet ett i stort sett likalydande remissvar som i AA:s ärende.

Av de båda remissvaren framgår att AA:s mål och sjukersättningsmålet har handlagts vid två olika avdelningar på domstolen, avdelning 2 och 3.

Avdelningarna befinner sig i samma bekymmersamma läge när det gäller handläggningstiderna för bl.a. socialförsäkringsmålen. Jag ser med oro på att de målen alltså tar 12–16 månader att avgöra enligt information på domstolens webbsida per i dag och att de alltså alltså ligger på samma nivå som när domstolen gav in sina remissvar till JO i oktober 2018 respektive januari 2019.

Handläggningstiderna är alltså fortfarande oacceptabelt långa för socialförsäkringsmålen vid domstolen. Utgången i ett sådant mål har ofta stor ekonomisk betydelse för klaganden som i många fall befinner sig i en utsatt situation. Det måste ses som ett stort misslyckande att AA – och uppenbarligen många andra – måste vänta i över ett år innan deras överklaganden prövas.

I dag riktar jag även kritik mot förvaltningsrätten för långsam handläggning av ett mål om uppehållstillstånd enligt utlänningslagen (2005:716) (JO:s ärende med dnr 134-2019). I det ärendet gör jag också generella uttalanden om förvaltningsrättens handläggningstider i migrationsmålen.

Jag lämnar över ett exemplar av detta beslut till Domstolsverket och Regeringskansliet, Justitiedepartementet, för kännedom.

Ärendet avslutas.

### Långsam handläggning av ett mål om uppehållstillstånd enligt utlänningslagen; även uttalanden om migrationsdomstolens handläggningstider generellt

(Dnr 134-2019)

**Beslutet i korthet:** Ett mål om bl.a. utvisning kom in till Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen, den 8 november 2017 och avgjordes ett år och tre månader senare. JO anser att det är för lång tid, inte minst eftersom ett mål om utvisning enligt lagen ska handläggas skyndsamt. Domstolen får kritik för den långa handläggningstiden.

I beslutet diskuterar JO också domstolens handläggningstider för migrationsmål generellt. Tillströmningen till domstolen av migrationsmål ökade mycket kraftigt med början 2016, och domstolen har lagt ned ett avsevärt arbete för att komma till rätta med situationen. För närvarande redovisar domstolen att mål om uppehållstillstånd på grund av skydds- eller asylskäl tar 17–21 månader att handlägga och att mål om uppehållstillstånd för besök eller bosättning tar 12–16 månader att handlägga. Dessa tider är enligt JO för långa, betydligt längre än vad som är rimligt och acceptabelt.

Av domstolens remissyttrande till JO framgår att domstolen nu avgör fler migrationsmål än vad som kommer in till domstolen. Det innebär att balansen av migrationsmål minskar, och därmed kommer handläggningstiderna också att minska även om det kan ta lång tid innan de når en normal nivå.

Ytterst är det riksdagen och regeringen som har ansvaret för att domstolarna klarar sina uppgifter och kan uppfylla de krav som ställs i 2 kap. 11 § regeringsformen. JO lämnar därför över ett exemplar av beslutet till Domstolsverket och Regeringskansliet, Justitiedepartementet, för kännedom.

## Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 6 januari 2019 klagade AA på Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen, för långsam handläggning av ett mål om uppehållstillstånd enligt utlänningslagen (2005:716). Han uppgav bl.a. följande:

En person, BB, kom till Sverige 2015. Migrationsverket fattade den 21 september 2017 ett beslut om bl.a. avslag på BB:s ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd och förordnade att BB skulle utvisas ur landet med stöd av bestämmelserna i 8 kap. 6 § utlänningslagen. BB överklagade beslutet till förvaltningsrätten, som registrerade överklagandet den 8 november 2017.

I december 2018 meddelade domstolen att handläggningstiden hade ökat till 22 månader, vilket innebar att BB:s ansökan om uppehållstillstånd närmade sig fyra år. Handläggningstiderna vid domstolen är alltså helt orimliga. BB var 14 år när han kom till Sverige och han hinner bli 18 år innan domstolen fattar sitt beslut. Eftersom åldern räknas vid tidpunkten för domen orsakas BB en rättsförlust och förlorar bl.a. sina rättigheter enligt Europakonventionen. Under tiden får BB t.ex. inte arbeta eller ta körkort.

Med anmälan följde bl.a. en skrivelse till förvaltningsrätten, vari BB begärde förtur med sin ansökan om uppehållstillstånd. Av skrivelsen framgick att BB ansökte om asyl den 14 oktober 2015, att förvaltningsrätten avslag hans begäran om muntlig förhandling den 17 maj 2018, att talan slutfördes den 25 juni 2018 och att målet var klart för avgörande sedan dess. I skrivelsen angavs också att BB skulle fylla 18 år den 14 april 2019.

## JO:s utredning och förvaltningsrättens remissvar

JO begärde in ett dagboksblad och flera handlingar ur förvaltningsrättens mål. Av dessa handlingar framgick bl.a. att BB begärde förtur den 6 december 2018 och att denna begäran avslogs samma dag.

JO tog del av den information som förvaltningsrätten hade lagt ut på sin webbplats om hur lång tid det tog att handlägga ett mål vid domstolen (per den 8 januari 2019). I fråga om mål vid migrationsdomstolen framgick följande:

- a) mål om uppehållstillstånd på grund av skydds- eller asylskäl: 16–20 månader
- b) mål om uppehållstillstånd för besök eller bosättning: 11–15 månader
- c) viseringsmål: 2–8 veckor.

JO uppmanade i en remiss den 5 februari 2019 förvaltningsrätten att lämna upplysningar om och yttra sig över dels handläggningen av och handläggningstiden i det aktuella målet, dels handläggningen av och handläggningstiderna generellt i migrationsmålen vid domstolen. Remissvaret skulle särskilt belysa hur handläggningstiderna förhöll sig till 2 kap. 11 § regeringsformen.

Förvaltningsrätten (lagmannen CC) lämnade den 17 april 2019 följande remissvar:

### Handläggningen och handläggningstiden i mål ...

När det gäller omständigheterna kring själva handläggningen av förvaltningsrättens mål ... får jag hänvisa till tf. rådmannen DD:s yttrande, se bilaga 1 [följer nedan, JO:s anm.].

Jag kan inte annat än beklaga att handläggningen hos förvaltningsrätten tagit så lång tid. Jag kan dock konstatera att målet numera är avgjort och att det inte förekommit några längre tider av inaktivitet i målet. Nedan ges en generell förklaring till de långa handläggningstiderna i migrationsmålen vid domstolen vilken även innefattar det aktuella målet.

### Handläggningen av och handläggningstiderna generellt i migrationsmålen vid domstolen

Under senare år har handläggningstiderna i migrationsmål ökat mycket kraftigt vid samtliga migrationsdomstolar, men särskilt vid Förvaltningsrätten i Göteborg (FGO).

Huvudorsaken till de kraftigt ökade handläggningstiderna i migrationsmål vid FGO är den exceptionellt stora inströmningen av migrationsmål till domstolen under senare år. En annan bidragande orsak är den fragmentiserade lagstiftningen på migrationsområdet vilken gjort att bedömningarna i migrationsmålen blivit fler och mer komplexa. Inte sällan måste parallella regelverk tillämpas i samma mål. En faktor av stor betydelse i sammanhanget är också den utmaning domstolen haft i att kunna rekrytera tillräckligt kvalificerad personal.

För att konkret tydliggöra den stora utmaning domstolen har och har haft finns det skäl att redogöra för en del siffror.

I tabellen nedan anges hur många mål förvaltningsrätten har fått in varje år i målgruppen 6001 (Uppehållstillstånd m.m., asylsökande vuxna och familjemedlemmar utan beslut om förvar/upsikt) vilket generellt sett är den mest arbetskrävande av målgrupperna inom migrationsområdet. Detta är också en målgrupp som finns på samtliga migrationsdomstolar. I tabellen anges också hur stor andel FGO har fått av det totala antalet mål i målgruppen 6001 som kom in till de fyra migrationsdomstolarna.

Antal inkomna mål till FGO (6001)	Antal inkomna mål i landet (6001)	Andel av samtliga migrationsdomstolar
2014 1 076	5 256	20,47 %
2015 1 031	4 551	22,65 %
2016 2 979	12 040	24,74 %
2017 6 123	19 892	30,78 %
2018 4 126	15 490	26,64 %

När migrationsdomstolarna tillskapades gjordes en domkretsindelning. Den indelningen grundade sig på en beräkning att FGO skulle handlägga 20 procent av utlänningsmålen (Budgetunderlag m.m. för migrationsdomstolarna åren 2006–2008, Domstolsverket dnr. 1447-2004, s. 10). När det gäller FGO har det inte gjorts någon förändring av domkretsen sedan domstolen blev migrationsdomstol.

Av tabellen ovan kan man utläsa att det till FGO år 2017 kom in sex gånger så många mål i målgrupp 6001 som vart och ett av åren 2014 och 2015. Det kan också noteras att 2017 var det år under perioden 2014–2018 då det kom in flest mål i målgruppen 6001 och att det året var det år då FGO fick störst andel av totalen (30,78 %). FGO har således fått en oproportionerligt stor andel av dessa mål. Huvudskälet till att FGO 2016–2018 fått en så stor andel av målen i målgrupp 6001 är det sätt på vilket Migrationsverket valt att organisera sitt arbete. Migrationsverkets prövningsen-

heter i Västsverige har enligt uppgift varit de mest produktiva enheterna hos Migrationsverket. Verket har därför valt att flytta över ett stort antal ärenden från övriga landet (enligt uppgift främst från öster och norr) till Migrationsverket i väst. Eftersom ett beslut i ett migrationsärende ska överklagas till den migrationsdomstol inom vars domkrets beslutet först prövats (14 § andra stycket lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar) har överklaganden i dessa överlämnade ärenden hamnat hos FGO. Eftersom parter och offentliga biträden i dessa överlämnade ärenden inte sällan bott i andra delar av landet har ärendena när de överklagats många gånger blivit tyngre att handlägga än när parter och biträden bott i domkretsen, särskilt när det begärts muntlig förhandling. En mycket stor mängd asylmål har dessutom tillförts ansökningar om uppehållstillstånd för gymnasiestudier, vilket har medfört ytterligare handläggningsåtgärder i dessa mål. Enligt tillgänglig statistik har Migrationsverket överlämnat sammanlagt 5 279 gymnasieansökningar till migrationsdomstolarna som tillförts öppna asylmål. Av dessa 5 279 ansökningar har 2 268 lämnats till FGO, dvs. 43 procent av det totala antalet.

Åren innan den stora ökningen av migrationsmål, 2014 och 2015, kom det vardera året in drygt 1 000 mål i målgruppen 6001. Under perioden 2016–2018 fick domstolen in sammanlagt tolv gånger så många mål i målgrupp 6001 (drygt 13 000 mål) som genomsnittet för åren 2014 och 2015. Under tre år fick således domstolen in i genomsnitt fyra gånger så många mål per år i målgrupp 6001 jämfört med tidigare år. Inom parentes kan nämnas att i december 2017 kom det under den enda månaden in fler mål i målgrupp 6001 (1 248 mål) än vad det gjorde under hela 2014 respektive 2015. Det kan också tilläggas att enligt Migrationsverkets senaste prognos kommer under 2019 och 2020 ca 30 procent av de överklagade asylärendena i landet att hamna hos FGO.

För en grafisk bild av antalet inkomna, avgjorda och balanserade mål 2015–2019 se bilaga 2 [*här utelämnad, JO:s anm.*].

Sammanfattningsvis har domstolen under åren 2016–2018 fått in en extremt stor mängd migrationsmål och en oproportionerligt stor andel av migrationsmålen i landet. I sammanhanget kan också nämnas att från 2016 till 2018 ökade antalet inkomna socialförsäkringsmål – som är en resurskrävande måltyp – med 80 procent. Till bilden hör också att FGO är den enda domstolen i Sverige som handlägger viseringsmål. Dessa mål är av förturskaraktär och 2018 avgjorde domstolen över 6 700 viseringsmål med en medianomloppstid på 0,5 månader. Sammantaget avgjorde Förvaltningsrätten i Göteborg över 30 000 mål under 2018.

### **Vad har förvaltningsrätten gjort för att hantera den uppkomna situationen?**

En given och självklar utgångspunkt när domstolen valt och utformat åtgärder för att möta den extrema målökningen har varit att fortsatt upprätthålla en mycket hög nivå av rättssäkerhet och att värna den enskilda domarens självständighet.

FGO har försökt möta den kraftiga ökningen av migrationsmål med en lång rad åtgärder. Den viktigaste åtgärden har varit att öka antalet anställda. När jag tillträdde som lagman i februari 2015 hade domstolen ca 250 anställda. I dag har domstolen ca 370 anställda. Det har varit en stor utmaning att med den goda arbetsmarknaden – särskilt för jurister – kunna rekrytera och behålla kompetent personal. Det har också varit en utmaning att utbilda all ny personal och ordna lokaler till dem. Inte minst anskaffning m.m. av nya lokaler har tagit mycket tid och resurser i anspråk, vilket lett till att domstolen under 2017 och 2018 haft verksamhet på tre olika platser.

Vidare har domstolen bl.a. sett över organisationen och gjort ett antal organisationsförändringar, utvecklat arbetsformerna, förstärkt HR, arbetat

med ledarskapsutveckling och ökat stöd till chefer. Domstolen har också arbetat mycket med att så långt möjligt digitalisera verksamheten. Det har således vidtagits en rad åtgärder för att öka domstolens kapacitet och effektivitet samtidigt som domstolen har värnat om att bibehålla en hög kvalitet och rättssäkerhet. Parallellt har domstolen – trots en mycket hög arbetsbörda – arbetat för att säkerställa en god arbetsmiljö för samtliga medarbetare.

Nedan redogörs något mer utförligt för en del av de åtgärder som vidtagits.

#### **Åtgärder för att rekrytera och behålla kompetent personal**

Förvaltningsrätten har arbetat mycket aktivt med domstolens kompetensförsörjning. Domstolen har bl.a. anställt tf. rådmän och förordnat assessorer att döma i domstolen. Domstolen har också lånat in domare från bl.a. Sveriges Domstolars förstärkningsstyrka, Göteborgs tingsrätt, Hovrätten för Västra Sverige och Kammarrätten i Göteborg samt använt pensionerade domare. Endast ett fåtal har haft tidigare erfarenhet av förvaltningsrätt och migrationsmål och de flesta har därför behövt introduktion och utbildning i både förvaltningsprocessrätt och migrationsrätt.

Svårast har det varit att rekrytera föredragande jurister. Förvaltningsrätten har inte helt kunnat matcha ökningen av antalet domare med en motsvarande ökning av antalet föredragande jurister. Det har gjorts att många domare, däribland en del av de mest oerfarna, har fått sätta upp mål själva. Det har påverkat effektiviteten negativt. Det har varit en stor utmaning att få en adekvat utväxling mellan antalet avgjorda mål och den extra personal som lånats in eller anställts.

Att det är svårt att rekrytera och behålla tillräckligt många och skickliga föredragande jurister i Göteborg är inget nytt. Arbetsmarknaden för jurister i Göteborg är mycket god. För att täcka bemanningsbehovet har domstolen länge anställt många notaries, ungefär dubbelt så många som t.ex. Förvaltningsrätten i Malmö. Att nu anställa ett ännu större antal notaries har inte varit möjligt eller lämpligt med tanke på att notarierna har utbildningsplatser, vilket i sig är förhållandevis resurskrävande för domstolen.

Förutom de stora utbildningsinsatser för nyanställd personal som löpande ordnats har domstolen arbetat mycket aktivt med att förbättra möjligheterna att rekrytera och behålla personal. Rekryteringsprocessen har arbetats om och effektiviserats. Nya kanaler har använts för att attrahera sökande, bl.a. sociala medier och rekryteringsevent. Ett föredragandeprojekt har också slutförts. Projektet har haft som mål att utveckla föredragandepollen och att genomföra konkreta åtgärder för att göra föredragandearbetet mer attraktivt. Just nu pågår ett motsvarande arbete när det gäller domstols-handläggare.

Tjänster som föredragande jurist respektive domstols-handläggare med samordningsansvar har inrättats på varje avdelning. I samordnarnas arbetsuppgifter ingår bl.a. att avlasta cheferna från administrativa arbetsuppgifter och att hjälpa cheferna med uppföljning och effektiviseringsfrågor på avdelningen. Tjänsterna har haft flera syften. För föredragande juristerna och domstols-handläggarna har det inneburit att en ny karriärväg erbjudits. För cheferna har åtgärden vidtagits för att förbättra deras möjligheter att utöva sitt ledarskap. Ett mer långsiktigt mål är att få fram nya chefer.

Andra karriärvägar har också skapats för föredragande jurister och tjänster som rättsliga experter och som specialistföredragande har nu tillsatts. Ett föredraganderåd har också införts som löpande diskuterar utvecklingsfrågor med ledningen.

För att förbättra möjligheterna att rekrytera och behålla personal har också satsningar gjorts på ett bra friskvårdsarbete och att ge samtliga medarbetare möjlighet att arbeta mobilt.



### Organisatoriska åtgärder, ändrad målfördelning m.m.

Tidigt under 2016 tillsatte domstolen en särskild projektgrupp för att möta den kraftigt ökade inströmningen av migrationsmål (för gruppens direktiv, se bilaga 3 [*här utelämnad, JO:s anm.*]). Gruppen bedrev ett intensivt arbete och presenterade löpande flera förslag till förändringar av såväl organisatorisk karaktär som t.ex. vad gäller ändrad målfördelning. Flera förslag infördes efterhand och flertalet redan under år 2016 (se tidslinje, bilaga 4, där de större förändringarna redovisas [*här utelämnad, JO:s anm.*]).

Som exempel på organisatoriska förändringar kan nämnas införandet av en särskild enhet, enhet 47, som fick till uppgift att handlägga domstolens samtliga s.k. rödmål, dvs. snabba migrationsmål av skyndsam karaktär (förvar, nya prövningar, omedelbar verkställighet m.m.). Resultatet av denna förändring var att de tre migrationsavdelningarna kunde fokusera än mer på att handlägga ordinära asylmål utan att låta arbetet styckas upp av snabbmålen. Ytterligare en enhet föreslogs och infördes, enhet 67, som fick till uppgift att vara en avverkningsenhet för asylmål, klara för avgörande. Eftersom enheten som utgångspunkt inte haft några egna beredningsuppgifter utan endast haft till uppgift att avgöra mål har arbetet kunnat bedrivas mycket koncentrerat och med gott resultat.

Som ett led i att effektivisera och i övrigt förbättra tolkhanteringen i domstolen inrättades en särskild fast tjänst, en tolksamordnare, där en föredragande jurist fick i uppdrag att bl.a. upprätta en tolkpolicy, och se över utbildnings- och bemötandefrågor m.m. vad gäller tolkar. Allt med det uttalade syftet att i flera avseenden öka kvaliteten i tolkhanteringen och därigenom också säkerställa tillgång på tolkar för den ökade mängden muntliga förhandlingar i asylmål.

För att ytterligare rationalisera och samordna utsättningen av muntliga förhandlingar har en särskild central förhandlingsfunktion tillskapats med uppgift att gemensamt och koordinerat sätta ut muntliga förhandlingar i samtliga av domstolens asylmål. Funktionen har avlastat avdelningarnas målkanslier och det har också lett till större möjligheter att såväl säkerställa tillgången på tolkar som att utnyttja domstolens förhandlingssalar effektivt. Tidvis har förhandlingssalar varit en trång sektor och domstolen har under ett par års tid behövt låna salar av annan domstol.

När det gäller målens fördelning i domstolen har psykiatrimålen och anknytningsmålen flyttats från de tre migrationsavdelningarna till de tre avdelningar som inte handlägger asylmål. Detta har gjorts i syfte att ytterligare skapa förutsättningar för att avgöra asylmål. I samband med det har också en särskild psykiatrichandläggarfunktion skapats för att rationalisera handläggningen av psykiatrimålen, med effektivitetsvinster som följd. Även andra justeringar i målfördelningen har gjorts.

I samband med den kanske största tillströmningen av asylmål i december 2017 skapades också en domstolsgemensam beredning för migrationsmålen, vilken verkade under ett drygt år för att frigöra utrymme på avdelningarna för att avgöra asylmål. Den gemensamma beredningen ledde till en mycket mer effektiv och enhetlig beredning av migrationsmålen.

### Övriga åtgärder

Ytterligare en åtgärd som domstolen vidtagit för att frigöra resurser på domstolen har varit att med stöd av 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar lämna över ett betydande antal allmänna mål till andra förvaltningsrätter. Enligt samma lagrum finns det även en möjlighet för en migrationsdomstol att lämna över migrationsmål till en annan migrationsdomstol. När det gäller migrationsmålen är det dock ingen av de andra migrationsdomstolarna som ännu ansett sig ha haft utrymme att ta emot sådana från förvaltningsrätten. För att ytterligare frigöra resurser har dom-

stolen också gett ett antal tingsrättsdomare i Halmstad, Varberg och Uddevalla förordnanden att döma i psykiatrimål på dessa orter.

Vidare har domstolen arbetat mycket med att utveckla och effektivisera domskrivningen. Domstolen har numera s.k. bilagedomar i migrationsmålen. Domstolen har också generellt arbetat med att skriva kortare och mer pedagogiska domar. Domstolen har en domskrivningsgrupp som arbetat mycket aktivt med att ta fram olika stödmaterial för domskrivning.

Som exempel på mindre, men effektiva, åtgärder har varit att i lämplig omfattning använda sig av övertidsprojekt med riktade insatser. Det har t.ex. rört sig om att koncentrerat avgöra vissa typer av asylmål, liksom om att låta notarier registrera inkommande asylmål.

Avslutningsvis i den här delen måste nämnas den mycket stora tid som domstolen varit tvungen att ägna åt lokalfrågor. Det har handlat såväl om att på olika sätt förtäta befintliga lokaler som att skaffa nya lokaler i centrala Göteborg och, med hjälp av Domstolsverket, utrusta nya externa lokaler.

### **Hur förhåller sig domstolens handläggningstider till 2 kap. 11 § regeringsformen?**

Av bilaga 5 framgår handläggningstiderna i migrationsmål vid FGO under åren 2017–2019 [*bilagan här utelämnad, JO:s anm.*].

Enligt 2 kap. 11 § regeringsformen ska en rättegång genomföras rättvist och inom skälig tid. Det kan med fog ifrågasättas om domstolen beträffande vissa typer av migrationsmål uppfyller kravet på att avgöra målen inom skälig tid. Kravet på rättegång inom skälig tid innebär ingen fast tidsgräns utan är beroende av hur komplicerat ett ärende är, hur parterna agerar och hur myndigheter och domstolar skött handläggningen av målen. Domstolen har förståelse för att vissa av handläggningstiderna från ett partsperspektiv inte framstår som rimliga. Med hänsyn till svårighetsgraden och komplexiteten hos asylmålen och vad som ovan beskrivits om den exceptionellt stora inströmningen av migrationsmål och med beaktande av kravet på att upprätthålla en mycket hög nivå av rättssäkerhet anser dock domstolen att handläggningstiderna inte är orimliga.

### **Förvaltningsrättens avslutande bedömning**

De åtgärder domstolen har vidtagit för öka domstolens kapacitet och effektivitet har varit framgångsrika och har lett till att domstolen mycket kraftigt har ökat antalet avgjorda mål. År 2018 avgjorde domstolen nästan tre gånger så många mål i målgrupp 6001 som år 2015.

Med anledning av den oproportionerligt stora andel migrationsmål domstolen fått in är dock balansen av migrationsmål alltfjämt mycket stor. Domstolen har därför fortfarande mycket långa handläggningstider på migrationsmålen. Domstolen avgör nu fler migrationsmål än som kommer in till domstolen och följaktligen minskar balansen av migrationsmål. Under den period som domstolen fick in den stora mängden av migrationsmål fick en mycket stor del av arbetstiden användas till att bereda mål i stället för att rent faktiskt avgöra dem. Med hänsyn till det minskade inflödet av migrationsmål har den tid som går åt att bereda målen minskat och den frigjorda tiden kan nu användas till att rent faktiskt avgöra mål.

Om domstolen inte ges möjlighet att lämna över migrationsmål till någon annan migrationsdomstol och inte heller får nödvändiga budgetmedel kommer det dock att ta relativt lång tid innan balanserna och handläggningstiderna på migrationsmål når en normal nivå.

DD uppgav bl.a. följande:

Den totala handläggningstiden i migrationsdomstolen var ca 15 månader. Överklagandet överlämnades av Migrationsverket den 8 november 2017 och målet avgjordes den 7 februari 2019.

I överklagandeskriften daterad den 3 november 2017 bad det offentliga biträdet om anstånd för att utveckla grunderna till överklagandet. Domstolen beviljade anstånd för detta och grunderna utvecklades i ett yttrande som kom in till domstolen den 19 december 2017. Efter ett antal kommuniceringsåtgärder – inklusive ytterligare en begärd och beviljad anståndsbegäran – samt ställningstagande till ett yrkande om muntlig förhandling bedömde domstolen den 25 juni 2018 att målet var klart för avgörande. Under handläggningstiden handlades målet inledningsvis på dömande avdelning för att därefter handläggas av den domstolsgemensamma beredningen. Eftersom målet under denna tid inte var vidarefördelat på domare var chefsrådmannen och avdelningschefen på avdelning 4, EE, ansvarig domare i enlighet med avdelningens arbetsbeskrivning.

Den 11 oktober 2018 överlämnade Migrationsverket en kopia av klagandens ansökan om uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå.

Jag har haft ett personligt ansvar för målet sedan den 15 oktober 2018. Vid denna tidpunkt tilldelades jag samtidigt ett ansvar för ett större antal mål inom ett visst spann. Ungefär en tredjedel av målen inom spannet var äldre än [...].

Migrationsverket yttrade sig kring klagandens ansökan om gymnasiestudier den 25 oktober 2018.

Den 6 december 2018 begärde klaganden förtur. Denna begäran avslogs samma dag av avdelningens chefsrådmannan.

Den 12 december 2018 begärde domstolen att Migrationsverket skulle göra en slagning för att se om det fanns en spärr i Schengens informationssystem eller om klaganden förekom i misstanke- eller brottsregistret.

Den 17 januari 2019 föredrogs målet för rätten som bestod även av tre nämndemän.

AA kommenterade remissvaret.

Inför JO:s beslut i ärendet begärdes förvaltningsrättens dagboksblad och dom i målet in. Av handlingarna framkom bl.a. följande: Domen meddelades den 7 februari 2019 och innebar bl.a. att domstolen upphävde Migrationsverkets beslut i fråga om utvisning och beviljade BB ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå i 13 månader räknat fr.o.m. den dag som Migrationsverket utfärdar bevis om tillståndet. BB beviljades även arbetstillstånd för samma tid. Domen hade överklagats till Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen.

I ett beslut den 5 juni 2019 anförde *JO Lars Lindström* följande:

## **JO:s bedömning**

### **Rättslig reglering**

I 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen finns ett uttryckligt krav på att en rättegång ska genomföras inom skäligen tid. Av 17 § förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion framgår att ett mål vid förvaltningsrätten ska avgöras så snart det kan ske. Det innebär att ett mål som är klart för avgörande inte får bli liggande under någon längre tid.

Enligt 16 kap. 4 § utlänningslagen ska mål om avvisning eller utvisning och mål om förvar handläggas skyndsamt.

**Handläggningstiden för det mål som AA anmält till JO**

Målet inleddes vid domstolen den 8 november 2017. I likhet med förvaltningsrätten konstaterar jag att det inte förekommit några längre tider av inaktivitet i målet.

Vid bedömningen av förvaltningsrättens hantering av målet ska även beaktas att handläggningen rimligen fördröjdes av den ansökan om uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå som kom in under hösten 2018. När målet slutligen avgjordes hade det emellertid gått ett år och tre månader sedan det kom in till domstolen. Det är en för lång tid, inte minst eftersom mål om utvisning enligt lagen ska handläggas skyndsamt. Domstolen ska kritiseras för den långa handläggningstiden.

**Handläggningstiderna generellt i migrationsmål vid förvaltningsrätten**

På förvaltningsrättens webbsida finns i dag följande information om hur lång tid ett mål i migrationsdomstolen tar:

- a) mål om uppehållstillstånd på grund av skydds- eller asylskäl: 17–21 månader
- b) mål om uppehållstillstånd för besök eller bosättning: 12–16 månader
- c) viseringsmål: 2–8 veckor.

Handläggningstiderna är alltså långa, betydligt längre än vad som är rimligt och acceptabelt. Av domstolens remissvar framgår hur tillströmningen av de mest arbetskrävande migrationsmålen har utvecklats. I svaret redovisar domstolen vilka åtgärder den vidtagit för att anpassa domstolen till den kraftigt ökade måltillströmningen. Redovisningen illustrerar bl.a. svårigheterna med att skapa och behålla en långsiktigt hållbar organisation vid en domstol som i så hög grad är beroende av större förändringar i omvärlden som en migrationsdomstol är.

En självklar åtgärd när måltillströmningen ökade var att skaffa mer personal. Det framgår av remissvaret att det inte var så enkelt för domstolen som att bara utverka ekonomiska resurser för detta ändamål. Domstolsarbetet ställer stora krav på alla personalkategorier, och att öka personalen från 250 till 370 anställda på tämligen kort tid (från 2015 till i dag) måste – som domstolen beskriver i sitt remissvar – ha varit en stor utmaning, inte minst för dem som var anställda i domstolen när måltillströmningen började öka.

Som en följd av den stora målökningen uppstod också behov av organisatoriska åtgärder. Domstolen har beskrivit bl.a. sådana åtgärder som särskilda enheter för handläggningen av vissa målkategorier, en särskild funktion för att sätta ut asylmålen till muntliga förhandlingar och en domstolsgemensam beredning för migrationsmålen. Sådana mer eller mindre tillfälliga åtgärder är ofta effektiva, i varje fall i ett inledningsskede. De kan dessutom ge nyttiga impulser till mera permanenta förändringar i domstolens arbetsmetoder. Samtidigt som åtgärderna avlastar den ordinarie verksamheten tar de emellertid del av verksamhetens övriga resurser i anspråk, något som kan leda till meningsskiljaktigheter.

Sammanfattningsvis visar remissvaret att domstolen har lagt ned ett avsevärt arbete på att komma till rätta med den stora måltillströmningen. Som jag konstaterat är handläggningstiderna för migrationsmålen emellertid fortfarande längre än vad som är rimligt och acceptabelt. Framför allt är jag bekymrad över att det enligt information på domstolens webbplats alltså tar 17–21 månader för domstolen att avgöra ett mål om uppehållstillstånd på grund av skydds- eller asylskäl.

Samtidigt framgår det av remissvaret att domstolen nu avgör fler migrationsmål än vad som kommer in till domstolen. Det innebär att balansen av migrationsmålen minskar och därmed kommer handläggningstiderna också att minska, även om det, som domstolen skriver, kan ta lång tid innan de når en normal nivå.

Ytterst är det riksdagen och regeringen som har ansvaret för att våra domstolar klarar sina uppgifter och att de kan uppfylla de krav som ställs i 2 kap. 11 § regeringsformen. Jag lämnar över ett exemplar av detta beslut till Domstolsverket och Regeringskansliet, Justitiedepartementet, för kännedom.

Ärendet avslutas.

## Hälso- och sjukvård

En överläkare får kritik för att hon tagit del av uppgifter i en patientjournal utan att ha rätt till det och för att hon anmält till Transportstyrelsen att patienten sannolikt var medicinskt olämplig att ha körkort utan att det fanns formella förutsättningar för det

(Dnr 474-2016)

**Beslutet i korthet:** En läkare som vid en genomgång av en patients journalhandlingar finner det sannolikt att patienten av medicinska skäl är olämplig att ha körkort ska om körkortsinnehavaren motsätter sig fortsatt undersökning eller utredning anmäla förhållandet till Transportstyrelsen, en s.k. utredningsanmälan. Det framgår av 10 kap. 5 § andra stycket körkortslagen. Enligt 4 kap. 1 § patientdatalagen får den som arbetar hos en vårdgivare ta del av dokumenterade uppgifter om en patient endast om han eller hon deltar i vården av patienten eller av annat skäl behöver uppgifterna för sitt arbete inom hälso- och sjukvården (s.k. inre sekretess).

I det här fallet var en patient intagen för psykiatrisk tvångsvård vid Universitetssjukhuset Örebro under en period i augusti och september 2015. Sjukhuset gjorde under den tiden ingen anmälan till Transportstyrelsen om patientens lämplighet att ha körkort. Ett par månader senare fick en överläkare vid en öppenvårdsmottagning där körkortsinnehavaren var patient kännedom om att patienten arbetade som yrkeschaufför. Hon gick då igenom patientens journal och gjorde en utredningsanmälan till Transportstyrelsen. Patienten hade dessförinnan inte tillfrågats om huruvida han motsatte sig undersökning eller utredning. Läkaren deltog vid den aktuella tidpunkten inte i vården av patienten men ansåg sig behöva uppgifterna för sitt arbete inom hälso- och sjukvården, dvs. för att uppfylla sin skyldighet att göra en utredningsanmälan till Transportstyrelsen.

I beslutet uttalar chefsJO att som bestämmelsen i körkortslagen är utformad inträder en läkares skyldighet att göra en utredningsanmälan först när läkaren har undersökt patienten eller gått igenom patientens journal och därvid funnit att patienten sannolikt är medicinskt olämplig att ha körkort. Bestämmelsen ger enligt chefsJO inte i sig någon rätt för en läkare att gå igenom en patients journal för att utreda om patienten kan vara olämplig att ha körkort. ChefsJO:s uppfattning är att läkaren i det här fallet inte hade rätt att ta del av uppgifter ur patientens journal. Läkaren gjorde vidare sin anmälan till Transportstyrelsen utan att ha kontrollerat om patienten motsatte sig undersökning eller utredning. Läkaren får kritik för den bristfälliga hanteringen.

## Bakgrund

AA var intagen för vård enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård (1991:1128), LPT, vid Universitetssjukhuset Örebro under en period i augusti och september 2015 på grund av ett maniskt skov. Under den tid som AA vårdades enligt LPT gjorde sjukhuset ingen anmälan till Transportstyrelsen om att han var medicinskt olämplig att ha körkort. Efter det att AA hade skrivits ut fortsatte han att ha viss kontakt med öppenpsykiatrin på Affektivmottagningen vid Universitetssjukhuset Örebro, där överläkaren BB är verksam. I november 2015 blev BB kontaktad av en underläkare som hade observerat att AA arbetade som chaufför i en mobil förskola. Underläkaren kände till att AA hade vårdats enligt LPT. Med anledning av den information som BB fick av underläkaren gick hon igenom AA:s journal och upprättade en anmälan till Transportstyrelsen om att AA sannolikt var olämplig att ha körkort.

I ett brev till Transportstyrelsen den 5 november 2015 redogjorde BB för att AA hade vårdats enligt LPT och att han hade påbörjat ett arbete som busschaufför i en mobil förskola. Samma dag skickade hon även ett brev till AA där hon informerade honom om att hon hade gjort en anmälan till Transportstyrelsen.

## Anmälan

I en anmälan till JO den 21 januari 2016 klagade AA på Universitetssjukhuset Örebro, Region Örebro län. Klagomålet gällde BB:s agerande när hon anmälde honom som olämplig att ha körkort till Transportstyrelsen.

Han uppgav bl.a. följande: Innan BB skickade anmälan till Transportstyrelsen blev han varken undersökt av henne eller av någon annan läkare. Han motsatte sig inte någon undersökning eller utredning. BB underrättade honom inte heller innan hon skickade anmälan till Transportstyrelsen.

## Utredning

Den 10 februari 2016 hämtade en föredragande hos JO in muntliga upplysningar från överläkaren BB.

Genom de muntliga upplysningarna kom bl.a. följande fram:

AA är patient på Affektivmottagningen vid Universitetssjukhuset Örebro där hon är överläkare. Under tiden den 24 augusti 2015 till 7 september 2015 vårdades patienten på en annan avdelning inom sjukhuset enligt LPT. I början av november 2015 blev hon kontaktad av en underläkare som hade observerat att patienten arbetade som busschaufför och i arbetet körde små barn. Underläkaren kände till att patienten hade varit inlagd enligt LPT och var orolig. Själv hade hon inte deltagit i vården av patienten under den tid som han var inlagd eller tiden därefter. Däremot hade hon haft kontakt med patienten under 2012. Eftersom läkare är skyldiga att anmäla till Transportstyrelsen om en körkortsinnehavare är olämplig att ha körkort gick hon noggrant igenom patientens journaler. Hon övervägde om hon skulle göra en anmälan till Transportstyrelsen och ansåg att det var hennes skyldighet. Hon tog upp frågan på en behandlingskonferens och konsulterade kollegor. Hon talade även med AA:s kontaktperson. Den 5 november 2015 upprättade hon ett brev till Transportstyrelsen. I

brevet redogjorde hon för AA:s sjukdom och att patienten hade vårdats enligt LPT. Hon använde sig inte av Transportstyrelsens blankett för detta. På Transportstyrelsens webbplats står det att man gärna får använda sig av den blankett som tillhandahålls, men hon uppfattade inte att hon var skyldig att göra det. Det är riktigt, som AA har uppgett, att hon enbart grundade sin anmälan till Transportstyrelsen på en genomgång av journalanteckningarna. Hon undersökte alltså inte AA och underrättade honom inte heller om att hon avsåg att upprätta en anmälan till Transportstyrelsen. AA hade inte motsatt sig någon undersökning. Samtidigt som hon skickade brevet till Transportstyrelsen skickade hon även ett brev till AA med information om att hon hade gjort en anmälan till Transportstyrelsen.

Efter händelsen hade hon ett samtal med AA. Enligt hennes uppfattning borde en anmälan till Transportstyrelsen ha upprättats i anslutning till att patienten vårdades enligt LPT. Att det inte skedde berodde främst på att det till stor del under den perioden var hyrläkare som arbetade. Detta har tagits upp med chefsöverläkargruppen.

Hon var av uppfattningen att det finns en möjlighet att välja att grunda en anmälan enbart på det som kommer fram vid en genomgång av journalanteckningarna, och att man då inte behöver träffa patienten själv. Stöd för det har hon bl.a. hämtat från Transportstyrelsens webbplats. Informationen finns under rubriken Läkares anmälningsskyldighet. Frågan har även diskuterats inom arbetslaget, och uppfattningen har varit att en anmälan kan göras efter en genomgång av enbart journalanteckningar. Hon har agerat i enlighet med de rutiner som finns.

Informationen på Transportstyrelsens webbplats som BB hänvisade till hade i den aktuella delen följande lydelse:

### **Anmälan när en körkortshavare motsätter sig fortsatt undersökning eller utredning**

Om läkare vid undersökning eller genomgång av journalhandlingar finner det sannolikt att körkortshavaren av medicinska skäl är olämplig att ha körkort och personen motsätter sig fortsatt undersökning eller utredning ska läkaren anmäla detta förhållande till Transportstyrelsen.

Med anledning av det som hade kommit fram i utredningen fann JO Stefan Holgersson anledning att anta att en befattningshavare som stod under hans tillsyn hade gjort sig skyldig till dataintrång enligt 4 kap. 9 c § brottsbalken. Han beslutade därför att inleda en förundersökning om sådant brott och gav en åklagare i uppdrag att verkställa utredningen.

Förhör hölls med AA enligt 23 kap. 6 § rättegångsbalken. Under förundersökningen tog JO även del av logglistor som visade inloggningar i AA:s journal under en viss period och vissa journalanteckningar som gällde AA.

Till följd av det som kom fram under förundersökningen fann JO Stefan Holgersson inte anledning att fullfölja förundersökningen. På det utredningsmaterial som fanns gick det inte att bevisa att den som hade varit misstänkt hade gjort sig skyldig till brott. Ytterligare utredning kunde inte antas förändra bevisläget på ett avgörande sätt. Den 22 december 2016 beslutade därför JO Stefan Holgersson att lägga ned förundersökningen och att den fortsatta



utredningen av det som AA hade anfört skulle ske inom ramen för det ursprungliga tillsynsärendet.

JO begärde att Regionstyrelsen i Örebro län skulle yttra sig över det som AA hade anfört i anmälan till JO. Yttrandet skulle även belysa de rättsliga förutsättningarna för att i en situation som den aktuella ta del av en patients journal.

I ett yttrande anförde regionstyrelsen bl.a. följande (de omnämnda bilagorna har utelämnats):

### Yttrande

Enligt 10 kap. 2 § körkortslagen [*nuvarande 10 kap. 5 § körkortslagen, JO:s anm.*] är läkare skyldiga att anmäla körkortsinnehavare, som är medicinskt olämpliga att inneha körkort till Transportstyrelsen (anmälningsskyldigheten).

En sådan anmälan kan grunda sig på genomförd läkarundersökning eller en genomgång av journaler. För anmälan baserad på genomgång av journaler, s.k. utredningsanmälan, gäller att läkaren ska finna det sannolikt att körkortsinnehavaren är medicinskt olämplig att inneha körkort samt att körkortsinnehavaren motsätter sig fortsatt undersökning eller utredning.

Utredningsanmälan kan göras utan att läkaren har träffat patienten och det finns ingen skyldighet att informera patienten innan anmälan görs.

Enligt 4 kap. 1 § patientdatalagen får den som arbetar hos en vårdgivare ta del av dokumenterade uppgifter om en patient endast om han eller hon deltar i vården av en patient eller av annat skäl behöver uppgifterna för sitt arbete inom hälso- och sjukvården. För verksamheten gällande riktlinjer bifogas, se bilaga 1 och 2.

### Ärendet

Patienten har under längre tid varit patient vid affektivmottagningen. Vårdbehovet varierar över tid men har omfattat såväl slutet som öppen vård med återkommande kontakter med mottagningen. Senaste kontakt före anmälan var våren 2015. Anmälande läkare är patientansvarig läkare.

Under tiden den 24 augusti 2015 till den 7 september vårdades patienten enligt lag om psykiatrisk tvångsvård (LPT).

Patientansvarig läkare kontaktades av en kollega som uttryckte oro över patientens lämplighet att inneha körkort. Med anledning av detta beslutade läkaren att utreda huruvida patienten var medicinskt olämplig att inneha körkort. En genomgång av patientens journaler gjordes och ärendet togs upp vid en behandlingskonferens. Läkaren gjorde sedan bedömningen att patienten sannolikt var medicinskt olämplig att inneha körkort och upprättade en anmälan till Transportstyrelsen. Anmälan skickades till Transportstyrelsen den 5 november 2015 varvid patienten också informerades.

### Regionstyrelsens bedömning

Läkaren är patientansvarig läkare och hade god kännedom om patientens sjukdomsbild. Läkaren omfattas av anmälningsskyldigheten och hade att agera då hen mottog uppgifter som tydde på att patienten kunde vara medicinskt olämplig att inneha körkort. Då läkaren ansåg att uppenbara risker förelåg och att ärendet därmed var brådskande valde hen att utreda frågan genom en genomgång av patientens journaler. En förutsättning för en korrekt bedömning var att läkaren tog del av patientens journaler.

Regionstyrelsen anser att läkaren, i den aktuella situationen, hade lagligt stöd för att ta del av patientens journal då hen behövde uppgifterna för sitt arbete inom hälso- och sjukvården. Då läkaren omfattas av anmälningsskyldig-

heten och var patientansvarig läkare kan detta närmast uttryckas som att hen hade en "skyldighet" att ta del av patientens journal i syfte att göra en korrekt bedömning i ärendet.

Den anmälan som sedermera skickades till Transportstyrelsen baserades på en genomgång av journaler, en s.k. utredningsanmälan.

En utredningsanmälan förutsätter att patienten motsätter sig fortsatt utredning och behandling. Då patienten informerades först när anmälan skickades till Transportstyrelsen hade patienten ingen möjlighet att framföra synpunkter eller motsätta sig fortsatt utredning eller behandling.

Handläggningen av ärendet har därför varit bristfällig på så sätt att anmälan till Transportstyrelsen har gjorts trots att patienten inte har motsatt sig fortsatt undersökning eller utredning.

Vissa brister i dokumentationen har identifierats då det inte går att följa ärendets gång fullt ut.

Utifrån de i ärendet rådande omständigheterna, borde läkare ha upprättat en anmälan enligt 10 kap. 2 § körkortslagen under slutenvårdsvistelsen.

Händelsen har senare behandlats i Psykiatrins ledningsgrupp, chefsöverläkargruppen samt i Psykiatrins vårdssäkerhetsråd. Dåvarande chefsöverläkare uppdrogs att ta fram ett förslag på en rutin för Område Psykiatri avseende läkares anmälningsskyldighet enligt 10 kap. 2 § körkortslagen. Rutinen godkändes vid Psykiatrins ledningsgrupp och trädde i kraft den 29 juli 2016, se bilaga 3.

Regionen har utarbetat en övergripande riktlinje avseende vårdokumentation i syfte att tydliggöra vilken information som ska/bör ingå vid journalföring inom Region Örebro län. Riktlinjen trädde i kraft den 24 februari 2017, se bilaga 4. I verksamheten pågår ett arbete med att implementera denna riktlinje, samt att anpassa de lokala riktlinjer som finns med den övergripande.

Regionstyrelsen anser att handläggningen av ärendet delvis har varit bristfällig. Verksamheter och personal som omfattas av anmälningsskyldigheten behöver ett bättre stöd i det vardagliga arbetet och i samband med handläggning av ärenden.

Kunskap behöver förmedlas och rutiner förbättras. Regionstyrelsen ger därför hälso- och sjukvårdsdirektören i uppdrag att utverka och implementera riktlinjer och rutiner för läkares anmälningsskyldighet att gälla för samtliga verksamheter inom Regionen.

Verksamhet och berörda befattningshavare har lämnat synpunkter.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

JO hämtade in kompletterande uppgifter per telefon från en regionjurist vid Region Örebro län. Av de muntliga upplysningarna framgick bl.a. följande:

Begreppet patientansvarig läkare används inte som begrepp i den nuvarande lagstiftningen på området. Av organisatoriska och praktiska skäl används dock begreppet fortfarande i sjukhusets verksamhet. Samtliga patienter som tillhör den aktuella affektivmottagningen fördelas mellan överläkarna på mottagningen. Patienter som tillhör mottagningen har ofta långa behandlingstider. Den läkare som har fördelats en patient ska följa patienten över tid och har en övergripande funktion när det gäller vården om patienten. En patient kan vara aktuell på mottagningen utan att ha någon direkt kontakt med den överläkare som organisatoriskt har utsetts till patientansvarig läkare. Om det uppstår ett behov av en läkarkontakt är det dock den patientansvarige läkaren som har det övergripande ansvaret för patienten och som ska ha bäst kunskap om patienten.

Vid samtal med en regionjurist vid Region Örebro län den 4 september 2018 kom det fram att arbetet med att upprätta och implementera regionsövergri-

pande riktlinjer och rutiner för läkares anmälningsskyldighet till Transportstyrelsen fortfarande pågår.

I ett beslut den 28 december 2018 anförde *chefsJO Elisabeth Rynning* följande:

### Rättslig reglering

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

Läkare har i vissa fall en skyldighet att lämna uppgifter om en enskilds personliga förhållanden till Transportstyrelsen. Anmälan ska bl.a. göras om en läkare vid undersökning av en patient finner att han eller hon av medicinska skäl är olämplig att ha körkort (10 kap. 5 § första stycket körkortslagen [1998:488]). Innan läkaren gör en anmälan ska körkortsinnehavaren informeras om det.

Om en läkare vid undersökning eller genomgång av journalhandlingar finner det sannolikt att körkortsinnehavaren av medicinska skäl är olämplig att ha körkort, och körkortsinnehavaren motsätter sig fortsatt undersökning eller utredning, ska läkaren anmäla förhållandet till Transportstyrelsen (10 kap. 5 § andra stycket körkortslagen). En sådan anmälan brukar kallas utredningsanmälan.

När en läkare har en anmälningsskyldighet till Transportstyrelsen ska uppgifterna lämnas ut till myndigheten oberoende av risken för att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne skulle lida men av utlämnandet.

Som framgått ska en s.k. utredningsanmälan göras om en läkare vid en undersökning eller en genomgång av journalhandlingar finner det sannolikt att körkortsinnehavaren av medicinska skäl är olämplig att ha körkort, och patienten motsätter sig fortsatt undersökning eller utredning. En sådan anmälan kan alltså göras utan att läkaren själv har träffat patienten, och det finns inget krav på att patienten ska informeras innan anmälan görs. En utredningsanmälan förutsätter dock att patienten har motsatt sig fortsatt undersökning eller utredning. Det innebär att patienten först måste ha fått möjlighet att ta ställning i saken innan en utredningsanmälan skickas till Transportstyrelsen.

I 4 kap. 1 § patientdatalagen (2008:355) finns bestämmelser om när den som arbetar hos en vårdgivare får ta del av dokumenterade uppgifter om en patient. Enligt den bestämmelsen får t.ex. en läkare ta del av sådana uppgifter endast om han eller hon deltar i vården av patienten eller av annat skäl behöver uppgifterna för sitt arbete inom hälso- och sjukvården (s.k. inre sekretess).

Den som tar del av uppgifter om en patient i t.ex. ett elektroniskt journalsystem har ett personligt ansvar för att det finns förutsättningar för att ta del av uppgifterna. En läkare som olovligen tar del av uppgifter i en sådan patientjournal kan göra sig skyldig till dataintrång.

## Bedömning

Syftet med läkares anmälningsskyldighet till Transportstyrelsen är att olyckor orsakade av personer som av medicinska skäl inte är lämpliga att framföra fordon ska kunna undvikas (se bl.a. prop. 2009/10:198 s. 14 f. och SOU 2008:130 s. 269 f.). Jag kan konstatera att det rör sig om en skyldighet av stort samhällsintresse men som också anses kunna påverka patientens förtroende för vården och för sin läkare. Trots att införandet av en anmälningsplikt hade diskuterats sedan 1940-talet dröjde det till början av 1980-talet innan någon författningsreglering kom till stånd. Antalet anmälningar blev dock få, och 2010 utvidgades skyldigheten för att avdramatisera anmälan och göra det lättare att anmäla personer vars körkortsinnehav kan ifrågasättas av medicinska skäl. Genom ytterligare en skärpning 2012 är en läkare numera också skyldig att anmäla en körkortsinnehavare som motsätter sig fortsatt undersökning eller utredning om läkaren vid en undersökning eller genomgång av journalhandlingar har funnit det sannolikt att patienten är medicinskt olämplig att inneha körkort. Anmälningsplikten bygger dock fortfarande – såvitt jag kan förstå – på förutsättningen att läkaren har fått kännedom om de medicinska skäl som kan medföra olämplighet genom en aktuell vårdrelation till patienten eller därför att läkaren av andra skäl har haft anledning att undersöka patienten eller ta del av patientens journal.

AA var intagen för vård med stöd av LPT vid Universitetssjukhuset Örebro under perioden den 24 augusti till 7 september 2015. Under den tid som AA vårdades enligt LPT gjorde sjukhuset ingen anmälan till Transportstyrelsen om att han var medicinskt olämplig att ha körkort. Jag ifrågasätter inte regionstyrelsens uppfattning att det under slutenvårdsvistelsen borde ha upprättats en anmälan till Transportstyrelsen enligt bestämmelsen i nuvarande 10 kap. 5 § körkortslagen.

Det frågan nu gäller är om det fanns förutsättningar för BB att göra en anmälan till Transportstyrelsen när hon den 5 november 2015 gjorde en s.k. utredningsanmälan och om hon inför sin anmälan hade rätt att ta del av uppgifter ur AA:s journal.

BB tog del av AA:s journal i syfte att upprätta en anmälan till Transportstyrelsen om att det var sannolikt att AA var olämplig att ha körkort. Den information som medförde att BB tog del av uppgifterna hade hon fått från en underläkare som hade observerat att AA arbetade som busschaufför i en mobil förskola, och som kände till att AA hade vårdats enligt LPT.

Vid den aktuella tidpunkten var BB patientansvarig läkare för AA. Med patientansvarig läkare menar regionen att BB var den läkare som hade bäst kunskap om AA och att hon var den som han skulle ha kontakt med om det uppstod ett behov av en läkarkontakt. BB hade tidigare varit AA:s behandlande läkare, även om det låg långt tillbaka i tiden. Det har dock inte påståtts att BB deltog i vården av AA vid den aktuella tidpunkten. Behörigheten att ta del av dokumenterade uppgifter om honom grundade sig i stället – enligt regionstyrelsens uppfattning – på att hon behövde uppgifterna för sitt arbete inom hälso- och sjukvården, dvs. för att uppfylla sin skyldighet att göra en anmälan till Transportstyrelsen.

I ett brev till Transportstyrelsen redogjorde BB för att AA hade vårdats enligt LPT och att han hade påbörjat ett arbete som busschaufför i en mobil förskola. Samma dag skrev hon även ett brev till AA och informerade honom om att hon hade gjort en anmälan till Transportstyrelsen.

I egenskap av läkare omfattades BB av bestämmelserna om anmälningsskyldighet i körkortslagen. BB hade inte själv undersökt AA. Det fanns alltså inte förutsättningar för henne att göra en anmälan till Transportstyrelsen enligt 10 kap. 5 § första stycket körkortslagen. En läkare kan dock, som jag har redogjort för ovan, även ha en skyldighet att anmäla till Transportstyrelsen om det är sannolikt att en körkortsinnehavare av medicinska skäl är olämplig att ha körkort. En sådan anmälan kan grunda sig på en genomgång av enbart journalhandlingar men förutsätter att körkortsinnehavaren har motsatt sig fortsatt undersökning eller utredning.

Så som bestämmelsen i 10 kap. 5 § andra stycket körkortslagen är utformad inträder skyldigheten att göra en utredningsanmälan till Transportstyrelsen först när läkaren vid undersökning eller genomgång av journalhandlingar finner det sannolikt att patienten är medicinskt olämplig att ha körkort. Bestämmelsen i sig ger alltså inte en läkare behörighet att ta del av journaluppgifter om en patient för att utreda om det är sannolikt att patienten är olämplig att inneha körkort och om läkaren därmed är skyldig att anmäla förhållandet till Transportstyrelsen. Tvärt om aktualiseras anmälningsskyldigheten i ett fall som detta först när läkaren faktiskt har tagit del av journaluppgifterna, vilket endast får ske under de förutsättningar som anges i 4 kap. 1 § patientdatalagen. Dessutom förutsätter en utredningsanmälan till Transportstyrelsen att körkortsinnehavaren motsätter sig fortsatt undersökning eller utredning.

Min uppfattning är sammanfattningsvis att den information om AA som BB fick av en kollega inte medförde någon skyldighet för henne att göra en utredningsanmälan om AA:s lämplighet att ha körkort. BB hade därmed inte rätt att ta del av uppgifter ur AA:s journal, eftersom hon inte behövde uppgifterna för sitt arbete inom hälso- och sjukvården.

Det står samtidigt klart att BB själv var av uppfattningen att hon var skyldig att göra en anmälan till Transportstyrelsen. Innan hon skickade in sin anmälan talade hon med kollegor och tog upp frågan vid en behandlingskonferens. Av remissvaret framgår att även regionstyrelsen delade uppfattningen att BB närmast hade en skyldighet att ta del av patientjournalen för att kunna fullgöra sin anmälningsplikt. Det var alltså BB:s missuppfattning om sin skyldighet enligt körkortslagen att anmäla förhållandet till Transportstyrelsen som medförde att hon trodde att hon hade rätt att ta del av uppgifter ur AA:s journal.

Jag har förståelse för att BB bedömde det angeläget att agera på den information hon hade fått. Det gäller inte minst mot bakgrund av att AA uppgavs arbeta som yrkeschaufför. En läkare som avser att ta del av en patientjournal eller fullgöra en anmälningsplikt av sekretessbrytande karaktär måste dock noga försäkra sig om att åtgärderna har stöd i lag. Den omständigheten att BB frågade sina kollegor tyder på att hon var osäker på hur hon skulle agera i det aktuella fallet. Jag konstaterar också att hon inte kontrollerade om AA motsatte sig en undersökning eller en utredning, innan hon skickade anmälan till Transportstyrelsen. Enligt min mening iakttog BB inte den omsorg som krävdes för

att ta reda på förutsättningarna för att göra en utredningsanmälan till Transportstyrelsen. Mot den bakgrunden kan det inte anses ursäktligt att hon tog del av uppgifter ur AA:s journal utan att ha rätt till det, och hon kan därför inte undgå kritik för detta. BB förtjänar även kritik för att hon gjorde en utredningsanmälan till Transportstyrelsen utan att det fanns formella förutsättningar för en sådan anmälan.

I sitt remissvar har regionstyrelsen anfört att Område psykiatri har tagit fram ett rutindokument (Läkares anmälan om medicinsk risk att inneha körkort) som gäller läkares anmälningsskyldighet till Transportstyrelsen. Jag har tagit del av dokumentet och noterar att riktlinjerna inte ger någon vägledning när det gäller en läkares skyldighet att göra en utredningsanmälan. Regionstyrelsen har gett hälso- och sjukvårdsdirektören i uppdrag att utforma riktlinjer för läkares anmälningsskyldighet, som ska gälla för samtliga verksamheter inom regionen. Jag utgår från att regionen vid utformningen av de nya rutinerna på området beaktar det som jag nu har anfört.

Som framgått ovan tycks såväl BB som regionstyrelsen ha missförstått förhållandet mellan den nu aktuella anmälningsskyldigheten och bestämmelserna i 4 kap. 1 § patientdatalagen. Den vägledning som lämnas av berörda myndigheter bör naturligtvis utformas så att missförstånd av detta slag kan undvikas. Jag översänder en kopia av beslutet till Socialstyrelsen och Transportstyrelsen för kännedom.

Det som AA i övrigt har anfört ger inte anledning till något uttalande från min sida.

### Kritik för bristfällig handläggning och dokumentation i samband med att personalen vid en psykiatrisk klinik underlåtit att informera en underårig patients vårdnadshavare om barnets hälsotillstånd

(Dnr 6495-2016)

**Beslutet i korthet:** Ett barn i nedre tonåren vårdades på en psykiatrisk klinik. Enligt barnets vårdnadshavare hade barnet i samband med en permission i hemmet berättat att hon föregående kväll hade försökt ta sitt liv på kliniken. I en anmälan till JO framförde barnets vårdnadshavare klagomål mot att kliniken inte, vare sig under den aktuella kvällen eller dagen efter när hon hämtade barnet för permission, hade informerat henne om vad som hänt.

I beslutet påminner chefsJO om de olika steg som en sekretessprövning måste innefatta. ChefsJO ställer sig mycket tveksam till om den ansvariga hälso- och sjukvårdspersonalen kan ha gjort någon sådan prövning av de relevanta rekvisiten enligt föräldrabalken och offentlighets- och sekretesslagen. Då kliniken inte heller har lyckats klargöra vilka skäl som varit avgörande för bedömningen att information inte skulle lämnas till AA är chefsJO kritisk till klinikens hantering av dessa frågor.

Kliniken kan inte heller undgå kritik för bristande dokumentation. Enligt chefsJO borde de överväganden som gjordes om information till vårdnadshavaren och om barnets fortsatta permissioner efter den aktuella händelsen ha dokumenterats i barnets journal.

Avslutningsvis understryker chefsJO vikten av att ansvarig hälso- och sjukvårdspersonal i varje enskild situation är införstådd med vad som gäller i fråga om å ena sidan sekretess till skydd för underåriga patienter och å andra sidan den rätt till information som vårdnadshavarna kan ha.

## Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 24 oktober 2016 framförde AA klagomål mot avdelning 25 vid Gävle sjukhus inom Region Gävleborg. I sin anmälan uppgav AA i huvudsak att hennes då 14-åriga dotter berättat att hon vid ett tillfälle hade försökt ta sitt liv i samband med att hon vårdades på sjukhuset. Personalen kontaktade dock inte AA och informerade om vad som hade hänt, inte heller fick hon någon information dagen efter den aktuella händelsen när hon hämtade dottern för en permission.

## Utredning

Inledningsvis begärde JO in och granskade journalhandlingar för den aktuella perioden. Därefter begärde JO att regionstyrelsen inom Region Gävleborg skulle yttra sig över det som AA hade framfört i sin anmälan.

Som sitt remissvar lämnade regionstyrelsen in ett yttrande som var under-tecknat av regiondirektören. Som en bilaga fanns ett yttrande upprättat av vårdenhetscheferna för vuxenpsykiatri respektive barn- och ungdomspsykiatri. I yttrandena anfördes bl.a. följande:

### Yttrande från vårdenhetscheferna

I sin anmälan uppgav AA att hon efter en permission den 22/10 uppgett för personal på avdelningen att hon var orolig för sin dotter, som var mycket ledsen och att hon bett avdelningspersonalen hålla ett extra öga på henne. I journalen framgår att dottern (BB) varit upprörd i samband med att hon återvänt till avdelningen men att det lugnat sig. Senare under kvällen uppmärksammar personal att hon knutit en snara av ett snöre från sina joggingbyxor och det uppdagas också att hon tagit 4 extra tabletter Theralen 5 mg och har ytterligare 6 likadana tabletter kvar. BB uppgav att hon tagit med dessa hemifrån. I samband med att man tillsammans med BB går igenom hennes rum för att säkerställa att hon inte har fler saker hon kan skada sig på hittas ytterligare en tablett av okänt ursprung, ett par vassa saker omhändertogs tillfälligt. Sjuksköterskan kontakter BUP:s jourlinje (ej läkare) för att rådgöra med denne. Denna person är i första hand ansvarig för att möta upp ev. inläggningar, men efter rådslag med denne bedöms det ej behövas några åtgärder.

Dessvärre framgår inte av journalen vilka överväganden som gjorts efter detta, i journalen framgår endast att patienten haft huvudvärk under kvällen och fått Alvedon och sedan sovit.

I journalen framkommer inte heller vilka ställningstaganden som gjorts avseende information till modern eller fortsatta permissioner. Vilken bedömning och ställningstaganden som gjorts framgår dock i det yttrande som följer längre ner i detta svar.

Nedanstående sammanfattning är en beskrivning av den aktuella situationen av medarbetare som tjänstgjort vid de situationerna den 22/10 och 23/10.

Redogörelse av leg. sjuksköterska CC, tjänstgörande på avdelning 25 den 22/10 2016:

”När middagen ska serveras hittas BB på toalettgolvet av personal. Sitter och gråter och har kastat en pall. Jag sätter mig med BB och samtalar en längre stund. I samtalet framkommer att BB är ledsen för att hon lämnat sin lillasyster hemma hos mamma. Systemn ska ha varit mycket upprörd när de sa hej då till varandra. Vi samtalar om detta en längre stund och BB lugnar sig och följer med ut på avdelningen. Jag ber omvårdnadspersonalen att finnas i närheten av patienten.

Senare under kvällen upptäcks att en medpatient på BUP har skurit sig i armen med ett rakblad. Strax efter det att rummet har genomsökts och patienten fått följa med ut på avdelningen går jag för att titta till BB. När jag kommer in i rummet står BB och gömmer sin arm bakom garderobsdörren. Hon vill först inte visa vad det är hon gömmer men efter en stund tar hon fram en mindre snara. Snaran är knuten av ett tunnare band och är mycket liten. Den är fäst med en lättare knut i garderobshandtaget. Vi samtalar kring detta och även skötare DD kommer. BB vill först inte att vi ska gå igenom rummet men efter en stund tar hon fram tablett, rakhyvel och ett manikyrset. Efter det får vi söka igenom rummet och hittar en tablett av okänd härstamning. Uppmanar BB att hålla sig ute på avdelningen samt informerar övrig personal som jobbar på passet om vad som inträffat.

Kontaktar sedan BUP-jouren och samtalar med denna. Informerar om vad som har inträffat att BB både har tagit tablett samt knutit en snara. Vi resonerar tillsammans om att BB troligen blivit triggad av sin medpatient som skurit sig. Samt att de bör hålla sig på avdelningen under resten av kvällen. BUP-jouren anser inte att någon annan kontakt ska tas med läkare.

Resten av kvällen sitter BB och medpatienten och spelar spel tillsammans. Anledningen till att vi ej kontaktar BB:s mamma är att vi vet att BB har en komplicerad relation till sin mamma samt att incident ej bedöms vara av allvarlig karaktär. BB är under resten av kvällen kontaktsökande och lugn.”

## Yttrande av regiondirektören

### Handläggning av ärendet

AA:s dotter har vårdats på Gävle sjukhus och efter en permission den 22 oktober 2016 har AA uppmanat personalen att ha särskild uppmärksamhet på dottern som var mycket ledsen vid avlämnandet efter permissionen. Under kvällen på avdelningen upptäcker personalen att dottern knutit en snara av ett band samt att hon tagit tablett som hon uppger att hon tagit med sig hemifrån. Ansvarig sjuksköterska på avdelningen kontaktar då BUP:s jourlinje för avstämning varvid man gör bedömningen att det inte föreligger något behov av att vidta ytterligare åtgärder. Dottern är därefter under återstående del av kvällen lugn. När AA hämtar dottern för permission kommande dag uppger hon att dottern då berättat att hon försökt hänga sig i garderobsdörren.

### Bedömning och åtgärd

Händelsen har efter kontakt med BUP-jouren inte bedömts vara av allvarlig karaktär och har därför inte föranlett någon läkarkontakt. Efter händelsen på kvällen har dottern varit lugn. Mot bakgrund härav och med beaktande av att dottern har en komplicerad relation till sin mamma har den bedömningen gjorts att det inte fanns något behov av att informera henne om det som inträffat på kvällen.

AA kommenterade remissvaret.



I ett beslut den 21 december 2018 anförde *chefsJO Elisabeth Rynning* följande:

### Rättsliga utgångspunkter

Den som har vårdnaden om ett barn ansvarar för barnets personliga förhållanden och ska enligt 6 kap. 1 och 2 §§ föräldrabalken se till att barnets behov av omvårdnad blir tillgodosett. En vårdnadshavare har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Det är således vårdnadshavaren som, i egenskap av den unges ställföreträdare i personliga angelägenheter, normalt utövar den unges befogenheter när det gäller rätten att ta del av och förfoga över uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för barnet.

Enligt 6 kap. 11 § föräldrabalken ankommer det dock på vårdnadshavaren att i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål. Det innebär att vårdnadshavarens bestämmanderätt över barnet tunnans ut när barnet blir äldre och mognare för att successivt flyttas över till barnet själv. När ett barn har uppnått en viss mognad och utveckling kan föräldrarna inte alltid längre göra gällande att de har rätt att få veta vad barnet har berättat för t.ex. en läkare eller en socialsekreterare (se prop. 1988/89:67 s. 36). Någon fast åldersgräns finns inte angiven i lag, vilket innebär att bedömningen av barnets mognad i varje enskilt fall blir avgörande för om det är vårdnadshavaren, barnet eller de båda som bestämmer i en viss situation. I fråga om barn i tonårsåldern kan bedömningen bli svårare. I dessa fall torde man kunna utgå från att barnet bör åtnjuta ett visst skydd för sin integritet gentemot sina föräldrar. Vid bedömningen har man också anledning att väga in de aktuella uppgifternas innehåll och den typ av ärende det är fråga om (se t.ex. JO 1998/99 s. 464).

Av 3 kap. 1 och 2 §§ patientlagen (2014:821), PL, framgår att en patient ska få information om bl.a. sitt hälsotillstånd. Om patienten är ett barn ska denna information även ges till vårdnadshavare (3 kap. 3 § PL). Information får dock inte lämnas ut om sekretess eller tystnadsplikt hindrar detta (3 kap. 5 § PL). Enligt 6 kap. 6 § patientsäkerhetslagen (2010:659) ska den som har ansvaret för hälso- och sjukvården av en patient se till att patienten och hans eller hennes närstående ges information enligt 3 kap. PL.

Sekretess gäller inom hälso- och sjukvården för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men (25 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL).

Sekretess till skydd för en enskild, om den enskilde är underårig, gäller även i förhållande till hans eller hennes vårdnadshavare (12 kap. 3 § OSL). Av bestämmelsen framgår dock att sekretessen inte gäller gentemot vårdnadshavaren i den utsträckning som vårdnadshavaren enligt 6 kap. 11 § föräldrabalken har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör den underåriges personliga angelägenheter. I äldre förarbeten till motsvarande sekretessbestämmelser uttalas att de förpliktelser som innefattas i vårdnadsskyldigheten förutsätter att vårdnadshavaren har insyn i barnets angelägenheter och att det, med hänsyn till förhållandet dem emellan, är viktigt att relevanta uppgifter lämnas ut till föräldrarna (prop. 1988/89:67 s. 36).

Om bedömningen resulterar i att vårdnadshavaren har bestämmanderätt över barnet gäller som huvudregel inte sekretess i förhållande till vårdnadshavaren, vilket innebär att uppgifter får lämnas ut till honom eller henne. Det innebär också att hälso- och sjukvårdspersonalen måste hålla vårdnadshavaren underrättad om sådant som hon eller han behöver veta för att kunna fullgöra sina skyldigheter som vårdnadshavare. Även när vårdnadshavaren på detta sätt bedöms förfoga över barnets sekretess finns det emellertid vissa undantagsfall där en uppgift inte får lämnas ut till vårdnadshavaren, främst om det kan antas att barnet lider betydande men om uppgiften röjs för vårdnadshavaren (12 kap. 3 § första stycket 1 OSL).

I de ovannämnda lagförarbetena uttalas att barn ibland kan ha behov av ett sekretesskydd även i förhållande till sin vårdnadshavare, t.ex. i situationer där barn och vårdnadshavare står i motsatsförhållande till varandra och där det i vissa fall, oavsett barnets ålder, skulle vara till skada för barnet att lämna ut sekretesskyddade uppgifter till föräldrarna (prop. 1988/89:67 s. 37 f.). Det kan vara fallet i t.ex. vårdnads- och umgängestvister, vid behandling av sådana störningar hos barnet som har sitt ursprung i familjeförhållandet samt i omhändertagandesituationer. Dock betonas att det ska kunna antas att den unge tar allvarlig fysisk eller psykisk skada av att en uppgift lämnas till vårdnadshavaren. Det är inte tillräckligt att den unge tycker att det är obehagligt eller tror att vårdnadshavaren kommer att vidta åtgärder som han eller hon motsätter sig men som inte anses medföra betydande men.

Om en bedömning enligt 6 kap. 11 § föräldrabalken resulterar i att vårdnadshavarens bestämmanderätt över barnet anses så uttunnad att han eller hon inte längre bestämmer över barnet, gäller sekretess i förhållande till vårdnadshavaren. Ett utlämnande av uppgifter till vårdnadshavaren förutsätter då i första hand en prövning enligt 25 kap. 1 § OSL, dvs. på samma sätt som om uppgifterna skulle lämnas ut till en utomstående person (se t.ex. Sandén, Sekretess och tystnadsplikt inom offentlig och privat hälso- och sjukvård – Ett skydd för patientens personliga integritet, s. 276 f.).

Även i situationer där en vårdnadshavare inte ensam kan förfoga över sekretessen till skydd för den underårige kan emellertid uppgifter i vissa fall lämnas till vårdnadshavaren med stöd av 10 kap. 2 § OSL. Där föreskrivs att en myndighet kan lämna ut sekretessbelagda uppgifter om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. I förarbetena uttalas bl.a. att bestämmelsen visserligen ska tillämpas restriktivt, men att den kan bli tillämplig om en myndighet anser det nödvändigt att lämna ut sekretesskyddade uppgifter om ett barn till en vårdnadshavare för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter (prop. 1988/89:67 s. 39). Som exempel nämns situationen där de sociala myndigheterna för att kunna hjälpa en ung person som missbrukar narkotika måste informera föräldrarna om den unges missbruk. Likaså kan en skola behöva lämna ut uppgifter till vårdnadshavaren för att kunna fullgöra den elevvårdande verksamheten i fråga om en elev som har missbruksproblem eller missköter sig i skolan, även om uppgifterna är sekretessbelagda.

Enligt 3 kap. 6 § patientdatalagen (2008:355) ska en patientjournal innehålla de uppgifter som behövs för en god och säker vård av patienten. Om upp-

gifterna finns tillgängliga ska en patientjournal bl.a. alltid innehålla väsentliga uppgifter om vidtagna och planerade åtgärder samt uppgifter om den information som lämnats till patienten, hans eller hennes vårdnadshavare och övriga närstående.

### Bedömning

Den huvudsakliga fråga som jag har haft att ta ställning till i detta ärende är om hälso- och sjukvårdspersonal borde ha informerat BB:s vårdnadshavare AA om dotterns aktuella hälsotillstånd och en händelse som inträffade kvällen den 22 oktober 2016, åtminstone inför BB:s permission den 23 oktober. Enligt AA hade dottern berättat att hon försökt ta sitt liv.

Av de journalhandlingar som jag har haft tillgång till framgår bl.a. att en läkare den 17 oktober 2016, dvs. några få dagar före den aktuella händelsen, bedömde suicidrisken för BB som "HÖG" då hon vid en suicidbedömning hamnade på 7 av 10 poäng på den s.k. suicidstegen. Med början den 22 oktober bedömdes dock att BB kunde ha kortare permissioner i hemmet. Av journalen framgår vidare att AA före den aktuella händelsen fortlöpande fick information från hälso- och sjukvårdspersonal och att hon under den aktuella vårdperioden var delaktig i dotterns vård och insatt i hennes hälsotillstånd. Det framgår inte av journalen att BB vid något tillfälle under vårdperioden skulle ha uttryckt att hon inte ville att hennes mor skulle informeras om hennes hälsotillstånd eller om det som hände under kvällen den 22 oktober. I patientjournalen finns en kortfattad anteckning om att BUP-jouren kontaktades efter händelsen.

Som anförs i remissvaret finns inga anteckningar om de överväganden som gjordes i fråga om information till modern eller om fortsatta permissioner. I remissvaret har det dock anförts att den sjuksköterska som arbetade vid tillfället bedömde att det inte fanns något behov av att kontakta AA och informera om händelsen eftersom man visste att dottern hade "en komplicerad relation" till sin mor och eftersom händelsen inte ansågs vara av allvarlig karaktär. I remissvaret anförs också att BUP-jouren inte ansåg att det var nödvändigt att kontakta någon läkare och att dottern var lugn efter händelsen.

Jag får konstatera att utredningen tyvärr inte ger något tillfredsställande svar på vad som utgjorde det egentliga skälet till att vårdnadshavaren inte informerades. Det är således oklart om hälso- och sjukvårdspersonalen underlät att informera AA på grund av att man bedömde att händelsen var så pass oviktig att det helt enkelt inte fanns något behov av att informera, eller om personalen gjorde en sekretessprövning och då bedömde att AA inte skulle informeras på grund av att dottern och AA hade en komplicerad relation.

Enligt min mening framstår det som osannolikt att den aktuella händelsen kan ha ansetts så obetydlig att man redan av den anledningen ansåg att vårdnadshavaren inte behövde informeras. Med tanke på den förestående permissionen i hemmet borde det tvärtom ha varit angeläget att AA fick information om sin dotters aktuella psykiska hälsotillstånd och det som hade hänt på avdelningen kvällen före. Det har i ärendet inte kommit fram något som motsäger denna bedömning.

När det gäller sekretessprövningen kan först sägas att jag inte uppfattar förhållandena som sådana att det på grund av den då 14-åriga BB:s ålder eller mognad skulle ha bedömts råda sekretess för de aktuella uppgifterna i förhållande till vårdnadshavaren AA. Om så ändå var fallet kunde det ha övervägts om informationen borde lämnas med stöd av 10 kap. 2 § OSL, för att patient-säkerheten inte skulle riskeras genom den planerade permissionen.

För det fall vårdnadshavaren AA i stället enligt föräldrabalkens bestämmelser ansågs råda över sekretessen har det inte framkommit att det fanns något sådant motsatsförhållande mellan dottern och AA att dottern skulle ha lidit betydande men om AA hade informerats om det som hänt. Det är oklart vad personalen menar med att mor och dotter hade "en komplicerad relation", men utifrån det som har kommit fram i ärendet framstår detta inte som ett tillräckligt skäl för att underlåta att informera AA.

Jag ställer mig sammantaget mycket tveksam till om den ansvariga hälso- och sjukvårdspersonalen kan ha gjort någon sådan prövning av de relevanta rekvisiten enligt föräldrabalken och OSL som jag nyss redogjort för. Som konstaterats ovan har kliniken inte heller förmått klargöra vilka skäl som varit avgörande för bedömningen att information inte skulle lämnas till AA. Det är naturligtvis inte tillfredsställande. Jag är kritisk till klinikens hantering av dessa frågor.

De överväganden som gjordes i fråga om information till modern om det inträffade borde enligt min mening ha dokumenterats i BB:s journal. Några sådana anteckningar finns dock inte. Av journalen framgår inte heller hur ansvarig hälso- och sjukvårdspersonal resonerade kring BB:s fortsatta permissioner i hemmet efter den aktuella händelsen. Sådana uppgifter borde lämpligen ha dokumenterats i det här fallet. Kliniken kan inte undgå kritik också för bristande dokumentation.

Avslutningsvis kan jag inte nog understryka vikten av att ansvarig hälso- och sjukvårdspersonal i varje enskild situation är införstådd med vad som gäller i fråga om å ena sidan sekretess till skydd för underåriga patienter och å andra sidan den rätt till information som vårdnadshavarna kan ha.

### En överenskommelse som ingås vid frivillig vård för abstinens har inte ansetts uppfylla nödvändiga krav på saklighet, tydlighet och information

(Dnr 2744-2017)

**Beslutet i korthet:** En patient som vårdades frivilligt på en psykiatrisk avdelning för abstinens fick ingå en överenskommelse om att acceptera de regler som ingår i vården, bl.a. en regel om att inte lämna avdelningen utan ledsagning av personal.

ChefsJO konstaterar att rörelsefriheten, som är en grundlagsskyddad frihet, endast får begränsas genom lag och att hälso- och sjukvårdslagen inte erbjuder något lagstöd för att hindra att en patient lämnar en avdelning på egen hand. ChefsJO framhåller vikten av att skyddet inte kringgås genom

att den enskilde upplever sig tvingad att lämna sitt medgivande. Användandet av en överenskommelse kan i sig uppfattas som en påtryckning, och därför ifrågasätter chefsJO lämpligheten i denna typ av överenskommelser inom hälso- och sjukvården, i stället för information om förutsättningarna för viss vård. Om en vårdgivare ändå använder sig av en överenskommelse är det viktigt att den är saklig och tydlig samt innefattar den information som behövs för att klargöra förutsättningarna för vården.

Enligt chefsJO uppfyller den aktuella överenskommelsen inte dessa krav. Den är tvärtom otydlig och ger närmast intryck av att abstinensbehandlingen är villkorad av att patienten samtycker till att inte lämna avdelningen. En patient som ansöker om abstinensbehandling mot alkohol- och drogberoende får enligt chefsJO:s mening antas vara mycket angelägen om att behandlingen ska komma till stånd. I den situationen kan en överenskommelse om att patienten inte ska lämna avdelningen knappast anses bygga på någon verklig frivillighet från patientens sida, om det uppfattas som att han eller hon annars riskerar att bli utan vård.

Ledningen för Länsverksamhet Psykiatri inom Region Västernorrland kan inte undgå kritik för hur den aktuella överenskommelsen är utformad.

## Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 18 april 2017 framförde AA klagomål mot psykiatrisk avdelning 7, Länsverksamhet Psykiatri vid Sundsvalls sjukhus, Region Västernorrland. I anmälan uttryckte AA bl.a. missnöje med att han behövde ha personal med sig för att gå till sjukhusets kiosk, trots att han var frivilligt inskriven på sjukhuset. AA kompletterade senare sin anmälan.

## Utredning

JO begärde in patientjournaler avseende AA. Därefter begärde JO att Landstinget Västernorrland (numera Region Västernorrland) skulle yttra sig över det som AA anför om att han måste ha personal med sig för att besöka sjukhusets kiosk. I ett remissvar anförde Hälso- och sjukvårdsnämnden inom Region Västernorrland bl.a. följande (bilagorna har utelämnats här):

Patienten skrevs in på avdelning 7, Länsverksamhet Psykiatri efter att ha sökt frivilligt för abstinens. Vårdplanen omfattade sedvanlig abstinensbehandling för att patienten sedan skulle kunna få fortsatt missbruksvård vid ett behandlingshem. Det finns inga journalanteckningar om att patienten velat gå till kiosken och förvägrats detta. Patientens har den 18 april 2017 utan att träffa läkare för ett utskrivningssamtal skrivit ut sig själv, mot personalens inrådan. Patientens har således avvikit från den vårdplan man kommit överens om.

Vid inläggande abstinensbehandling ingår att man skriver en överenskommelse med patienten om att acceptera de regler som ingår i vården. För att man ska kunna säkerställa att patienten inte sidomissbrukar under vårdtiden ingår man en överenskommelse om att inte lämna vårdavdelningen utan uppsikt. Detta för att man inte ska ha möjlighet att komma åt droger utanför vårdavdelningen, vilket annars förekommer. Om man vill bryta överenskommelsen skrivs man ut från avdelningen, eftersom syftet med vården inte kan uppfyllas.

Utifrån vad länsverksamhetschefen i sitt till detta ärende bifogat utlåtande uppgivit, liksom av vad som framgår av bilagorna 1 och 2 till detta gör landstinget följande bedömning:

I den anmälan som ingivits till JO, varöver landstinget förelagts att yttra sig, uppger klaganden att han inte utan att personal följer med får gå till sjukhusets kiosk, trots att han är inskriven på sjukhuset, efter vad som kan förstås, på egen begäran.

Specialistvården Västernorrland/Länsverksamhet Psykiatri har i sin rutin/regel, "Drogpåverkade patienter i den psykiatriska slutenvården", fastställd 2015-12-16, (bil. 2 till länsverksamhetschefens yttrande i ärendet), dragit upp riktlinjer för planerade avgiftningar i samråd med socialtjänsten, "Samordnad individuell plan (SIP)", varav bland annat framgår att en vårdplan ska göras upp i form av ett "kontrakt" som patienten får skriva under. Här ska tydligt framgå vilka villkor som gäller för att behandlingen/vården ska få avsedd effekt och leda till "avgiftning" som delmål och drogfrihet som långsiktigt mål.

En av dessa regler som återfinns i "Förhållningsregler vid avgiftning på avdelning 7, Överenskommelse", säger:

Vi vill inte att du lämnar avdelningen, om du är rökare finns rökbur på avdelningen, alternativt kan du få nikotinplåster.

Om överenskommelsen på denna punkt bryts kan en ny bedömning av vårdbehovet göras vilket kan resultera i att patienten skrivs ut. Se punkt i överenskommelsen:

Vid införsel av droger eller misstanke om drogintag kan en ny bedömning av ditt vårdbehov ske och utskrivning kan bli aktuell.

Grunden för en utskrivning i en sådan situation är att eventuellt missbruk under behandlingstiden omintetgör behandlingens mål.

I här aktuellt fall har dock patienten skrivit ut sig själv. Patienten har heller aldrig mot sin vilja hindrats att besöka kiosken vid sjukhuset, dock har han genom en överenskommelse gått med på att inte göra detta utan beledsagning av personal.

Vid frivillig sluten vård saknas möjligheter till tvångsåtgärder varför användandet av frivilliga överenskommelser i syfte att kunna uppnå en ändamålsenlig vård är vanligt förekommande.

Landstinget anser att handläggningen av det ärende vi förelagts att yttra oss över har skötts på ett sätt som väl överensstämmer med såväl lag som interna rutiner.

AA gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 18 april 2019 anförde *chefsJO Elisabeth Rynning* följande:

### Rättsliga utgångspunkter

I regeringsformens andra kapitel anges de grundläggande fri- och rättigheterna. En sådan frihet är rörelsefriheten. Skyddet för den kommer till uttryck i 2 kap. 8 § regeringsformen, där det slås fast att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot frihetsberövanden. Rörelsefriheten får endast begränsas genom lag (2 kap. 20 § regeringsformen). Begränsningar enligt 20 § får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (2 kap. 21 § regeringsformen).

Enligt 3 kap. 1 § andra stycket hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) ska vården ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet. Den som har det största behovet av hälso- och sjukvård ska ges företräde till vården.

En utgångspunkt inom hälso- och sjukvården är att vården ska vara frivillig och genomföras i samråd med den som är i behov av vård. Av 5 kap. 1 § 3 hälso- och sjukvårdslagen framgår att hälso- och sjukvårdsverksamhet ska bedrivas så att kraven på en god vård uppfylls, vilket bl.a. innebär att vården särskilt ska bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet. Vården ska ha en medmänsklig och förstående inriktning och genomföras i samråd med patienten. Eftersom vården är helt frivillig kan en patient motsätta sig att en viss vårdåtgärd vidtas (prop. 1984/85:181 s. 96).

En motsvarande bestämmelse om patientens självbestämmande och integritet finns även i 4 kap. 1 § patientlagen (2014:821). I 4 kap. 2 § patientlagen slås fast att hälso- och sjukvård inte får ges utan patientens samtycke om inte annat följer av lag.

För att samtycke ska anses föreligga till en vårdåtgärd krävs att patientens medgivande grundas på verklig frivillighet. En vårdåtgärd får inte genomföras efter hot om någon sanktion eller andra former av påtryckningar, men patienten måste ha fått information om de alternativ som finns (se JO 2016/17 s. 110). Frågan om huruvida den enskilde har lämnat ett medgivande som grundas på verklig frivillighet kan vara svår att bedöma. Den enskilde befinner sig ofta i en utsatt situation med begränsade valmöjligheter. Det är därför viktigt att den enskilde verkligen förstår förutsättningarna och villkoren för den aktuella insatsen och vilka valmöjligheter han eller hon har (se JO 2016/17 s. 500).

JO har tidigare kritiserat en vårdgivare för utformningen av en blankett för samtycke till utredningsåtgärder vid läkemedelsassisterad behandling mot opiateroende (se JO 2017/18 s. 99). I beslutet uttalade JO att formuleringar som ger intryck av att behandlingen är villkorad av att patienten samtycker till allmänt hållna utredningskontakter riskerar att utgöra en olämplig påtryckning. JO konstaterade att det därför inte är lämpligt att vårdinrättningar använder sig av informationsmaterial eller blanketter som ger intryck av att samtycke till utredningskontakter är en förutsättning för att behandling ska komma i fråga.

## **Bedömning**

### **Inledning**

Vid tidpunkten för anmälningarna till JO vårdades AA frivilligt på psykiatrisk avdelning 7, Länsverksamhet Psykiatri vid Sundsvalls sjukhus. AA har framfört klagomål mot sjukhuset i flera avseenden. Jag har dock begränsat min granskning till de klagomål som handlar om att han måste ha personal med sig för att besöka sjukhusets kiosk.

Hälso- och sjukvårdsnämnden har i sitt yttrande tillbakavisat AA:s påstående om att han mot sin vilja hindrats att besöka sjukhusets kiosk, men har uppgett att AA genom en frivillig skriftlig överenskommelse gått med på att inte göra detta utan ledsagning av personal. Jag noterar dock att AA:s patientjournal innehåller åtminstone ett par daganteckningar av läkare där det anges: ”Får inte gå ut själv.”

### Utformningen av överenskommelsen

Som redovisats ovan får rörelsefriheten endast begränsas genom lag. Hälso- och sjukvårdslagen erbjuder inte något lagstöd för att hindra att en patient lämnar en avdelning på egen hand. Något annat lagstöd för att vidta en sådan åtgärd fanns inte heller i detta fall. Det har därför krävts samtycke från AA till villkoret att inte lämna avdelningen utan ledsagning av personal. För att samtycket ska anses giltigt krävs det emellertid att patientens medgivande grundas på verklig frivillighet. Det är viktigt att grundlagsskyddet inte kringgås genom att den enskilde upplever sig tvingad att lämna sitt medgivande. För att patienten över huvud taget ska kunna ta ställning till ett erbjudande om en behandlingsåtgärd är det emellertid av central betydelse att han eller hon har fått god och anpassad information om vården och behandlingen samt förstått densamma (se prop. 2013/14:106 s. 57). Först då kan en patient lämna ett informerat samtycke.

AA skrevs in på avdelningen efter att ha sökt frivillig vård för abstinens. Hälso- och sjukvårdsnämnden har i sitt yttrande anfört att det vid inläggande abstinensbehandling ingår att man skriver en överenskommelse med patienten om att han eller hon ska acceptera de regler som ingår i vården. Även AA fick skriva på överenskommelsen med titeln ”Förhållningsregler vid avgiftning på avdelning 7, Överenskommelse”. I en av de regler som återfinns där anges följande: ”Vi vill inte att du lämnar avdelningen.”

I allmänt språkbruk signalerar en överenskommelse att det rör sig om ett bindande åtagande som kan leda till vissa sanktioner om överenskommelsen inte följs. Det finns därmed också en risk för att användandet av en överenskommelse i stället för information om förutsättningarna för viss vård i sig kan uppfattas som en form av påtryckning. Mot den bakgrunden kan lämpligheten av denna typ av överenskommelser inom hälso- och sjukvården ifrågasättas. Tillgången till hälso- och sjukvård ska inte baseras på att patienten samtycker till vissa givna regler utan på de grundläggande principer som kommer till uttryck i bl.a. 3 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen, främst människovärdesprincipen och behovs- eller solidaritetsprincipen.

Eftersom tillämpningen av behovsprincipen – dvs. att vårdens resurser ska fördelas efter behov – innefattar en bedömning av vilken effekt en viss behandlingsåtgärd förväntas få, kan även patientens agerande i anslutning till behandlingen komma att tillmätas betydelse. Det förutsätter dock att det finns ett direkt orsakssamband mellan patientens agerande och behandlingens förväntade effektivitet (jfr prop. 1996/97:60 s. 25 f.).

Om en vårdgivare ändå använder sig av en överenskommelse är det därför viktigt att den är saklig och tydlig samt innefattar den information som behövs för att klargöra förutsättningarna för vården. Enligt min uppfattning uppfyller den överenskommelse som är aktuell i ärendet inte dessa krav. Den är tvärtom otydlig och möjliggör olika tolkningar, men ger enligt min bedömning närmast intryck av att abstinensbehandlingen är villkorad av att patienten bl.a. samtycker till att inte lämna avdelningen. En patient som ansöker om abstinensbehandling mot alkohol- och drogberoende får antas vara mycket angelägen om att behandlingen ska komma till stånd. I den situationen kan en överenskommelse om att patienten inte ska lämna avdelningen knappast anses bygga på



någon verklig frivillighet från patientens sida, om det uppfattas som att han eller hon annars riskerar att bli utan vård. Det är en annan sak att vårdgivaren upplyser patienten om att införsel av droger eller misstanke om drogintag kan medföra en ny bedömning av vårdbehovet och att utskrivning då kan bli aktuell. Sådan information framstår som motiverad eftersom den rör ett agerande av direkt betydelse för abstinensbehandlingen.

Jag har stor förståelse för de svårigheter personalen ställs inför när det gäller upprätthållandet av en drogfri miljö vid behandling av patienter med drog- och alkoholberoende. Mot bakgrund av det som anförts kan ledningen för Länsverksamhet Psykiatri emellertid inte undgå kritik för att den aktuella överenskommelsen har utformats på ett sådant sätt att den ger intryck av att behandlingen är villkorad av att patienten samtycker till att inte lämna avdelningen. Jag utgår från att ledningen för Länsverksamhet Psykiatri ser över sina rutindokument i detta avseende.

Jag noterar att även andra punkter i den nämnda överenskommelsen aktualiserar frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Jag förutsätter att ledningen förvisar sig om att sådana fri- och rättigheter inte begränsas utan stöd i lag och att patienternas samtycke till olika vårdåtgärder grundas på verklig frivillighet.

Ärendet aktualiserar viktiga principiella frågor, och det finns därför skäl att skicka en kopia av beslutet till Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för kännedom.

## Uttalanden om möjligheterna till kontant betalning av patientavgifter

(Dnr 4281-2017)

**Beslutet i korthet:** Genom en dom från Högsta förvaltningsdomstolen är det klarlagt att ett landsting eller en region, med hänsyn till regleringen i lagen om Sveriges riksbank (riksbankslagen), inte kan vägra att ta emot kontant betalning av patientavgifter. Domstolen konstaterade även att det i lag kan finnas undantag från den aktuella bestämmelsen i riksbankslagen, men att frågan om hur och var vårdavgifter ska betalas inte har reglerats särskilt.

ChefsJO har tagit emot flera klagomål om att regioner har infört olika begränsningar av möjligheterna att betala patientavgifter kontant. ChefsJO konstaterar att det framstår som oklart vilka sådana begränsningar som skulle kunna vara förenliga med riksbankslagens krav och ifrågasätter om det inte skulle behövas en särskild reglering avseende formerna för betalning av vårdavgifter. En kopia av beslutet överlämnas därför till Socialdepartementet.

## Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 26 juni 2017 framförde AA klagomål mot Region Jönköpings län. Han anförde i huvudsak följande:

Regionen accepterar endast kortbetalning eller betalning mot faktura vid besök hos vårdinrättningar, trots att Högsta förvaltningsdomstolen genom en dom den 10 september 2015 har slagit fast att även kontant betalning ska godtas. Regionen bör besluta att alla vårdinrättningar ska acceptera kontant betalning och tydligt informera allmänheten att patienter kan välja att betala kontant, med kort eller mot faktura. Regionen bör även informera om att patientsekretessen endast gäller vid kontant betalning.

### Utredning

Anmälan remitterades till Region Jönköpings län för yttrande. I sitt remissvar den 14 november 2017 anförde Regionstyrelsen bl.a. följande:

#### Yttrande över anmälan

Anmälaren framför tre punkter, Regionstyrelsen yttrar sig över dessa enligt nedan.

#### 1. Alla vårdinrättnings absoluta skyldighet att acceptera kontant betalning

Dåvarande Landstingsstyrelsen fattade den 23 augusti 2011 beslut om att från och med november 2011 starta införandet av kontantfri betalning av vårdavgifter med mera. Höga kostnader för uppräknings och transport av kontanterna, säkerhetsfrågan för medarbetarna samt miljöeffekter av transportererna var de skäl som låg till grund för beslutet att minska antalet kontantkassor.

Beslutet innebar att Region Jönköpings län som organisation fortfarande skulle ta emot kontanter, men inte på lika många platser. I utredningen inför beslutet gjordes en kartläggning över befintliga kassor samt en bedömning av antalet som skulle finnas kvar. Kartläggningen visade att det inom verksamheten fanns cirka 170 kassor som hanterade kontant betalning i varierande omfattning. Genom beslutet att minska antalet kontantkassor har Region Jönköpings län frigjort resurser till hälso- och sjukvård.

Trots det stora antalet kontantkassor som fanns innan förändringen kan konstateras att Region Jönköpings län aldrig haft möjlighet att ta emot kontant betalning på alla vårdinrättningar, vilket anmälaren menar är ett lagkrav. Ett exempel är slutenvård som alltid fakturerats till patienten. I de fall patienten har önskat betala fakturan med kontanta medel har man kunnat vända sig till respektive sjukhus ekonomiavdelnings kassa. Detta har aldrig ifrågasatts varken av patienter eller prövats mot någon lag. I hälso- och sjukvårdslagens respektive tandvårdslagens paragrafer som behandlar avgifter finns ingenting om betalningssätt.

Region Jönköpings län har inte utifrån Högsta förvaltningsdomstolens dom från 10 september 2015 gjort tolkningen att domen medför att alla vårdinrättningar har en absolut skyldighet att ta emot kontant betalning. Domstolen hänvisar till riksbankslagen i sin bedömning, Region Jönköpings län anser att det därför finns skäl att se över lagstiftningen. Region Jönköpings län har ingen annan uppfattning än att vi som organisation måste ta emot kontanter men skyldigheten kan inte vara så långtgående som "alla vårdinrättningar". De platser där kontanter tas emot har en god geografisk spridning i länet.

## 2. Tydligt informera allmänhet och patienter om att det är patienten som väljer betalningsätt – kontant, med kort eller mot faktura

Den officiella information som Region Jönköpings län kring betalningsformer utgår från den text som finns på [www.1177.se](http://www.1177.se). För att tydligare informera om att det finns möjlighet till kontant betalning inom hälso- och sjukvård samt tandvård i Region Jönköpings län och för att det inte ska uppfattas som ett krav att betala med kort eller mot faktura har den skriftliga informationen ändrats till nedanstående.

### *Betalning*

Vi ser gärna att du betalar med kort för ditt besök vid Region Jönköpings läns vårdmottagningar och tandvårdskliniker. Om du inte betalar med kort får du en faktura med posten som du har 30 dagar på dig att betala. Region Jönköpings län tar inte ut någon extra avgift för fakturan.

Det finns möjlighet till kontant betalning vid varje sjukhus ekonomivårdning samt på Folk tandvårdens kansli.

Privata vårdcentraler som ingår i vårdval och privata vårdmottagningar som har avtal med Region Jönköpings län kan ha andra regler.

Information på kallelser och andra informationskrifter kommer att ses över för att spegla ovanstående information.

## 3. Tydligt informera att vårdsekretessen gäller endast vid kontant betalning

Region Jönköpings län bedömer att den sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen 25 kap. gäller oavsett betalningsätt.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 13 maj 2019 anförde *chefsJO Elisabeth Rynning* följande:

### **Rättslig reglering m.m.**

Av 17 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) följer bl.a. att vårdavgifter får tas ut enligt grunder som landstinget eller kommunen bestämmer.

Enligt 5 kap. 1 § andra stycket lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank (riksbankslagen) är sedlar och mynt som ges ut av Riksbanken lagliga betalningsmedel. I förarbetena till lagen anges att detta innebär att var och en är skyldig att ta emot sedlar och mynt som betalning (prop. 1986/87:143 s. 64).

Högsta förvaltningsdomstolen har i en dom behandlat frågan om ett landsting är skyldigt att ta emot betalning av patientavgifter med kontanter (se HFD 2015 ref. 49). Domstolen konstaterade bl.a. att det i lag kan finnas undantag från den aktuella bestämmelsen i riksbankslagen, men att frågan om hur och var vårdavgifter ska betalas inte har reglerats särskilt. Riksbankslagen var således tillämplig i målet, vilket innebär att landstinget hade en skyldighet att ta emot kontanter vid betalning av patientavgifter. Domstolen fann att landstingsstyrelsens beslut, som innebar att vårdtagare för kontant betalning av patientavgifter var hänvisade till två av landstingets vårdinrättningar, inte levde upp till riksbankslagens krav och därför skulle upphävas.

JO har därefter gjort vissa uttalanden gällande en regions information om kontant betalning av patientavgifter (se JO 2016/17 s. 102). JO uttalade bl.a. att

den aktuella regionens information var missvisande och ofullständig eftersom det inte framgick att det var möjligt att betala med kontanter. JO uttalade även att det inte finns något hinder mot att ett landsting informerar om att det är ett önskemål att man betalar patientavgiften på något annat sätt än med kontanter. Detta måste dock formuleras på ett sådant sätt att det inte råder några tvivel om att det är möjligt att betala även med kontanter.

### **Bedömning**

Jag vill inledningsvis framhålla följande: JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av om myndigheterna har följt de regler som gäller för ett visst förfarande. JO kan inte ändra eller upphäva en myndighets beslut och brukar inte ta ställning till om beslut är riktiga i sak eller uttala sig om de bedömningar som en myndighet har gjort. Jag finner inte skäl att frångå den principen i detta fall. Mot den bakgrunden avstår jag från att uttala mig i frågan om de begränsningar som gäller avseende möjligheterna att betala patientavgifter kontant inom just Region Jönköpings län kan anses vara förenliga med riksbankslagens bestämmelser.

Av regionens remissvar framgår att regionen inte har gjort tolkningen att den ovannämnda domen från Högsta förvaltningsdomstolen medför att alla vårdinrättningar har en absolut skyldighet att ta emot kontanter. Regionen anser dock att det finns skäl att se över lagstiftningen med anledning av att domstolen i sin bedömning hänvisar till riksbankslagen.

Som framgått ovan konstaterar Högsta förvaltningsdomstolen i sin dom att frågan om hur och var vårdavgifter ska betalas inte har reglerats särskilt samt att riksbankslagens bestämmelser därför är tillämpliga beträffande sådana avgifter.

Jag kan för egen del konstatera att det genom klagomål till JO har framkommit att ett antal regioner har infört olika begränsningar i fråga om möjligheterna att betala patientavgifter kontant, vilket vissa patienter upplever som ett problem. Jag har samtidigt förståelse för att det kan vara förenat med vissa olägenheter för regionerna att upprätthålla hantering av kontanter vid samtliga vårdinrättningar. Vilka begränsningar av möjligheterna till kontant betalning som skulle kunna vara förenliga med riksbankslagens krav framstår dock som oklart. Denna osäkerhet måste anses vara otillfredsställande för såväl patienter som vårdgivare.

Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om det inte skulle behövas en särskild reglering avseende formerna för betalning av vårdavgifter. Jag skickar därför en kopia av detta beslut till Socialdepartementet för kännedom.

Vad gäller regionens information om möjligheterna till kontant betalning av patientavgifter går det, med hänsyn till uppgifterna i remissvaret, inte att dra någon annan slutsats än att informationen tidigare har varit bristfällig. Det har dock kommit fram att regionen i samband med remissförfarandet har sett över och ändrat informationen på det sätt som framgår av yttrandet. Med hänsyn till vad JO tidigare har uttalat i frågan om hur sådan information bör utformas har jag inget att invända mot den beskrivna informationen. Jag finner inte heller

tillräckliga skäl att kritisera regionen för att tidigare ha tillhandahållit bristfällig information om möjligheterna till kontant betalning av patientavgifter.

Det som AA anför i övrigt föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

## Rättsmedicinalverkets och Polismyndighetens handläggning av ett ärende om handräckning

(Dnr 5710-2017, 7734-2017)

**Beslutet i korthet:** Till följd av en domstols beslut om att en person skulle tas in på en rättspsykiatrisk undersökningsenhet, framställde en tjänsteman vid Rättsmedicinalverket (RMV) en begäran om polishandräckning för verkställighet av intagningsbeslutet. Till begäran bifogades de underliggande domstolsbesluten. Tjänstemannen vid RMV saknade dock behörighet att begära handräckning. Vidare angavs i handräckningsbegäran att omhändertagandet för inställelsen fick ske från ett visst datum. Intagningsbeslutet hade dock inte fått laga kraft det angivna datumet. Trots dessa omständigheter verkställde Polismyndigheten handräckningen innan intagningsbeslutet hade fått laga kraft. Till följd av detta kom personen i fråga att felaktigt frihetsberövas under uppskattningsvis en timme.

När det gäller handläggningen vid RMV konstaterar chefsJO att regleringen på området – liksom myndighetens skriftliga handledning – ger tydliga besked om när ett beslut får verkställas och vem som får begära handräckning. Eftersom RMV:s personalansvarsnämnd har tilldelat den berörde tjänstemannen en varning för det inträffade finner chefsJO dock inte skäl att ytterligare kommentera handläggningen vid RMV.

När det gäller handläggningen vid Polismyndigheten konstaterar chefsJO att det av myndighetens handbok om handräckningar framgår att det ska kontrolleras att den som begär handräckning är behörig. I detta fall framgick det inte av handräckningsbegäran att så var fallet. Berörd befattningshavare vid Polismyndigheten borde därför ha vidtagit åtgärder för att kontrollera behörigheten. Berörd befattningshavare borde i detta fall inte heller ha förlitat sig på den uppgift om tidpunkten för verkställbarhet som lämnades i handräckningsbegäran. Enligt chefsJO kan Polismyndigheten inte undgå kritik för bristerna i den formella kontrollen i handräckningsärendet. ChefsJO förutsätter att myndigheten följer upp det inträffade och vidtar åtgärder så att liknande incidenter inte inträffar i framtiden.

## Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 28 augusti 2017 framförde AA klagomål mot Polismyndigheten. Han anförde i huvudsak följande:

Den 14 juni 2017 frihetsberövades han vid sin båt i Göteborg av poliser som avsåg att föra honom till den rättspsykiatriska undersökningsenheten i Göteborg. Han informerade poliserna om att tingsrättens beslut om intagning för

rättspsykiatrisk undersökning inte hade fått laga kraft och av den anledningen inte fick verkställas. Han ringde även till de domstolar som beslutat om intagningen och räckte telefonen till poliserna som fick tala med domstolspersonal. Därefter kontaktade poliserna handräckningsgruppen som hade beviljat Rättsmedicinalverkets (RMV) begäran om polishandräckning. Efter ca 30 minuter anlände personal från handräckningsgruppen och talade om för honom att intagningsbeslutet fick verkställas. Under färden till den rättspsykiatriska undersökningsenheten ringde han flera samtal till bl.a. hovrätten. Han fick tala med en domare som uppgav att intagningsbeslutet inte fick verkställas. Poliserna uttalade att de inte brydde sig om detta. När de anlände till undersökningsenheten förklarade enhetschefen vid RMV att intagningsbeslutet inte fick verkställas samt bad om ursäkt för det inträffade. Därefter skjutsade poliserna tillbaka honom till hans båt. Även poliserna bad om ursäkt för det inträffade.

### **Initiativet**

Med anledning av det som kom fram i AA:s anmälan och inhämtade handlingar från Polismyndigheten inledde jag ett initiativärende i syfte att utreda även RMV:s hantering av ärendet avseende AA.

### **Utredning**

Handlingar i ärendet begärdes in från Polismyndigheten och därefter bad JO Polismyndigheten och RMV att yttra sig. Senare begärde JO in ytterligare upplysningar från RMV via telefon. Sedan det kommit fram att den tjänsteman vid RMV som framställde begäran om polishandräckning inte var läkare, hämtades ytterligare handlingar in från RMV.

### **Polismyndighetens yttrande**

Till sitt remissvar bifogade Polismyndigheten ett yttrande från polisområdeschefen vid Polisområde Storgöteborg och upplysningar från berörda tjänstemän. Vidare bifogades Polismyndighetens handbok för polishandräckningar ("Polishandräckningar – Handbok för stöd i beslutsfattandet").

I remissvaret anfördes följande:

#### **Bakgrund och redogörelse för handläggningen**

Göteborgs tingsrätt beslutade den 26 januari 2017, i samband med en huvudförhandling gällande åtal mot AA avseende olaga hot och misshandel, att AA skulle genomgå rättspsykiatrisk undersökning. Beslutet fattades med stöd av lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning (1 §). Detta beslut benämns nedan för "beslutet om att genomgå undersökning". Ett sådant beslut gäller omedelbart (se 15 § andra stycket a. lag).

RMV förelades att senast inom fyra veckor lämna utlåtandet över undersökningen till domstolen. Efter att AA inte hörsammat kallelser till RMV begärde RMV att tingsrätten skulle fatta beslut om att AA skulle tas in på Rättspsykiatriska undersökningsenheten i Göteborg under en tid om högst två veckor i enlighet med lagen om rättspsykiatrisk undersökning (10 §). Tingsrätten meddelade beslut enligt RMV:s begäran den 21 april 2017. Som skäl för beslutet angavs att AA inte hade hörsammat RMV:s kallelser och att AA uppgett att han inte hade för avsikt att delta i någon under-

sökning eller att inställa sig frivilligt till RMV. Detta beslut benämns nedan för ”beslutet om att AA skulle tas in på undersökningsenheten”. Ett sådant beslut får överklagas särskilt (se 15 § första stycket a. lag).

AA överklagade beslutet om att han skulle tas in på undersökningsenheten till hovrätten. Som skäl anfördes att tingsrättens beslut om att han skulle genomgå en rättspsykiatrisk undersökning var felaktigt. Hovrätten avtog överklagandet i ett beslut den 19 maj 2017. Hovrätten anförde att den inte hade att pröva beslutet om rättspsykiatrisk undersökning beträffande AA.

AA överklagade hovrättens beslut i frågan om att han skulle tas in på undersökningsenheten till Högsta domstolen, som i beslut av den 26 juni 2017 meddelade att det inte kommit fram något skäl att meddela prövnings-tillstånd.

RMV begärde den 23 maj 2017 att Polismyndigheten skulle omhänderta AA för inställelse vid Rättspsykiatriska avdelningen i Göteborg från och med vecka 22 (d.v.s. från och med den 29 maj 2017). I begäran hänvisades till Göteborgs tingsrätts beslut enligt 10 § lagen om rättspsykiatrisk undersökning. Hovrättens protokoll daterat den 19 maj bifogades begäran. Av begäran framgick att telefonkontakt skulle tas med berörd avdelning hos RMV när vederbörande hade gripits. RMV:s begäran om polishandräckning var undertecknad av BB, enhetschef.

Gruppchef och kommissarie CC vid polisens regionala handräckningsgrupp biföll begäran om handräckning den 26 maj 2017 sedan de formella förutsättningarna för begäran hade kontrollerats.

Eftersom AA inte kunde påträffas registrerade kommissarie CC en efterlysning i polisens efterlysningssystem NEPU den 2 juni 2017.

I samband med att AA den 14 juni 2017 kontaktade polisen med anledning av att han hotades av två personer vid sin båt, beordrades en polispatrull (52-2210) till aktuell plats. Av polisens händelserapport framgår att polispatrullen uppmärksammades på att AA var efterlyst. Enligt ärendanteckning daterad samma dag beordrades ytterligare två polispatruller (51-2660 och 51-2780) till platsen. Enhetschefen vid RMV ringde och frågade hur det gick med genomförandet av handräckningsbegäran. CC meddelade att polisen höll på att verkställa handräckningen.

AA omhändertogs och transporterades till RMV:s avdelning i Göteborg. Även den civila polispatrullen följde med. Enhetschefen vid RMV meddelade då att beslutet hade verkställts en dag för tidigt. AA kördes därefter tillbaka av polispatrull till sin båt. Avlysning av tidigare efterlysning skedde.

Av promemoria upprättad den 22 januari 2018 framgår att AA varit omhändertagen i knappt två timmar från påbörjad till avslutad transport.

## Synpunkter från berörda befattningshavare

### *Synpunkter från gruppchef, kommissarie CC*

Innan bifall lämnas till en handräckningsbegäran ska lagstöd för begäran kontrolleras och att den som begär handräckning har rätt att begära handräckning. Aktuell begäran om handräckning bifölls och registrerades den 26 maj 2017 i polisens ärendesystem. Av RMV:s underlag framgick att AA skulle inställas till rättspsykiatrisk undersökning och att inställelse inte fick ske förrän vecka 22 (29 maj 2017). Angiven vecka tolkades som att ärendet hade vunnit laga kraft då. Av de medföljande besluten från tingsrätt respektive hovrätt fanns olika hänvisningar till överklagande. Det var svårt att utläsa vad som prövats av domstolsinstanserna och när överklagandet passerats. Eftersom RMV ingett en begäran om handräckning till polisen så framstod det som att verket ansåg att överklagandet passerats den 12 maj 2017 då det var sista dag för överklagande av tingsrättens beslut. Det framkom ingen anledning att betvivla riktigheten i verkets begäran.

Det angavs inte någon adress till AA i underlaget till RMV:s handräckningsbegäran. Eftersom AA var känd av polisen sedan tidigare och vetskap fanns om att AA vistades i Göteborgs skärgård eller kunde anträffas på sin båt togs kontakt med sjöpolisen först måndag den 29 maj 2017. Efter att sjöpolisen återkopplade med beskedet att AA inte kunde hittas, lades AA in i polisens efterlysningssystem NEPU den 2 juni 2017. Vid något tillfälle under perioden 29 maj–14 juni 2017 kontaktades polisen av RMV via telefon där den som tog kontakt var angelägen om att AA snarast skulle omhändertas och föras till angiven plats under angiven tid enligt handräckningsbegäran. AA anträffades i sin båt förtöjd vid en brygga. Efter cirka en halvtimmes övertalning följde AA med polisen och kördes till den adress som RMV angivit i begäran. Bilfärden tog cirka tjugo minuter varvid AA ringde samtal från sin mobiltelefon. AA uppgav att han ringde till domare i antingen tingsrätten eller hovrätten. Framme visades polisen och AA in i en korridor och efter fem till tio minuters väntan kom en person och meddelade att beslutet om intagning för rättspsykiatrisk undersökning ännu inte hade vunnit laga kraft. AA kördes då tillbaka till sin båt av polispatrullen. Påbörjad och avslutad transport översteg inte två timmar.

#### *Synpunkter från de polismän som genomförde handräckningsåtgärden*

Av polisassistenterna DD och EE framgår bl.a. följande. De beordrades till aktuell plats med anledning av att AA förtöjt sin segelbåt i gästhamn utan att betala hyra för båtplats. Under framkörningen till platsen fick polisassistenterna information från den regionala ledningscentralen om att AA var efterlyst och skulle omhändertas för rättspsykiatrisk undersökning. AA blev upprörd och började skrika på polisassistenterna när han ombads gå iland från båten. AA uppgav att han hade överklagat beslutet till hovrätten och att han inte kunde omhändertas innan hans överklagande hade granskats. DD kontaktade då den jourhavande kommissarien på telefon för att efterhöra om efterlysningen var aktuell. Denne bekräftade att AA var efterlyst men bad polisassistenterna att ringa handräckningsgruppen för mer information. Vid kontakt med befälet CC på handräckningsgruppen konstaterade denne att efterlysningen var aktuell och att AA skulle föras till Rättspsykiatri i Backa. Befälet bestämde sig för att komma till platsen med två kollegor för att vara polisassistenterna behjälpliga. AA hade under tiden ringt tingsrätt eller hovrätt för att visa att han har överklagat beslutet och gav DD telefonen för att hon skulle tala med person vid domstolen. Hon talade med någon som hon uppfattade vara en receptionist eller liknande och som verkade vara oförstående kring AA:s ärende. Även befälet CC hade telefonkontakt med domstolen. Då personal från handräckningsgruppen anlät till platsen följde en lång diskussion med AA där han till slut gick iland från sin båt. Polisassistenterna transporterade AA till RMV. Innan transporten påbörjades togs kontakt med verket om att polis var på väg med AA enligt instruktion i myndighetens begäran. CC körde i bilen bakom. Väl på plats lämnades AA över till personal på RMV och CC med kollega stannade kvar på platsen. Polisassistenterna lämnade platsen.

Uppgifterna stöds av polisassistent EE:s uppgifter som tillägger att handräckningsgruppen med befälet CC i princip tog över ärendet sedan gruppen anlät till AA:s båt. Han och hans kollega transporterade AA till RMV där handräckningsgruppen tog över igen. Vid ingripandet gjordes mer av polisassistenterna än vad rutinen för efterlysta personer fordrar. Kontroll gjordes med ledningscentral och jourkommissarie samt därefter med handräckningsgruppen.

#### *Synpunkter från polisområdeschefen FF*

Polisområdeschefen anser att i detta ärende har de delar som avser dokumentation samt formell och materiell prövning enligt myndighetens hand-



bok för handräckning i stort utförts på ett fullt godtagbart sätt. Avseende frågan om bifall av handräckningsbegäran i förhållande till tidpunkten för rättskraft/lagligheten förelåg ett antal omständigheter i handräckningsbegäran och hovrättens protokoll vilka tillsammans gav sken av att handräckningsbegäran borde bifallas. Varje år inkommer cirka 3 500 ärenden till handräckningsgruppen. Ett misstag som i förevarande fall får anses ursäktligt då begäran bifölls före överklagandetidens utgång med hänsyn till gruppchefens uppgifter som lämnats samt det stora antal ärenden som varje år inkommer till gruppen. Fallet torde vara ytterst ovanligt varför det inte går att skapa särskilda rutiner. Samtidigt vill polisområdet understryka att det som inträffat är beklagligt.

#### *Synpunkter från sektionschef GG*

Av yttrande från sektionschefen vid Utredningsjour sektion 1 framgår att i Storgöteborg finns en handräckningsgrupp med uppgift att ta ställning till ärenden avseende begäran om handräckning. Det aktuella fallet är ovanligt eftersom det handlar om en pågående rättsprocess där domstol har beslutat om rättspsykiatrisk undersökning. Ansvariga personer i handräckningsgruppen är mycket måna om att kontrollera legaliteten i inkomna handlingar avseende handräckning. Gruppchefen CC har vid flera tillfällen utbildat andra inom polisen i detaljerna kring en handräckningsbegäran. Gruppen är måna om att följa de riktlinjer som finns angivna i handboken "Polishandräckningar". Polisen har sällan anledning att överpröva skälen till en handräckningsbegäran. Om den som begär handräckning har delegation att begära handräckning och de övriga kriterierna kring behovet av en eventuell polisiär våldsanvändning är uppfyllda så tillstyrks handräckningsbegäran.

#### *Polismyndighetens rutiner för kontroll av formella förutsättningar*

När det gäller de rutiner Polismyndigheten har för att kontrollera att de formella förutsättningarna för en begäran om handräckning från en annan myndighet kan följande konstateras.

Enligt polisområdeschefen sker en prövning av handräckningsbegäran där det kontrolleras om det finns lagstöd för begäran och att den som begär handräckning har rätt att begära den.

Enligt sektionschefen är de ansvariga på handräckningsgruppen mycket måna om att kontrollera de rättsliga förutsättningarna gällande inkomna handlingar och man följer de riktlinjer som finns angivna i myndighetens handbok "Polishandräckningar – Handbok för stöd i beslutsfattandet". Det är bara i undantagsfall som polisen har anledning att överpröva skälen till en handräckningsbegäran.

Av polisens handbok: Handräckningar – Handbok för stöd i beslutsfattandet, 2015, framgår bl.a. följande.

En begäran om handräckning ska prövas utifrån *formella grunder*. Prövningen ska omfatta lagligheten och i huvudsak avse frågan om sökanden enligt en särskild bestämmelse har befogenhet att ansöka om handräckning för den åtgärd som begärs.

I denna prövning ingår att kontrollera följande.

1. Att det finns en handräckningsbestämmelse till vilken den som begär handräckning hänvisar.
2. Att den som begär handräckning, enligt delegation eller författning, har behörighet att hos Polisen begära detta.

Behörigheten för den som begär handräckning kan framgå direkt av aktuell handräckningsbestämmelse. Det krävs att det står klart att den som begär handräckning faktiskt är verksam i en sådan befattning. I annat fall kan det finnas anledning att begära in delegationsbeslut.

3. Att den som begär handräckning på ett tydligt sätt har beskrivit vad handräckningen ska omfatta.
4. Att de åtgärder som den begärande myndigheten vill ha utförda verkligen omfattas av vad den myndigheten har rätt att göra.

En *materiell prövning* av begäran, d.v.s. om en begäran överhuvudtaget bör göras eller inte, ska inte polisen göra. Den prövningen ansvarar den begärande myndigheten för.

Om Polismyndigheten anser att behovet eller lämpligheten av den begärda åtgärden kan ifrågasättas, är det lämpligt att den myndighet som gjort framställningen uppmärksammas på detta så att frågan kan tas upp till omprövning

I övrigt har det inte varit möjligt att inom ramen för denna utredning få fram ytterligare underlag som närmare beskriver vilka rutiner som gäller för kontroll av de formella förutsättningarna för en begäran om handräckning vid myndigheten.

### Rättslig reglering

I 2 § 5 punkten polislagen (1984:387) framgår att polisen vid sidan av sina huvuduppgifter ska fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser. Denna bestämmelse är grunden för att polisen ska bistå andra myndigheter med handräckning, vilket har sin grund i polisens särskilda befogenhet och kompetens till våldsanvändning (jfr 10 § polislagen).

I brottmål får rätten besluta om rättspsykiatrisk undersökning i enlig[he]t med 1 § lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning. Om den misstänkte är på fri fot ska Polismyndigheten på begäran av den läkare som ska avge utlåtandet lämna biträde för att inställa den misstänkte till undersökningen (13 § a. lag). Rätten får även besluta om att den misstänkte ska tas in på undersökningsenheten (10 § a. lag).

Beslut om att en misstänkt ska genomgå rättspsykiatrisk undersökning gäller omedelbart. Beslut om att någon ska tas in på undersökningsenhet (och som inte avser förordnande om fortsatt kvarhållande för undersökning) gäller dock inte omedelbart och kan således överklagas (15 § a. lag).

En polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift ska ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, ska detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås (8 § polislagen).

Polisanställda ska i kontakter med allmänheten med beaktande av omständigheterna och situationen agera så hänsynsfullt som möjligt, visa behärskning och uppträda på ett sätt som inger förtroende (10 § polisförordningen [2014:1104]).

### Polismyndighetens bedömning

Polismyndigheten är skyldig att lämna biträde för att inställa en misstänkt till en rättspsykiatrisk undersökning (13 § i lagen om rättspsykiatrisk undersökning). RMV:s begäran kan enligt sin ordalydelse visserligen anses innefatta en begäran om sådant biträde. Av bilagorna till RMV:s begäran framgick att det fanns ett i vederbörlig ordning fattat beslut om att AA skulle genomgå rättspsykiatrisk undersökning. Det beslutet gällde omedelbart och var alltså inte möjligt att överklaga. Enligt detta resonemang fanns det en skyldighet för Polismyndigheten att lämna det biträde som RMV begärde.

Av handräckningsbegäran framgick dock att RMV begärt och erhållit beslut från domstol om att AA skulle tas in på undersökningsenheten i

Göteborg under en tid av högst två veckor och att det beslutet inte hade vunnit laga kraft. I skälen till tingsrättens beslut angavs att AA, alltsedan beslutet om rättspsykiatrisk undersökning fattats, uppgett att han inte hade för avsikt att delta i någon undersökning och att han inte ville ha någon kontakt med vården.

Även om det inte nämndes uttryckligen i RMV:s handräckningsbegäran fanns således skäl att anta att undersökningen av AA inte kunde genomföras med mindre än att han togs in på enheten. Det fanns därmed anledning att ifrågasätta om det var behövt eller lämpligt med biträde från Polismyndigheten innan det beslutet hade vunnit laga kraft. Det hade därför varit önskvärt om Polismyndigheten vid beredningen av aktuell begäran om polishandräckning hade uppmärksammat RMV på nämnda förhållanden så att den nu aktuella händelsen hade kunnat undvikas.

Det fanns även skäl för Polismyndigheten att kontakta RMV vid den formella prövningen av begäran om polishandräckning, eftersom det i begäran hänvisades till 10 § i lagen om rättspsykiatrisk undersökning. Den aktuella handräckningsbestämmelsen (13 §) hänvisar dock inte till 10 § utan till 7 § i nämnda lag och det torde därför inte finnas någon skyldighet för Polismyndigheten att biträda med handräckningsåtgärder utöver själva inställelsen till undersökningen.

Polismyndigheten har förståelse för att RMV:s begäran och de bifogade dokumenten har framstått som svårförståeliga för berörda befattningshavare. Som redovisats ovan fanns det författningsstöd för Polismyndighetens ingripande, eftersom beslutet om att AA skulle genomgå aktuell undersökning gällde omedelbart och inte var föremål för prövning i domstol.

Även om det övergripande ansvaret för den som omfattas av ett ingripande av nu aktuellt slag ligger på den begärande myndigheten och orsaken till den aktuella händelsen i allt väsentligt inte kan hänföras till Polismyndigheten, kan myndigheten inte annat än att beklaga det inträffade och det obehag som AA har utsatts för.

Polismyndigheten instämmer avslutningsvis i polisområdeschefens bedömning att de polismän som utförde aktuell handräckningsåtgärd har agerat på ett föredömligt sätt. De har kontaktat RMV i enlighet med givna instruktioner och har även gjort erforderliga kontroller när AA ifrågasatte ingripandet.

### Rättsmedicinalverkets yttrande

Till sitt remissvar bifogade RMV bl.a. ”Handledning – rättspsykiatrisk undersökning och avgivande av utlåtande enligt lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning” och ett protokoll från ett sammanträde i RMV:s personalansvarsnämnd.

I sitt remissvar anförde RMV i huvudsak följande (de bilagor som nämns har utelämnats):

### Omständigheter

Den 23 maj 2017 framställde berörd befattningshavare begäran om handräckning av AA till Polismyndigheten. AA befann sig då på fri fot och skulle enligt beslut av domstol genomgå en rättspsykiatrisk undersökning vid den rättspsykiatriska undersökningsenheten i Göteborg. Begäran om handräckning framställdes av berörd befattningshavare till Polismyndigheten innan beslutet från domstol om att AA skulle tas in vunnit laga kraft.

Den 14 juni 2017 informerade kriminaljourens handräckningsenhet rättspsykiatriska undersökningsenheten i Göteborg om att AA eftersöktes av polis. Polisen informerade kort därefter enheten om att de var på väg in med AA. Polisen angav att AA uppgett att han överklagat beslutet om

intagning. Berörd befattningshavare gick igenom handlingslistan i ärendet där beslut från Högsta domstolen saknades. Befattningshavaren kontaktade registrator på hovrätten för att efterhöra ärendets status och fick då reda på att beslutet om att ta in AA inte vunnit laga kraft. Behörig befattningshavare försökte kontakta centralvakten på enheten för att förhindra verkställigheten. Så snart AA anlände till enheten försattes han på fri fot. AA hade då varit frihetsberövad utan laga grund från det att han omhändertogs av polis.

### Gällande regelverk

I RMV:s rättspsykiatriska verksamhet tillämpas bl.a. lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning (LRU). RMV har också gett ut föreskrifter (HSLF-FS 2015:31) om rättspsykiatrisk undersökning, se bilaga 1. Vid RMV tillämpas också Handledning – rättspsykiatrisk undersökning och avgivande av utlåtande enligt lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning, se bilaga 2.

Av 10 § LRU följer att om en misstänkt som inte är häktad eller annars berövad friheten underlåter att inställa sig till en rättspsykiatrisk undersökning eller om det finns något annat skäl att anta att han inte kommer att frivilligt medverka till undersökningen, får rätten besluta att han ska tas in på undersökningsenheten.

Av RMV:s Handledning – rättspsykiatrisk undersökning och avgivande av utlåtande enligt lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning, avsnitt 1.6.2, framgår bl.a. att om en misstänkt som inte är häktad eller annars berövad friheten underlåter att inställa sig till en rättspsykiatrisk undersökning eller om det finns något annat skäl att anta att personen inte kommer att frivilligt medverka till undersökningen, får domstol besluta att han eller hon ska tas in på undersökningsenheten.

Domstolens beslut om intagning eller kvarhållande med stöd av 10 § LRU får överklagas särskilt. Beslutet om intagning får inte verkställas förrän det har vunnit laga kraft, det vill säga tre veckor räknat från den dag den misstänkte fick del av beslutet och under förutsättning att den misstänkte inte har överklagat beslutet.

### Vidtagna åtgärder

Berörd befattningshavare har med anledning av det inträffade beretts tillfälle att yttra sig och har härvid anfört bl.a. följande:

Han känner till att begäran om handräckning kräver lagakraftvunnen dom. Det var ett misstag att inte kontrollera status för hovrättens beslut och att begära handräckning innan beslutet vunnit laga kraft. En förklaring är att den här typen av ärenden inte förekommer så ofta.

Händelsen har föranlett ett disciplinärende vid RMV:s personalansvarsnämnd. Berörd befattningshavare har därvid, med hänsyn till omständigheterna i ärendet och den oaksamhet som han vid en sammantagen bedömning visat, åsidosatt sina skyldigheter i anställningen i sådan omfattning att en disciplinpåföljd ansetts motiverad. Berörd befattningshavare har därför tilldelats en varning, se bilaga 3.

AA fick möjlighet att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 15 mars 2019 anförde *chefsJO Elisabeth Rynning* följande:

## Bedömning

### Rättslig reglering

Polismyndigheten och RMV har i sina remissvar redogjort för bestämmelser som har betydelse i ärendena. Som anförts ska Polismyndigheten enligt 13 § LRU, på begäran av den läkare som ska avge det rättspsykiatriska utlåtandet, lämna biträde för att inställa den misstänkte till undersökningen om denne är på fri fot. I det sammanhanget vill jag även nämna följande bestämmelser. Av 5 kap. 6 § första stycket Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2005:29) om utfärdande av intyg inom hälso- och sjukvården m.m. framgår att utlåtandet om den rättspsykiatriska undersökningen får avges av läkare som har specialistkompetens i rättspsykiatri och läkare med erfarenhet från rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet som har specialistkompetens i allmän psykiatri eller barn- och ungdomspsykiatri och som av RMV förordnats att avge rättspsykiatriska utlåtanden. Enligt bestämmelsens andra stycke får Socialstyrelsen, efter samråd med RMV, medge undantag från kravet på specialistkompetens. Verksamhetschefen ska ansöka hos Socialstyrelsen om att läkare med annan kompetens får avge rättspsykiatriska utlåtanden m.m. Av 2 kap. 2 § första stycket i de av RMV nämnda föreskrifterna om rättspsykiatrisk undersökning, framgår att utlåtandet om den rättspsykiatriska undersökningen enligt 7 § LRU ska avges av en specialist i rättspsykiatri (rättspsykiater) vid undersökningsenheten eller av en annan rättspsykiater som RMV bestämmer.

### Omständigheter

Göteborgs tingsrätt beslutade i januari 2017 att AA skulle genomgå en rättspsykiatrisk undersökning. I april samma år beslutade tingsrätten, på begäran av RMV, att AA skulle tas in på undersökningsenheten. Hovrätten för Västra Sverige fastställde intagningsbeslutet den 19 maj 2017. Hovrättens beslut fick överklagas senast den 16 juni 2017.

RMV:s enhetschef BB, som är legitimerad psykolog, framställde den 23 maj 2017 en begäran om polishandräckning av AA för verkställighet av intagningsbeslutet. I handräckningsbegäran angavs att omhändertagandet för inställelsen fick ske fr.o.m. vecka 22, dvs. den 29 maj 2017. Till begäran bifogades det ovannämnda hovrättsbeslutet. Polismyndigheten verkställde begäran om handräckning den 14 juni 2017, varvid AA kom att felaktigt frihetsberövas under uppskattningsvis en timmes tid.

### Handläggningen vid Rättsmedicinalverket

Det har kommit fram att BB, som inte var läkare, saknade behörighet att begära polishandräckning av intagningsbeslutet. Det har även kommit fram att intagningsbeslutet inte hade fått laga kraft och därför inte fick verkställas.

Jag kan konstatera att regleringen på området – liksom RMV:s skriftliga handledning – ger tydliga besked om när ett beslut om intagning enligt 10 § LRU får verkställas och vem som får begära handräckning. Den omständigheten att BB framställde begäran om handräckning innan intagningsbeslutet fick verkställas tycks ha berott på ett enskilt misstag. Det finns dock skäl att se

allvarligt på BB:s agerande eftersom det resulterade i att en person felaktigt frihetsberövades.

Frågan om BB:s behörighet uppmärksammades först i slutskedet av JO:s handläggning. Av handlingarna i ansvarsnämndens disciplinärende, som JO begärde in, framgår att beslutet om varning grundades även på den omständigheten att BB saknade behörighet att framställa handräckningsbegäran. Jag finner det anmärkningsvärt att RMV inte berörde behörighetsfrågan i sitt remissvar.

Jag noterar att BB inom ramen för disciplinärendet har tilldelats en varning för det inträffade och finner därför inte anledning att ytterligare kommentera handläggningen av AA:s ärende vid RMV.

### **Handläggningen vid Polismyndigheten**

När det gäller Polismyndigheten är den centrala frågan om handräckningsgruppen har brustit vid kontrollen av de formella förutsättningarna för den aktuella handräckningen.

#### *Behörighetsfrågan*

Av Polismyndighetens remissvar framgår att det i myndighetens handbok om handräckning anges att det inom ramen för den formella prövningen av en handräckningsbegäran ska kontrolleras bl.a. att den som begär åtgärden har behörighet för det enligt delegation eller författning. Som framgått ovan är lagstiftningen tydlig i frågan om att enbart vissa läkare får begära polishandräckning enligt 13 § LRU. I detta fall var handräckningsbegäran undertecknad av en enhetschef. Det framgick inte att denne var läkare. Det har inte heller kommit fram att berörd befattningshavare vid handräckningsgruppen vidtog någon åtgärd för att kontrollera om BB var behörig att begära handräckning. En sådan kontroll – som hade kunnat ske utan betydande arbetsinsatser, t.ex. genom telefonkontakt med RMV – borde ha gjorts.

#### *Verkställbarhetsfrågan*

Den myndighet som verkställer handräckningar måste kunna utläsa av författningar och domstolsbeslut när ett visst beslut får verkställas. Till handräckningsbegäran bifogades i detta fall hovrättens intagningsbeslut, där sista dag för överklagande framgick. Frågan är om berörd befattningshavare vid handräckningsgruppen borde ha förlitat sig på de uppgifter om verkställbarhet som fanns i handräckningsbegäran. Jag kan ha förståelse för Polismyndighetens synpunkt att handräckningsbegäran i förhållande till hovrättens beslut framstod som tvetydig i fråga om tidpunkten för intagningsbeslutets verkställbarhet. Vid dessa förhållanden borde dock berörd befattningshavare vid handräckningsgruppen inte ha förlitat sig på uppgifterna i handräckningsbegäran. Denne borde i stället lämpligen ha tagit kontakt med RMV för att reda ut frågan. Jag vill dock framhålla att Polismyndigheten måste förvissa sig om att rättens beslut om intagning på undersökningsenheten har fått laga kraft.

*Sammanfattande bedömning*

Sammanfattningsvis kan Polismyndigheten, handräkningsgruppen, polisregion Väst, inte undgå kritik för de ovannämnda bristerna i den formella kontrollen i handräkningsärendet. Den omständigheten att handräkningsgruppen årligen hanterar ett stort antal handräkningsärenden medför inte att det inträffade framstår som ursäktligt. Jag förutsätter att Polismyndigheten följer upp det inträffade och vidtar lämpliga åtgärder så att liknande incidenter inte inträffar i framtiden. En sådan åtgärd skulle kunna vara att införa tydliga rutiner för kontroll av laga kraft i de fall då beslut inte får verkställas omedelbart.

## En region har inom ramen för ett utvecklingssamarbete lämnat ut personuppgifter till tredje land i strid med gällande lagstiftning

(Dnr 6794-2017, 6864-2017)

**Beslutet i korthet:** Region Halland lämnade inom ramen för ett utvecklingssamarbete med Brigham and Women's Physicians Organization Inc. (BWPO), med säte i USA, i april 2016 ut uppgifter ur patientjournaler till BWPO. Uppgifterna lämnades ut utan patienternas namn och personnummer men med angivande av ett löpnummer för varje patient (pseudonymisering). Patienternas personnummer och löpnummer bevarades i en referensfil som inte lämnades ut till BWPO.

ChefsJO uttalar inledningsvis att uppgifter ur patientjournaler typiskt sett är information som är mycket känslig ur integritetssynpunkt och som inom hälso- och sjukvården skyddas genom dels bestämmelser om hur personuppgifter får behandlas, dels bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt. ChefsJO framhåller vidare att utvecklingsarbete som utförs på vetenskaplig grund och innefattar behandling av känsliga personuppgifter kräver etikgodkännande, men har vid granskningen av dessa ärenden utgått från att det aktuella samarbetet enbart har innefattat annat kvalitets- och utvecklingsarbete.

I beslutet konstaterar chefsJO att de uppgifter som lämnades ut till BWPO inte var helt avidentifierade eftersom det med hjälp av referensfilen fortfarande var möjligt att identifiera enskilda individer. Uppgifterna var därmed att anse som personuppgifter. ChefsJO slår därefter fast att kraven i personuppgiftslagen för överföring av personuppgifter till tredje land inte var uppfyllda vid utlämnandet till BWPO. Regionen kritiserar för att ha lämnat ut personuppgifter i strid med då gällande lagstiftning.

När det gäller frågan om utlämnandets förenlighet med sekretesslagstiftningen konstaterar chefsJO att pseudonymisering i sig kan medföra att det saknas risk för att en enskild person ska lida skada eller men, och att uppgifterna därmed kan lämnas ut. Det är emellertid viktigt att en myndighet även vid utlämnande av uppgifter i pseudonymiserad form gör en noggrann sekretessprövning utifrån förhållandena i varje enskilt fall. I det här fallet fanns flera omständigheter som chefsJO anser borde ha manat till försiktigt-

het, bl.a. att utlämnandet avsåg uppgifter som dels var av mycket integritets-känsligt slag, dels rent generellt kan underlätta identifiering av enskilda individer. I vilken utsträckning det faktiskt har varit möjligt att identifiera enskilda individer har inte kunnat klarläggas genom utredningen. Enligt chefsJO:s mening framstår det dock inte som osannolikt att s.k. bakvägs-identifikation i vissa fall skulle ha varit möjlig. ChefsJO konstaterar att utlämnandet inte tycks ha föregåtts av någon egentlig sekretessprövning hos regionen och är därför kritisk till hanteringen. Regionens kritiserar även för bristande dokumentation i ärendet.

### Anmälningarna

I två anmälningar som kom in till JO den 9 oktober 2017 (dnr 6794-2017) och den 12 oktober 2017 (dnr 6864-2017) framförde AA och BB klagomål mot Region Halland och anförde i huvudsak följande:

Region Halland har ett pågående forskningssamarbete med Brigham and Women's Hospital i Boston. Regionen har skickat känsliga uppgifter ur patientjournaler till USA utan att det mottagande sjukhuset tecknat något sekretessavtal. Regionen har inte heller informerat berörda patienter.

### Utredning

Anmälningarna remitterades till Region Halland, regionstyrelsen, för yttrande. I sitt remissvar anförde regionstyrelsen i huvudsak följande:

#### Omständigheter

För att möta hälso- och sjukvårdens framtida utmaningar har Region Halland sedan 2015 bedrivit ett omfattande förändringsarbete av hälso- och sjukvården i Hallands län benämnt Framtidsarbetet.

Ur Framtidsarbetets inledande analyser drogs slutsatsen att det fanns ett stort behov av en mer långsiktig strategi för hälso- och sjukvården i Region Halland. Framtidsarbetet och de slutsatser som dragits i detta arbete ligger till grund för Region Hallands hälso- och sjukvårdsstrategi för perioden 2017–2025 och som antogs av Regionfullmäktige i november 2016. Strategin har ett flertal fokusområden, bl.a. ska regionens hälso- och sjukvård präglas av flödes- och resurseffektivitet samt skapa goda förutsättningar för patientnära forskning vars resultat ska integreras i det löpande arbetet.

Som ett led i Region Hallands förbättringsarbete bedriver regionen – liksom andra landsting och regioner – analyser på vårddata i verksamheten. Ett problem är att regionen förfogar över en stor mängd olika data, men besitter inte själv fullt ut den expertis som krävs för att utnyttja denna kunskap i form av analyser av vårdflöden, behandlingsmetoder och kostnader per patient över tid. För att kunna utveckla kvalitén i vården finns ett behov av att kunna analysera fakta på gruppnivå.

Den 29 januari 2016 beslutade därför regionstyrelsen i Region Halland om att godkänna tecknandet av ett flerårigt samarbetsavtal med Brigham and Women's Hospital i Boston, USA, gällande forskning och utveckling, att uppdra åt regionstyrelsens ordförande att teckna avtalet och att resultatet av samarbetet ska återredovisas till regionstyrelsen fortlöpande.

Samarbetsavtal tecknades sedermera den 2 februari 2016 mellan Region Halland och Brigham and Women's Physicians Organization Inc. (BWPO). BWPO är den juridiska person som ansvarar för verksamheten vid sjukhu-



set Brigham and Women's Hospital i Boston (BWH), USA. Samarbetet sträcker sig enligt avtalet t.o.m. 2 februari 2019. Av avtalet framgår bl.a. att parterna ska iakttä tystnadsplikt avseende alla uppgifter inom ramen för samarbetet.

Det finns flera anledningar till att Region Halland har valt att samarbeta med BWPO. BWPO har lyckats väl i sitt utvecklingsarbete av BWH:s verksamhet, och det finns många likheter med den förändringsresa Region Halland behöver göra. BWPO har optimerat sin akutsjukvård och genomfört de förändringar i arbetssätt som Region Halland har framfört sig. BWH rankas vidare som en [ett] av USA:s topp tio sjukhus, liksom bland akutsjukhus. Sjukhuset har också en erkänt högkvalitativ forskning som kan stimulera till ökad forskning och höjd kunskapsnivå i Halland. Sjukhuset samarbetar med bl.a. Harvard Medical School. Samarbetet har av regionstyrelsen bedömts, kort sagt, vara förenligt med och nödvändigt för regionens långsiktiga hälso- och sjukvårdsstrategi (se ovan).

Det övergripande syftet med samarbetet är att "optimize the level of care and at the same time increase quality of care, reduce costs and increase the patient satisfaction." I korthet stipulerar samarbetsavtalet följande gemensamma arbete:

1. Utveckla metoder för att analysera de data som redan finns i Region Halland.
2. Utveckling av akutprocessen med syfte att förbättra akutvården i Halland.
3. Skapa utökade möjligheter till forskning inom Region Halland.

I det följande uppehåller sig yttrandet vid punkten 1 ovan ("Utveckla metoder för att analysera de data som redan finns i Region Halland").

Som framhållits är flödes- och resurseffektivitet ett av fokusområdena i Region Hallands hälso- och sjukvårdsstrategi för att optimera tillgängliga resurser. Vad som avses här är analyser av hälso- och sjukvårdens flöden på systemnivå, identifiera problemområden och kunna förutse vilka effekter olika åtgärder kan ge. Det kan handla om att identifiera t.ex. inadekvat läkemedelsbehandling av vissa diagnoser, bristande uppföljning av utskrivna patienter från den slutna vården, t.ex. vid akutsjukvård, eller hälso-relaterade (dolda) risker som inte uppmärksammas i tillräcklig[t] hög grad, t.ex. hjärtsvikt samt komplext sjuka patienter. Identifieringen av sådana brister i verksamheten kan ske medelst datorsimuleringar baserade på tillgängliga data. Som referenser för att hitta "flaskhalsar" och avvikelser kan man använda riktlinjer för vård, t.ex. Socialstyrelsens nationella riktlinjer, eller jämförelsetal från Nationella Kvalitetsregister.

En anledning till att Region Halland inledde ett samarbete med BWPO inom forskning och utveckling på hälso- och sjukvårdens område är att BWPO besitter en unik kompetens inom flödes- och resurseffektivitet och datorsimulering. Det stod därför tidigt klart i samarbetet mellan Region Halland och BWPO att BWPO skulle bygga upp en data- och simuleringsmiljö för sådana analyser åt regionen – på plats i Halland. Denna data- och simuleringsmiljö, benämnd SHARP (Strategisk HälsoAnalysPlattform) färdigställdes i november 2016. SHARP bygger i stort på de metoder och analysverktyg som BWPO själva använder.

För att kunna bygga SHARP krävdes en ingående analys av befintliga data i olika vårdadministrativa system som regionen förfogade själv över. Det förutsatte, enkelt uttryckt, ett förarbete i form av en "kartläggning" av befintliga typer av data, datastrukturer, dataflöden och vårdprocesser inom regionens hälso- och sjukvårdsverksamhet. Sådana analyser behövde dessutom göras på individuella patientflöden. Eftersom analysverktyg och tillgänglig datakompetens fanns i BWPO:s datacenter i Boston, övervägdes ett utlämnande av data från Region Hallands hälso- och sjukvårdsproduktion för 2015 till BWPO.

Under februari–april 2016 bedrevs inom regionkontoret ett förberedande arbete att sammanställa data för BWPO:s analys. En central fråga under beredningen utgjorde skyddet för enskilda individers uppgifter om hälsa och personliga förhållanden och de rättsliga förutsättningarna för att kunna lämna ut uppgifterna.

Eftersom känsliga uppgifter skulle överföras till en mottagare i ett annat land och regionen skulle få en sämre kontroll över uppgifterna, fördes diskussioner bland berörda medarbetare på regionkontoret vilka variabler (uppgifter) som skulle kunna lämnas ut för att uppnå tillräcklig kvalitet i analysarbetet utan att samtidigt röja enskilda individer. Det bestämdes att uppgifterna skulle lämnas utan angivande av namn och personnummer, men med ett löpnummer för varje grupp om uppgifter per individ för att särskilja data mellan individer. Därmed var bedömningen att varken offentlighets- och sekretesslagstiftningen eller persondataskyddsregleringen blir tillämplig på utlämnandet.

Det bestämdes att datauttaget skulle omfatta 18 variabler. Förutom variabler om bl.a. diagnos, labbsvar, läkemedelsanvändning och vårdenhet på individnivå fanns även uppgift om födelseår och bosättningskommun. Inga namn eller personnummer förekom. Varje patients data åsattes ett löpnummer (1, 2, 3 osv.) för att särskilja individer i datauttaget. Varje patients löpnummer och personnummer bevarades i en fil som enbart tre medarbetare på Region Halland och tre konsulter i Region Hallands upphandlade konsultavtal (som arbetar med analysmiljön) samt Region Hallands anställda databasadministratörer på it-service hade teknisk tillgång till via sina administratörsrättigheter. Denna ”nyckel” lämnades inte ut till BWPO. Filen var en referenspunkt vid eventuella behov av kontroll av dataanalyser, eventuella uppdateringar av data till analysmiljön från källsystemen. I efterhand kan konstateras att diskussionerna och ställningstaganden internt om utlämnandet borde ha dokumenterats i form av minnesanteckningar o dyl.

Den 19 april 2016 beslutade dåvarande chefen för enheten för uppdrag och analys, att lämna ut data till BWPO. Uppgifterna överfördes till BWPO i en krypterad fil över internet på en krypterad förbindelse. Detta beslut fattades med utgångspunkt i ovan beskrivna rutin.

Beslutet skedde enligt gällande delegationsordning för regionstyrelsen. Vilket säger att ”beslut om utlämnande av patientuppgifter från vårdinformationssystem eller databaser för verksamhetsuppföljning, kvalitetssäkring och forskning kan beslutas av chefen för forskning och utvecklingsenheten”. Då ordinarie beslutsfattare vid tillfället var frånvarande fattades beslutet av dennes ersättare, dvs. chefen vid uppdrag och analys.

### Gällande rätt

Region Halland är rättsligt sett ett landsting. Bestämmelser om landsting finns bl.a. i kommunallagen (1991:900). Landstingen har enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30; HSL) ett omfattande ansvar på hälso- och sjukvårdens område och ska på ett övergripande plan erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom länet samt verka för en god hälsa hos hela befolkningen.

I landstingens planeringsansvar ingår enligt HSL bl.a. att planera hälso- och sjukvården med utgångspunkt i befolkningens behov av sådan vård (7 kap. 2 §). Planeringen ska även avse den hälso- och sjukvård som bedrivs av privata och andra vårdgivare. Det är fråga om ett ”totalansvar”.<sup>1</sup> Det ansvaret inkluderar också i samhällsekonomiska lägen med begränsad

<sup>1</sup> Lars-Åke Johnsson. Kommentar till hälso- och sjukvårdslagen. Zetee. Kommentaren till 7 kap. 2 § HSL.

resurstillväxt att planeringen i den offentliga hälso- och sjukvården inriktas mot att kostnaderna ska kunna hållas nere.<sup>2</sup>

Bestämmelser om behandling av personuppgifter finns i personuppgiftslagen (1998:204; PUL). Syftet med lagen är att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. Personuppgiftslagen är ett genomförande i svensk rätt av EU:s dataskyddsdirektiv. Den 25 maj 2018 upphör PUL och dataskyddsdirektivet och ersätts av en ny europeisk dataskyddsförordning samt en ny dataskyddslag och brottsdatalog.

Begreppet ”personuppgifter” är hämtat från PUL. Med personuppgift avses i PUL all information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet (3 §). Det uppställs således inga kvalitetskrav på informationen för att lagen ska bli tillämplig, t.ex. att det ska vara fråga om vissa särskilt privata eller känsliga uppgifter. Det är tillräckligt att det är fråga om information som kan hänföras till en viss identifierbar individ.

För att avgöra om en person är identifierbar ska alla hjälpmedel beaktas som i syfte att identifiera vederbörande rimligen kan komma att användas av antingen den som är ansvarig för behandlingen (den personuppgiftsansvarige) eller av någon annan person. Begreppet personuppgift omfattar vidare all information om individer, oavsett deras ställning eller kapacitet.

Även pseudonymiserade personuppgifter, t.ex. krypterade personuppgifter eller andra liknande elektroniska identifikationsinstrument, kan utgöra personuppgifter. Om de kan ”dekrypteras” med en kodnyckel, översättningstabell eller andra medel utgör de personuppgifter. Det är inte nödvändigt att en identifikation har skett för att det ska kunna vara fråga om en personuppgift. Det är fullt tillräckligt att så kan komma att ske.

Det finns ett flertal situationer där PUL inte är tillämplig. T.ex. gäller inte lagen för sådan behandling av personuppgifter som en fysisk person utför som ett led i en verksamhet av rent privat natur (6 §). Som exempel kan nämnas privatpersoners ord- och textbehandling, privat korrespondens med e-post och privat inspelning med digitalkamera i hemmet. Lagen är inte heller tillämplig på hantering av uppgifter som är helt avidentifierade, dvs. som inte kan bakåtspåras eller indirekt hänföras till en fysisk levande person.

Utgångspunkten i PUL är att alla former av behandlingar av personuppgifter som på något sätt är strukturerade är förbjudna. Lagen tillåter emellertid en juridisk eller fysisk person, en personuppgiftsansvarig, att i vissa fall få behandla personuppgifter. Sådana lagliga grunder för personuppgiftsbehandling finns i 10 § PUL. Samtycke är en sådan laglig grund, liksom t.ex. avtal med den registrerade eller arbetsuppgifter av allmänt intresse för att nämna några exempel.

Behandling av personuppgifter i en ostrukturerad form som inte påtagligt underlättar sammanställning eller sökning av personuppgifter, t.ex. i e-post eller på en Facebooksida, är också tillåten enligt PUL, oavsett ändamål, förutsatt att behandlingen inte är kränkande för de personer vars personuppgifter behandlas (5 a §).

Beträffande känsliga personuppgifter finns också bestämmelser i PUL. Som känsliga personuppgifter betraktas bl.a. uppgifter om ras, etnicitet, religionstillhörighet och hälsa (13 §). Utgångspunkten är att det råder ett förbud för att behandla känsliga personuppgifter, såvida inte det finns en laglig grund. Vilka dessa lagliga grunder är framgår av 15–19 §§ PUL. En sådan laglig grund är hälso- och sjukvård (18 §). Därutöver får den som är yrkesmässigt verksam inom hälso- och sjukvårdsområdet och har tystnadsplikt behandla känsliga personuppgifter som omfattas av tystnadsplikten.

PUL innehåller också bestämmelser om grundläggande krav på behandling av personuppgifter (9 §) som alltid måste vara uppfyllda, oavsett om

<sup>2</sup> Prop. 1981/82:97 s. 61 f.

behandlingen grundas på den registrerades samtycke eller en annan laglig grund. Som exempel kan nämnas kraven på att behandlingen är laglig, att den sker i enlighet med god sed samt att ändamålen är särskilda, uttryckligt angivna och berättigade.

Enligt 31 § ska den personuppgiftsansvarige också vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas. Om den personuppgiftsansvarige anlitar ett personuppgiftsbiträde, dvs. osjälvständig aktör utanför den personuppgiftsansvariges organisation som behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning enligt instruktion, ska ett avtal tecknas härom.

PUL är emellertid subsidiär i förhållande till annan författning, dvs. om det i en annan lag eller i en förordning finns bestämmelser som avviker från lagen, ska de bestämmelserna gälla (2 §). En sådan lag är patientdatalagen (2008:355).

När vårdgivare behandlar personuppgifter inom hälso- och sjukvården gäller patientdatalagen (PDL). Med vårdgivare avses enligt 1 kap. 3 § PDL statlig myndighet, landsting och kommun i fråga om sådan hälso- och sjukvård som myndigheten, landstinget eller kommunen har ansvar för (offentlig vårdgivare) samt annan juridisk person eller enskild näringsidkare som bedriver hälso- och sjukvård (privat vårdgivare). Region Halland är i grund och botten ett landsting som bedriver bl.a. hälso- och sjukvård. Region Halland är således en vårdgivare.

PDL tar dock inte helt över PUL. PDL är en specialreglering, och om inte annat framgår av PDL så gäller PUL. Åtskilliga bestämmelser i PUL kan alltså bli tillämpliga vid personuppgiftsbehandling i hälso- och sjukvården. Vidare gäller t.ex. PUL:s bestämmelser om säkerhet i 30–32 §§ och om överföring av personuppgifter till tredje land i 33–35 §§.

[I] sammanhanget kan även nämnas att Socialstyrelsen, med stöd av patientdataförordningen (2008:360), meddelat föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2016:40) om journalföring och behandling av personuppgifter i hälso- och sjukvården som på en rad områden preciserar och fyller ut bestämmelserna i PDL och PUL.

[I] 2 kap. PDL finns grundläggande bestämmelser. Där framgår för vilka ändamål en vårdgivare får behandla personuppgifter utan patientens samtycke (4 §). Förutom individuell vård och behandling får en vårdgivare behandla känsliga personuppgifter om hälsa för bl.a. ändamålen systematisk och fortlöpande utvärdering, uppföljning och kvalitetssäkring. Som redovisas ovan har en vårdgivare en skyldighet enligt HSL att följa upp och förbättra kvaliteten i vården. Vidare får en vårdgivare behandla personuppgifter för statistiska ändamål. En patient får enligt PDL spärra sina uppgifter vid en vårdenhet eller en vårdprocess inom en vårdgivares verksamhet så att de inte är elektroniskt åtkomliga för personal vid andra vårdenheter eller vårdprocesser (4 kap.). Sådana spärrar behöver dock inte beaktas av en vårdgivare om uppgifterna behövs för systematisk utvärdering, uppföljning eller kvalitetssäkring.

Bestämmelser om patientjournaler är samlade i 3 kap. Med patientjournal avses enligt lagen en eller flera journalhandlingar, som rör samma patient, och med journalhandling avses framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel och som upprättas eller inkommer i samband med vården av en patient och som innehåller uppgifter om patientens hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden eller om vidtagna eller planerade vårdåtgärder (1 kap. 3 §).

Syftet med att föra en patientjournal är, enligt PDL, i första hand att bidra till en god och säker vård av patienten (3 kap. 2 §). Journalen är ett stöd för den eller de personer som ansvarar för vården av patienten, men den är även en informationskälla för patienten. Av förarbetena till lagen framgår vidare att journalen också är ett viktigt instrument för vårdgivarens egen-

kontroll samt i kvalitets-, säkerhets-, uppföljnings- och utvärderingsarbete. Inte sällan har patientjournalen även betydelse i olika juridiska sammanhang, exempelvis i samband med Inspektionen för vård och omsorgs (IVO) verksamhets- och individtillsyn och ärenden i Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN).

[1] 6 kap. PDL finns bestämmelser om s.k. sammanhållen journalföring. Regleringen innebär att vårdgivare under vissa förutsättningar kan få direktåtkomst till varandras elektroniska journalhandlingar och andra personuppgifter. En väsentlig förutsättning för direktåtkomst är dock att uppgifterna behövs för individuell vård och behandling eller utfärdande av intyg. Direktåtkomst för andra ändamål, t.ex. systematisk uppföljning eller utvärdering, är inte tillåtet enligt lagen.

PDL innehåller inte någon särskild reglering om överföring av personuppgifter till tredje land utan i dessa delar gäller PUL:s bestämmelser för en vårdgivare. Med tredje land avses enligt PUL en stat som inte ingår i Europeiska unionen eller är ansluten till EES-avtalet. Eftersom det inte finns några universella generella regler som ger motsvarande garantier för persondataskyddet för européer utanför EU/EES-området begränsar dataskyddsdirektivet överföring av européers personuppgifter till tredje länder. Dessa begränsningar finns i 33–35 §§ PUL.

En vårdgivare som avser att överföra patientuppgifter till en mottagare i utlandet måste således först avgöra huruvida den behandling som överföringen innebär (utlämnandebehandlingen) är laglig i sig, och därefter bedöma vad som krävs för en överföring till ett specifikt tredje land. Vid laglighetsbedömningen ska även sekretess- och tystnadspliktsbestämmelser beaktas.

Som huvudregel gäller ett förbud mot att lämna ut personuppgifter till länder utanför EU eller EES (33 § PUL). Förbudet får dock sättas åt sidan av den personuppgiftsansvarige i vissa fall som framgår närmare av 33 § andra stycket, 34 § och 35 § PUL. Personuppgifter får överföras till tredje land om mottagarlandet har en adekvat skyddsnivå. Frågan om en skyddsnivå är adekvat skall bedömas med hänsyn till samtliga omständigheter som har samband med överföringen. Särskild vikt ska läggas vid uppgifternas art, ändamålet med behandlingen, hur länge behandlingen skall pågå, ursprungslandet, det slutliga bestämmelselandet och de regler som finns för behandlingen i det tredje landet. Regeringen får emellertid meddela föreskrifter om undantag från förbudet i 33 § för överföring av personuppgifter till vissa stater. Regeringen får också meddela föreskrifter om att överföring av personuppgifter till tredje land är tillåten, om överföringen regleras av ett avtal som ger tillräckliga garantier till skydd för de registrerades rättigheter. Vilka dessa stater är framgår av bilaga 1 till personuppgiftsförordningen (1998:1191).

Vidare får överföring ske till tredje land om den registrerade gett sitt samtycke till överföringen, om det är nödvändigt i vissa fallsituationer som finns uppräknade i 34 § PUL, t.ex. för att fullgöra ett avtal mellan den personuppgiftsansvarige och den registrerade, eller om det i annat fall är tillåtet enligt föreskrifter av regeringen eller Datainspektionen som behövs med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse eller om det finns tillräckliga garantier till skydd för de registrerades rättigheter. Sådana garantier har ställts bl.a. genom standardavtalsklausuler som EU-kommissionen godkänt (13 § första stycket 2 personuppgiftsförordningen).

Standardavtalsklausulerna är avtalsklausuler med skyldigheter för både personuppgiftsansvariga som vill överföra uppgifter till tredje land och personuppgiftsansvariga eller personuppgiftsbiträdena som tar emot uppgifterna. Klausulerna reglerar även andra frågor, t.ex. de registrerades rättigheter och hur tvister med anledning av avtalet ska lösas. Syftet med avtalsklausulerna är att ge tillräckliga garantier så att enskildas rättigheter skyddas vid överföring av personuppgifter till länder som inte har en adekvat

skyddsnivå. Den 3 oktober 2017 har Irlands högsta domstol för övrigt på begäran av den irländska dataskyddsbudsmannen beslutat att inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen huruvida kommissionens standardavtalsklausuler ger tillräckliga garantier för européers fri- och rättigheter vid överföring av personuppgifter till USA (mål nr 2016 No. 4809 P).

Oaktat möjligheten att överföra personuppgifter till ett tredje land enligt PUL måste en personuppgiftsansvarig, t.ex. en vårdgivare, i Sverige alltid följa alla de övriga krav som följer av PUL, t.ex. de grundläggande kraven för all personuppgiftsbehandling (9 §) och reglerna om när sådan behandling över huvud taget är tillåten.

Som framhållits ingår i den personuppgiftsansvariges laglighetsprövning att bedöma huruvida behandlingen av personuppgifter är laglig (9 § PUL). Det innebär indirekt ett krav på att beakta tillämpliga sekretess- och tystnadspliktsbestämmelser.

Bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt i den offentliga förvaltningen finns i huvudsak i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400; OSL). Bestämmelser om tystnadsplikt hos privata rättssubjekt regleras normalt i annan lagstiftning.

Sekretess definieras enligt OSL som ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt (3 kap. 1 §). En bestämmelse om sekretess medför således både tystnadsplikt för de personer som har en skyldighet att följa bestämmelsen och handlingssekretess för de handlingar som omfattas av bestämmelsen.

När det gäller sekretessens styrka är det normala att den bestäms med hjälp av s.k. skaderekvisit. Man skiljer i detta avseende mellan rakt och omvänt skaderekvisit. Vid rakt skaderekvisit är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga och att sekretess endast gäller om det kan antas att viss skada uppstår om uppgifterna lämnas ut. Vid omvänt skaderekvisit är utgångspunkten den motsatta, dvs. att uppgifterna omfattas av sekretess. Vid omvänt skaderekvisit får uppgifterna således bara lämnas ut om det står klart att detta kan ske utan att viss skada uppstår. Sekretessen enligt en bestämmelse kan även vara absolut, vilket innebär att de uppgifter som omfattas av bestämmelsen ska hemlighållas utan någon skadeprovning.

Bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt ska inte bara iakttas av myndighet när uppgifter begärs utlämnade av enskilda utan även när en myndighet, t.ex. en hälso- och sjukvårdsnämnd inom ett landsting, självmant eller på begäran av en annan vårdgivare överväger att lämna ut patientuppgifter.

Sekretess inom den offentliga hälso- och sjukvården finns reglerad i 25 kap. 1 § OSL. Sekretessen har ett omvänt skaderekvisit, dvs. utgångspunkten är att det råder sekretess för uppgifter om enskilds personliga förhållanden och hälsa. Ett utlämnande till enskild eller myndighet får därmed enbart ske med patientens medgivande, efter en skadeprovning (menprövning) eller med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse.

Det finns inte utrymme i detta yttrande för att gå igenom alla sekretessbrytande bestämmelser som finns spridda i OSL och andra författningar, t.ex. patientsäkerhetslagen. Av intresse är 10 kap. 2 § OSL. Enligt bestämmelsen hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Syftet med bestämmelsen är att förhindra att sekretessregleringen gör det omöjligt för en myndighet och dess personal att sköta sina uppgifter, dvs. att fullgöra det uppdrag som följer av myndighetens instruktion, andra författningar, regleringsbrevet och särskilda regeringsbeslut. I förarbetena nämns flera exempel på situationer när bestämmelsen aktualiseras (prop. 1979/80:2 Del A s. 121).

Även om bestämmelsen ska tillämpas restriktivt är avsikten inte att den ska tillämpas endast i situationer av undantagskaraktär. Både E-delega-

tionen och eSam anser efter en utförlig genomgång av förarbeten och praxis att tillgängliggörande av uppgifter i samband med sådan outsourcing som sker i syfte att dra nytta av utförarens expertkompetens eller tekniska utrustning i särskilda fall bör anses utgöra ett nödvändigt utlämnande som bryter sekretess (se E-delegationen, Sekretess vid outsourcing – en förstudie, Fi 2009:01/2015/4 respektive eSam, Outsourcing – en vägledning om sekretess och persondataskydd). I det s.k. Conscriptorbeslutet har emellertid JO givit uttryck för en mer restriktiv syn på tillämpningsområdet för 10:2 OSL (beslut 9 september 2014). Rättsläget är således oklart för 10:2 OSL.

Av betydelse vid rövande av sekretessbelagda uppgifter med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse är att uppgifterna alltjämt har ett godtagbart skydd hos mottagaren. Om mottagaren är en myndighet kan sekretess råda för uppgifterna hos den myndigheten. Om mottagaren är en privat aktör, t.ex. en expert eller en leverantör av digitala tjänster som myndighet anlitar, är det inte självklart att dessa omfattas av en lagstadgad tystnadsplikt. Lagstiftaren har i vissa fall sett till att auktoriserade tolkar och chaufförer som bedriver färdtjänst omfattas av en lagstadgad tystnadsplikt (se förordning [1985:613] om auktorisation av tolkar och översättare samt lagen [1997:736] om färdtjänst). Företag som levererar digitala tjänster åt myndigheter omfattas däremot inte av en lagstadgad tystnadsplikt. (Det fanns emellertid en sådan lagstadgad tystnadsplikt för leverantörer i den äldre datalagen, 13 §, men den fördes inte över till PUL av okänd anledning.)

I förarbetena till den numera upphävda sekretesslagen förordas för en sådan situation, nämligen då en ”skrivbyrå” anlitas för utskrift av handlingar som innehåller sekretessbelagda uppgifter, att myndigheter ställer krav på att det utförande företaget ska sluta avtal om tystnadsplikt med sin personal.<sup>3</sup> Huruvida ett sådant krav är tillräckligt för att en myndighet ska kunna lämna ut sekretessbelagda uppgifter i samband med outsourcing råder det delade meningar om. Förvisso kan en sådan mottagare inte åtalas för brott mot tystnadsplikt (20 kap. 3 § brottbalken) eftersom tystnadsplikten enbart är avtalsreglerad och inte lagstadgad, men det utesluter inte att andra brott kan aktualiseras, t.ex. brotten dataintrång eller trolöshet mot huvudman (se E-delegationen, Sekretess vid outsourcing – en förstudie), vilket skulle tala för att avtalsreglerad tystnadsplikt ger samma skydd som en lagstadgad tystnadsplikt. Sammanfattningsvis finns enligt regionstyrelsens mening en påtaglig otydlighet i lagstiftningen i vilken utsträckning en avtalsreglerad tystnadsplikt är tillräcklig för att skydda sekretessbelagda uppgifter som lämnas ut till en privat tjänsteleverantör.

Frågan har fått ny aktualitet genom den nya dataskyddsförordningen. Datainspektionen har i en skrivelse till Justitiedepartementet den 7 juli 2017 (Datainspektionens dnr 1704-2017) bl.a. angett att det skyndsamt bör utredas huruvida den omfattande behandling av personuppgifter som sker inom bl.a. hälso- och sjukvården, genom outsourcing, är förenlig med art. 9.2 h och 9.3 i dataskyddsförordningen eller om det behöver införas en lagstadgad tystnadsplikt för de personuppgiftsbiträden som i dag inte omfattas av en sådan.

Om tveksamhet råder huruvida en överlåtelse av arbetsuppgifter som innefattar sekretessbelagda uppgifter till en privat tjänsteleverantör, t.ex. med stöd av 10 kap. 2 § OSL, får samma skydd hos leverantören med ett avtal om tystnadsplikt, står ett annat alternativ till buds – sekretessförbehåll. Bestämmelsen finns i 10 kap. 14 § OSL. Denna sekretessbrytande bestämmelse möjliggör för myndigheter att i förhållande till en privat aktör lämna ut uppgifter som är sekretessbelagda enligt en sekretessbestämmelse som har ett skaderekvisit. Utlämnande kan ske under förutsättning att den risk för skada, men eller annan olägenhet som hindrar att uppgifterna lämnas

<sup>3</sup> Prop. 1981/82:186 s. 41–42.

till den enskilde kan undanröjas genom att uppställa ett förbehåll. Det sagda innebär att uppgifter som omfattas av absolut sekretess inte kan lämnas ut med förbehåll. Ett förbehåll kan t.ex. avse ett förbud mot att lämna uppgifterna vidare eller utnyttja dem. Den tystnadsplikt som uppkommer genom förbehållet inskränker i vissa fall rätten att meddela och offentliggöra uppgifterna (meddelarfrihet).

Fördelen med sekretessförbehåll är att mottagarens röjande av uppgifterna kan medföra straffansvar för brott mot tystnadsplikten. Det finns emellertid begränsningar kring hur och när ett förbehåll får utfärdas. För det första får ett förbehåll inte meddelas i förväg utan ska föregås av en prövning i varje särskilt fall och avse en konkret mängd uppgifter. För det andra ska ett förbehåll meddelas som ett formligt beslut, dvs. det ska dokumenteras. För det tredje ska själva uppgiftsutlämnandet ske till en utpekad fysisk person. Det går inte enligt de uttalanden som gjorts om bestämmelsen (se t.ex. JK 2001-03-21, dnr 1719-99-22) att i avtal reglera generella förbehåll. Förbehållslösningen verkar bara fungera i sådana situationer där leverantören inte har behov av åtkomst till myndighetens information annat än i undantagsfall. Bestämmelsen om sekretessförbehåll har alltså inte anpassats för den senaste tidens digitalisering med upprepade behov av automatiserade ADB-utlämnanden till en mottagare som är en juridisk person, eller för den delen direktåtkomst. Det går inte då att i varje enskilt fall fatta ett beslut om sekretessförbehåll.

## Yttrande

Såvitt regionstyrelsen förstår avser anmälningarna till JO det datautlämnande som skedde i april 2016 till BWPO och som uppmärksammades av Hallandsposten i ett flertal artiklar i oktober 2017. Anmälningarna korrelerar tidsmässigt med dessa artiklar.

Anmälarna har bl.a. ifrågasatt om utlämnandet av ”journalhandlingar” var lagligt, om berörda patienter informerats och om det funnits risker för anmälarnas fri- och rättigheter. Anmälarna menar att det inte har funnits några sekretessavtal eller sekretessförbindelser mellan Region Halland och BWPO.

Som framgår av redogörelsen för datautlämnningen stämmer det att utlämnandet inte uppfyllde i alla delar författningens krav på persondataskydd. Eftersom mottagarlandet USA saknar ett adekvat skydd för personuppgifter, och BWPO för övrigt inte omfattades av Kommissionens genomförandebeslut den 12 juli 2016 om adekvat skydd som säkerställs genom skölden för skydd av privatlivet i EU och Förenta staterna (EU-US Privacy Shield), skulle EU-kommissionens standardklausuler ha tecknats före överföringen, närmare bestämt standardavtalsklausulerna för personuppgiftsbiträden (2002/16/EC).

Region Halland har förvisso ingått ett samarbetsavtal med BWPO, men det samarbetet har förutsatt enligt regionstyrelsens beslut att BWPO ska ”Utveckla metoder för att analysera den data som redan finns i Region Halland” (se ovan). I dessa delar är BWPO i PUL:s mening anlitad av Region Halland i rollen som expert på dataanalyser och vårdflöden och behandlar således uppgifterna för regionens räkning på uppdragsbasis, dvs i rollen som personuppgiftsbiträde. Att BWPO i andra delar av samarbetet har en mer självständig ställning förändrar inte det förhållandet att organisationen ska ses som en utförare av dataanalyser åt Region Halland.

Det stämmer emellertid inte såsom anmälarna påstår att det inte fanns några avtal om tystnadsplikt mellan parterna. Av samarbetsavtalet mellan Region Halland och BWPO (punkten 4.5) framgår att parterna är eniga om att all information inom ramen för samarbetet ska betraktas som konfidentiell information, vilken information inte får röjas för obehörig part. Samtidigt erkänner BWPO Region Hallands skyldighet att iaktta offentlighetsprincipen. Tystnadsplikten är på en organisatorisk nivå utan några som



helst förpliktelser eller sanktioner för BWPO:s medarbetare. Givetvis skulle regionstyrelsen kunnat ha övervägt en individuell avtalad tystnadsplikt vid tillfället med varje medarbetare vid BWPO, men faktum är att BWPO har gett garantier om att iaktta sekretess för uppgifter som regionen röjer för BWPO.

Det stämmer inte att Region Halland lämnade ut ”journalhandlingar”. Det var ett begränsat antal specifika uppgifter ur patientjournaler och andra vårdadministrativa system som lämnades ut. Uppgifterna innehöll inte några uppgifter som direkt kunde hänföras till enskilda patienter hos mottagaren. Några namn eller personnummer lämnades således inte ut.

Med facit på hand kan konstateras dock att det vid utlämnandetillfället rörde sig om personuppgifter i PUL:s mening, dock i pseudonymiserad form. Berörda medarbetare och chefer inom regionkontoret ansåg dock att det var fråga om helt avidentifierade uppgifter på vilka PUL och patientdatalagen inte var tillämpliga. Det betyder dock inte att regionkontoret negligerade persondataskyddet. Pseudonymisering betraktas som en godtagbar kompensatorisk mekanism för att minska risken för enskildas fri- och rättigheter vid personuppgiftsbehandling. I dataskyddsförordningen finns flera artiklar och skäl som uppstår uttryckligen pseudonymisering som en effektiv metod för att skydda enskildas personliga integritet, t.ex. art. 25.1 (inbyggt dataskydd).

BWPO har vidare efter genomförda analyser av utlämnade data utplånat desamma, vilket organisationen intygat skriftligen. Konverteringsfilen innehållande löpnummer för varje patients data som lämnades ut, och namn och personnummer i regionens eget datalager, är också utplånad.

Beträffande den lagliga grunden för utlämnandebehandlingen så äger Region Halland i rollen som sjukvårdshuvudman och vårdgivare laglig rätt med stöd av PDL att behandla patientuppgifter utan registrerades samtycke för bl.a. uppföljning, utveckling och kvalitetssäkring av hälso- och sjukvården som bedrivs i länet, förutsatt att behandlingen är nödvändig. Information om regionens personuppgiftsbehandling förmedlas på olika sätt, bl.a. genom regionens hemsida och anslag i väntrum. Region Hallands utnyttjande i detta fall av ett personuppgiftsbiträde (BWPO) ställer inga särskilda krav på information till de registrerade utöver den informationsplikt som framgår av PDL. Utlämnandebehandlingen har således skett som ett led i Region Hallands behandling av personuppgifter för de ändamål som anges i 2 kap. 4 § PDL och har ansetts nödvändig för regionens utvecklingsarbete (Framtidsarbete) och hälso- och sjukvårdsstrategi.

Beslutet om att lämna ut uppgifterna har fattats i laga ordning, däremot kan det i efterhand konstateras att delegatens beslut och skäl för beslutet borde ha dokumenterats tydligare än vad som är fallet. Å ena sidan ställs inga författningensliga krav på dokumentation av ett beslut om utlämnande av uppgifter som omfattas av sekretess. Å andra sidan får det anses viktigt för rättssäkerheten och allmänhetens insyn i den offentliga förvaltningen att större uppgiftsutlämnanden, s.k. massuttag (prop. 1979/80:2 Del A s. 81 f.), som innefattar såpass känsliga uppgifter som uppgifter om enskildas hälsa dokumenteras på lämpligt sätt av ansvarig tjänsteman eller nämnd.

Regionstyrelsens uppfattning är att det inte funnits någon risk alls för enskildas fri- och rättigheter, bl.a. rörande skyddet för privatlivet, genom det utlämnande av data som skedde i april 2016 till BWPO och rådande avtalad tystnadsplikt. Detta varken vid överföringen över internet eller vid BWPO:s databehandling av uppgifterna. BWPO har inte haft en möjlighet att bakåtidentifiera enskilda individer. Regionstyrelsen baserar den uppfattningen bl.a. på de åtgärder som vidtogs vid överföringen av uppgifterna, bl.a. pseudonymiseringen av personuppgifterna.

Det bör också i sammanhanget uppmärksammas att BWPO själva driver en välnummerad hälso- och sjukvårdsverksamhet, och är därför väl för-

trogna med de krav som ställs inom hälso- och sjukvården på konfidentialitet för patientuppgifter, liksom att tystnadsplikten utgör en viktig del av en god och säker hälso- och sjukvård. BWPO har också givit skriftliga garantier att uppgifterna är utplånade.

Med anledning av den förda diskussionen rörande samarbetet mellan Region Halland och BWPO har regionstyrelsen under 2017 bland annat genomfört en juridisk analys avseende persondataskyddet i samarbetet med BWPO. Något utlämnande av det slag som skedde i april 2016 har dessutom inte förekommit sedan dess, och som beskrivits var syftet med utlämnandet att lägga grunden till SHARP. BWPO:s arbete sker under strikt kontrollerade former och enbart på plats i Region Hallands egna lokaler och egen data- och analysmiljö.

AA och BB gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

JO hämtade därefter in och granskade i valda delar det aktuella samarbetsavtalet mellan regionen och Brigham and Women's Physicians Organization Inc. (BWPO).

I ett beslut den 4 juni 2019 anförde *chefsJO Elisabeth Rynning* följande:

## **Bedömning**

### **Allmänna utgångspunkter**

Av utredningen får bl.a. följande anses utrett. Region Halland tecknade den 2 februari 2016 ett samarbetsavtal med BWPO, med säte i USA, gällande forskning och utveckling. I avtalet fanns en klausul om att all information inom ramen för samarbetet var konfidentiell och inte fick röjas för någon obehörig part. Det tecknades dock inte några avtal om individuell tystnadsplikt för BWPO:s medarbetare. Ett syfte med samarbetet var att utveckla metoder för att analysera de data som redan fanns inom regionens hälso- och sjukvård. Som ett led i detta lämnade regionen i april 2016 ut uppgifter ur patientjournaler – bl.a. diagnoser, labbsvar, läkemedelsanvändning och födelseår – till BWPO. Uppgifterna lämnades ut utan patienternas namn och personnummer, men med angivande av ett löpnummer för varje patient. Patienternas personnummer och löpnummer bevarades i en separat referensfil som inte lämnades ut till BWPO. De aktuella uppgifterna fördes över till BWPO i en krypterad fil över internet på en krypterad förbindelse. Såvitt framkommit har såväl de data som lämnades ut till BWPO som referensfilen numera utplånats.

Uppgifter ur patientjournaler är typiskt sett information som är mycket känslig ur integritetssynpunkt. Inom hälso- och sjukvården skyddas sådana uppgifter genom dels bestämmelser om hur personuppgifter får behandlas, dels bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt. Utgångspunkten är att sekretess gäller för sådana uppgifter.

Regler om behandling av personuppgifter inom hälso- och sjukvården fanns – vid den tidpunkt då data lämnades ut till BWPO – framför allt i patientdatalagen (2008:355) och personuppgiftslagen (1998:204). Personuppgiftslagen upphävdes den 25 maj 2018 när dataskyddsförordningen (GDPR, The General Data Protection Regulation) trädde i kraft. I samband med det ändrades även vissa bestämmelser i patientdatalagen. Nedan hänvisas till de bestämmelser i

personuppgiftslagen och patientdatalagen som gällde i april 2016 om inte annat anges.

De båda ärendena aktualiserar ett flertal komplexa integritetsfrågor. Jag har dock inte haft möjlighet att fördjupa mig i samtliga dessa frågor inom ramen för denna utredning. Min granskning kommer därför främst att rikta in sig på frågorna om det aktuella utlämnandet av uppgifter var förenligt med dels reglerna om behandling av personuppgifter, dels sekretesslagstiftningen. Jag kommer även att kort beröra frågan om dokumentation.

I sammanhanget vill jag även framhålla att utvecklingsarbete som utförs på vetenskaplig grund och innefattar behandling av känsliga personuppgifter kräver etikgodkännande (se vidare lagen [2003:460] om etikprövning av forskning som avser människor). Jag har i min granskning valt att inte närmare undersöka syftet med det aktuella samarbetet mellan regionen och BWPO utan utgått från att det enbart har innefattat annat kvalitets- och utvecklingsarbete på det sätt som regionen har angett. Vid min bedömning har jag vidare utgått från att BWPO i förhållande till regionen agerar i egenskap av personuppgiftsbiträde och behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges (dvs. regionens) räkning (jfr 3 § personuppgiftslagen).

### **Rättslig reglering m.m.**

#### *Regler om hantering av personuppgifter inom hälso- och sjukvården*

Patientdatalagen innehåller särskilda regler om behandling av personuppgifter inom hälso- och sjukvården, medan det i personuppgiftslagen fanns allmänna regler om behandling av personuppgifter. Den dåvarande regleringen innebar att personuppgiftslagen skulle tillämpas om frågan inte var reglerad i patientdatalagen eller i en annan lag eller förordning (se 2 § personuppgiftslagen och 1 kap. 4 § patientdatalagen).

Med personuppgift avses all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet (3 § personuppgiftslagen). Även krypterade uppgifter omfattas av lagen så länge någon kan göra uppgifterna läsbara och därmed identifiera individer (se bl.a. SOU 1997:39 s. 341). Också sådana i sig anonyma uppgifter som gör det möjligt att utföra en s.k. bakvägsidentifikation av en fysisk person omfattas. Det krävs bara att en fysisk person kan identifieras med hjälp av uppgifterna, inte att den personuppgiftsansvarige själv ska förfoga över samtliga uppgifter som gör identifieringen möjlig.

Personuppgifter får behandlas inom hälso- och sjukvården om det behövs bl.a. för att systematiskt och fortlöpande utveckla och säkra kvaliteten i verksamheten samt för administration, planering, uppföljning, utvärdering och tillsyn av verksamheten (2 kap. 4 § första stycket 3 och 4 patientdatalagen).

Det är vårdgivaren som är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som vårdgivaren utför (2 kap. 6 § patientdatalagen). Den personuppgiftsansvarige skulle bl.a. se till att personuppgifter bara behandlades om det var lagligt samt på ett korrekt sätt och i enlighet med god sed (9 § första stycket a och b personuppgiftslagen).

Vårdgivare måste även bl.a. beakta Socialstyrelsens föreskrifter (t.ex. SOSFS 2008:14 om informationshantering och journalföring i hälso- och sjuk-

vården, den 1 mars 2017 ersatt av HSLF-FS 2016:40 om journalföring och behandling av personuppgifter i hälso- och sjukvården).

#### *Överföring av personuppgifter till tredjeland*

I patientdatalagen saknas bestämmelser om överföring av personuppgifter till tredjeland. I personuppgiftslagen reglerades frågan i 33–35 §§. Huvudregeln var att tredjelandsöverföring var förbjuden till länder som inte hade en adekvat nivå för skyddet av personuppgifter (33 §). Frågan om huruvida en skyddsnivå var adekvat skulle bedömas med hänsyn till samtliga omständigheter som hade samband med överföringen. Särskild vikt skulle läggas vid uppgifternas art, ändamålet med behandlingen, hur länge behandlingen skulle pågå, ursprungslandet, det slutliga bestämmandelandet och de regler som fanns för behandlingen i det tredje landet. Med tredjeland avses en stat som inte ingår i EU eller är ansluten till EES (3 § personuppgiftslagen).

Regeringen kunde meddela föreskrifter om generella undantag från förbudet (35 §). Överföring kunde vara tillåtet till exempelvis bolag i USA som var anslutna till de s.k. Safe Harbor-principerna eller om parterna använde sig av EU-kommissionens standardavtalsklausuler (se vidare 13 § personuppgiftsförordningen [1998:1191] och bilaga 1–2 till förordningen).

#### *Regler om sekretess m.m. inom den allmänna hälso- och sjukvården*

Inom hälso- och sjukvården gäller sekretess för en uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men (25 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). Det innebär att det råder presumtion för sekretess och i vilka fall uppgifter kan lämnas ut måste avgöras efter en skadeprovning från fall till fall (se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen, 9 januari 2019, Zeteo, kommentaren till 25 kap. 1 §).

Sekretess gällde även tidigare för personuppgift, om det kunde antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlades i strid med personuppgiftslagen (21 kap. 7 § OSL i dess lydelse före den 25 maj 2018).

En uppgift för vilken sekretess gäller enligt OSL får inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i OSL eller i lag eller förordning som OSL hänvisar till (8 kap. 1 § OSL). Det är förbjudet för såväl myndigheter som vissa personer (som har tystnadsplikt) att röja uppgifter som är sekretessbelagda (2 kap. 1 § OSL). Förbudet gäller för personer som har fått kännedom om uppgiften genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt, eller på annan liknande grund (2 kap. 1 § andra stycket OSL). Bestämmelsen gäller i princip inte den som är anställd hos ett privat rättssubjekt (se prop. 1979/80:2 Del A s. 128). JO har tidigare uttalat att personalen hos ett personuppgiftsbiträde som journalförde patientuppgifter inte omfattades av någon straffsanktionerad tystnadsplikt som följer av 2 kap. 1 § andra stycket OSL (se JO 2015/16 s. 606).

Ett flertal sekretessbrytande bestämmelser finns i OSL. Sekretess hindrar som regel inte att en uppgift lämnas till en annan enskild eller till en myndighet om den enskilde samtycker till det (10 kap. 1 § och 12 kap. OSL). Sekretess hindrar inte heller att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 § OSL). Av förarbetena framgår att bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL ska tillämpas restriktivt, och det räcker t.ex. inte att myndighetens verksamhet blir mindre effektiv om uppgiften inte lämnas ut (propositionen s. 465 och 494). JO har i flera ärenden resonerat om bestämmelsens räckvidd och ansett att det handlar om situationer av undantagskaraktär (se bl.a. JO 2015/16 s. 606).

En sekretessbelagd uppgift kan i vissa fall även lämnas ut om myndigheten ställer upp ett förbehåll som inskränker den enskildes rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den (10 kap. 14 § OSL). Ett sådant förbehåll ska dock ställas upp i förhållande till en enskild mottagare, föregås av en prövning i varje enskilt fall och avse en konkret mängd uppgifter (se bl.a. JO 1992/93 s. 197 och 1994/95 s. 574).

Ett röjande av en uppgift kan ske muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Den som omfattas av tystnadsplikt och felaktigt röjer en uppgift kan i vissa fall dömas för brott mot tystnadsplikten (20 kap. 3 § brottsbalken).

### **Bedömningen i det aktuella fallet**

#### *Utlämnandets förenlighet med reglerna om överföring av personuppgifter till tredjeland*

Utifrån de omständigheter som framgår av remissvaret har jag inte några principiella synpunkter på att regionen har ansett det nödvändigt att behandla personuppgifter i sitt arbete med kvalitetssäkring av verksamheten (jfr 2 kap. 4 § patientdatalagen). Vidare delar jag regionens uppfattning att användandet av ett personuppgiftsbiträde i sig inte medförde några särskilda krav på information till patienterna.

När det gäller de data som lämnades ut till BWPO kan jag konstatera att uppgifterna inte var helt avidentifierade eftersom det med hjälp av referensfilen fortfarande var möjligt att identifiera enskilda individer. Uppgifterna var därmed att anse som personuppgifter, även om de lämnades ut i pseudonymiserad form. Jag noterar att regionen vid utlämnandet av uppgifterna således hade en felaktig uppfattning i den frågan.

Såvitt har framkommit i ärendena saknade mottagarlandet USA vid utlämnandet av uppgifterna ett adekvat skydd för personuppgifter, BWPO var inte ansluten till de s.k. Safe Harbor-principerna och parterna hade inte heller tecknat EU-kommissionens standardavtalsklausuler. Mot den bakgrunden delar jag regionens bedömning att utlämnandet inte var förenligt med då gällande lagstiftning om behandling av personuppgifter. För detta förtjänar regionen kritik.

*Utlämnandets förenlighet med sekretesslagstiftningen*

Som framgått ovan är huvudregeln inom hälso- och sjukvården att sekretess råder för uppgifter i t.ex. en patientjournal. Utifrån den information som jag har tagit del av kan BWPO:s medarbetare inte anses omfattas av bestämmelserna om tystnadsplikt i 2 kap. 1 § OSL (jfr bl.a. JO 2015/16 s. 606). Sekretess enligt 25 kap. 1 § OSL gällde alltså i förhållande till BWPO och dess medarbetare.

Vid utlämnandet hade de aktuella journaluppgifterna pseudonymiserats, och BWPO fick inte tillgång till den referensfil som innehöll patienternas löpnummer och personnummer. I förarbetena till den tidigare sekretesslagen (1980:100) anges bl.a. följande (se prop. 1979/80:2 Del A s. 84):

För att enskild person ska lida skada eller men krävs givetvis att uppgifterna är hänförliga till en viss individ. Det innebär att man i allmänhet bör kunna lämna ut s.k. avidentifierade uppgifter utan att risk för skada eller men uppkommer. I enstaka fall kan det emellertid tänkas att en avidentifiering inte är tillräcklig för att hindra att sambandet mellan individen och uppgiften spåras. Huruvida en sådan risk föreligger får givetvis bedömas efter omständigheterna i det enskilda fallet.

Begreppet ”avidentifierade uppgifter” definieras såvitt jag har kunnat se inte i den ovan angivna propositionen. Jag vill därför framhålla att tillämpningen av begreppet under senare år har blivit mer restriktiv och att det som avsågs i förarbetena till den tidigare sekretesslagen torde ha varit det som i dag kallas pseudonymiserade uppgifter, dvs. information utan direktidentifierande uppgifter (jfr definitionen i artikel 4 punkten 5, GDPR).

Att lämna ut uppgifter i pseudonymiserad form kan alltså medföra att det saknas risk för att en enskild person ska lida skada eller men, och att uppgifterna då kan lämnas ut. Det är emellertid viktigt att den utlämnande myndigheten gör en noggrann prövning av vilka uppgifter som kan lämnas ut, och hur utlämnandet bör ske, för att inte riskera att röja enskilda individer. Vid bedömningen anser jag att myndigheten bör beakta bl.a. vilken typ av uppgifter som omfattas, vem som är mottagare, vilken spridning uppgifterna kommer att få, hur uppgifterna kommer att hanteras av mottagaren, vilka som har tillgång till referensuppgifterna och vilka risker som finns för ytterligare spridning av uppgifterna.

I det här fallet anser jag att det finns flera omständigheter som borde ha manat till försiktighet. Utlämnandet har omfattat ett stort antal olika variabler, bl.a. uppgifter om diagnos, läkemedelsanvändning, vårdgivare, födelseår och bostättningskommun. Det rör sig enligt min mening om uppgifter som dels är av mycket integritetskänsligt slag, dels rent generellt kan underlätta identifiering av enskilda individer. Utredningen har inte gett svar på hur många medarbetare hos BWPO som hade tillgång till de aktuella personuppgifterna. Jag kan dock konstatera att dessa personer såvitt kommit fram i ärendena inte omfattades av någon individuell tystnadsplikt, vare sig lagreglerad eller avtalad, i förhållande till dessa uppgifter. Vidare tycks den aktuella referensfilen ha varit en elektronisk fil som ett flertal medarbetare inom regionen hade teknisk tillgång till i sina datorer. Jag noterar att det enligt remissvaret har rört sig om i vart fall åtta medarbetare, varav tre konsulter.

Det har genom utredningen inte gått att klarlägga i vilken utsträckning det i detta fall var möjligt att trots pseudonymiseringen identifiera enskilda individer utifrån de uppgifter som lämnades ut. Såväl de utlämnade uppgifterna som referensfilen är enligt uppgift i remissvaret numera utplånade. Det framstår dock enligt min mening inte som osannolikt att s.k. bakvägsidentifiering i vissa fall skulle ha varit möjlig. Det framgår inte av regionstyrelsens remissvar att utlämnandet föregåtts av någon egentlig prövning av risken för att enskilda skulle lida men. Jag är kritisk till hanteringen och vill erinra om vikten av att en myndighet även vid utlämnande av personuppgifter i pseudonymiserad form gör en noggrann sekretessprövning utifrån omständigheterna i varje enskilt fall.

*Särskilt om tillämpningen av 10 kap. 2 § OSL och avtalsreglerad tystnadsplikt*

Regionstyrelsen har i sitt remissvar anfört att rättsläget är oklart vad gäller tillämpningen av bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL om nödvändigt utlämnande för att kunna fullgöra myndighetens verksamhet samt att det finns en otydlighet i fråga om i vilken utsträckning en avtalsreglerad tystnadsplikt är tillräcklig för att skydda sekretessbelagda uppgifter som lämnas ut till en privat tjänsteleverantör.

Som framgått av redogörelsen för den rättsliga regleringen ovan har såväl förarbetsuttalanden som uttalanden från JO förespråkade en restriktiv tillämpning av bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL. Jag är medveten om att det finns andra uppfattningar (se t.ex. Outsourcing – en vägledning om sekretess och persondataskydd, eSam, januari 2016 s. 27 f.) och att det finns ett behov av ytterligare vägledning i dessa frågor. De frågor som regionstyrelsen lyfter fram har behandlats i offentliga utredningar, bl.a. i betänkandet Juridiken som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25). Där föreslås bl.a. en straffsanktionerad tystnadsplikt för privata leverantörer när myndigheter har utkontrakterat it-drift eller andra it-baserade funktioner. Jag har i mitt yttrande över betänkandet ställt mig positiv till det förslaget (se mitt yttrande den 20 september 2018, dnr R 53-2018).

Mot den redovisade bakgrunden finner jag för närvarande inte anledning att göra några uttalanden i dessa frågor. Jag kommer dock att fortsätta följa utvecklingen på området.

*Frågan om dokumentation*

Avslutningsvis kan jag konstatera att det av remissvaret framgår att det finns brister i regionens dokumentation i det aktuella ärendet, t.ex. vad gäller skälen för beslutet att lämna ut personuppgifter till BWPO. Jag vill därför framhålla att jag anser det mycket angeläget att viktiga åtgärder i myndigheters verksamhet dokumenteras på lämpligt sätt, bl.a. för att garantera allmänhetens insyn och möjliggöra en kontroll av handläggningen i efterhand. Det gäller i synnerhet när åtgärderna som i detta fall innefattar hantering av mycket integritets känsliga uppgifter där det finns ett befogat intresse av insyn och granskning, såväl från enskilda som från andra externa kontrollfunktioner. Regionen kan mot den bakgrunden inte undgå kritik för sin bristande dokumentation.

### Övrigt

Vad som i övrigt har kommit fram i ärendena föranleder inte några uttalanden från min sida.

Jag anser att det finns anledning att skicka beslutet till Datainspektionen och Socialdepartementet för kännedom.

### Uttalanden om IVO:s möjligheter att hämta in en yrkesutövares patientjournal i ett tillsynsärende

(Dnr 1239-2018)

**Beslutet i korthet:** Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har inom ramen för ett ärende om granskning av en sjuksköterskas yrkesutövning hämtat in dennes egen patientjournal och använt uppgifter ur journalen som underlag för en anmälan till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd. Som stöd för åtgärden har IVO hänvisat till den allmänna bestämmelsen i 7 kap. 20 § patientsäkerhetslagen om skyldighet för vårdgivare och personal att lämna över bl.a. handlingar, material och upplysningar som rör verksamheten till IVO.

ChefsJO anför i beslutet att uppgifter i en patientjournal inom hälso- och sjukvården typiskt sett är information som är mycket känslig ur integritets-synpunkt. Att ta in en yrkesutövares patientjournal i ett ärende som rör dennes yrkesutövning är därför en mycket ingripande åtgärd som enligt chefsJO kräver ett tydligt och klart lagstöd. Det går enligt chefsJO:s uppfattning inte att dra slutsatsen att bestämmelsen i 7 kap. 20 § patientsäkerhetslagen innefattar en skyldighet för en vårdgivare att till IVO lämna över patientjournaler som förts i vården av en yrkesutövare, när den aktuella vårdgivaren inte är föremål för tillsynen.

Det är inte JO:s uppgift att avgöra om IVO bör ha möjlighet att hämta in en yrkesutövares patientjournal inom ramen för sin tillsyn över hälso- och sjukvårdens personal. ChefsJO:s bedömning är dock att dagens lagstiftning inte kan anses ge det stöd som bör krävas för en sådan åtgärd, och det är enligt chefsJO mycket otillfredsställande att regelverket är så otydligt. ChefsJO uppmärksammar regeringen på detta och väcker frågan om en översyn av lagstiftningen.

I det aktuella fallet riktar chefsJO, bl.a. med hänsyn till den otydlighet som finns i regleringen av frågan, inte någon kritik mot IVO för hanteringen av ärendet.

### Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 18 februari 2018 framförde AA klagomål mot Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och anförde bl.a. följande: Han arbetar sedan en lång tid tillbaka som sjuksköterska. IVO har i ett ärende som rör hans arbete hämtat in hans egen patientjournal och använder uppgifter ur journalen mot honom. Han ifrågasätter starkt att en myndighet kan agera så



utan domstolsbeslut eller brottsmisstanke, och utan att informera honom om åtgärden.

## Utredning

Handlingar i ärendet hämtades in och granskades. Ärendet remitterades därefter till IVO för yttrande. Av JO:s begäran om yttrande framgick bl.a. följande:

Enligt 7 kap. 20 § patientsäkerhetslagen (2010:659), PSL, gäller att den som bedriver verksamhet som står under tillsyn enligt detta kapitel och hälso- och sjukhuspersonalen är skyldig att på IVO:s begäran lämna över handlingar, prover och annat material som rör verksamheten och lämna de upplysningar om verksamheten som inspektionen behöver för sin tillsyn.

Lagbestämmelser som reglerar tillsynsmyndighetens rätt att ta del av bl.a. sådana handlingar som rör hälso- och sjukvårdsverksamheten och som myndigheten behöver för sin tillsyn, har funnits sedan tillkomsten av lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl. (den s.k. äldre tillsynslagen). I förarbetena till nämnda lag framgår att det som åsyftades var handlingar som kunde ge upplysningar om den hälso- och sjukvårdande verksamheten, i första hand journaler som förts om patient (prop. 1978/79:220 s. 46). Bestämmelserna har vid flera tillfällen överförts till ny lagstiftning och i viss utsträckning varit föremål för språkliga justeringar, utan att någon saklig ändring – såvitt nu är aktuellt – har uppgetts vara avsedd. Vid en sådan överföring till 6 kap. 9 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område anges dock bl.a. följande i författningss kommentaren (se prop. 1997/98:109 s. 169):

Bestämmelsen motsvarar 10 § tillsynslagen [*SFS 1996:786, JO:s anm.*]. Socialstyrelsens rätt till upplysningar, handlingar och annat material som behövs för tillsynen innefattar även rätten att få ut uppgifter om annan hälso- och sjukvårdspersonal än den hos vilken uppgiften begärs. Detta innebär exempelvis att Socialstyrelsen av den behandlande läkaren har rätt att få ut t.ex. journalhandlingar angående en annan läkare som är patient hos denne och som misstänks för missbruk.

I sitt svar ska IVO särskilt yttra sig över om 7 kap. 20 § PSL är tillämplig i en sådan situation som beskrivs i anmälan och när den av IVO använda möjligheten att begära in hälso- och sjukvårdspersonals patientjournaler hos olika vårdkontakter i så fall tillkom. IVO ska även ange om myndigheten stöder sig på några andra rättskällor, än det ovan citerade förarbetsuttalandet.

Inför besvarandet av remissen bör IVO vid behov även inhämta upplysningar från Socialstyrelsen, som var ordinarie tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvården och dess personal före den 1 juni 2013.

I sitt remissvar anförde IVO, genom chefsjuristen, i huvudsak följande:

### Redogörelse för handläggningsåtgärden och ärendet i relevanta delar

I det aktuella ärendet fick IVO den 3 augusti 2016 information från norska Statens helsetilsyn om att anmälarens auktorisation som sykeplejer (sjuksköterska) hade återkallats i Norge. Med anledning av dessa uppgifter inledde IVO ett ärende för granskning av anmälarens yrkesutövning och efterfrågade beslutet från Statens helsetilsyn. Av beslutet framgår i korthet uppgifter som rör bl.a. avvikelser i läkemedelshandling.

Uppgifterna i det norska beslutet gav IVO anledning att utreda vidare om anmälaren på grund av sjukdom eller någon liknande omständighet inte

kommer att kunna utöva sitt yrke tillfredsställande. Behovet av utredning om en eventuell sjukdom eller liknande omständighet stärktes då uppgift framkom inom ramen för ett möte mellan anmälaren och IVO i ett annat ärende om att anmälaren tidigare dömts för ringa narkotikabrott.

I syfte att kontrollera uppgifterna från mötet om den tidigare domen och för att se om de hade någon relevans för anmälares yrkesutövning begärde IVO in ett utdrag ur belastningsregistret avseende anmälares. Registerutdraget angav att det fanns två ytterligare domar, båda avsåg bl.a. grovt rattfylleri. IVO begärde då in de två domarna i sin helhet. I en av domarna framkom att anmälares dömts för stöld av narkotikaklassade läkemedel från sin arbetsplats. I den domen redogjordes det för Kriminalvårdens yttrande av vilket det framgick en problematik som anmälares hade och vid vilken klinik anmälares hade vårdats för detta.

## **IVO:s bedömning**

### **Rättslig reglering**

Om IVO anser att det finns skäl för beslut om prövotid eller återkallelse av legitimation ska IVO enligt 7 kap. 30 § PSL anmäla detta till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, HSN. I 8 kap. 1 § andra stycket PSL anges att prövotid ska beslutas om det kan befaras att en legitimerad yrkesutövare på grund av sjukdom eller någon liknande omständighet inte kommer att kunna utöva sitt yrke tillfredsställande. Av förarbetena<sup>4</sup> till bestämmelsen framgår att det ska vara fråga om fall i vilka sjukdom eller missbruk konstaterats föreligga och där risken bedöms vara stor att den legitimerade i en nära framtid inte kommer att kunna fullgöra sina åligganden om inte behandling sätts in. Vidare anges att legitimationen ska återkallas om det står klart att en yrkesutövare på grund av sjukdom eller någon liknande omständighet inte kan utöva yrket tillfredsställande.

Enligt 7 kap. 20 § PSL är verksamhet som står under tillsyn enligt 7 kap. PSL och hälso- och sjukvårdspersonalen skyldig att lämna bl.a. de handlingar som IVO begär och behöver för sin tillsyn. Av 7 kap. 3 § PSL framgår att tillsyn enligt denna lag innebär granskning av att den verksamhet och personal som avses i 7 kap. 1 och 2 §§ PSL uppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter samt beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter.

### **Bedömning**

När IVO utreder hälso- och sjukvårdspersonal sker det inom ramen för den tillsyn som IVO med stöd av 7 kap. PSL utövar. Bestämmelsen i 7 kap. 20 § PSL är således tillämplig vid tillsyn av hälso- och sjukvårdspersonal och möjligheten att begära in handlingar från verksamheter tillämpas av IVO när skäl för detta finns i det enskilda ärendet. När omständigheter i ett ärende talar för att det i en yrkesutövares journalhandlingar kan finnas uppgifter om en sjukdom eller någon liknande omständighet kan det vara aktuellt att begära in journalhandlingar. Det för att kunna utreda omfattningen av sjukdomen och de liknande omständigheterna samt hur detta påverkar hälso- och sjukvårdspersonalens yrkesutövning.

I det aktuella ärendet gav beslutet från Statens helsetillsyn tillsammans med uppgifter från domar om grovt rattfylleri och stöld av narkotikaklassade läkemedel från anmälares arbetsplats skäl för IVO att anta att det kunde befaras att anmälares på grund av sjukdom eller någon liknande omständighet inte kommer att kunna utöva sitt yrke tillfredsställande. IVO bedömde att det fanns behov av att utreda vidare om anmälares kommit tillräta med sin problematik eller om problematiken kvarstod och i så fall i

---

<sup>4</sup> Prop. 2009/10:210 s. 231.

vilken omfattning. Av den anledningen begärde IVO in anmälares patientjournal från den klinik som angavs i en av domarna att anmälares hade vårdats vid för den aktuella sjukdomen. Uppgifterna i patientjournalen kom sedan att användas som underlag för en anmälan i maj 2018 till HSN.

Av rättsfallet RÅ 2000 ref. 10 som rörde fråga om återkallelse av legitimation för sjuksköterska pga. av bl.a. missbruk kan utläsas att Socialstyrelsen, som dåvarande tillsynsmyndighet, gav in journalhandlingar avseende yrkesutövaren som visade senaste tidpunkt för när yrkesutövaren haft ett återfall i sitt missbruk. Regeringsrätten lade denna uppgift till grund för att HSN vid sin tidpunkt för sitt beslut hade stöd avseende bedömningen. Regeringsrätten anförde också att det för en återkallelse av legitimation bör krävas att det på ett otvetydigt sätt kan slås fast att den legitimerade gjort sig skyldig till de allvarliga missgrepp, försummelser eller andra handlingar som lagts denne till last. Regeringsrätten hänvisar i denna del till tidigare praxis som t.ex. RÅ 1989 ref. 67.

IVO ska vid sina anmälningar således kunna åberopa konkreta och styrkta omständigheter till stöd för sin anmälan till HSN. IVO bedömer att det för att en omständighet ska kunna anses vara styrkt betyder att förutsättningarna objektivt sett måste föreligga. När det gäller en fråga om en hälso- och sjukvårdspersonals yrkesutövning påverkas eller kan påverkas av sjukdom eller liknande omständighet påvisas det tydligt med stöd av dennes patientjournal avseende den aktuella sjukdomen. I patientjournalen för den aktuella sjukdomen framkommer de uppgifter som behövs för att kunna göra den bedömning som IVO gör avseende yrkesutövningen. IVO anser sig inte ha rätt att ta in patientjournaler för yrkesutövare avseende sjukdomar eller liknande omständigheter som inte har en påverkan på dennes yrkesutövning. Det anges i 7 kap. 20 § PSL att handlingar m.m. endast får inhämtas för det som IVO behöver för sin tillsyn.

Med hänvisning till de flertal ändringar som skett kring lagstiftningen om tillsyn så har IVO gjort en begränsad utredning i frågan om bakgrunden och vid vilken tidpunkt möjligheten att inhämta patientjournaler infördes. Av redovisningen nedan menar IVO att det framgår att aktuell tillsynsmyndighet haft rätt att begära in handlingar som har betydelse för tillsynen. Tillsynen har också omfattat den s.k. individtillsynen. Dagens bestämmelse i 7 kap. 20 PSL har i princip haft en liknande utformning sedan lag (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalens m.fl. infördes.

7 § i lag (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalens m.fl. hade följande lydelse.

Den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen skall efter anmaning lämna socialstyrelsens handlingar, prover och annat material som rör verksamheten samt ge styrelsen de upplysningar om denna som styrelsen behöver för sin tillsyn. I anmaningen får vite föreläggas.

I prop. 1993/94:149 föreslogs en ny lag som upphävde lag (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalens m.fl. Den nya lagen reglerade socialstyrelsens möjlighet att ta in handlingar i dess 13 § lag (1994:953) om åligganden för personal inom hälso- och sjukvården. Förslaget löd enligt följande.

Den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen är skyldig att på Socialstyrelsens begäran lämna handlingar, prover och annat material som rör verksamheten samt ge styrelsen de upplysningar om denna som styrelsen behöver för sin tillsyn. Socialstyrelsen får förelägga sådan personal att lämna vad som begärs. I föreläggandet får vite sättas ut.

I prop. 1995/96:176 föreslogs att 13 § i lag (1994:953) om åligganden för personal inom hälso- och sjukvården skulle upphävas och ersättas med 10 § i lag (1996:786) om tillsyn över hälso- och sjukvården. Den löd enligt följande.

Den som bedriver verksamhet som står under tillsyn enligt denna lag och den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen är skyldig att på Socialstyrelsens begäran lämna handlingar, prover och annat material som rör verksamheten samt ge styrelsen de upplysningar om verksamheten som styrelsen behöver för sin tillsyn. Socialstyrelsen får förelägga den som bedriver verksamheten eller den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen att lämna vad som begärs. I föreläggandet får vite sättas ut.

Med införandet av 6 kap. 9 § lag (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område upphävdes 10 § i lag (1996:786) om tillsyn över hälso- och sjukvården. Den nya bestämmelsen löd enligt följande.

Den som bedriver verksamhet som står under tillsyn enligt detta kapitel och den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen är skyldig att på Socialstyrelsens begäran lämna över handlingar, prover och annat material som rör verksamheten och lämna de upplysningar om verksamheten som styrelsen behöver för sin tillsyn. Socialstyrelsen får förelägga den som bedriver verksamheten eller den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen att lämna vad som begärs. I föreläggandet får vite sättas ut.

Denna bestämmelse upphävdes vid införandet av 7 kap. 20 § PSL. Bestämmelsen lyder enligt följande.

Den som bedriver verksamhet som står under tillsyn enligt detta kapitel och hälso- och sjukvårdspersonalen är skyldig att på Inspektionen för vård och omsorgs begäran lämna över handlingar, prover och annat material som rör verksamheten och lämna de upplysningar om verksamheten som inspektionen behöver för sin tillsyn. Inspektionen för vård och omsorg får förelägga den som bedriver verksamheten eller hälso- och sjukvårdspersonalen att lämna vad som begärs. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Författningskommentaren till 7 kap. 20 § PSL hänvisar till tidigare förarbeten och att ändring endast gjorts språkligt. Utöver det förarbetsuttalande som JO återgett, hänvisar författningskommentaren ifråga också till prop. 1995/96:176 s. 79.<sup>5</sup>

I prop. 1995/96:176 s. 79 [*rätteligen s. 80, JO:s anm.*] anges bl.a. följande.

Socialstyrelsen har vid utövandet av individtillsyn långtgående befogenheter gentemot den enskilde yrkesutövaren.

På s. 97 anges följande i författningskommentaren.

I första stycket anges att Socialstyrelsen har rätt att på begäran få de upplysningar, handlingar och annat material som behövs för tillsynen. Det är t.ex. journalhandlingar som avses. Bestämmelsen gäller såväl den som bedriver verksamheten som den enskilde yrkesutövaren. För att Socialstyrelsen skall kunna utöva sin tillsyn måste den också få behövliga upplysningar och material.

Utöver det av JO återgivna förarbetsuttalandet menar IVO att det mot denna bakgrund medges en rätt enligt 7 kap. 20 § PSL för IVO att ta in patientjournaler i sin tillsyn av hälso- och sjukvårdspersonals yrkesutövning.

IVO har inte bedömt att det förelegat ett behov att inhämta upplysningar från Socialstyrelsen. När IVO bildades 2013 övertog IVO uppgiften att svara för individtillsynen samt den personal som arbetade med detta vid

<sup>5</sup> Se prop. 2009/10:210 s. 224.

Socialstyrelsen. Mot denna bakgrund har IVO vetskap om att 7 kap. 20 § PSL tillämpades på samma sätt som när Socialstyrelsen var ansvarig för individtillsynen.

AA gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 13 juni 2019 anförde *chefsJO Elisabeth Rynning* följande:

## Rättslig reglering

### Sekretess m.m. inom hälso- och sjukvården

Sekretess gäller inom hälso- och sjukvården för uppgift om en enskilds hälso-tillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (25 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL).

En myndighet ska inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter (8 § förvaltningslagen [2017:900]). En bestämmelse med liknande innebörd fanns tidigare i 6 § förvaltningslagen (1986:223), som gällde före den 1 juli 2018. En uppgift för vilken sekretess gäller enligt OSL får dock inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i OSL eller i lag eller förordning som OSL hänvisar till (8 kap. 1 § OSL).

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för tillsyn över eller revision hos den myndighet där uppgiften förekommer (10 kap. 17 § OSL). Sekretess hindrar inte heller att en uppgift lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för förundersökning, rättegång, ärende om disciplinansvar eller skiljande från anställning eller annat jämförbart rättsligt förfarande vid myndigheten mot någon rörande hans eller hennes deltagande i verksamheten vid den myndighet där uppgiften förekommer (10 kap. 18 § OSL). Vidare hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning (10 kap. 28 § OSL).

Sekretessbrytande bestämmelser finns även bl.a. i 25 kap. 11–14 §§ OSL. Dessa bestämmelser reglerar bl.a. uppgiftslämnande i vissa fall mellan olika hälso- och sjukvårdsmyndigheter eller till myndigheter inom socialtjänsten.

Vid vissa tillfällen har hälso- och sjukvårdspersonal anmälningsplikt, t.ex. vid misstanke om vissa brott, när barn misstänks fara illa eller om en patient bedöms vara olämplig att inneha skjutvapen (se 10 kap. 21–23 §§ OSL, 14 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453] och 6 kap. 6 § vapenlagen [1996:67]). All hälso- och sjukvårdspersonal har vidare skyldighet att lämna ut vissa uppgifter i t.ex. ärenden om att avskilja en studerande från högskoleutbildning eller polisprogrammet samt vid prövning av någons lämplighet att ha bl.a. körkort (se 6 kap. 15 § patientsäkerhetslagen [2010:659]).

Därutöver ska en vårdgivare snarast anmäla till IVO om det finns skäl原因 anledning att befara att legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal, som är eller har varit verksam hos vårdgivaren, kan utgöra en fara för patientsäkerheten (3 kap. 7 §). Det finns dock inte någon anmälningskyldighet för hälso- och sjukvårdspersonal som i sin verksamhet tar emot legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal som patienter.

### **Tillsyn av hälso- och sjukvårdens personal**

Tillsynen av hälso- och sjukvårdens personal regleras främst i patientsäkerhetslagen. I det följande hänvisas till den lagen om inte annat anges.

Hälso- och sjukvården och dess personal står under tillsyn av IVO (7 kap. 1 §). Tillsynen innebär bl.a. att IVO granskar att hälso- och sjukvårdspersonalen uppfyller krav och mål enligt gällande regler (7 kap. 3 §). Den som bedriver verksamhet som står under tillsyn av IVO och hälso- och sjukvårdspersonalen är skyldig att på IVO:s begäran lämna över bl.a. handlingar som rör verksamheten och lämna de upplysningar om verksamheten som inspektionen behöver för sin tillsyn (7 kap. 20 §). Om IVO anser att det finns skäl för beslut om bl.a. prøvotid eller återkallelse av legitimation ska IVO anmäla detta till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, HSAN (7 kap. 30 §).

HSAN prövar frågor om prøvotid och återkallelse av legitimation m.m. på anmälan av IVO (9 kap. 1 §). En anmälan till HSAN ska bl.a. innehålla uppgifter om de omständigheter som åberopas till stöd för anmälan (9 kap. 7 § första stycket 3). En legitimation att utöva ett yrke inom hälso- och sjukvården ska återkallas bl.a. om den legitimerade på grund av sjukdom eller någon liknande omständighet inte kan utöva yrket tillfredsställande (8 kap. 4 § första stycket 1). Om det finns grundad anledning att anta att legitimationen ska återkallas enligt 4 § första stycket 1, får den legitimerade yrkesutövaren föreläggas att låta sig undersökas av den läkare som HSAN anvisar (8 kap. 7 § första stycket).

IVO har i ärenden om prøvotid och återkallelse av legitimation bl.a. rätt att få uppgifter ur belastningsregistret om vissa brott i fråga om den som IVO överväger att anmäla till HSAN (se 16 c § förordningen [1999:1134] om belastningsregister).

### **Bedömning**

#### **Allmänna utgångspunkter**

Genom utredningen har det bl.a. kommit fram att IVO inom ramen för ett ärende om granskning av sjuksköterskan AA:s yrkesutövning hämtade in hans patientjournal och använde uppgifter ur journalen som underlag för en anmälan till HSAN.

Uppgifter i en patientjournal inom hälso- och sjukvården är typiskt sett information som är mycket känslig ur integritetssynpunkt. Utgångspunkten är att sekretess råder för sådana uppgifter och att det krävs lagstöd för att lämna ut dessa, t.ex. till en annan myndighet. Som framgått ovan av redogörelsen för den rättsliga regleringen finns det inte några bestämmelser i OSL, patientsäkerhetslagen eller någon annan författning som uttryckligen reglerar en rätt för IVO att i ett tillsynsärende som rör en yrkesutövare hämta in den patientjournal som förts i vården av honom eller henne. Det finns inte heller några sekretessbrytande bestämmelser som är tillämpliga för uppgifter som förekommer hos en annan myndighet än den som är föremål för tillsyn eller där yrkesutövaren har deltagit i verksamheten (jfr 10 kap. 17 och 18 §§ OSL).

Av remissvaret framgår att IVO:s uppfattning är att myndigheten har en sådan rätt med stöd av den allmänna bestämmelsen i 7 kap. 20 § patientsäkerhetslagen om skyldighet att lämna material och upplysningar till den myndighet som har tillsyn över hälso- och sjukvården och dess personal. IVO har hänvisat till uttalanden i förarbeten till tidigare bestämmelser med liknande lydelse. Av dessa uttalanden framgår bl.a. att Socialstyrelsen – som förut var tillsynsmyndighet för dessa frågor – hade långtgående befogenheter gentemot den enskilde yrkesutövaren och att myndigheten av den behandlande läkaren hade rätt att få ut t.ex. journalhandlingar om en annan läkare som var patient hos denne och som misstänktes för missbruk (se prop. 1995/96:176 s. 80 och prop. 1997/98:109 s. 169).

Frågan i ärendet gäller således om IVO med stöd av den allmänna regeln i 7 kap. 20 § patientsäkerhetslagen kan begära in en yrkesutövars patientjournal inom ramen för ett tillsynsärende som rör denne.

#### **Innebörden av 7 kap. 20 § patientsäkerhetslagen**

Av 7 kap. 20 § första stycket patientsäkerhetslagen framgår följande:

Den som bedriver verksamhet som står under tillsyn enligt detta kapitel och hälso- och sjukvårdspersonalen är skyldig att på Inspektionen för vård och omsorgs begäran lämna över handlingar, prover och annat material som rör verksamheten och lämna de upplysningar om verksamheten som inspektionen behöver för sin tillsyn.

Som IVO har redogjort för har bestämmelsen haft en liknande lydelse sedan lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl. (den äldre tillsynslagen) infördes 1980. Av förarbetena till den äldre tillsynslagen framgår bl.a. följande (se prop. 1978/79:220 s. 46):

De handlingar som ska lämnas till socialstyrelsen är handlingar som kan ge upplysningar om den hälso- och sjukvårdande verksamheten, i första hand journaler som förts om patient. Även andra handlingar, som socialstyrelsen behöver för att fullgöra sin tillsynsuppgift, omfattas dock av bestämmelsen, exempelvis röntgenbilder och anteckningar rörande användningen av tekniska hjälpmedel. [– –] Någon saklig ändring i förhållande till vad som nu gäller beträffande uppgiftsskyldigheten till socialstyrelsen är inte avsedd.

Bestämmelsen fördes över till 13 § lagen (1994:953) om åligganden för personal inom hälso- och sjukvården utan ändring i sak (se prop. 1993/94:149 s. 120).

I samband med att bestämmelsen därefter fördes över till 10 § lagen (1996:786) om tillsyn över hälso- och sjukvården (tillsynslagen) uttalade regeringen bl.a. att Socialstyrelsen vid utövandet av individtillsyn hade långtgående befogenheter gentemot den enskilde yrkesutövaren (se prop. 1995/96:176 s. 80). Av författningskommentaren framgår vidare följande:

I *första stycket* anges att Socialstyrelsen har rätt att på begäran få de upplysningar, handlingar och annat material som behövs för tillsynen. Det är t.ex. journalhandlingar som avses. [– –] Bestämmelsen gäller såväl den som bedriver verksamheten som den enskilde yrkesutövaren. För att Socialstyrelsen ska kunna utöva sin tillsyn måste den också ha behövliga upplysningar och material.

Vid nästa översyn av tillsynen över hälso- och sjukvården upphävdes tillsynslagen, men en bestämmelse med motsvarande lydelse infördes i 6 kap. 9 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område, LYHS. Av författningskommentaren till bestämmelsen framgår följande (prop. 1997/98:109 s. 169):

Bestämmelsen motsvarar 10 § tillsynslagen. Socialstyrelsens rätt till upplysningar, handlingar och annat material som behövs för tillsynen innefattar även rätten att få ut uppgifter om annan hälso- och sjukvårdspersonal än den hos vilken uppgiften begärs. Detta innebär exempelvis att *Socialstyrelsen av den behandlande läkaren har rätt att få ut t.ex. journalhandlingar angående en annan läkare som är patient hos denne och som misstänks för missbruk [JO:s kursivering]*.

Sedan upphävandet av LYHS regleras uppgiftsskyldigheten i 7 kap. 20 § patientsäkerhetslagen. Av förarbetena till den bestämmelsen framgår att det inte skett någon ändring i sak (prop. 2009/10:210 s. 224).

#### **Utredning i ärenden om återkallelse av legitimation m.m.**

HSAN inrättades 1980 genom den äldre tillsynslagen för att pröva ärenden om disciplinansvar och vissa behörighetsfrågor, t.ex. ärenden om återkallelse av legitimation. Av 27 § i den äldre tillsynslagen framgår bl.a. följande:

Ansvarsnämnden ska se till att ärendena blir tillräckligt utredda, överflödigt utredning ska avvisas.

Nämnden får *fordra in patientjournaler [JO:s kursivering]* eller andra handlingar som behövs för utredningen.

Bestämmelsen var – såvitt framgår av dess lydelse och förarbeten – gällande för alla ärenden som handlades av ansvarsnämnden. Av förarbetena framgår bl.a. följande (se prop. 1978/79:220 s. 61 f.):

I den allmänna motiveringen (avsnitt 2.6.6) har framhållits att det är ansvarsnämnden som har ansvaret för att ett disciplinärende blir uttömmande behandlat. För att någon tvekan inte ska föreligga om nämndens processledande uppgifter bör slås fast att officialprincipen gäller.

---

Bestämmelsen i paragrafens andra stycke avser att tillförsäkra ansvarsnämnden samma utredningsbefogenheter när det gäller att *fordra in sjukjournaler och liknande handlingar som den nuvarande nämnden [Medicinalväsendets ansvarsnämnd, JO:s anm.]* har.

Bestämmelsen fördes över till 23 § lagen (1994:954) om disciplinpåföljd m.m. för personal inom hälso- och sjukvården (se prop. 1993/94:149 s. 128) och därefter till 7 kap. 10 § LYHS (se prop. 1997/98:109 s. 173) utan ändring i sak.

När patientsäkerhetslagen trädde i kraft 2011 ändrades hanteringen av klagomål inom hälso- och sjukvården bl.a. på så sätt att disciplinansvaret ersattes med en utökad klagomålshantering hos Socialstyrelsen (se prop. 2009/10:210 s. 123 f.). HSAN prövar även fortsättningsvis behörighetsfrågor, t.ex. ärenden om återkallande av legitimation, numera efter ansökan av IVO. I samband med dessa förändringar ändrades i vissa avseenden även bestämmelserna om handläggningen av ärenden hos HSAN. Någon bestämmelse som motsvarar 7 kap. 10 § LYHS finns inte i patientsäkerhetslagen.



### Behovet av en översyn av lagstiftningen

Bestämmelsen i 7 kap. 20 § första stycket patientsäkerhetslagen är allmänt hållen och bör enligt min mening uppfattas som att skyldigheten för vårdgivare och personal – inom såväl offentligt bedriven som privat hälso- och sjukvård – att till IVO lämna bl.a. handlingar och upplysningar avser den eller de som är föremål för den aktuella tillsynen. Jag anser alltså inte att man av bestämmelsens lydelse kan dra slutsatsen att en vårdgivare har skyldighet att till IVO lämna över patientjournaler som förts i vården av en yrkesutövare, när den aktuella vårdgivaren inte är föremål för tillsynen.

Som framgår av redogörelsen ovan tycks vidare det enda uttryckliga stödet för att bestämmelsen innebär en sådan skyldighet vara den ovan redovisade skrivningen i författningskommentaren till 6 kap. 9 § LYHS (prop. 1997/98:109 s. 169). Saken behandlas dock inte i propositionen i övrigt och såvitt jag har funnit inte heller i de utredningar som föregick regeringens proposition (se bl.a. SOU 1995:147 och SOU 1996:138). Som ovan framgått hade HSAN före 2011 en uttrycklig allmän rätt att inhämta de patientjournaler som behövdes för utredningen i ärenden om disciplinansvar och behörighetsfrågor. Den regleringen gav, till skillnad från bestämmelsen i 7 kap. 20 § patientsäkerhetslagen, inte uttryck för någon begränsning avseende vem journalhandlingarna kunde hämtas in ifrån.

Jag har förståelse för IVO:s behov av att kunna presentera konkreta och styrkta omständigheter i en anmälan till HSAN. Det är av patientsäkerhetsskäl angeläget att hälso- och sjukvårdande uppgifter inte fullgörs av personal som på grund av sjukdom eller missbruk inte kan utöva sitt yrke på ett tillfredsställande sätt. Det intresset måste dock vägas mot intresset av skydd för den enskildes personliga integritet. Att hämta in en yrkesutövares patientjournal i ett ärende som rör dennes yrkesutövning är en mycket ingripande åtgärd. Enligt min uppfattning kräver en sådan åtgärd ett klart och tydligt lagstöd, likt det som i dag finns på andra områden (jfr bl.a. 6 kap. 15 § patientsäkerhetslagen).

Det är inte JO:s uppgift att avgöra om IVO bör ha möjlighet att hämta in en yrkesutövares patientjournal inom ramen för sin tillsyn över hälso- och sjukvårdens personal. Min bedömning är dock att dagens lagstiftning inte ger det stöd som bör krävas för en sådan åtgärd, och jag finner det mycket otillfredsställande att regelverket, enligt min mening, är så otydligt.

Mot denna bakgrund får jag härmed, enligt 4 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän, väcka frågan om en översyn av lagstiftningen i det hänseende som berörs. Jag överlämnar därför en kopia av detta beslut till Regeringskansliet (Socialdepartementet).

### Bedömningen i detta fall

När det gäller hanteringen av det nu aktuella ärendet får jag konstatera att IVO ändå har haft visst stöd i förarbetsuttalanden för sin uppfattning att myndigheten fick ta in yrkesutövarens patientjournal. JO brukar vidare inte uttala sig om myndigheternas bedömningar eller beslut i sakfrågor, t.ex. vilka utredningsåtgärder som är motiverade i ett enskilt ärende. Jag har inte funnit anledning att frånga den principen i det här ärendet och kommer därför inte att uttala

2019/20 JO1 HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

mig om behovet av att hämta in AA:s patientjournal i den aktuella utredningen. Mot den bakgrunden och med hänsyn till den otydlighet som finns i regleringen av denna fråga i patientsäkerhetslagen riktar jag inte någon kritik mot IVO:s hantering av AA:s ärende.

Vad som i övrigt har kommit fram i ärendet föranleder inte några uttalanden från min sida.

## Kriminalvård

### En enskild har felaktigt frihetsberövats trots att Högsta domstolen beslutat om inhibition

(Dnr 4737-2016, 1363-2017)

**Beslutet i korthet:** På kvällen den 14 juli 2016 blev AA frihetsberövad under ett par timmar med anledning av att han var efterlyst för att avtjäna ett fängelsestraff. Det saknades dock rättslig grund för frihetsberövandet eftersom Högsta domstolen några månader tidigare hade beslutat att någon åtgärd för verkställighet av fängelsedomens tills vidare inte fick vidtas. I beslutet konstaterar chefsJO att det naturligtvis är mycket allvarligt att AA frihetsberövades felaktigt. Utredningen i ärendet visar att det inträffade till stor del berodde på olika omständigheter som samverkade på ett för AA olyckligt sätt. Det inträffade berodde också till viss del på bristfälliga rutiner hos de rättsvårdande myndigheterna. Det som drabbade AA framstår som en mycket speciell och sannolikt tämligen ovanlig situation. Måhända har det varit svårt för de rättsvårdande myndigheterna att förutse att något sådant skulle kunna inträffa. ChefsJO:s granskning har inte lett till kritik mot Polismyndigheten, Högsta domstolen eller Kriminalvården. Ärendet belyser dock hur viktigt det är att expediering av och underrättelse om domar och beslut sker korrekt och att det finns väl genomtänkta och väl fungerande rutiner för informationsutbyte mellan och inom myndigheterna. I sitt beslut konstaterar chefsJO att de tre myndigheter som yttrat sig i ärendet samtliga uttryckt en avsikt att se över sina rutiner och att Kriminalvården till viss del har ändrat sina rutiner. Det ser chefsJO naturligtvis positivt på. Det kan inte uteslutas att risken för felaktiga frihetsberövanden också skulle kunna minskas genom ändrade regler som bättre säkerställer att berörda myndigheter får information om beslut om inhibition av fängelsestraff. ChefsJO skickar därför en kopia av sitt beslut till Regeringskansliet, Justitiedepartementet, och riksdagens justitieutskott för kännedom.

### Bakgrund

AA dömdes den 3 december 2015 av Göta hovrätt till fängelse i tre år (mål nr B 1268-15). Den 29 januari 2016 blev domen verkställbar i och med Högsta domstolens beslut att inte meddela prövningstillstånd. Den 16 februari 2016 fattade Kriminalvårdens placeringssektion beslut om att AA skulle inställa sig i anstalten Kristianstad senast den 7 april 2016. AA inställde sig i anstalten den 7 april 2016 och skrevs in kl. 14.30. Omkring kl. 16.00 samma dag mottog anstalten Kristianstad per fax ett beslut från Högsta domstolen i vilket domstolen hade beslutat att någon åtgärd för verkställighet av Göta hovrätts dom den 3 december 2015 tills vidare inte fick vidtas (mål nr Ö 1697-16). AA hade då inte hunnit gå upp på bostadsavdelningen utan släpptes från

anstalten Kristianstad den 7 april kl. 17.30. Enligt Högsta domstolens dagboksblad expedierades beslutet samma dag till bl.a. polisen Växjö.

Den 11 april 2016 beslutade Kriminalvårdens placeringssektion att begära AA förpassad. Grunden för beslutet var att AA tagit del av placeringssektionens beslut om inställelse men inte inställt sig. Den 23 juni 2016 beslutade placeringssektionen att återkalla begäran om förpassning och besluta om person-efterlysning. Grunden för beslutet var ”ej svar på förfrågan om förpassning”. Med anledning av efterlysningen kom polisen till AA:s bostad på kvällen den 14 juli 2016. AA visade Högsta domstolens inhibitionsbeslut för polispatrullen och kontaktade även sin advokat. Polispatrullen hade kontakt med inre befäl och det beslutades att AA skulle transporteras till häktet Växjö. Han frihetsberövades den 14 juli 2016 kl. 18.06. Polispatrullen fick sedan beskedet att häktet Växjö inte hade för avsikt att ta emot AA och han kördes därför tillbaka till hemadressen. Omkring kl. 19.30 tog polisen emot inhibitionsbeslutet per fax från advokatkontoret. Omkring kl. 23 samma dag togs efterlysningen bort i polisens personefterlysningsregister. Den 15 juli 2016 beslutade placeringssektionen att avlysa AA till följd av Högsta domstolens beslut den 7 april 2016.

### **Anmälan**

I en anmälan som kom in till JO den 9 augusti 2016 klagade advokaten BB och jur.kand. CC, som ombud för AA, på Kriminalvården och Polismyndigheten. Klagomålen gällde främst att AA begärts förpassad, efterlysts för verkställighet av ett fängelsestraff och frihetsberövats trots att Högsta domstolen hade beslutat att någon åtgärd för verkställighet av fängelsedom mot honom inte fick vidtas. BB och CC anförde bl.a. följande:

När polisen kom till AA:s bostad fick han information om att det fanns ett hämtningsbeslut och att han skulle börja avtjäna sitt fängelsestraff. AA visade då omedelbart upp Högsta domstolens inhibitionsbeslut. BB och CC pratade med en av poliserna och förklarade innebörden av inhibitionsbeslutet. Trots detta beslutade poliserna att AA skulle transporteras till häktet Växjö. Inhibitionsbeslutet faxades därför till häktet Växjö. Vid samtal med inre befäl för Polismyndigheten Region Sydväst framkom att Polismyndigheten hade inhibitionsbeslutet. Personalen i häktet Växjö meddelade att de inte avsåg att skriva in AA i häktet. Trots att både CC och personal i häktets centralvakt meddelade poliserna att häktet inte avsåg att ta emot AA avbröts inte transporten.

Dagen därpå togs kontakt med Högsta domstolen som bekräftade att inhibitionsbeslutet fortfarande gällde och att både Kriminalvården och Polismyndigheten underrättats om beslutet den 7 april 2016. Vid kontakt med Kriminalvården bekräftades att myndigheten hade tagit del av inhibitionsbeslutet men att beslutet hade hamnat i ett datasystem som inte hade kontrollerats av den som fattade beslut om att efterlysa AA.

## Utredning

Efter att ha hämtat in handlingar från de berörda myndigheterna begärde JO att Polismyndigheten skulle göra en utredning och yttra sig över den del av anmälan som rörde Polismyndigheten.

### Polismyndighetens remissvar

I sitt remissvar anförde Polismyndigheten, rättsavdelningen, genom avdelningschefen följande:

#### Inledning

---

Polismyndigheten har inhämtat synpunkter från de berörda befattningshaverna samt ett yttrande från polisområdeschefen, DD, med dennes bedömning av handläggningen. Även gruppchefen vid lokalpolisområde Ljungby EE har yttrat sig.

#### Bakgrund

---

Polismyndigheten fick den 11 april 2016 in en begäran om förpassning av AA från Kriminalvården. Den 23 juni 2016 återkallades denna begäran samtidigt som en personefterlysning av AA för verkställighet av fängelsestraff kom in till Polismyndigheten från Kriminalvården. Samma dag lades efterlysningen in i Polismyndighetens personefterlysningsregister.

Mot bakgrund av den aktuella efterlysningen kontrollerade en polispatrull den 14 juli 2016 om AA fanns på hemadressen, vilket var fallet. Han uppgav då att den lagakraftvunna hovrättsdomen inte fick verkställas eftersom Högsta domstolen hade inhiberat domen. För att styrka detta visade han upp en skrivelse rörande inhibitionsbeslutet. Patrullen kontrollerade därefter med det inre befälet hur man skulle gå vidare. Det inre befälet kontrollerade i sin tur efterlysningen genom slagningar i polisens datasystem och kunde konstatera att AA fortfarande var efterlyst där. Han beslutade därför att tjänsteåtgärden skulle fortsätta. AA togs därför med för transport till häktet i Växjö. Detta var vid 18-tiden. Sedan häktet meddelat att man inte avsåg att ta emot honom avbröts åtgärden och AA kördes hem igen.

Den 14 juli 2016 kl. 19.27 mottog det inre befälet ett fax med Högsta domstolens inhibitionsbeslut från advokatkontoret. Runt kl. 23 samma dag togs efterlysningen bort i personefterlysningsregistret.

#### Synpunkter från berörda befattningshavare

Av en promemoria av polisassistenterna FF och GG i den tjänstgörande patrullen framgår bl.a. följande. De åkte till AA:s adress där han påträffades. Han ställde sig dock frågande till polisens åtgärd. Han skrev ut en skrivelse angående ett inhibitionsbeslut och ringde sin advokat. Patrullen ringde då det inre befälet och fick besked om att AA trots detta skulle skjutas till häktet. Patrullen hade ingen kontakt med häktet i detta läge. När patrullen var utanför häktet ringde personalen där och meddelade att AA inte skulle omhändertas. De skjutsade då hem honom igen.

Inre befälet HH har uppgett bl.a. följande. Det var han som var i kontakt med häktet och han har för sig att han även pratade med AA:s advokat om ärendet. Efter samtalen så beslutade han att patrullen skulle köra tillbaka AA till hemadressen. Han minns inte om han fick några handlingar faxade till sig, men det kan ha varit så. Såvitt han vet så var AA lyst i systemet och det fanns inga uppgifter om någon inhibition. Han minns inte om patrullen

sa till honom att AA hade visat upp beslutet. Som han minns det fick han samtalet från patrullen när de redan befann sig utanför häktet och häktet redan hade pratat med patrullen. Han var nog den som pratade med advokaterna, men även detta efter det att patrullen befann sig i Växjö. Så fort han fick allt klart för sig hävdades omhändertagandet och AA skjutsades tillbaka. De som jobbar med de polisiära datasystemen, som bland annat innefattar efterlysningar, har svårt att bedöma riktigheten i efterlysningarna. De kan bara förlita sig på att det är rätt i systemen. Detta dels då polisen arbetar på tider då andra myndigheter är stängda, dels för att polisen inte kan kontakta alla myndigheter eller egna kollegor för att höra om riktigheten i systemen. Om myndigheten hade fått information om att efterlysningen var inhiherad skulle efterlysningen ha återkallats omedelbart. Sedan ligger det i sakens natur att polisen inte helt kan förlita sig på uppgifter från en person som ska avtjäna straff.

### **Polismyndighetens bedömning**

Det kan först konstateras att Kriminalvården efter Högsta domstolens inhibitionsbeslut skickade en personefterlysning till polisen. Polismyndigheten hade därför ingen anledning att anta att någon åtgärd för verkställighet inte fick vidtas.

Även om polisen normalt bör kunna förlita sig på att en efterlysning från Kriminalvården är korrekt och dessutom riktigt införd i datasystemen menar Polismyndigheten att ytterligare kontroller kan behöva göras när det finns tveksamheter. I det här fallet framförde både AA och hans ombud att det fanns ett inhibitionsbeslut som alljämt var gällande. Det kan därför ifrågasättas om inte polisen, trots tiden på dygnet, borde ha kontaktat Kriminalvården för att åtminstone försöka få ett klargörande. För att vara helt säker på att inhibitionsbeslutet alljämt var gällande skulle dock Högsta domstolen ha behövt kontaktas. Den var dock stängd vid tidpunkten ifråga. I sammanhanget bör också noteras att så fort företrädare för häktet meddelade att man inte avsåg att ta emot AA körde polisen hem honom igen.

Även om Polismyndigheten anser att de berörda befattningshavarna har agerat på ett godtagbart sätt kan myndigheten i efterhand konstatera att polisen aldrig borde ha omhändertagit och transporterat AA till häktet. Det finns därför anledning att se över de interna rutinerna i dylika ärenden för att försöka förhindra att något liknande inträffar igen.

Därefter begärde JO att Kriminalvården skulle yttra sig över det som AA anfört såvitt klagomålen avsåg Kriminalvården. JO begärde också att det av yttrandet skulle framgå hur Kriminalvården får kännedom om och hanterar uppgifter i de allmänna domstolarnas domar och beslut som har betydelse för verkställigheten av fängelsestraff. I redogörelsen skulle det dock inte ingå hur uppgifter i rättelser eller kompletteringar av redan meddelade domar hanteras.

### **Kriminalvårdens remissvar**

I sitt remissvar anförde Kriminalvårdens huvudkontor, rättsenheten, sektionen för verksjuridik, genom tf. sektionschefen, följande:

#### **Utredning om efterlysningen av AA**

Kriminalvården har inhämtat uppgifter från huvudkontorets enheter: placeringssektionen vid rättsenheten och sektionen för klientsystem vid enheten för verksamhetsutveckling i frivård. Uppgifter har också inhämtats från incidentutredning i ärende dnr 2016-21745 som gjorts av sektionen för särskilda utredningar vid huvudkontorets säkerhetsavdelning. Genom utredningen har framkommit i huvudsak följande.

### Efterlysningen av AA

AA dömdes av Göta hovrätt till fängelse 3 år. Domen fick laga kraft i januari 2016. JJ, placeringshandläggare vid placeringssektionen, meddelade inställelsebeslut den 17 februari 2016. Av beslutet framgick att sista dag för inställelse var den 7 april 2016. AA ställde in sig på anstalten Kristianstad den 7 april 2016. Han skrevs in kl. 14.36 i Kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS) för verkställighet genom egen inställelse. Samma dag meddelade Högsta domstolen (HD) inhibition vad avsåg verkställigheten av hovrättsdomen till dess målet slutligt avgjorts. HD skickade inhibitionsbeslutet till anstalten Kristianstad och inte till Kriminalvårdens huvudkontor, placeringssektionen. Med anledning av inhibitionsbeslutet försattes AA på fri fot. Han skrevs ut ur KLAS kl. 17.30 och som avgångsanledning angavs annan anledning. Dessförinnan hade vakthavande befäl varit i kontakt med en annan handläggare på placeringssektionen och fått beskedet att AA kunde skrivas ut som vanligt i systemen. Hur HD:s fax fortsatt skulle hanteras togs inte upp vid den kontakten. Anstalten skrev en daganteckning om inhibitionsbeslutet och HD:s fax i daganteckningsfunktionen i Kriminalvårdsregistret (KVR). Anstalten ansåg i och med att AA inte längre var intagen hos dem att den fortsatta hanteringen av ärendet var en fråga för huvudkontoret, varför AA:s akt tillsammans med faxet skickades till huvudkontoret. Akten skickades dock inte vidare till placeringssektionen, utan sorterades in i arkivet bland övriga klientakter för de som verkställt klart.

Några skriftliga rutiner för hur en anstalt ska hantera sådana situationer finns inte. Anstaltspersonalen kan inte göra någon annan registrering i KVR gällande inhibitionsbeslutet än en daganteckning. Eftersom HD inte expedierade inhibitionsbeslutet till Polismyndigheten fick Kriminalvården inte heller det aktuella beslutet elektroniskt från Polismyndigheten genom den elektroniska överföringen av domstolshandlingar mellan myndigheterna till KVR. Om så hade skett skulle personal vid Kriminalvårdens huvudkontor ha registrerat inhibitionsbeslutet som verkställighetshinder i KVR. Kriminalvården hänvisar i övrigt i denna del till tidigare ingiven incidentutredning i ärende dnr 2016-21745.

JJ noterade, genom bevakningslista i KVR, att AA inte hade påbörjat verkställigheten av hovrättsdomen i enlighet med inställelsebeslutet, eftersom han varken var inskriven i KVR eller i KLAS. JJ beslutade därför den 11 april 2016 att AA skulle begäras förpassad hos polisen.

Enligt Kriminalvårdens handbok om doms befördran till verkställighet (2014:4) ska innan begäran om förpassning följande kontrolleras:

- att domen vunnit laga kraft eller är verkställbar på annat sätt,
- att verkställigheten av straffet inte har påbörjats,
- att straffet inte har avtjänats,
- att tidpunkt för inställelse enligt föreläggandet eller uppskovsbeslut passerat och någon inställelse inte har skett,
- om den första IÖV-ansökan inkommit i tid och är slutligt avgjord
- att domen inte preskriberats samt
- att adressen stämmer, kontroll i InfoTorg och personuppgifter i KVR.

Utöver dessa kontroller ska det även kontrolleras om det finns några verkställighetshinder noterade i KVR-föreläggande.

JJ gjorde kontrollerna enligt handboken och de extra kontrollerna. Det framgick inte vid någon av dessa kontroller att HD meddelat inhibition. Enligt placeringssektionens rutiner vid tidpunkten för aktuell begäran om förpassning ingick det inte att kontrollera daganteckningar eller om klienten skrivits ut i KVR eller i KLAS.

JJ skickade en förfrågan om förpassning till Polismyndigheten den 12 maj 2016. När hon inte fick något svar från Polismyndigheten beslutade hon den 23 juni 2016 att AA skulle efterlysas. Inför en efterlysning skulle enligt nämnda handbok beslutsfattaren göra motsvarande kontroller som

inför en förpassningsbegäran. Inte heller vid detta tillfälle kunde JJ genom de kontrollerna uppmärksamma att det fanns ett inhibitionsbeslut.

AA greps av polis i juli 2016 och införpassades på kvällen till häktet Växjö. Häktet – som noterade HD:s inhibitionsbeslut – var tveksamma till om AA kunde tas emot för verkställighet, varför Kriminalvårdens nationella rättsvårdsberedskap kontaktades. Häktet fick utifrån de uppgifter om inhibition som fanns rådet att AA inte kunde tas in i häktet för verkställighet av hovrättsdomen. AA försattes på fri fot samma dag som han gripits av polis. Den kriminalvårdsjurist som bemannat den nationella rättsvårdsberedskapen, uppmärksammade följande dag placeringssektionen på inhibitionsbeslutet. Samordnaren för domsbefordransgruppen på placeringssektionen kontaktade HD som bekräftade inhibitionsbeslutet från den 7 april 2016. Vidare fick samordnaren veta att målet ännu inte var slutligt avgjort och att inhibitionsbeslutet fortfarande gällde. Med anledning av detta skickades den 15 juli 2016 en avlysning till aktuellt polisområde, som även bekräftade mottagandet. Något senare ringde polisen även upp samordnaren och uppgav att avlysning i Polismyndighetens dataregister för personefterlysningar (EPU) hade gjorts föregående dag.

Placeringssektionens chef gjorde en anmälan av händelsen i Kriminalvårdens incidentrapporteringsystem (ISAP). Sektionen för särskilda utredningar vid huvudkontorets säkerhetsavdelning vidtog med anledning av anmälan en incidentutredning. Utredningen daterades den 5 oktober 2016 och hanterades i Kriminalvårdens ärende dnr 2016-21745.

Någon ytterligare utredning än den ovan nämnda har inte vidtagits inom Kriminalvården. Någon anmälan till Kriminalvårdens personalansvarsnämnd har inte gjorts varken rörande anstaltspersonal eller rörande personal vid huvudkontoret.

#### **Kriminalvårdens vidtagna åtgärder för att förhindra att något liknande sker igen**

Placeringssektionen har efter det inträffade infört en ny rutin som innebär att alla beslutsfattare inför begäran om förpassning och inför efterlysning utöver kontrollerna som nämns i aktuell handbok samt kontrollen av KVR-föreläggande, även ska kontrollera de närmast föregående månadernas dag-anteckningar i KVR.

Rutiner för hur anstalter och häkten ska hantera liknande situationer har inte beslutats.

#### **Utredning om Kriminalvårdens omhändertagande av uppgifter från allmän domstol**

Kriminalvården har inhämtat uppgifter från placeringssektionen och sektionen för klientssystem. Vidare kan inledningsvis upplysas att KLAS numera är avvecklat som system hos Kriminalvården och registrering av här relevanta uppgifter sker enbart i KVR.

#### **Inhibition avseende verkställighet av en fängelsedom**

##### **Den dömda är på fri fot**

Beslut om inhibition ska expedieras av domstol till placeringssektionen. Där noteras det som verkställighetshinder i föreläggandedelen av KVR. Det innebär att det vid kontroll inför t.ex. en begäran om förpassning syns en registrering om att det föreligger verkställighetshinder. Om den dömda redan är begärd förpassad eller efterlyst återkallas begäran om förpassning eller efterlysningen. Om ett inställelsebeslut redan är meddelat och den dömdes akt har skickats till anstalt, skickas en kopia på inhibitionsbeslutet till aktuell anstalt för kännedom. Föreläggandeprocessen ändras från att den



dömde avvaktar inställelse eller är aktuell för efterlysning till att beslut eller dom från högre rätt avvaktas.

Inhibitionsbeslut avseende fortsatt verkställighet av fängelsebeslut är inte en sådan uppgift som läses över maskinellt till KVR. Enligt överenskommelse med Polismyndigheten ska alla domslut och beslut, inklusive sådana om t.ex. återställande av försutten tid eller inhibition, skickas till Kriminalvården. Om domslut eller beslut inte kan skickas över strukturerat (direkt in i systemet), ska de skickas över per e-post till Kriminalvårdens huvudkontor, sektionen för klientsystem. I de fallen kommer domslut eller beslut att registreras manuellt av Kriminalvårdens personal i KVR. Om placeringssektionen inte har fått ett beslut från domstol kommer placeringssektionen senast i detta läge uppmärksamma det meddelade beslutet. Denna hantering förutsätter dock att domstolen expedierar ett inhibitionsbeslut även till Polismyndigheten, som i sin tur ska skicka det vidare till Kriminalvården.

#### **Den dömda har påbörjat verkställigheten**

Beslut om inhibition ska expedieras av domstol till den anstalt eller det häkte där den dömda befinner sig. Verksamhetsstället kommer att kontrollera om det finns någon annan grund att hålla den dömda frihetsberövad. Om det inte finns någon annan grund för frihetsberövande kommer den dömda att omedelbart försättas på fri fot. Verksamhetsstället kommer i KVR att ange annan anledning som utskrivningsanledning. Verksamhetsstället har under kontorstid möjlighet att kontakta huvudkontoret om det är frågor kring hur ett inhibitionsbeslut ska hanteras. Utanför kontorstid har verksamhetsstället möjlighet att kontakta kriminalvårdschef i beredskap, som i sin tur har möjlighet att kontakta rättsvårdsberedskapen för rådgivning.

Gällande hanteringen efter att den dömda har försatts på fri fot och överföringen av domar och beslut från Polismyndigheten till KVR hänvisas till föregående avsnitt.

#### **Återställande av försutten tid**

##### **Den dömda är på fri fot**

Beslut om återställande av försutten tid ska expedieras av domstol till placeringssektionen. Placeringssektionen kommer att för det fall verkställbarhetskontroll och inställelsebeslut redan har gjorts, att ändra domsstatusen i KVR från laga kraft till endast meddelad. Därefter avvaktas besked om laga kraft eller överklagan. Om domen överklagas kommer överrättsdom att avvaktas. Om en begäran om förpassning eller efterlysning har gjorts, återkallas denna. Kopia på beslutet om återställande av försutten tid skickas till den anstalt som inställelsebeslutet gäller.

Beslut om återställande av försutten tid kommer även in maskinellt till KVR. Det genererar då ett felmeddelande, vilket kommer upp på bevakningslistor. Registrervårdare vid huvudkontoret ändrar aktuell domsstatus från laga kraft till avvaktar överrättsdom, om inte detta redan har skett genom att placeringssektionens handläggare har hunnit kontakta systemförvaltningen. Är den dömda efterlyst är det senast i och med felmeddelandet som handläggare vid placeringssektionen uppmärksammas på att den dömda måste avlysas eftersom den aktuella domen inte längre är verkställbar.

##### **Den dömda har påbörjat verkställigheten**

Beslut om återställande av försutten tid ska expedieras av domstol till det verksamhetsställe, där den dömda befinner sig. När det inte längre finns någon grund för frihetsberövande kommer den dömda att försättas på fri

fot. Om det finns någon annan grund för frihetsberövande än verkställighet kommer den dömde att fortsätta vara frihetsberövad men då endast på den grunden i stället.

Senast i samband med att ett felmeddelande aktualiseras i KVR efter den maskinella överföringen kommer Kriminalvården att uppmärksamma beslutet, om det inte har expedierats från domstolen.

### **Ändrad påföljd efter laga kraft antingen med anledning av resning eller med anledning av återställande av försutten tid och prövad överklagan**

Den nya domen eller beslutet expedieras till Kriminalvården, placeringssektionen om den dömde är på fri fot respektive till verksamhetsstället om den dömde är frihetsberövad. Kriminalvården kommer att befordra aktuell dom till verkställighet när domen blivit verkställbar mot den dömde. Den nya domen läses också över maskinellt till KVR, har domen sålunda inte expedierats till Kriminalvården från domstolen kommer den senast i samband med den maskinella överföringen aktualiseras på bevakningslistor i KVR.

### **Dom innebärande att en tidigare utdömd fängelsepåföljd ska avse även tillkommande brottslighet**

#### **Den dömde är på fri fot**

När en domstol meddelar en dom innebärande att en tidigare utdömd påföljd ska avse också tillkommande brottslighet (med stöd av antingen 34 kap. 3 § brottsbalken, i dess lydelse efter den 1 juli 2016, eller 34 kap. 1 § 1 brottsbalken, i dess lydelse före den 1 juli 2016) och domen innehåller avräkning påverkar det den tidigare utdömda fängelsedomens verkställighetslängd.

I ett sådant fall, om den tidigare utdömda påföljden är fängelse, ska domstolen expediera den nya domen till Kriminalvården. Om domstolen expedierar den nya domen till placeringssektionen kommer handläggare där att kontrollera om den nya domen innehåller avräkning. Enligt placeringssektionens kansli sker dock detta inte i den omfattning som det borde. Om den nya domen innehåller så mycket avräkning att det inte längre finns tid kvar att verkställa av den tidigare domen kommer inställelsebeslutet upphävas, eventuell begäran om förpassning eller efterlysning återkallas och status för den tidigare domen kommer att ändras. Kriminalvården kommer därefter att meddela en underrättelse om villkorlig frigivning alternativt beslut om fullgjort fängelsestraff. Om den nya domen inte innehåller så mycket avräkning att det påverkar om den tidigare domen ska verkställas kommer den nya domen att skickas till den anstalt som inställelsebeslutet gäller. När den dömde påbörjar verkställigheten av den tidigare domen kommer hen i straffidsbeslutet även tillgodoräknas avräkningen hänförlig till den nya domen.

Domslutet i en ny dom läses även över maskinellt till KVR. Det innehåller dock ingen uppgift om avräkning utan det måste Kriminalvården hantera manuellt. Den nya domen registreras in som en referensdom till den tidigare utdömda domen med fängelsepåföljd, vilket innebär att den inte kommer upp på någon bevakningslista eller dylikt. En gemensam verkställbarhetskontroll avseende den tidigare respektive den nya domen sker, om överläsningen är gjord före det är aktuellt att verkställbarhetskontrollera den tidigare domen. Men i de fall den nya domen har meddelats efter att en verkställbarhetskontroll har gjorts av den tidigare fängelsedomens och den nya domen inte har skickats manuellt från domstolen till placeringssektionen, är det först i samband med att den dömde inställt sig eller införpas-

sats till ett verksamhetsställe som den nya domen och eventuell avräkning uppmärksammas av Kriminalvården.

Om den nya domen inte expedieras manuellt till Kriminalvården innebär det sålunda att det finns risk att dömda kan vara efterlysta och införpassas för verkställighet av den tidigare domen trots att det, när hänsyn tas även till avräkning i den nya domen, inte finns någon tid kvar att verkställa av det utdömda fängelsestraffet. Det skulle därmed innebära att den dömda varit felaktigt frihetsberövd från polisingripandet till dess att Kriminalvårdens personal gör en straffrättsberäkning.

### **Den dömda har påbörjat verkställigheten av den tidigare utdömda påföljden**

Den nya domen ska expedieras av domstolen till den anstalt eller häkte, där den dömda är intagen. Handläggare på verksamhetsstället kontrollerar om den nya domen innehåller någon avräkning som ska tillgodoräknas den dömda. Så snart den nya domen är verkställbar kommer ett nytt straffrättsbeslut att utfärdas om den dömda ska tillgodoräknas ytterligare tid som frihetsberövd.

Den nya domen läses också över maskinellt till KVR, men någon strukturerad avräkning medföljer inte. Kriminalvården måste notera avräkning manuellt. Domen registreras in som en referensdom till den tidigare utdömda domen, vilket innebär att den inte kommer upp på någon bevakningslista eller dylikt. Det innebär att om den nya domen inte expedieras manuellt av domstolen till Kriminalvården kommer Kriminalvården inte kunna ta ställning till eventuell avräkning i den nya domen. Om den nya domen innehåller avräkning kommer den därmed inte att tillgodoräknas den dömda, vilket innebär att hen kommer att vara frihetsberövd för länge.

### **Den dömda har villkorligt frigetts från verkställigheten av den tidigare utdömda påföljden**

Domstolen ska expediera den nya domen till Kriminalvården, placeringssektionen. Om den dömda står under övervakning efter villkorlig frigivning skickas domen till det frivårdskontor som står för övervakningen. Om den dömda inte står under övervakning vidtas ingen åtgärd, eftersom påföljden redan är verkställd.

Innehåller den nya domen avräkning tillgodoräknas inte denna mot något, eftersom den dömda redan har villkorligt frigivits från verkställigheten av den tidigare domen. Någon justering av straffåterstoden i det ursprungliga straffrättsbeslutet sker inte.

Det innebär att för det fall ett förverkande av villkorligt medgiven frihet sker i framtida domar kan längre tid än vad som återstoden egentligen är komma att förverkas.

### **Författningsbestämmelser m.m.**

Av förordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m. framgår i 2 § att om en dom meddelas i ett mål där den tilltalade är häktad eller intagen i kriminalvårdsanstalt, ska en kopia av domen samma dag sändas till häktet eller kriminalvårdsanstalten. Av 6 § följer att om en tilltalad, som inte är häktad eller intagen i kriminalvårdsanstalt, döms till fängelse, ska en kopia av domen inom en vecka sändas till Kriminalvården. Av 7 § följer att 6 § ska tillämpas även när domstolen beslutar att ett tidigare ådömt fängelsestraff skall avse ytterligare brott.

Av 8 § samma förordning framgår att om en högre rätt ändrar en dom eller ett beslut som avses i 6 eller 7 §, ska en kopia av den högre rättens dom eller beslut samma dag sändas till den myndighet som anges i 6 § första stycket.

Enligt 28 § nämnd förordning ska domstolen om en kopia av en dom eller ett beslut av hovrätt eller tingsrätt sänts enligt 6 eller 8 §§, sedan tiden för överklagande av domen eller beslutet har löpt ut, på samma sätt meddela huruvida den dömda har överklagat domen eller beslutet i den del det är fråga om.

Kriminalvården har inför att verkställbarhetskontrollen centraliserades inom Kriminalvården i mars 2016 informerat samtliga domstolar om att det är Kriminalvården, placeringssektionen, som ska få den aktuella domen eller beslutet när det är någon som dömts till fängelse och som inte är häktad eller intagen på anstalt.

Av 36 § förordningen (2001:682) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården följer vilka uppgifter som polisen ska lämna till Kriminalvården. Där framgår bland annat att polisen ska lämna uppgifter om beslut under rättegången att vidare verkställighet inte får äga rum beträffande den som har dömts till skyddstillsyn. Det framgår dock inte att polisen ska lämna uppgift om beslut som innebär att verkställighet inte får äga rum beträffande fängelsepåföljder.

I 2 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister (belastningsregisterförordningen) framgår att om förutsättningarna för registrering enligt 3, 4 eller 4 a § lagen (1998:620) om belastningsregister är uppfyllda, ska registret innehålla uppgifter om bl.a.

- de brott som den registrerade har begått samt påföljden,
- att en viss påföljd ska avse även annat brott, att den ska undanröjas eller att den ska ersätta en annan påföljd,
- förordnande om ett sådant tillgodoräknande av frihetsberövande eller omhändertagande som avses i 33 kap. 6 och 7 §§ brottsbalken,
- att en dom eller ett beslut i den del som rör den utdömda påföljden eller avser sådan särskild rättsverkan av brott som innefattar betalningsskyldighet har vunnit laga kraft eller i något av dessa avseenden har överklagats, och
- att resning har beviljats.

Enligt 7 § belastningsregisterförordningen ska belastningsregistret för den som har utvisats på grund av brott även innehålla uppgifter om beslut om inhibition av utvisningsbeslutet. Någon motsvarande bestämmelse om att belastningsregistret ska innehålla uppgift om inhibition av utdömt fängelsestraff finns inte.

I 10 § 10 punkten belastningsregisterförordningen framgår att uppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut till Kriminalvården om det begärs när uppgiften behövs för prövning av en fråga enligt fängelselagen (2010:610), häkteslagen (2010:611), lagen (1994:1060) om intensivövervakning med elektronisk kontroll, lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m., lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen eller lagen (2015:650) om erkännande och verkställighet av frivårdspåföljder inom Europeiska unionen.

Enligt 19 § belastningsregisterförordningen får Kriminalvården ha direktåtkomst till uppgifter i belastningsregistret. Direktåtkomsten är begränsad till sådana uppgifter som myndigheten har rätt att få ut enligt lagen (1998:620) om belastningsregister eller belastningsregisterförordningen.

Av 6 § efterlysningkungörelsen (1969:293) framgår att Kriminalvården beslutar om efterlysning.

Av Kriminalvårdens arbetsordning, avsnitt 6, framgår att alla medarbetare i Kriminalvården ska känna till och följa de författningar, interna styrande dokument och särskilda beslut som gäller för verksamheten. Den som befattar sig med beslut som rör frihetsberövande av klienter ska iaktta särskild stor omsorg och noggrannhet vid handläggningen av sådana frågor för

att undvika att någon i strid mot gällande regler blir frihetsberövad eller inte försatt på fri fot i rätt tid.

## **Kriminalvårdens bedömning**

### **Efterlysningen av AA**

Kriminalvården har utrett aktuell händelse och det har resulterat i en incidentutredning, som JO tidigare tagit del av.

Det har varken nu eller tidigare kommit fram att anstaltspersonal eller personal vid placeringssektionen brustit i sina skyldigheter på ett sådant sätt att de begått brott, eller på annat sätt agerat på ett sådant sätt att de ska bli föremål för disciplinåtgärd. De har följt de interna styrande dokument och rutiner som funnits vid tiden för händelsen och har därmed agerat på det sätt som föreskrivs i Kriminalvårdens arbetsordning, det vill säga att den som befattar sig med beslut som rör frihetsberövande av klienter ska iaktta särskild stor omsorg och noggrannhet vid handläggningen av sådana frågor för att undvika att någon i strid mot gällande regler blir frihetsberövad eller inte försatt på fri fot i rätt tid. AA har trots detta felaktigt efterlysts och frihetsberövats, men den uppkomna situationen kan inte lastas enskilda medarbetare vid Kriminalvården.

Med anledning av det inträffade har Kriminalvården vidtagit de åtgärder som beskrivits ovan, för att undvika att liknande felaktiga frihetsberövanden sker. Kriminalvården har dock ingen möjlighet att helt förhindra att en liknande incident inträffar igen eftersom delar av hanteringen ligger utanför myndighetens kontroll. Detta utvecklas närmare i kommande stycken.

## **Kriminalvårdens hantering av uppgifter i allmänna domstolars domar och beslut**

Kriminalvårdens medarbetare har i dag enligt belastningsregisterförordningen begränsade möjligheter att göra kontroller i belastningsregistret. I samband med verkställbarhetskontroll, begäran om förpassning, efterlysning eller straffrättsberäkning synes det inte vara möjligt för Kriminalvården att kontrollera om det finns ytterligare uppgifter i belastningsregistret. Att uppgifter endast förs in där torde därmed inte förhindra att felaktiga efterlysningar görs om inte Kriminalvårdens möjlighet att göra kontroller i belastningsregistret utökas.

Enligt gällande rätt ska dock inte heller uppgifter om inhibition av verkställighet av en fängelsepåföljd föras in i belastningsregistret. Detta är en skillnad mot t.ex. beslut om inhibition av utvisningsbeslut. Det innebär att Kriminalvården är helt beroende av att inhibitionsbeslut från domstolar expedieras till Kriminalvården på ett korrekt sätt. Kriminalvården har dock även en överenskommelse med Polismyndigheten att samtliga domslut eller beslut gällande fängelsepåföljder eller som påverkar verkställigheten antingen strukturerat ska föras in i KVR eller när det inte är möjligt att det aktuella beslutet e-postas till Kriminalvården, sektionen för clientsystem. Kriminalvården måste därefter registrera inhibitionsbeslutet i KVR på ett sådant sätt att det är synligt för samtliga som behöver känna till det. Kriminalvården har efter den felaktiga efterlysningen av AA infört vissa nya rutiner för att minska risken för att dömda frihetsberövas felaktigt när fängelsestraff har inhiberats.

Kriminalvården menar att dagens hantering är tillfredställande vad gäller beslut om återställande av försutten tid samt nya domar som är resultat av överklagan efter återställd försutten tid eller resning. Dels finns rutiner för hanteringen när besluten inkommer direkt från domstolen, dels kommer domarna respektive besluten generera felmeddelanden i KVR så snart domarna respektive besluten lästs över maskinellt från de andra myndigheterna.

Kriminalvården uppfattar dagens hantering som sårbar avseende nya domar innebärande att en tidigare utdömd fängelsepåföljd ska avse även tillkommande brottslighet. Kriminalvårdens uppfattning är att det är långt ifrån alla domar som expedieras från domstolarna till Kriminalvården. Vid den maskinella överföringen till KVR genereras inget meddelande, vilket innebär att om domstolen inte har expedierat domen kommer den inte att uppmärksammas för att undvika risken för ett felaktigt frihetsberövande. Avräkning är inte en sådan uppgift som överförs strukturerat från domstolarna. Systemet känner sålunda inte skillnad på domar med respektive utan avräkning. Detta innebär sålunda att det inte fullt ut finns ett system för att hindra att dömda felaktigt frihetsberövas. Kriminalvården kommer att inleda ett arbete med att se över hanteringen inom Kriminalvården av denna typ av domar för att minska riskerna ytterligare för att någon felaktigt frihetsberövas. Domstolarnas expediering av denna typ av domar ligger dock utanför Kriminalvårdens kontroll. Kriminalvårdens praxisgrupp för straff- tidsberäkning och domsbefordran kommer utreda de rättsliga förutsättningarna för om Kriminalvården framledes ska börja justera straffåterstoden för de fall den dömde redan har verkställt den tidigare utdömda fängelsepåföljden när den nya domen meddelas.

Kriminalvården kommer fortsatt se över sina rutiner och system för att minska riskerna för felaktiga frihetsberövanden. Kriminalvården har även löpande dialog med både Polismyndigheten och domstolarna kring strukturerad överföring (maskinell) respektive manuell expediering av domslut och beslut till Kriminalvården. Ett sätt att minska risken för felaktiga frihetsberövanden, som dock ligger utanför Kriminalvårdens kontroll, är att uppgifter om inhibition av fängelsestraff likt inhibitionsbeslut i utvisning registreras i belastningsregistret och Kriminalvårdens medarbetare får kontrollera belastningsregistret inför begäran om förpassning, efterlysning och straff- tidsberäkning.

Därefter begärde JO att Högsta domstolen skulle yttra sig över hur domstolen hanterat beslutet den 7 april 2016 i mål nr Ö 1697-16. JO begärde att det av yttrandet skulle framgå till vilka myndigheter beslutet expedierades och vilka överväganden som gjordes inför expedieringen samt vem som gjorde dessa överväganden. JO begärde vidare att Högsta domstolen skulle redogöra för om domstolen hade rutiner för expediering av domar och beslut som är av betydelse för verkställigheten av fängelsestraff som utdömts i tidigare meddelade domar eller beslut. Om så var fallet önskade JO besked om rutinerna var skriftliga och om de var kända för personalen.

#### **Högsta domstolens remissvar**

I sitt remissvar anförde Högsta domstolen, genom kanslichefen, följande (de bilagor som Högsta domstolen hänvisat till i sitt yttrande återges inte här):

#### **Högsta domstolens rutiner för expediering av domar och beslut av betydelse för verkställigheten av tidigare utdömt fängelsestraff**

##### **Allmänt**

Vid Högsta domstolen sköter domstolshandläggarna expedieringen av målen. Justitiesekreterarna har överinseende över att avgöranden i mål som de är ansvariga för samt underrättelser i anledning av sådana avgöranden expedieras i vederbörlig ordning. Det innebär inte att de är skyldiga att granska alla expedieringsåtgärder, men vid expediering av stora, komplice-

rade eller brådskande mål kan det behövas en utökad granskning. Detta framgår av domstolens arbetsordning (17 § samt 27 och 28 §§) och handbok för justitiesekreterare (s. 66–68), se bilaga 1 och 2. Berörd personal har kännedom om innehållet i arbetsordningen och handboken.

I Högsta domstolens handbok för domstolshandläggare finns skriftliga – och för handläggarna kända – rutiner för expediering. Rutinerna omfattar bl.a. domar och beslut av betydelse för verkställigheten av tidigare utdömt fängelsestraff. De rutiner som berör sådana avgöranden framgår i dess helhet av bilaga 3. Nedan redovisas det huvudsakliga innehållet i rutinerna, med hänvisning till aktuellt avsnitt i handboken.

### **Expediering till Polismyndigheten**

Uppgift om avgöranden i brottmål lämnas till Polismyndigheten enligt Domstolsverkets föreskrifter om uppgift till Rikspolisstyrelsen om dom och slutligt beslut i brottmål i Högsta domstolen (DVFS 1998:7) jämte bilagor, se bilaga 4 (se avsnitt Bl. 3; jfr 5 och 6 §§ förordningen [1970:517] om rättsväsendets informationssystem och 26 § förordningen [1999:1134] om belastningsregister). Uppgift lämnas bl.a. om domar i brottmål, undanröjande av domar eller slutliga beslut i brottmål på grund av domvilla eller annat rättegångsfel och beviljande av resning eller återställande av försutten tid beträffande domar eller slutliga beslut i brottmål. Vidare lämnas uppgift om beslut under rättegång att vidare verkställighet inte får äga rum beträffande den som dömts till skyddstillsyn.

### **Expediering till Kriminalvården**

När den tilltalade är häktad eller intagen i kriminalvårdsanstalt och Högsta domstolen t.ex. har beviljat prövningstillstånd eller meddelat dom eller slutligt beslut i brottmål skickas en kopia av avgörandet till häktet eller anstalten (se avsnitt B3 och B3.1; jfr 2 och 4 §§ förordningen [1990:893] om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m.).

Om en tilltalad, som inte är häktad eller intagen i kriminalvårdsanstalt, har dömts till fängelse skickas en kopia av avgörandet till Kriminalvården, placeringssektionen (se avsnitt B4; jfr 6 § förordningen om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m.).

Är den tilltalade villkorligt frigiven, tidigare dömd till skyddstillsyn eller till villkorlig dom med samhällstjänst och meddelas dom eller beslut som rör den tidigare påföljden eller döms den tilltalade till annan påföljd än böter skickas kopia av domen eller beslutet till Kriminalvården (se avsnitt B7; jfr 18 § förordningen om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m.).

### **Expediering i mål om omvandling av fängelse på livstid**

I mål om omvandling av fängelse på livstid expedieras det slutliga avgörandet till bl.a. Kriminalvården, kriminalvårdsanstalten, Åklagarmyndigheten, Regeringskansliet (Justitiedepartementet) och vid bifall även till Polismyndigheten (se avsnitt B5; jfr 11 § förordningen [2006:1119] om omvandling av fängelse på livstid, och 4 §§ förordningen om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m. samt 5 a § förordningen om rättsväsendets informationssystem).

### **Expediering i extraordinära mål**

Vid *avslag* på ansökan om resning, klagan över domvilla eller ansökan om återställande av försutten tid skickas en kopia av avgörandet till parterna (se avsnitt A9). Vid *avslag* på ansökan om resning i mål där det finns tidigare beslut om inhibition skickas en kopia även till Kriminalvården (se avsnitt B45).

Vid *bifall* skickas en kopia av avgörandet till olika adressater beroende på typ av mål (se avsnitt A9, B43, B44, B46 och B47). När det gäller bifall till klagan över domvilla som avser en fängelsedom skickas kopia av avgörandet till bl.a. verkställighetsmyndigheten (Kriminalvården).

Beslut i fall då sökanden är häktad eller intagen i kriminalvårdsanstalt expedieras enligt följande. Om sökanden i ansökan angett annan adress än till häktet eller anstalten skickas sökandens exemplar till den adressen. Om adressen i protokollet inte överensstämmer med adressen i ansökan, sker expediering inte till adressen i protokollet. Har sökanden inte uppgett annan adress än till häktet eller anstalten expedieras avgörandet till sökanden genom häktet/anstalten. Avgörandet skickas till häktet eller anstalten endast då utgången i målet påverkar det förhållandet att klaganden är frihetsberövad. (Se avsnitt B3.)

## **Expedieringen av inhibitionsbeslutet den 7 april 2016**

### **Bakgrund**

Den 3 december 2015 dömde Göta hovrätt AA till fängelse. Han förpliktades också att betala skadestånd till målsäganden. Vidare fastställde hovrätten ett av tingsrätten fattat beslut i fråga om beslag. Domen vann laga kraft.

Den 7 april 2016 gav AA in en klagan över domvilla beträffande hovrättens dom till Högsta domstolen. På klagoskriftens förstasida angavs att AA:s adress för närvarande var anstalten Kristianstad, se bilaga 5.

Samma dag beslutade Högsta domstolen att någon åtgärd för verkställighet av hovrättens dom tills vidare inte skulle få vidtas (inhibition), se bilaga 6. Beslutet fattades av justitierådet KK efter föredragning av dåvarande justitiesekreteraren LL.

### **Expedieringen**

Beslutet expedierades den 7 april 2016 av domstolshandläggaren MM, som har uppgett följande. Hon minns inte detaljerna kring vilka överväganden hon gjorde inför expedieringen, men efter att ha tagit del av beslutet och dagboksbladet utgår hon ifrån att hon resonerade på följande sätt. Inför expedieringen kontrollerade hon expedieringsanvisningarna i domstolens handbok för domstolshandläggare. Förutom till AA genom ombud expedierade hon, i enlighet med informationen i klagoskriften om AA:s adress och anvisningarna i avsnitt B3, beslutet till kriminalvårdsanstalten Kristianstad. Med anledning av hovrättens beslagsförordnande expedierade hon även beslutet till polisen i Växjö, som enligt uppgift i tingsrättens dom förvarade beslaget (*jfr* avsnitt B50 i anvisningarna). Vidare expedierade hon beslutet till Kronofogdemyndigheten med anledning av det skadestånd som hovrätten förpliktat AA att betala till målsäganden (*jfr* 8 § förordningen [1981:967] om skyldighet för domstol och Kronofogdemyndigheten att lämna underrettelser om vissa beslut av exekutiv betydelse). Expedieringen dokumenterades i dagboksbladet, se bilaga 7.

### **Bedömning**

Enligt Högsta domstolen har det inte förelegat någon skyldighet för domstolen att expediera inhibitionsbeslutet den 7 april 2016 till någon annan person eller myndighet, eller för den delen någon annan enhet eller avdelning inom någon av de mottagande myndigheterna. Domstolen gör därför bedömningen att expedieringen av beslutet skett på ett författingsenligt sätt och i enlighet med gällande rutiner.



### **Behov av översyn av expedieringsrutinerna**

Högsta domstolen expedierade alltså beslutet i enlighet med författning och övriga föreskrifter och rutiner. Domstolen saknar dock fullständiga rutiner i skriftlig form för expediering av inhibitionsbeslut i extraordinära mål (jfr Domstolsverkets handbok Expediering hovrätt, avsnitt B 36.31–36.34, bilaga 8). Domstolen ska inleda ett arbete med att se över om rutinerna behöver ändras, kompletteras eller förtydligas.

AA gavs tillfälle att kommentera remissvaren.

I ett beslut den 12 juni 2019 anförde *chefsJO Elisabeth Rynning* följande:

### **Rättslig reglering**

Kriminalvården och Högsta domstolen har i sina remissvar redogjort för de bestämmelser som har betydelse i ärendet.

Förordningen (2001:682) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården upphörde att gälla den 1 januari 2019. Bestämmelserna om myndigheters skyldighet att lämna uppgifter som behövs för det centrala kriminalvårdsregistret finns numera i 18 § förordningen (2018:1746) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.

### **Bedömning**

#### **Inledning**

Inledningsvis kan jag konstatera att AA kom att frihetsberövas under ett par timmar på kvällen den 14 juli 2016 trots att det inte fanns rättslig grund för det. Det kan vidare konstateras att det inträffade berodde på att information om Högsta domstolens inhibitionsbeslut inte hade nått fram till den som hade att besluta om förpassning och efterlysning, dvs. handläggaren vid Kriminalvårdens placeringssektion, och inte heller till den enhet inom Polismyndigheten som ansvarade för att verkställa beslutet om efterlysning. Den första frågan i ärendet är om någon eller några av de inblandade myndigheterna kan lastas för det felaktiga frihetsberövandet. Ärendet väcker dessutom frågor om behovet av ändrade rutiner eller arbetssätt inom de rättsvårdande myndigheterna för att undvika att något liknande inträffar på nytt. Jag kommer nedan att ta ställning till respektive myndighets agerande.

#### **Kriminalvården**

När det gäller Kriminalvården kan det inledningsvis konstateras att anstalten Kristianstad agerade korrekt när AA försattes på fri fot den 7 april 2016 efter det att anstalten hade fått ta del av Högsta domstolens inhibitionsbeslut. Vidare kan det konstateras att häktet Växjö agerade korrekt den 14 juli 2016 när häktet meddelade polisen att AA inte skulle tas emot i häktet.

#### *Beslut om förpassning och efterlysning*

Kriminalvården har i sitt remissvar redogjort för de kontroller som ska vidtas inför ett beslut om förpassning respektive efterlysning. Kriminalvården har vidare anfört att den ansvariga handläggaren i AA:s ärende utförde de kontroller

som ingick i placeringssektionens då gällande rutiner. Vid dessa kontroller framgick det, enligt Kriminalvården, inte att Högsta domstolen hade fattat ett beslut om inhibition. Det finns således inte grund för mig att kritisera handläggaren vid placeringssektionen för beslutet att begära AA förpassad respektive att efterlysa honom.

#### *Hanteringen av Högsta domstolens inhibitionsbeslut*

Kriminalvården har även redogjort för vad som hände med det exemplar av inhibitionsbeslutet som kom in till anstalten Kristianstad med fax från Högsta domstolen. Det framgår att faxet skickades tillsammans med AA:s akt till huvudkontoret, där den sorterades in i arkivet. Enligt Kriminalvårdens bedömning har även anstaltspersonalen följt de styrdokument och rutiner som fanns vid tiden för den anmälda händelsen. Det som har kommit fram i ärendet ger mig inte anledning att ifrågasätta denna bedömning. Det finns således inte grund för mig att kritisera någon tjänsteman i anstalten Kristianstad för hanteringen av Högsta domstolens beslut.

Trots allt kvarstår det faktum att AA felaktigt efterlystes och frihetsberövades. Jag får uppfattningen att Kriminalvården menar att detta berodde på att Högsta domstolen inte skickade inhibitionsbeslutet till placeringssektionen och inte heller till Polismyndigheten. Kriminalvården verkar vara av uppfattningen att domstolen ska expediera sådana beslut dels till placeringssektionen och dels till Polismyndigheten, som därefter ska skicka besluten till Kriminalvården genom strukturerad elektronisk överföring alternativt via e-post. Kriminalvården har dock inte redovisat den rättsliga grunden för Högsta domstolens eventuella skyldighet att expediera inhibitionsbeslut till placeringssektionen och till Polismyndigheten.

Kriminalvården har i sitt remissvar redogjort för domstolarnas skyldighet att skicka domar och beslut i brottmål till Kriminalvården och polisens skyldighet att lämna vissa uppgifter till Kriminalvården (se 2 §, 6–8 §§ och 28 § förordningen [1990:893] om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m. respektive 18 § förordningen om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område). Av dessa bestämmelser framgår inte vad som gäller för en domstols beslut om att någon åtgärd för verkställighet av en dom på fängelse tills vidare inte får vidtas. Av 18 § förordningen om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område framgår att bl.a. migrationsdomstolarna ska lämna uppgifter till Kriminalvården om beslut om inhibition av en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott har meddelats. Någon motsvarande uppgiftsskyldighet för en domstol när det gäller beslut om inhibition av ett utdömt fängelsestraff finns däremot inte i den nämnda förordningen. Av 5 § 2 förordningen (1970:517) om rättsväsendets informationssystem framgår vidare att Högsta domstolen ska lämna uppgift till Polismyndigheten om beslut under rättegång om att vidare verkställighet inte får äga rum beträffande den som har dömts till skyddstillsyn. Någon motsvarande uppgiftsskyldighet när det gäller beslut om inhibition av ett utdömt fängelsestraff finns däremot inte.

Min slutsats blir alltså att det inte finns någon författningsreglerad skyldighet för Högsta domstolen att skicka ett beslut om inhibition av ett utdömt fängelsestraff till Kriminalvårdens placeringssektion eller till Polismyndigheten.

Med utgångspunkt i hur regelverket ser ut måste det rimligen i stället vara Kriminalvårdens uppgift att se till att ett beslut om inhibition av en fängelsestraff som skickas till den anstalt där den dömda är intagen hanteras på ett sådant sätt inom myndigheten att information om inhibitionsbeslutet når den eller de verksamhetsgrenar som berörs av beslutet. Det är naturligtvis otillfredsställande att det inom Kriminalvården inte har funnits någon rutin för hur ett inhibitionsbeslut ska hanteras i en situation som den aktuella. Eftersom Kriminalvården verkar vara av uppfattningen att domstolen ska skicka ett inhibitionsbeslut avseende en fängelsestraff till placeringssektionen och till Polismyndigheten kan jag dock ha viss förståelse för att det inte fanns någon rutin. Avsaknaden av en rutin är inte tillräckligt allvarlig för att kritisera Kriminalvården eller göra några andra uttalanden.

#### *Ändrade rutiner*

Av Kriminalvårdens yttrande framgår att det felaktiga frihetsberövandet av AA har lett till att Kriminalvården ser över sina rutiner samt till att vissa rutiner har ändrats för att undvika att liknande felaktiga frihetsberövanden sker. Kriminalvården har vidare anfört att myndigheten har identifierat en sårbarhet avseende en viss typ av förordnande i brottmålsdomar och att myndigheten har för avsikt att även fortsatt se över sina rutiner och system för att minska riskerna ytterligare för att någon felaktigt frihetsberövas. Det är naturligtvis positivt.

#### **Polismyndigheten**

Inledningsvis kan det konstateras att det är Polismyndighetens uppgift att verkställa efterlysningar som Kriminalvården beslutar om. Som Polismyndigheten anfört i sitt yttrande skickades efterlysningen av AA från Kriminalvården till Polismyndigheten drygt två månader efter det att Högsta domstolen hade fattat beslut om inhibition. Jag har därför viss förståelse för att Polismyndigheten initialt inte fann anledning att misstänka att någon åtgärd för verkställighet inte fick vidtas.

Jag delar Polismyndighetens uppfattning att myndigheten normalt sett bör kunna förlita sig på att en efterlysning från Kriminalvården är korrekt, när omständigheterna inte ger anledning till annat. Myndigheten måste också normalt sett kunna förlita sig på att en efterlysning är riktigt införd i datasystemen. Det skulle inte vara rimligt eller praktiskt genomförbart i polisens verksamhet att regelmässigt kontrollera eller stämna av sådana uppgifter. I AA:s fall kan det dock ifrågasättas om inte polisen borde ha kontaktat Kriminalvården för ett klargörande, eftersom både AA och hans ombud hävdade att det fanns ett inhibitionsbeslut som alltså var gällande. För att få helt klart besked i frågan om huruvida inhibitionsbeslutet fortfarande gällde skulle det dock ha varit nödvändigt att kontakta Högsta domstolen, vilket inte hade varit möjligt eftersom den aktuella händelsen inträffade utanför kontorstid. Sammanfattningsvis finner jag inte tillräcklig anledning att kritisera polisens agerande.

Jag noterar att Polismyndigheten har anfört att det finns anledning att se över de interna rutinerna i den här typen av ärenden, för att förhindra att något liknande inträffar på nytt. Jag ser naturligtvis positivt på detta.

### **Högsta domstolen**

Jag konstaterar inledningsvis att det i AA:s klagoskrift, som kom in till Högsta domstolen den 7 april 2016, angavs att AA:s adress för närvarande var anstalten Kristianstad. Domstolens inhibitionsbeslut expedierades därför till anstalten Kristianstad. Beslutet expedierades även till polisen i Växjö med anledning av att det i hovrättsdomen fanns förordnanden om beslag som förvarades där.

Enligt Högsta domstolen hade den inte någon skyldighet att expediera inhibitionsbeslutet den 7 april 2016 till någon annan person eller myndighet och inte heller till någon annan enhet eller avdelning inom någon av de mottagande myndigheterna. Högsta domstolen har därför gjort bedömningen att beslutet har expedierats på ett författningsenligt sätt och i enlighet med gällande rutiner. Som jag redogjort för ovan kommer jag till samma slutsats som Högsta domstolen. Det finns således inte någon anledning för mig att uttala kritik mot Högsta domstolen.

Av Högsta domstolens yttrande framgår att domstolen saknar fullständiga rutiner i skriftlig form för expediering av inhibitionsbeslut i extraordinära mål. Högsta domstolen har vidare upplyst om att domstolen har för avsikt att se över om rutinerna behöver ändras, kompletteras eller förtydligas. Jag ser naturligtvis positivt på detta.

### **Avslutning**

På kvällen den 14 juli 2016 blev AA felaktigt frihetsberövad under ett par timmar. Detta är självfallet mycket allvarligt. Utredningen i detta ärende har visat att det inträffade till stor del berodde på olika omständigheter som samverkade på ett för AA olyckligt sätt. Det inträffade berodde också till viss del på bristfälliga rutiner hos de rättsvårdande myndigheterna. Det som drabbade AA framstår som en mycket speciell och sannolikt tämligen ovanlig situation. Möjligtvis har det varit svårt för de rättsvårdande myndigheterna att förutse att något sådant skulle kunna inträffa. Ärendet belyser hur viktigt det är att expediering av och underrättelse om domar och beslut sker korrekt och att det finns väl genomtänkta och välfungerande rutiner för informationsutbyte mellan och inom myndigheterna. Jag konstaterar att de tre myndigheter som yttrat sig i ärendet samtliga uttryckt en avsikt att se över sina rutiner. Kriminalvården har också anfört att de till viss del har ändrat sina rutiner. Det ser jag naturligtvis positivt på.

Kriminalvården har pekat på att ett sätt att minska risken för felaktiga frihetsberövanden skulle vara att uppgifter om inhibition av fängelsestraff registreras i belastningsregistret på samma sätt som inhibitionsbeslut om utvisning. Det skulle då också krävas att Kriminalvårdens medarbetare ges möjlighet att kontrollera belastningsregistret inför en begäran om förpassning, efterlysning och straffitidsberäkning, något som enligt Kriminalvårdens bedömning inte är möjligt med dagens reglering. Den lösning som Kriminalvården fört fram

skulle förstås kräva förändringar i den rättsliga regleringen. Jag utesluter inte att det kan finnas andra sätt än det som Kriminalvården fört fram, för att genom författningsändringar se till att Kriminalvårdens placeringssektion och Polismyndigheten får kännedom om beslut om inhibition av fängelsestraff. Jag finner därför skäl att skicka en kopia av detta beslut till Regeringskansliet, Justitiedepartementet, och riksdagens justitieutskott för kännedom. Beslutet skickas också till Domstolsverket för kännedom.

## Uttalanden om Kriminalvårdens begränsningar av intagnas möjligheter att röka utomhus

(Dnr 4642-2016)

**Beslutet i korthet:** Ärendet rör frågan om Kriminalvården har rätt att begränsa det antal cigaretter som en intagen i en anstalt tillåts att inneha i samband med promenad samt hur långtgående en sådan begränsning i så fall får vara. ChefsJO konstaterar i beslutet att det är av stor betydelse att cigaretter inte smugglas in på avdelningarna efter avslutad promenadtid, dels för att upprätthålla det rådande rökförbudet inomhus, dels för att trygga säkerheten i anstalten. Det förekommer att intagna försöker tända insmugglade cigaretter på olika sätt, som i varierande grad medför risk för brand. För att hantera dessa problem har olika verksamhetsställen tillåtits att lösa saken på olika sätt.

I det nu aktuella ärendet har anstalten Gävle beslutat att begränsa antalet cigaretter till två per intagen och promenadtillfälle. Enligt chefsJO:s uppfattning finns det inget i nuvarande regelverk som hindrar att en anstalt inför begränsningar av det tillåtna antalet cigaretter, antingen i sina lokala rutiner eller genom ett särskilt beslut med anledning av inträffade händelser, under förutsättning att begränsningen är nödvändig av säkerhetsskäl. Det är emellertid nödvändigt att då iaktta den proportionalitetsprincip som kommer till uttryck i fängeslagen och som innebär att en intresseavvägning ska göras för att pröva om olägenheterna med åtgärden står i rimlig proportion till vad som står att vinna med den. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas. ChefsJO konstaterar att den begränsning som anstalten Gävle beslutat om är mycket långtgående men anser sig inte ha tillräckligt underlag för att hävda att den är oproportionerlig.

ChefsJO understryker avslutningsvis det angelägna i att lika fall behandlas lika inom Kriminalvården och att kravet på proportionalitet faktiskt upprätthålls i verksamheten. ChefsJO förväntar sig att Kriminalvården ser över de olika metoder som anstalterna använder för att förhindra insmuggling av cigaretter på avdelningarna och överväger möjligheterna att få till stånd ett mer enhetligt förhållningssätt i frågan.

## Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 3 augusti 2016 framförde AA i egenskap av representant för förtroenderådet på avdelning 5-20, nedre våning Hus 2, klagomål mot Kriminalvården, anstalten Gävle. Han anförde bl.a. följande:

Efter att han rapporterats för att ha rökt i sitt bostadsrum drog anstalten in den extra promenaden för samtliga intagna. När intagna frågade personal varför promenaden dragits in fick de svaret att ”det kan ni tacka AA för”. Personalen försatte honom i en farlig situation genom att peka ut honom som ”syndabock”. För övrigt får de intagna bara röka två cigaretter vardera i samband med promenad, men de borde få röka hur många cigaretter de vill. Det var inte första gången som anstalten tillämpat kollektiv bestraffning. Under en månad låste personalen två dörrar som normalt står öppna, sedan någon tryckt på överfalls-larmet.

## Utredning

Anmälan remitterades till Kriminalvården, huvudkontoret, för yttrande. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, Region Nord, genom regionchefen följande:

### Utredning

Kriminalvården har utrett ärendet genom kontroll i det klientadministrativa systemet KVR samt genom att hämta in yttrande och muntliga uppgifter från anstalten Gävle.

Av KVR framgår följande av relevans. AA rapporterades för misskötsamhet i form av rökning i bostadsrummet den 27 juli 2016. Anstalten Gävle fann den 3 augusti 2016 misskötsamheten styrkt. Misskötsamheten föranledde ingen åtgärd.

Av uppgifter från kriminalvårdsinspektören Roger Vidén framgår i huvudsak följande. Anstalten Gävle har under en längre tid haft problem med insmuggling av cigaretter i samband med avslutad vistelse på promenadgården. Det är av säkerhets- och brandskäl inte tillåtet att röka i anstalten. Riskerna som uppkommer vid rökning inomhus består bl.a. i att intagna på olika sätt tänds cigaretter inomhus, t.ex. genom att kortslua elektronisk utrustning. Mot denna bakgrund har normalavdelningen begränsat antalet cigaretter till två stycken per intagen och promenadtillfälle. Information om begränsningen har satts upp på anslagstavlor på avdelningarna.

Under sommaren (juni–augusti) beslutade anstalten att erbjuda intagna på normalavdelningen extra promenadtid under lördagar och söndagar. Detta innebär att plan 1 fick promenera kl. 09.25–09.55 och plan 2 kl. 13.25–13.55.

Efter ett första fall av misskötsamhet i form av rökning inomhus i samband med extra promenad lyfte anstalten frågan om rökning vid möte med förtroenderådet. Anstalten meddelade att extra promenader inte kunde genomföras om misskötsamheterna fortsatte.

AA rapporterades för misskötsamhet den 27 juli 2016 efter att personal konstaterat att han smugglat in en cigarett från promenaden och rökt den inomhus. Beslut togs den 29 juli 2016 att dra in de extra promenaderna för nedre plan under den kommande helgen. Förtroenderådet informerades om beslutet den 30 juli 2016. Frågan om rökning hade även avhandlats vid två tidigare tillfällen med förtroenderådet. Medlemmarna i förtroenderådet uttryckte förståelse för beslutet. Ordinarie promenader genomfördes som vanligt. Utredningen har inte kunnat styrka påståendet från AA att anstalts-

personal skulle ha nämnt hans namn i samband med de inställda extra promenaderna eller att säkerheten på något sätt åsidosatts.

Hus 2 i anstalten består av fyra avdelningar fördelat på två våningsplan. En avdelning består av fem bostadsrum samt ett pentry. När intagna från det övre planet har promenad låser man avdelningsdörrarna på det nedre planet i och med att intagna från det övre planet passerar. Mellan avdelningarna finns en dörr som går att ställa upp och detta görs ibland, t.ex. för att skapa gemensamhet om det enbart vistas en intagen på en av avdelningarna eller när intagna som talar samma språk vistas på angränsande avdelningar. Det finns inga särskilda rutiner om när dörren ska hållas öppen eller stängd. Under juni månad utlöstes ett väggfast larm på hus 2 på normalavdelningen. Utredningen gav inte svar på vem som utlöst larmet, men någon larmsituation tycks inte ha förelegat.

### Tillämpliga bestämmelser

Enligt 1 kap. 6 § första stycket fängelselagen (2010:610), FäL, får verkställigheten inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av denna lag eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

Av 4 kap. 1 § FäL framgår att en intagen ska ges möjlighet att vistas utomhus minst en timme varje dag, om det inte finns synnerliga skäl mot det.

Av 4 § fängelseförordningen (2010:2010), FäF, framgår att för att ordningen eller säkerheten i anstalt ska kunna upprätthållas ska de intagna följa

1. de villkor som gäller för verkställigheten,
2. de rutiner som gäller i anstalten,
3. de anvisningar som personalen ger, och
4. de begränsningar som gäller om var rökning får ske.

Av 1 kap. 25 § i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (2011:1), FARK Fängelse, framgår att en intagen inte får röka inomhus. Rökning får ske utomhus på tid och plats som Kriminalvården anvisar.

Av 5 kap. 7 § FARK Fängelse framgår att en intagen inte får ta emot och inneha rökverk och tillbehör, annat än i samband med tillåten rökning.

### Bedömning

Vad gäller promenadtid konstaterar Kriminalvården att de intagna på anstalten Gävle givits tillfälle till en timmes daglig utomhusvistelse. Under sommaren har anstalten erbjudit intagna ytterligare utomhusvistelse under helgerna. Med anledning av att utomhusvistelser missköts har den extra promenadtiden av säkerhetsskäl ställts in under en helg i juli. Detta har inte enbart föranletts av AA:s misskötsamhet, åtminstone en misskötsamhet kopplad till extra promenadtid hade konstaterats dessförinnan. Möjligheter att tillsätta extra personal för att visitera intagna och bostadsrum efter insmugglade cigaretter har av resursskäl inte funnits.

Det har i utredningen inte framkommit uppgifter som visat att anstaltspersonal namngett AA, meddelat andra intagna om att han var misstänkt för rökning inomhus vid aktuellt tillfälle eller att någon säkerhetsrelaterad situation uppkommit med anledning av de inställda promenaderna.

Det är av stor betydelse att cigaretter inte smugglas med in på avdelningarna efter avslutad promenadtid, dels för att upprätthålla rökförbudet inomhus, dels för att trygga säkerheten i anstalten. Vad gäller antalet cigaretter har anstalten Gävle gjort bedömningen att antalet cigaretter ska begränsas till två stycken per promenadtillfälle. Intagna har skriftligen informerats om begränsningen. JO har tidigare prövat Kriminalvårdens möjlighet att begränsa antalet cigaretter som intagna får inneha under promenadtid. JO fann

att det borde vara möjligt att i en anstalts lokala ordningsregler begränsa antalet cigaretter som tilläts under promenadtid av bl.a. säkerhetsskäl (JO:s beslut den 6 maj 2010, dnr 5749-2008).

Såvitt avser dörren mellan avdelningarna har det inte framkommit uppgifter om när och hur länge avdelningsdörren varit stängd. Det finns inga särskilda rutiner gällande huruvida den ska stå öppen eller inte. Dörren kan hållas stängd av säkerhetsskäl, men anstalten har angett att den ibland kan lämnas öppen för att t.ex. skapa bättre möjligheter till gemensamhet för de intagna på aktuella avdelningar.

AA fick tillfälle att yttra sig över Kriminalvårdens remissvar.

I ett beslut den 31 oktober 2018 anförde *chefsJO Elisabeth Rynning* följande:

### **Bedömning**

Kriminalvården har redogjort för relevant rättslig reglering.

#### **Inställda extra promenader**

Enligt AA ställdes samtliga intagnas extra promenadtillfällen in under en helg i juli eftersom han hade brutit mot rökförbudet inomhus i anstalten. Kriminalvården anger i remissvaret att misskötsamheten rapporterades den 27 juli 2016 och att anstalten två dagar senare beslutade att dra in de extra promenaderna för samtliga intagna på nedre plan den nästkommande helgen. En liknande misskötsamhet kopplad till extra promenadtid ska enligt Kriminalvården ha inträffat även vid ett tidigare tillfälle. I remissvaret anføres att det av resursskäl inte funnits möjligheter att tillsätta extrapersonal för att visitera intagna och bostadsrum efter insmugglade cigaretter.

Vad som framkommit genom utredningen om de inställda extra promenaderna och om anledningen till beslutet att ställa in dessa utgör inte grund för kritik eller någon annan åtgärd från JO:s sida.

Enligt AA ska han ha namngetts inför andra intagna och pekats ut som orsaken till beslutet om att dra in de extra promenaderna. Uppgifterna är allvarliga men har tillbakavisats av Kriminalvården. Ord står alltså mot ord, och jag bedömer inte att ytterligare utredning skulle vara meningsfull. Det som har kommit fram utgör således inte grund för att uttala någon kritik mot anstalten i denna del.

#### **Begränsning av antalet cigaretter per promenadtillfälle**

Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) avgjorde den 10 februari 2010 ett mål om rökförbud inom kriminalvården (RÅ 2010 ref. 9). Målet gällde bl.a. frågan om Kriminalvården hade rätt att avslå en intagens begäran att få röka på sitt bostadsrum med hänvisning till ett generellt förbud mot rökning inomhus i anstalten. Till följd av förbudet hade de intagna endast möjlighet att röka utomhus och på av anstalten särskilt angivna platser.

HFD fann att övervägande skäl talade för att ett beslut om ett generellt eller i vart fall långtgående rökförbud som i stor utsträckning drabbar intagna i anstalt borde ha stöd i lag. I skälen för HFD:s avgörande anføres bl.a. att rökning inte är en rättighet men att det är en frihet som av tradition tillkommer vuxna och att ett rökförbud för intagna i anstalt kan bli betydligt mer kännbart för



dessa än för t.ex. besökare eller anställda. De intagna kan inte välja bort en anstalt som upprätthåller ett strikt rökförbud, och de kan inte heller lämna lokalerna för att röka när de så önskar. Ett frihetsberövande kan också pågå under en mycket lång tid. De intagna kan dessutom drabbas av sanktioner om de inte respekterar ett rökförbud som råder i anstalten. Domstolen fann att inte minst sanktionsmöjligheten motiverade en restriktiv tolkning av möjligheterna att besluta om inskränkningar i de intagnas tidigare friheter utan särskilt stöd i lag och att avsaknaden av lagbestämmelser om rökförbud inte utan vidare kunde tolkas som en frihet för Kriminalvården att bestämma i sådana frågor.

Efter HFD:s avgörande har JO i flera beslut prövat om Kriminalvården har rätt att begränsa det antal cigaretter som en intagen får inneha under promenad (se t.ex. JO 2010/11 s. 244). I beslutet den 6 maj 2010 i nämnda ärende hänvisar JO bl.a. till att HFD i sitt avgörande konstaterade att det i viss utsträckning är nödvändigt för Kriminalvården att reglera i vilken utsträckning rökning kan tillåtas i myndighetens lokaler utan att säkerheten i verksamheten äventyras. JO bedömde att det borde vara möjligt att i särskilt upprättade ordningsregler ta in regler om det antal cigaretter som de intagna tillåts att inneha under promenadtid.

Enligt 1 kap. 6 § fängelselagen får verkställigheten inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än vad som följer av lagen eller vad som är nödvändigt för att ordningen och säkerheten ska kunna upprätthållas. I förarbetena till denna bestämmelse (prop. 2009/10:135 s. 65) anförs följande:

I vissa fall måste Kriminalvårdens befogenhet att vidta en åtgärd som innebär en begränsning i den intagnes frihet regleras uttryckligt och uttömmande i lag. Det avser t.ex. åtgärder som omfattas av grundlagsskyddet i 2 kap. 6 § regeringsformen mot bl.a. kroppsvisitation och undersökning av förtroliga försändelser. Mindre ingripande begränsningar i den intagnes frihet måste dock, utan att de regleras särskilt, med nödvändighet följa av att Kriminalvården har i uppdrag att upprätthålla ordningen och säkerheten i anstalt. Det kan t.ex. avse vissa former av övervakning av den intagne i anstalt (jfr prop. 2004/05:34 s. 37 f.), men också den intagnes skyldighet att följa de rutiner som gäller i en anstalt och de anvisningar som ges av kriminalvårdspersonal. För att garantera en human och rättssäker kriminalvård bör det nu anförda komma till uttryck i fängelselagen på så sätt att det anges att verkställigheten inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av lag eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

För att ordningen eller säkerheten i en anstalt ska kunna upprätthållas ska de intagna, enligt 4 § första stycket fängelseförordningen, följa de villkor som gäller för verkställigheten, de rutiner som gäller i anstalten, de anvisningar som personalen ger och de begränsningar som gäller för var rökning är tillåten. Enligt 15 kap. 5 § fängelselagen och 41 § fängelseförordningen får regeringen och Kriminalvården meddela ytterligare föreskrifter om verkställighet av lagen och förordningen. I 1 kap. 25 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (FARK Fängelse) anges att en intagen inte får röka inomhus samt att rökning får ske utomhus på tid och plats som Kriminalvården anvisar. Enligt 5 kap. 7 § FARK Fängelse får en intagen inte ta emot och inneha rökverk och tillbehör, annat än i samband med tillåten rökning.

Som framgår av redogörelsen ovan för förarbetena till 1 kap. 6 § fängelselagen innehåller lagen inte någon uttömmande reglering av hur övervakningen i anstalt ska vara utformad. Vissa inskränkningar följer utan att det anges särskilt av Kriminalvårdens uppgift att bl.a. effektivt upprätthålla ordningen och säkerheten.

Vid varje kontroll- och tvångsåtgärd som vidtas måste den s.k. proportionalitetsprincipen iakttas. Denna princip, som kommer till uttryck i 1 kap. 6 § andra stycket fängelselagen, innebär att en intresseavvägning ska göras i syfte att pröva om olägenheterna med åtgärden står i rimlig proportion till vad som står att vinna med den. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Frågan i ärendet är om Kriminalvården har rätt att begränsa det antal cigaretter som en intagen tillåts att inneha i samband med promenad samt hur långtgående en sådan begränsning i så fall får vara. Som Kriminalvården anfört i sitt remissvar är det av stor betydelse att cigaretter inte smugglas in på avdelningarna efter avslutad promenadtid, dels för att upprätthålla rökförbudet inomhus, dels för att trygga säkerheten i anstalten. Jag känner till att det förekommer att intagna försöker tända insmugglade cigaretter på olika sätt, som i varierande grad medför risk för brand. För att hantera dessa problem har olika verksamhetsställen tillåtits att lösa saken på olika sätt. I vissa anstalter delas ett visst antal av de intagnas cigaretter ut av personalen medan andra anstalter låter de intagna få tillgång till sina cigarettpaket under promenaden. Det finns även anstalter som förvarar de intagnas cigaretter i skåp belägna i anslutning till promenadgården och till vilka de intagna har nyckel. En mer generös tillgång till cigaretter kompletteras i regel med andra kontrollåtgärder, exempelvis kroppsvisitationer som utförs stickprovsvis, för att undvika insmuggling.

I det nu aktuella ärendet har anstalten Gävle beslutat att begränsa antalet cigaretter per promenadtillfälle och intagen. Intagna har enligt vad som framgår av remissvaret skriftligen informerats om begränsningen. Enligt min uppfattning finns det inget i nuvarande regelverk som hindrar att en anstalt inför sådana begränsningar antingen i sina lokala rutiner eller genom ett särskilt beslut med anledning av inträffade händelser, under förutsättning att begränsningen är nödvändig av säkerhetsskäl.

Frågan om vilka begränsningar och kontrollåtgärder som faktiskt är nödvändiga av säkerhetsskäl måste bedömas av Kriminalvården. Jag kan konstatera att det i ärenden som rör andra anstalter har förekommit uppgifter om begränsningar till tre eller fem cigaretter per promenadtillfälle. I vissa anstalter förekommer inga begränsningar. Jag har stor förståelse för att regleringen av de intagnas tillgång till sina cigaretter i samband med promenad kan uppfattas som godtycklig. Jag inser samtidigt att förutsättningarna för alternativa sätt att hantera säkerheten kan skilja sig åt mellan anstalterna. Enligt min mening är det ändå otillfredsställande att intagnas möjligheter att röka skiljer sig så mycket åt, utan att Kriminalvården närmare har redovisat hur den lagstadgade proportionalitetsbedömningen gjorts och vilka alternativa lösningar som funnits att tillgå. I sitt yttrande i det ovannämnda ärendet JO 2010/11 s. 244, där anstalten hade begränsat antalet cigaretter till fem per promenadtillfälle, uppgav Kriminalvården att myndigheten hade för avsikt att utvärdera vilka metoder som gett

bäst resultat för att sedan genomföra dessa i organisationen. Det framgår inte av utredningen i det nu aktuella ärendet om någon sådan utvärdering har kommit till stånd.

I detta ärende har anstalten begränsat antalet tillåtna cigaretter till två per promenadtillfälle, dvs. i praktiken två cigaretter per dag om inte någon extra promenad medges. Jag kan konstatera att det framstår som en mycket långtgående begränsning av de intagnas möjligheter att röka och att det inte har redovisats någon närmare motivering till varför det skulle vara otillräckligt att begränsa antalet cigaretter till exempelvis fem eller tre. Mot bakgrund av vad som framkommit om anledningen till den begränsning som anstalten infört och med beaktande av att förutsättningarna att hantera säkerheten varierar mellan olika anstalter har jag emellertid inte tillräckligt underlag för att hävda att den beslutade begränsningen är oproportionerlig.

Jag vill avslutningsvis understryka det angelägna i att lika fall behandlas lika inom Kriminalvården och att det uttryckliga krav på proportionalitet som framgår av 1 kap. 6 § fängelselagen faktiskt upprätthålls i verksamheten. Jag förväntar mig att Kriminalvården ser över de olika metoder som anstalterna använder för att förhindra insmuggling av cigaretter på avdelningarna och överväger möjligheterna att få till stånd ett mer enhetligt förhållningssätt i frågan.

Det som AA har anfört i övrigt ger inte anledning till något uttalande från min sida.

## Kriminalvården har under en längre tid bedrivit häktesverksamhet i bristfälliga lokaler

(Dnr 1387-2017)

**Beslutet i korthet:** Sedan 2006 bedriver Kriminalvården en provisorisk häktesverksamhet i Polismyndighetens arrest i Östersund. I samband med en Opcat-inspektion 2013 uttalade chefsJO att Kriminalvården allvarligt borde överväga lämpligheten av att fortsättningsvis placera häktade i lokalerna. Efter en andra Opcat-inspektion 2016 ansåg chefsJO att Kriminalvården, om inte omedelbara åtgärder vidtogs, skulle upphöra med att placera häktade personer i lokalerna. I tiden därefter har det skett vissa förändringar i lokalerna. Vidare är Kriminalvårdens avsikt att lokalerna enbart ska användas för placering av intagna med restriktioner. Trots dessa förändringar kvarstår enligt chefsJO det faktum att de nuvarande lokalerna inte är lämpade att bedriva häktesverksamhet i. Östersunds geografiska läge är enligt chefsJO inte ett tillräckligt tungt vägande skäl för att kunna motivera att häktade placeras i de nuvarande lokalerna. Den enda rimliga lösningen är således att Kriminalvården slutar använda de nuvarande lokalerna som häkte och inte återupptar häktesverksamheten i Östersund förrän det finns ändamålsenliga lokaler. Enligt Kriminalvården beräknas nya häkteslokaler kunna tas i drift våren 2020.

I ett beslut den 30 augusti 2018 anförde *chefsJO Elisabeth Rynning* följande:

## Bakgrund

Sedan 2006 bedriver Kriminalvården en provisorisk häktesverksamhet i Polismyndighetens arrest i Östersund. Kriminalvården ansvarar för driften av verksamheten i arresten som – förutom nio häktesplatser – består av tre platser för anhållna och gripna samt fyra platser för personer som omhändertagits med stöd av lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. Samtliga rum som används för frihetsberövande ligger i en gemensam korridor. När det i det följande talas om häktet Östersund, är det de nio häktesplatserna i Polismyndighetens arrest som avses.

JO:s Opcat-enhet har vid två tillfällen inspekterat Kriminalvården, häktet Östersund.

## Tidigare uttalanden om häktet Östersund

Efter den första inspektionen i december 2013 (dnr 6386-2013) uttalade dåvarande chefsJO Elisabet Fura att hon ansåg att häkteslokalerna var direkt olämpliga att bedriva häktesverksamhet i och att Kriminalvården allvarligt borde överväga lämpligheten av att fortsättningsvis placera häktade i lokalerna. Till grund för detta uttalande låg att häktet saknade gemensamhetsutrymmen och motionslokal samt att besökare togs emot i ett rum inne i själva häkteslokalerna och alltså inte på en särskilt anpassad besöksavdelning. De intagna kunde vidare inte se ut från bostadsrummens fönster och inte heller tillgodogöra sig dagsljus på promenadgården.

Vid en uppföljande inspektion i februari 2016 (dnr 872-2016) konstaterades att det inte hade gjorts några förbättringar sedan den förra inspektionen. ChefsJO Fura fann inte skäl att ompröva sitt tidigare ställningstagande och uttalade bl.a. följande:

Häktesledningen har uppgett att det finns planer på att bygga ett nytt häkte, men att det inte finns något finansierat beslut med fastställd tidsplan. Oavsett om en sådan plan antas anser jag att Kriminalvården, om inte omedelbara åtgärder vidtas, ska upphöra med att placera häktade personer i nuvarande lokaler.

Kriminalvården uppmanades att senast i januari 2017 återkomma med en redogörelse för vilka åtgärder som myndigheten hade vidtagit.

## Kriminalvårdens återrapporering

I en återrapporering i februari 2017 gjorde Kriminalvården inte någon annan bedömning än JO i fråga om de brister som påtalats beträffande häktet Östersund. Kriminalvården uppgav vidare att myndigheten kommit överens med Polismyndigheten om att begära av fastighetsägaren att få vissa förändringar av lokalerna gjorda. Bland annat önskade Kriminalvården åtgärder för att förbättra tillgången till dagsljus i bostadsrummen och på rastgården. Däremot bedömde Kriminalvården inte att det fanns möjlighet att vidta åtgärder för att skapa gemensamhetsutrymmen, motionslokal och ett besöksrum utanför den s.k. häkteskorridoren. Dessa brister skulle man kunna åtgärda först genom att bygga ett nytt häkte, som vid den tidpunkten var under projektering.

### Uppgifter från Polismyndigheten

Under 2013 och 2016 genomfördes även inspektioner av arresten i Östersund. Efter inspektionen 2016 begärde JO Cecilia Renfors en återrapportering från Polismyndigheten. Den visade bl.a. att den översta delen av fönstren, cirka 20 procent, numera är klarglas. Vidare fanns det planer på att höja och snedställa taket över rastgården – som även används av intagna i häktet Östersund – för att öka ljus- och luftinsläpp. Arbetet beräknades pågå under sommaren och vara färdigt i början av 2017.

### Utredning

Mot bakgrund av Kriminalvårdens redovisning av de åtgärder myndigheten vidtagit beslutade jag att inom ramen för detta ärende ytterligare utreda förhållandena i häktet Östersund. Kriminalvården uppmanades att återkomma med en redovisning om

1. vilka överväganden Kriminalvården gjort avseende situationen för intagna i häktet mot bakgrund av att myndigheten inte gör en annan bedömning än JO avseende de brister som JO påtalat men ändå har valt att fortsätta med häktesverksamhet i nuvarande lokaler
2. statistik över antalet inskrivningar och vistelsetider för intagna i häktet Östersund under perioden fr.o.m. den 1 juni 2016 t.o.m. den 1 maj 2017
3. vilka lösningar som undersökts avseende sysselsättning, motion och besök i nuvarande lokaler
4. tidpunkten för när det nya häktet som projekteras kan beräknas börja byggas och när det kommer att vara färdigställt.

### Kriminalvårdens remissvar

Kriminalvårdens remissvar kom in till JO den 8 augusti 2017. Genom generaldirektör Nils Öberg uppgav Kriminalvården i huvudsak följande:

#### Sammanfattning

Det finns behov av att även fortsättningsvis bedriva häktesverksamhet i Östersund. Kriminalvården delar dock JO:s uppfattning att nuvarande häkteslokaler i Östersund har sina begränsningar, och ett nytt häkte är därför under projektering, med byggstart under nästa år.

I avvaktan på att det nya häktet driftsätts har Kriminalvården anpassat häktesverksamheten i Östersund till att övergå till ett restriktionshäkte där i princip endast intagna som saknar rätt till gemensamhet med andra intagna är placerade.

En rad åtgärder har vidtagits för att förbättra de intagnas förhållanden under häktningstiden, som en högre personaltäthet och ett närmare klientarbete med inriktning på isoleringsbrytande aktiviteter. Det förs även en dialog med Polismyndigheten om förbättringar av rastgården. Förberedelser finns att vid behov utvidga befintliga möjligheter för sällskapsutrymmen genom att använda ett bostadsrum för förströelse.

#### Ärendet

JO har inlett ett ärende för utredning av förhållandena i häktet Östersund och för uppföljning av JO:s två tidigare inspektioner av häktet (JO:s ären-

den dnr 6386-2013 och 872-2016). JO har begärt att Kriminalvården ska redovisa sina överväganden att fortsätta bedriva verksamheten i lokalerna, trots de påtalade bristerna avseende de intagnas situation i häktet, och de lösningar som undersökts avseende sysselsättning, motion och besök i lokalerna. Kriminalvården ska också redogöra för antalet inskrivningar och vistelsetider för intagna i häktet under perioden den 1 juni 2016 till och med den 1 maj 2017 och precisera när det nya häktet beräknas börja byggas och vara färdigställt.

### Närmare om häktet Östersund

Kriminalvården bedriver sin häktesverksamhet i Östersund i Polismyndighetens förvaringslokal. Kriminalvården ansvarar för driften av verksamheten i förvaringslokalen. Verksamheten omfattar utöver häktade även anhållna och gripna personer samt personer som omhändertagits enligt lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB). Förvaringslokalen har sammanlagt 16 platser, varav nio platser för häktade, tre platser för anhållna och gripna och fyra platser för omhändertagna personer enligt LOB.

Hyreskontraktet avseende förvaringslokalen är tecknat mellan Polismyndigheten och fastighetsägaren Kungsleden AB. Kriminalvården har tillgång till lokalen med stöd av en överenskommelse med Polismyndigheten om samverkan mellan myndigheterna. Överenskommelsen innebär i huvudsak att Kriminalvården ansvarar för driften av verksamheten medan Polismyndigheten ansvarar för lokalerna.

Behovet av ett häkte i Östersund anses vara stort. Det hänger samman med Östersunds geografiska belägenhet och de långa och tidsödande transporter inom rättsväsendet som med nödvändighet skulle uppstå om det inte fanns något häkte i Östersund. De verksamhetsbetingelser och samhällshänsyn som Kriminalvården har att beakta när myndigheten utformar sin lokal-försörjning motiverar därför att häktesverksamhet bedrivs i Östersund, jfr 3 § förordningen med instruktion för Kriminalvården och 3 § myndighetsförordningen.

Meningen med överenskommelsen och den valda modellen för arrest- och häktesverksamheten i Östersund är att genom samverkan med Polismyndigheten ta till vara på de fördelar som kan vinnas såväl för enskilda som för staten som helhet. Drift av småskaliga arrester och häkten är mycket resurskrävande. Genom överenskommelsen mellan Polismyndigheten och Kriminalvården skapas förutsättningar för att kunna bedriva en ändamålsenlig och effektiv arrest- och häktesverksamhet i Östersund. Den valda lösningen innebär att häktespersonalen tidigt i processen ges möjlighet att skapa sig en god kännedom om brottsmisstänkta. Det underlättar säkerhetsarbetet och arbetet med att kunna erbjuda individanpassade hjälp- och stödinsatser i de fall där den som grips och anhålls senare häktas. Förvaringslokalens geografiska placering underlättar de intagnas möjligheter att ta emot besök av närstående. Den innebär också kortare och mindre kostsamma transporter till polis och domstol.

### Förvaringslokalens utformning

Förvaringslokalen är belägen på markplan i en flervåningsbyggnad. De intagnas bostadsrum i förvaringslokalen är belägna på rad med kortsidan mot en korridor som löper genom hela lokalen. Ingången till förvaringslokalen är på ena sidan av korridoren medan på andra sidan finns en utgång till Polismyndighetens övriga lokaler i byggnaden. I mitten av korridoren mitt emot bostadsrummen finns ett besöksrum som är ungefär dubbelt så stort ett bostadsrum. På ena sida av besöksrummet finns Polismyndighetens daktningsrum och på andra sidan ett kontorsrum som används av förvaringslokalens vakthavande befäl. Bredvid kontorsrummet finns ett under-

sökningsrum som numera är förbehållet för intagnas besök hos häktets sjuksköterska och läkarundersökningar.

### **Förutsättningar för gemensamhet**

Förvaringslokalen saknar gemensamhetsutrymmen för intagna utöver befintligt besöksrum. Någon möjlighet att tillfälligt dela av korridoren för att två eller fler bostadsrum med tillhörande del av korridoren ska kunna användas under en tid som gemensamhetsutrymme finns inte. Detta beror på att passage genom korridoren måste vara tillgänglig för andra. Inte heller finns det andra utrymmen där fler än två intagna kan vistas tillsammans, förutom besöksrummet.

Förvaringslokalen medger alltså inte gemensamhet i häkteslagens mening. Hindren för sådan gemensamhet är förknippade med begränsningar i förvaringslokalens disposition och i det faktum att ändring av lokalen kräver medgivande av Polismyndigheten, som också använder delar av förvaringslokalen för sin verksamhet. Rätten till gemensamhet enligt häkteslagen gäller emellertid inte om den intagne är belagd med gemensamhetsrestriktioner. Med hänsyn härtill har inriktningen på häktesverksamheten i praktiken övergått till ett restriktionshäkte. Om den som är misstänkt för brott som gripen eller anhållen häktas utan att åklagaren ges tillstånd att meddela restriktioner av domstol eller rätten att meddela restriktioner senare upphävs, till exempel i samband med att huvudförhandlingen avslutats, initieras normalt en förflyttning av den intagne. Förflyttningen av den intagne till ett gemensamhetshäkte sker i normalfallet inom ett par dagar. Behovet av gemensamhet i häkteslagens mening är därför mycket begränsad då normalt endast den som är häktad med restriktioner förvaras i häktet.

För den som är belagd med gemensamhetsrestriktioner gäller alltså inte rätten till gemensamhet. För att komma till rätta med den isolering sådana restriktioner innebär för den intagne initieras en rad isoleringsbrytande åtgärder. I och med att häktet är mycket litet och välbemannat kommer personalen nära de intagna, vilket möjliggör aktiviteter som t.ex. kortspel och bakning. En regelbundet återkommande isoleringsbrytande åtgärd är s.k. samsittning, varigenom en intagen ges möjlighet att umgås med en annan intagen i ett låst bostadsrum. Sådan samsittning initieras genom att förfrågan skickas till åklagare om samsittning medges.

Till saken hör också att häktet har en högre bemanning än genomsnittet. Sett till häktets storlek möjliggör det tät dialog med de intagna och ett klientnära arbetssätt i syfte att minska de intagnas isolering.

De isoleringsbrytande åtgärder som vidtas dokumenteras av häktet. Där emot är det inte ovanligt att intagna uttrycker att de önskar avstå från att umgås med andra intagna. Någon dokumentation om en intagen inte vill vistas i gemensamhet sker inte i dagsläget, vilket innebär att häktets dokumentation av de isoleringsbrytande åtgärder som äger rum inte är helt rättvisande.

### **Besöksfaciliteter**

De häktade har möjlighet att ta emot besök i förvaringslokalens besöksrum. Tidigare använde Polismyndigheten besöksrummet som förhörsrum men under senare tid har denna användning minskat betydligt och nu näst intill upphört. Polismyndigheten har flera andra förhörsrum till förfogande utanför förvaringslokalen. Besöksrummet används övervägande till besök till intagna men det erbjuds under övrig tid som sällskapsrum för de intagna. Familjebesök görs alltid i besöksrummet och inte i de häktades bostadsrum. I de fall besök tillåts ske i ett bostadsrum är det personal från Röda korset eller ombud till en intagen som besöker den intagne. Det är endast i undantagsfall som önskemål om besök i bostadsrummet inte kan tillgodoses på grund av att rummet inte är tillgängligt.

### **Bostadsrummens fönster och rastgården**

Bostadsrummens fönster har delvis frostade fönsterrutor och är försedda på utsidan med en plåtplank riktad uppåt utåt. Detta för att skydda intagna från insyn utifrån och förhindra förberedelse av störning av ordningen och säkerheten i förvaringslokalen. Behovet är föranlett av att fönstren är mot en allmän yta. Frostningen är på ca 20 procent av fönsterrutorna [*ska rätteligen vara ca 80 procent, JO:s anm.*], vilket medger att intagna kan se himlen och översta delen av byggnadskroppen på andra sidan. De intagna har inte möjlighet att själva reglera fönstrens ljusinsläpp men kan påkalla personalens hjälp.

En dialog är inlett med Polismyndigheten om ändringar av rastgårdens tak. De möjligheter som diskuteras är att höja befintligt plasttak eller att avtäckta en del av det.

### **Sysselsättning och motion**

Häktet i Östersund har inte någon reguljär möjlighet att erbjuda häktade sysselsättning i den mening som avses i häkteslagen. Detta beror till viss del på att de intagna vistas i genomsnitt under en begränsad tid på häktet och att häktet har ett få antal häktade och därför inte kan garantera någon leverans. Vid enskilda tillfällen har häktet kunnat erbjuda intagna sysselsättning i form av paketering. Häktet har tagit kontakt med andra verksamhetsställen inom myndigheten som har produktionsdrift för att undersöka möjligheten att ta emot uppdrag om delleverans och härigenom kunna erbjuda intagna sysselsättning. I avvaktan på reguljär sysselsättning är de åtgärder som vidtas inriktade på att kunna erbjuda häktade meningsfulla aktiviteter. Personalen arbetar medvetet och kontinuerligt med att erbjuda olika möjligheter till aktiviteter som exempelvis enklare bakning, olika spel och pyssel. De intagna har också möjlighet att delta i yoga under ledning av en instruktör och att låna en motionscykel.

### **Ett nytt häkte**

Det nya häktet kommer att vara en del av den byggnad som planeras byggas för Kriminalvårdens verksamhet i Östersund. Projekteringen av de nya häkteslokalerna är i slutfasen. Just nu pågår arbetet med detaljritningar av planlösningen i häkteslokalerna utifrån ställda funktionskrav. Ett hyreskontrakt för de nya häkteslokalerna är nu tecknat mellan Kriminalvården och fastighetsägaren Kungsleden AB. Planerad byggstart för de nya häkteslokalerna är under 2018 och byggtiden beräknas till cirka ett år. Verksamheten i det nya häktet bör vara på plats som senast till hösten 2019.

### **Statistikuppgifter om inskrivna personer och genomsnittliga häktningstider**

Antalet personer som har varit häktade är enligt uppgifter från Östersunds tingsrätt 103 personer under 2016 och 45 personer från årets början fram till sista maj 2017. Den genomsnittliga häktningstiden är cirka sex veckor.

### **Kompletterande uppgifter**

I juni 2018 uppgav Kriminalvården att upphandlingen av en ny häkteslokal var avslutad och att entreprenaden beräknades börja i augusti 2018. Arbetet pågår sedan till årsskiftet 2019/20 med planerad driftsättning våren 2020, allt under förutsättning att inte något oförutsett inträffar.



## Bedömning

Med anledning av att Kriminalvården i sitt remissvar uppehåller sig vid nödvändigheten av att bedriva häktesverksamhet i Östersund, vill jag inledningsvis framhålla att JO aldrig har ifrågasatt att det skulle finnas ett sådant behov. Kriminalvården har bäst förutsättningar att göra denna bedömning. Det problematiska är att myndigheten – trots att det har funnits ett sådant behov under längre tid – har valt att inrätta vad som beskrivs som en provisorisk häktesverksamhet i Polismyndighetens arrest. Kännetecknande för en provisorisk verksamhet är att den är tillfällig. Häktet har dock bedrivits på detta sätt under tolv år, och gränsen har därmed sedan länge passerats för när verksamheten kan beskrivas som tillfällig. Det har en under längre tid varit fråga om en permanent häktesverksamhet som bedrivits i bristfälliga lokaler. Enligt min mening är det bekymmersamt att myndigheten har låtit detta fortgå under så pass lång tid.

Även om avsikten är att häktet Östersund i dess nuvarande form ska bedrivas som ett restriktionshäkte även i fortsättningen, drabbar flertalet av de kvarvarande bristerna alla intagna lika. I dessa delar saknas det således betydelse att det bara är häktade med restriktioner som placeras där. En placering i häktet innebär att den frihetsberövade placeras i samma korridor som frihetsberövade som tillhör andra kategorier av intagna. Redan i samband med inspektionen 2013 noterade JO att det ledde till att intagna i häktet stördes av omhändertagna berusade personer, som förde oväsen genom att exempelvis banka i väggarna. Detta är i och för sig inte ett ovanligt problem i polisarrest, där berusade och anhållna personer regelmässigt placeras i samma korridorer. Ett frihetsberövande i en arrestlokal är dock begränsat i tiden och pågår som mest i tre till fyra dygn. För den som sedermera blir häktad är problemet därmed som regel av en övergående natur, och störningarna upphör när den intagne kommer till ett häkte. Så är emellertid inte situationen för den intagne som placeras i häktet Östersund, där de störande inslagen kan pågå till och från under hela häktetiden. Situationen kan därmed med rätta upplevas av den intagne som att han eller hon under hela frihetsberövandet är placerad i en polisarrest. Detta är enligt min mening inte acceptabelt.

Häktet Östersund saknar fortfarande en ändamålsenlig motionslokal. En intagen som vill motionera är hänvisad till att göra det på en motionscykel som ställs in i bostadsrummet. Detta är naturligtvis en brist. Även om Kriminalvården inte behöver neka intagna möjligheten att ta emot besök kvarstår det faktum att det är olämpligt att besöken genomförs i ett rum inne på själva häktesavdelningen.

Fönstren i bostadsrummen har genomgått vissa justeringar och de tidigare helfrostade fönsterglasen har numera en mindre del klarglas. Enligt Kriminalvården medger det att intagna kan se himlen och översta delen av byggnadskroppen mitt emot genom fönstret. JO har tidigare uttalat sig i fråga om utformningen av fönstren i bostadsrummen i bl.a. häkten och noterade i detta sammanhang att fönstren enligt en rekommendation till de europeiska fängelsereglerna inte bör täckas med s.k. opalglas (se kommentaren till artikel 18 i dessa regler). Enligt JO bör det vidare betecknas som en rättighet för intagna att placeras i ett bostadsrum där fönstret gör det möjligt att vistas i det dagsljus som

är normalt för årstiden, och för den intagne att kunna betrakta omgivningarna (se JO 2016/17 s. 198, dnr 7173-2014). Jag har tagit del av bilder som Polismyndigheten har lämnat in i JO:s ärende dnr 871-2016, och jag kan konstatera att även efter att åtgärder har vidtagits uppfyller inte fönstren de grundläggande krav som enligt min mening rimligen bör kunna ställas.

Trots att vissa förändringar har gjorts kvarstår det faktum att de nuvarande lokalerna inte är lämpade att bedriva häktesverksamhet i. Det är en uppfattning som delas av Kriminalvården, och myndigheten har kommit relativt långt med den planerade byggnationen av ett nytt häkte i Östersund. Det nya häktet beräknas kunna tas i drift våren 2020. Mot denna bakgrund är den fråga som jag nu har att ta ställning till om det finns så pass tungt vägande skäl som kan motivera en fortsatt drift av häktesverksamheten i Polismyndighetens arrest till dess att ett nytt häkte är uppfört.

I sammanhanget vill jag framhålla att Kriminalvården tidigare även hade en provisorisk häktesverksamhet i Halmstad. I likhet med häktet Östersund var denna verksamhet inrättad i Polismyndighetens arrest. Häktet inspekterades den 14 och 15 februari 2017 (JO:s dnr 582-2017). Jag uttalade efter inspektionen att jag sammantaget var mycket tveksam till om Kriminalvården kan bedriva häktesverksamhet i enlighet med lagstiftarens intentioner i denna typ av lokaler. Av den anledningen uppmanade jag myndigheten att se över verksamheten och allvarligt överväga lämpligheten av att fortsättningsvis placera häktade i de aktuella lokalerna. Häktesverksamheten i Halmstad har därefter upphört.

Det som skiljer Östersund från Halmstad är det geografiska läget. Vidare har planerna på ett nytt häkte i Östersund kommit så pass långt att det är möjligt att se ett slut på häktesverksamheten i dess nuvarande form. För en intagen som placeras i de nuvarande lokalerna saknar det emellertid betydelse att andra intagna om två år kommer att placeras i mer ändamålsenliga lokaler. Det är således inte ett skäl som kan läggas till grund för att acceptera de nuvarande bristerna. Därmed återstår att beakta Östersunds geografiska läge. Enligt min mening är detta i sig inte ett tillräckligt tungt vägande skäl för att kunna motivera att häktade placeras i lokaler som uppvisar de omfattande brister som jag redogjort för ovan. Den enda rimliga lösningen är således att Kriminalvården – i likhet med hur situationen hanterats i Halmstad – slutar att använda de nuvarande lokalerna som häkte och återupptar häktesverksamheten i Östersund först när det finns ändamålsenliga lokaler.

Som nämnts tidigare ifrågasatte chefsJO Fura redan 2013 lämpligheten av att bedriva häktesverksamhet i de aktuella lokalerna. Jag är mycket kritisk till att Kriminalvården fortsätter att bedriva häktesverksamhet i lokaler som uppvisar i stort sett samma allvarliga brister som noterades för fem år sedan.

Mot bakgrund av de synpunkter som redovisats ovan finner jag slutligen skäl att översända en kopia av detta beslut till Justitiedepartementet för kännedom.

## Förtroenderådet i en kriminalvårdsanstalts möjligheter att sprida information

(Dnr 4660-2017)

**Beslutet i korthet:** Förtroenderådet i anstalten Skogome hade på en anslagstavla i de allmänna utrymmena på avdelningen anslagit ett informationsblad kallat Förtroenderådsbladet. I bladet fanns bl.a. uppgift om för- och efternamn på en person som tidigare hade varit ordförande i förtroenderådet på paviljongen. Informationsbladet innehöll vidare uppgift om ett förestående chefsbyte. Informationsbladet togs ned av anstaltspersonalen på grund av att det innehöll känsliga personuppgifter om en tidigare intagen och namnuppgifter om de chefer som berördes av chefsbytet. I sitt beslut finner chefsJO inte tillräcklig anledning att kritisera anstalten för att det i ärendet aktuella Förtroenderådsbladet togs ned. ChefsJO uttalar dock att det är uppenbart att förtroenderåden behöver kunna informera skriftligt om sitt arbete om de ska kunna bedriva en meningsfull verksamhet för de intagna. ChefsJO uttalar vidare att om skriftlig information som förtroenderåden anslår innehåller uppgifter som av anstalten bedöms som olämpliga är det viktigt att anstaltsledningen tydligt förklarar varför uppgifterna är olämpliga och ger förtroenderåden vägledning om hur informationen kan utformas i stället. För att anstaltsledningens åtgärder inte ska upplevas som godtyckliga och leda till misstankar om försök till censur är det enligt chefsJO:s mening lämpligt att utarbeta skriftliga riktlinjer och informera förtroenderåden om dessa. Kriminalvården bör överväga att utarbeta myndighetsgemensamma riktlinjer för hur information om förtroenderådets arbete får anslås och spridas.

### Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 10 juli 2017 klagade förtroenderådet på paviljong D genom ordförande AA bl.a. på hur anstalten hanterat förtroenderådets informationsspridning. Förtroenderådet anförde i huvudsak följande:

Under ett par månaders tid hade förtroenderådet på paviljong D satt upp ett informationsblad som kallas Förtroenderådsbladet på en anslagstavla avsedd för information mellan förtroenderådet och intagna på avdelningen. Informationsbladet innehöll en sammanfattning av information som lämnats till rådets styrelsemedlemmar vid olika möten, t.ex. fritidsmöten, kioskmöten och köksmöten. I informationsbladet redogjordes även för ärenden som rådet arbetade med och för uppdrag som hade genomförts. Den 4 juli 2017 fick förtroenderådets ordförande besked från en kriminalvårdare om att Förtroenderådsbladet inte längre fick sitta uppe. Enligt vårdaren hade beslutet om nedtagningen kommit via e-post från en kriminalvårdsinspektör. När ordföranden ville veta vem beslutsfattaren var och bad att få ta del av e-postmeddelandet i fråga svarade vårdaren att han inte orkade. Dagen därpå informerades ordföranden av en kriminalvårdsinspektör om att orsaken till att Förtroenderådsbladet togs ned var att det är arbetsgivarens ansvar att sprida information. Anstaltens förfa-

rande är inte förenligt med tryckfrihetsförordningen, och anstalten borde ha låtit förtroenderådet yttra sig inför beslutet.

Till sin anmälan bifogade förtroenderådet bl.a. ett exemplar av Förtroenderådsbladet utgåva 2:17. Där framgår bl.a. för- och efternamn på förtroenderådets tidigare ordförande. Vidare finns uppgifter om vem som ska bli ny kriminalvårdsinspektör för paviljong D och vilka arbetsuppgifter den tidigare kriminalvårdsinspektören ska övergå till.

### **Utredning**

JO begärde att Kriminalvården skulle yttra sig över det som förtroenderådet anfört. JO begärde också att Kriminalvården skulle redogöra för om myndigheten har någon policy för hur förtroenderåden ska sprida information om sitt arbete och hur frågan har lösts i andra anstalter.

#### **Kriminalvårdens remissvar**

I sitt remissvar anförde Kriminalvårdens huvudkontor, Rättsenheten, sektionen för verksjuridik, genom tf. sektionschefen, följande:

### **Utredning**

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från Kriminalvården, region Väst som i sin tur har inhämtat uppgifter från anstalten Skogome. Uppgifter om hur förtroenderåd informerar om sitt arbete har hämtats in från andra anstalter i region Väst och från regionerna Mitt och Öst. Av uppgifterna framgår i huvudsak följande.

#### **Det enskilda fallet**

Ett informationsblad av förtroenderådet var uppsatt på anslagstavlan på avdelningen. Den 4 juli 2017 tog en kriminalvårdare ned informationsbladet från anslagstavlan. Detta ifrågasattes av förtroenderådets ordförande när han informerades om åtgärden. Något formellt beslut om att ta ned informationsbladet från anslagstavlan har inte fattats av anstalten. Skälet för att informationsbladet togs ned var att det innehöll personuppgifter om en tidigare intagen, som bedömdes vara känsliga, och namnuppgift om ett kommande chefsbyte, som kunde misstolkas som information från anstaltsledningen, då anstalten ansvarar för information om förändringar i anstaltens verksamhet. Kriminalvårdsinspektören för avdelningen förklarade detta för förtroenderådets ordförande dagen efter att uppgifterna togs ned. Vid samma tillfälle berättade förtroenderådets ordförande om sitt samtal med kriminalvårdaren. Kriminalvårdsinspektören tog därför upp frågan med förtroenderådets ordförande anfört i anmälan.

På anstalten Skogome finns ingen skriftlig policy angående hur förtroenderåden får sprida information om sitt arbete. På samtliga avdelningar på anstalten finns en anslagstavla som är avsedd för mötesprotokoll från förtroenderåden.

#### **Hur förtroenderåd på andra anstalter informerar om sitt arbete**

Det finns ingen myndighetsgemensam policy för hur information från förtroenderåd får anslås. På de anstalter där förtroenderåd finns sprids information muntligen från förtroenderåden själva vid exempelvis avdelningsmöten. En stor del av förtroenderåden sprider även information skriftligen

genom protokoll eller minnesanteckningar som anslås på anslagstavlor eller sätts in i särskilda pärmar.

Ingen av de tillfrågade anstalterna har en lokal policy angående hur förtroenderåd ska informera om sitt arbete. På en anstalt finns en lokal överenskommelse om att anstaltsledningen och förtroenderådet gemensamt ska justera minnesanteckningar från deras gemensamma möten innan de kommuniceras ut. Majoriteten av de anstalter som för närvarande saknar förtroenderåd har uppgett att de inte har någon principiell invändning mot att ett förtroenderåd skulle få sprida information via anslagstavlor, under förutsättning att informationen är saklig och inte bidrar till ryktesspridning om enskilda medarbetare. Ingen av de tillfrågade anstalterna har upplevt att det uppkommit diskussioner kring hur förtroenderåden informerar om sitt arbete. Flera anstalter har uppgett att förtroenderådets informationsspridning fungerar väl.

### Rättslig reglering

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet. Med yttrandefrihet avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen garanterar innebär att en myndighet, varken formellt eller informellt, får ingripa mot någon för att han eller hon har använt sig av sin grundlagskyddade rätt att uttrycka sin uppfattning. Yttrandefriheten kan dock inskränkas under vissa särskilt angivna förutsättningar i enlighet med av riksdagen stiftad lag.

Enligt 4 kap. 5 § första stycket fängelselagen (2010:610) ska en intagen ges möjlighet att på lämpligt sätt sammanträda med andra intagna för överläggning i frågor som är av gemensamt intresse för de intagna (förtroenderåd). Enligt andra stycket ska ett förtroenderåd ges möjlighet att på lämpligt sätt överlägga med ledningen för anstalten.

Av 4 § fängelseförordningen (2010:2010) framgår att de intagna ska, för att ordningen eller säkerheten i anstalt ska kunna upprätthållas, följa de rutiner som gäller i anstalten och de anvisningar som personalen ger.

### Kriminalvårdens bedömning

Nedtagningen av informationsbladet från anslagstavlan har skett på grund av att det innehållit känsliga uppgifter om en tidigare intagen och uppgifter om ett kommande personalbyte på anstalten, vilka kunnat missuppfattas härröra från anstaltsledningen.

JO har tidigare uttalat (se bl.a. JO 2010/11 s. 622) att grundlagarnas skydd för yttrandefriheten inte hindrar att det allmännas företrädare, i lokaler där det allmänna svarar för verksamheten, reglerar i vad mån olika typer av budskap får spridas. Reglerna måste dock vara generella till sin karaktär och får inte diskriminera mellan olika enskilda framställningar på grund av deras innehåll. Regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet ska iakttas.

Kriminalvården anser att det inte framkommit annat än att de skäl som föranlett nedtagningen av informationsbladet har varit sakliga och åtgärden har varit motiverad utifrån omständigheterna i det aktuella fallet. Vare sig den aktuella anstalten eller någon annan anstalt har uppgett att informationsblad från förtroenderåd inte får sättas upp eller regelmässigt tas ned från anslagstavlor. De intagnas yttrandefrihet kan inte anses ha begränsats genom den aktuella åtgärden. Åtgärden är heller inte sådan att den behöver föregås av ett formellt beslut.

Avsaknaden av nationella och lokala regler om hur förtroenderåd ska informera om sitt arbete beror på att behov av reglering inte funnits och att det heller inte efterfrågats av förtroenderåden. Kriminalvårdens bild är att

förtroenderådets informationsspridning fungerar väl och frågan om vilken information som förtroenderåden får sprida har inte varit aktuell. Det är viktigt att förtroenderåden och anstaltsledningarna har ett välfungerande samarbete. Kriminalvården är därför angelägen om att anstaltsledningen, i en situation som den uppkomna, tydligt kommunicerar med förtroenderåden varför åtgärder vidtas.

### **Förtroenderådets kommentarer**

Förtroenderådet kommenterade remissvaret och anförde i huvudsak följande: Den tidigare förtroenderådsordföranden har tagit på sig en officiell roll och borde förstå att hans namn kommer att finnas kvar på protokoll och dylikt även efter att han lämnat avdelningen. Han har gett sitt medgivande till att stå med i informationsbladet. Folkbokföringsuppgifter som t.ex. namn är dessutom normalt offentliga. Informationen om det kommande personalbytet fick förtroenderådet del av under ett samverkansmöte med den tidigare kriminalvårdsinspektören. Om denna uppgift var hemlig borde den inte ha lämnats till förtroenderådet.

I en kompletterande skrift som kom in till JO den 10 juli 2018 anförde förtroenderådet i huvudsak följande: Förtroenderådets informationsblad skiljer sig utseendemässigt ifrån Kriminalvårdens handlingar, och bladet satt dessutom på förtroenderådets anslagstavla. Det var därför omöjligt att misstolka informationsbladet som information från anstaltsledningen. Den information som lämnas till förtroenderådet vid möten med anstaltens representanter får förutsättas vara avsedd att spridas till avdelningarna.

I ett beslut den 3 april 2019 anförde *chefsJO Elisabeth Rynning* följande:

### **Rättslig reglering**

Kriminalvården har i sitt remissvar redogjort för bestämmelser som har betydelse i ärendet.

För egen del finner jag skäl att redogöra för bestämmelsen om den s.k. kriminalvårdssekretessen i 35 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Enligt den bestämmelsens första stycke gäller sekretess inom kriminalvården för en uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

### **Bedömning**

#### **Generella frågor om förtroenderådets informationsspridning**

Som Kriminalvården anför har JO tidigare uttalat att grundlagarnas skydd för yttrandefriheten inte hindrar att det allmännas företrädare, i lokaler där det allmänna svarar för verksamheten, reglerar i vad mån olika typer av budskap får spridas (JO 2010/11 s. 622). Reglerna måste dock vara generella till sin karaktär och får inte diskriminera mellan olika enskilda framställningar på grund av deras innehåll. Regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet ska iakttas.

Enligt Kriminalvårdens yttrande har varken anstalten Skogome eller någon av de andra anstalter som tillfrågats gett uttryck för att informationsblad från

förtroenderåd inte får sättas upp eller att de regelmässigt tas ned från anslags-tavlor. Utifrån vad som framkommit i detta ärende förefaller det således inte förekomma några rutiner som innebär en generell begränsning av de intagnas möjligheter att sprida information om förtroenderådets arbete. Jag har således inte underlag för att dra slutsatsen att de intagnas yttrandefrihet generellt sett begränsas i detta avseende.

Av Kriminalvårdens yttrande framgår att det inte finns någon myndighets-gemensam policy för hur information från förtroenderåd får anslås. Ingen av de anstalter som tillfrågades under beredningen av yttrandet har någon lokal policy som rör hur förtroenderåden ska informera om sitt arbete. Det har enligt Kriminalvården inte funnits behov av någon nationell eller lokal reglering, och förtroenderåden har inte heller efterfrågat någon sådan.

#### **Förtroenderådsbladet på paviljong D**

Av utredningen framgår att den utgåva av Förtroenderådsbladet som ärendet rör innehöll uppgift om för- och efternamn på en person som tidigare hade varit ordförande i förtroenderådet på paviljong D. Informationsbladet innehöll vidare uppgift om ett förestående chefsbyte. Enligt Kriminalvårdens yttrande var skälet till att informationsbladet togs ned att det innehöll känsliga personuppgifter om en tidigare intagen och namnuppgifter om de chefer som berördes av chefsbytet. Enligt Kriminalvården fanns det risk för att informationen om chefsbytet kunde misstolkas som information från anstaltsledningen.

Som förtroenderådet anfört är folkbokföringsuppgifter såsom namn normalt offentliga. Av det sammanhang som namnuppgiften om den tidigare ordföranden förekom i framgick dock att han hade varit intagen i anstalten Skogome. En uppgift om att en viss person är intagen i anstalt är sådan att den typiskt sett omfattas av sekretess enligt 35 kap. 15 § OSL. Det rör sig alltså om en integritetskänslig uppgift. Jag har viss förståelse för att anstalten bedömde att det var olämpligt att uppgiften om den tidigare intagnes för- och efternamn var anslagen på en anslagstavla på avdelningen, under förutsättning att det inte stod klart för anstalten att den namngivne uttryckligen hade samtyckt till detta. Det är svårare att förstå varför anstalten motsatte sig att förtroenderådet informerade om ett kommande chefsbyte. Förtroenderådet måste rimligen ha fått denna information från någon kriminalvårdstjänsteman, och om uppgiften om det kommande chefsbytet var korrekt är det svårt att förstå det olämpliga i detta. Jag finner dock inte tillräcklig anledning att kritisera anstalten för att det förtroenderådsblad som är aktuellt i ärendet togs ned.

För att förtroenderåden ska kunna bedriva en meningsfull verksamhet för de intagna är det dock uppenbart att de behöver kunna informera skriftligt om sitt arbete. Det finns rimligen också ett behov av att kunna återrapportera till de intagna vad som tagits upp vid olika möten som förtroenderåden deltagit i. Om skriftlig information som förtroenderåden anslår innehåller uppgifter som av anstalten bedöms som olämpliga är det därför viktigt att anstaltsledningen tydligt förklarar varför uppgifterna är olämpliga och ger förtroenderåden vägledning om hur informationen kan utformas i stället. För att anstaltsledningens åtgärder inte ska upplevas som godtyckliga och leda till misstankar om försök

till censur är det enligt min mening lämpligt att utarbeta skriftliga riktlinjer och informera förtroenderåden om dessa. Jag anser att Kriminalvården bör överväga att utarbeta myndighetsgemensamma riktlinjer för hur information om förtroenderådets arbete får anslås och spridas.

#### **Kriminalvårdarens bemötande**

Den kriminalvårdare som informerade förtroenderådets ordförande om att informationsbladet skulle tas ned har, enligt Kriminalvården, tillbakavisat att han uttryckt sig på det sätt som ordföranden påstått. Uppgift står således mot uppgift. Jag finner det inte meningsfullt att vidta ytterligare utredningsåtgärder för att försöka få klarhet i saken.

En person som var dömd för brott i Norge och vars straffverkställighet skulle överflyttas från Norge till Sverige fick tillbringa 35 dagar i häkte i avvaktan på en utredning om särskilda villkor

(Dnr 5138-2017)

**Beslutet i korthet:** En person flyttades över från en öppen anstalt i Norge till ett häkte i Sverige i avvaktan på placering i anstalt här. När han anlände till Sverige återstod ett år och tre veckor av verkställigheten. Tio dagar efter ankomsten lämnade häktet in en begäran till riksmottagningen om att den intagne skulle utredas för fastställande av särskilda villkor. Han blev kvar i häkte i 35 dagar innan det blev en plats ledig i riksmottagningen. Efter närmare en månad i riksmottagningen beslutade Kriminalvården att det inte fanns skäl att besluta om särskilda villkor för honom. Han placerades kort därefter i en anstalt i säkerhetsklass 2, men placeringsbeslutet omprövades av Kriminalvården, bl.a. efter det att kontakt hade tagits med anstalten i Norge, och han placerades slutligen i en öppen anstalt.

I beslutet riktar chefsJO kritik mot Kriminalvården för den långa häktesplaceringen och för att varken häktet eller riksmottagningen initialt övervägde om det verkligen fanns ett behov av att utreda frågan om särskilda villkor. ChefsJO är även kritisk till den långsamma handläggningen vid riksmottagningen efter det att den intagne hade flyttats över dit och för att Sektionen för internationella och andra särskilda klientärenden (SCK) inte snabbare fattade beslut i frågan om särskilda villkor. ChefsJO anser även att det kan finnas skäl för SCK att ta ställning till om det finns ett behov av särskilda villkor i de ärenden om överflyttning av straffverkställighet där frågan kan bli aktuell. När det gäller placeringen i en anstalt i säkerhetsklass 2 menar chefsJO att det, mot bakgrund av vad som framkommit om dennes tidigare verkställighet, framstår som att placeringen medförde mer ingripande övervakning och kontroll än vad som var nödvändigt.

I beslutet behandlas även under vilka förutsättningar en intagen som avtjänat delar av ett fängelsestraff utomlands och därefter överförts till Sverige



för vidare verkställighet här, tillfälligt kan placeras i häkte i avvaktan på ett beslut om anstaltsplacering.

## Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 1 augusti 2017 förde AA fram klagomål mot Kriminalvården och anförde bl.a. följande:

I maj 2016 blev han dömd till fängelse i fyra år och två månader av en norsk domstol. Han verkställde till en början sitt straff i en sluten anstalt i Oslo. Den 28 november 2016 flyttades han till den öppna anstalten Bastøy. Under tiden i Bastøy hade han flera permissioner på egen hand, varav några med övernattning. Permissionerna genomfördes utan anmärkning. I januari 2017 beslutade Kriminalvården att han skulle verkställa resten av strafftiden i Sverige. Han överklagade beslutet men fick avslag. Den 16 maj 2017 överfördes han från Norge till häktet Göteborg, där han fick stanna i cirka tre veckor innan han flyttades över till häktet Karlstad. Från häktet Karlstad blev han flyttad till riksmottagningen i anstalten Kumla för att genomgå en utredning om särskilda villkor. Väl i Kumla tog det cirka tre veckor innan utredningen påbörjades. Han fick då träffa en psykolog som konstaterade att han tidigare hade varit i en öppen anstalt och hade mindre än ett år kvar att avtjäna av sitt straff. Psykologen avbröt av denna anledning omedelbart utredningen. Trots att han hade varit i en öppen anstalt och där skött sig exemplariskt blev han placerad i anstalten Skogome, som är en anstalt i säkerhetsklass 2. Det tog cirka nio veckor från det att han överlämnades till Sverige till dess att han placerades i Skogome, och en stor del av denna tid tillbringade han i häkte. Han vill med anledning av det inträffade ha ersättning för sveda och värk.

## Utredning

Inledningsvis inhämtades vissa handlingar. Därefter remitterades anmälan till Kriminalvården för yttrande.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom tf. chefen för sektionen för verksjuridik, i huvudsak följande:

### Utredning

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från region Väst samt från placeringssektionen och sektionen för internationella och andra särskilda klientärenden vid Kriminalvårdens huvudkontor. Av uppgifterna framgår i huvudsak följande.

AA dömdes den 26 maj 2016 av Bogarting lagmansrett i Norge [...] till fängelse fyra år och två månader. Verkställighet av straffet påbörjades den 4 augusti 2016 i Norge. Kriminalvården beslutade den 3 januari 2017 att verkställigheten skulle överflyttas från Norge till Sverige. AA ankom häktet Göteborg den 16 maj 2017. Enligt ett straffidsbeslut som utfärdades samma dag beräknades tidigaste dag för villkorlig frigivning till den 9 juni 2018 [...].

Den 26 maj 2017 gjorde häktet Göteborg en anmälan till riksmottagningen för utredning inför beslut om särskilda villkor. När anmälan gjordes översteg kvarstående verkställighet ett år. Det är klienthandläggarna som ansvarar för att göra anmälan, vilket hanteras skyndsamt. Det görs inte

några avväganden inför att eventuellt avstå från att anmäla klienter utan samtliga klienter som dömts till fängelse i lägst fyra år anmäls till riksmottagningen. Anmälan sker genom att klienthandläggaren skickar en standardiserad blankett via e-post till riksmottagningen. Information om och när klienten anmäls dokumenteras genom en daganteckning i Kriminalvårdens klientadministrativa system, KVR. Häktet Göteborg har för avsikt att se över sina rutiner kring förfarandet vid anmälan till riksmottagningen.

Mot bakgrund av den brottslighet AA var dömd för placerades han vid ankomst till häktet Göteborg på en avdelning avsedd för klienter misstänkta, alternativt dömda för [...]. På grund av att avdelningen skulle stängas över sommaren placerades samtliga klienter på andra häkten. Häktet Karlstad har en gemensamhetsavdelning för klienter misstänkta, alternativt dömda för [...] varför AA placerades där den 30 maj 2017 i väntan på en ledig plats på riksmottagningen.

AA ankom till anstalten Kumla och riksmottagningen den 19 juni 2017. Beslut om att inte meddela särskilda villkor för den återstående strafftiden fattades av sektionen för internationella och andra särskilda klientärenden den 11 juli 2017 [...]. Skälet var att det ansågs obehövt eftersom återstående strafftid understeg ett år.

Anstalten Kumla upprättade ett placeringsunderlag och initierade ett ärende om anstaltsplacering den 12 juli 2017 [...]. Av placeringsunderlaget framgick att anstalten Kumlas bedömning var att anstalt i säkerhetsklass 2 utgjorde tillräcklig grad av övervakning och kontroll. Av placeringsunderlaget framgick vidare att AA varit placerad i lågriskanstalt, genomfört permissioner och uppvisat god skötsamhet under verkställigheten i Norge. AA invände mot placeringsunderlaget och framförde önskemål om att verkställa med fotboja, alternativt att placeras i anstalt i säkerhetsklass 3.

Beslut om placering fattades vid placeringssektionen den 13 juli 2017 [...].

Mot bakgrund av vad som framkommit i ärendet, särskilt beaktat anstalten Kumlas bedömning, beslutades om placering i anstalten Skogome i säkerhetsklass 2. AA ankom till anstalten Skogome den 18 juli 2017.

AA inkom den 27 juli 2017, genom ombud, med en begäran om omprövning av beslutet. I begäran ifrågasattes varför AA behövde vara placerad i anstalt i säkerhetsklass 2. Ombudet anförde att AA avtjänat en stor del av sitt straff med mycket god skötsamhet, att han sedan november 2016 varit placerad i den öppna anstalten Bastøy samt att han beviljats tre permissioner med övernattnings. Vidare framfördes önskemål om att kontakt skulle tas med anstalten i Norge för att bekräfta uppgifterna. AA inkom den 31 juli 2017 med en egen begäran om omprövning varvid han önskade placering i anstalten Tillberga.

Med anledning av begäran om omprövning kontaktade handläggare vid placeringssektionen anstalten Bastøy via telefon den 31 juli 2017. Genom samtalet framkom att anstalten är en lågsäkerhetsanstalt där samtliga intagna är i permissionsgång eller aktivt arbetar för återanpassning i samhället. Anstalten bekräftade att AA uppvisat god skötsamhet samt att han genomfört tre permissioner med övernattnings utan anmärkning.

Omprövningsbeslut fattades den 1 augusti 2017 [...]. Efter en förnyad prövning, särskilt beaktat vad som framkommit gällande verkställigheten i Norge, gjorde placeringssektionen bedömningen att anstalt i säkerhetsklass 3 utgjorde tillräcklig grad av övervakning och kontroll. Det tidigare beslutet om placering ändrades på så sätt att AA istället skulle vara placerad i anstalten Tillberga i säkerhetsklass 3. Enligt beslutet kunde förflyttningen ske samma dag. AA ankom till anstalten Tillberga den 8 augusti 2017.

Under perioden den 2 september–29 november 2017 beviljades AA totalt sju permissioner varav fyra med övernattnings. Halva strafftiden var avtjänad den 30 oktober 2017. Beslut om utökad frigång fattades den 28 november 2017 och påbörjades den 29 november 2017 [...].

## Rättslig reglering

Av 1 kap. 7 § fängelselagen (2010:610), FäL, framgår att för en intagen som avtjänar fängelse i lägst fyra år ska det, om det inte är uppenbart obehövt, beslutas om de särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga när det gäller placering i anstalt, vistelse utanför anstalt enligt 10 kap. 1 och 2 §§, och särskilda utslussningsåtgärder enligt 11 kap. 1 §. Av andra stycket följer att om det finns särskilda skäl så ska villkor enligt första stycket också beslutas för en intagen som har dömts till fängelse i lägst två år.

Av allmänna råd till 1 kap. 7 § första stycket FäL, i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse (FARK Fängelse), följer att möjligheten att avstå från att besluta om särskilda villkor när det är uppenbart obehövt bör användas restriktivt. Beslut om särskilda villkor kan anses uppenbart obehövt t.ex. när den återstående verkställighetstiden understiger ett år. I beslutet om särskilda villkor anges normalt i vilka anstalter eller avdelningar den intagne får placeras och när omplacering till anstalt eller avdelning med lägre grad av övervakning och kontroll får beviljas, om och när permission får beviljas och om och när särskilda utslussningsåtgärder får beviljas.

Av 2 kap. 4 § FARK Fängelse framgår att en intagen som avtjänar fängelse i lägst fyra år och som vistas i häkte när domen blir verkställbar ska placeras i riksmottagning för utredning inför beslut om särskilda villkor, om det inte finns särskilda skäl mot det. Även i annat fall kan en intagen placeras i riksmottagning om det behövs inför beslut om särskilda villkor. Enligt allmänna råd till bestämmelsen kan det finnas särskilda skäl att inte placera en intagen i riksmottagning t.ex. när den återstående verkställighetstiden understiger ett år och det därför kan antas vara uppenbart obehövt att besluta om särskilda villkor.

Av Kriminalvårdens handbok (2012:2) om särskilda villkor för långtidsdömda och placering i riksmottagning (s. 9) framgår att en kategori intagna som kan ha en återstående verkställighetstid som understiger ett år är de som överförts från annat land för att fortsätta straffverkställigheten i Sverige. Dessa intagna placeras vanligen i svenskt häkte i avvaktan på placering i riksmottagning eller annan anstaltsavdelning och frågan om att avstå från att besluta om särskilda villkor bör därför aktualiseras av häktet eller den anstalt där den intagne initialt placeras. Om ett häkte, en anstalt eller placeringssektionen finner att omständigheterna i ett enskilt fall talar för att det kan vara uppenbart obehövt att besluta om särskilda villkor, ska kontakt tas med beslutsfattare vid sektionen för internationella och andra särskilda klientärenden. Beslutsfattaren ska då ta ställning till om utredningen inför beslut om särskilda villkor ska påbörjas eller om det redan på befintligt underlag kan konstateras att det är uppenbart obehövt att besluta om särskilda villkor.

Enligt Kriminalvårdens arbetsordning är lägsta nivå för att fatta beslut om särskilda villkor enligt 1 kap. 7 § FäL sektionen för internationella och andra särskilda klientärenden (huvudkontoret). Vidare följer att lägsta nivå för ställningstagande angående placering i riksmottagning enligt 2 kap. 4 § första stycket FARK Fängelse är verksamhetsstället (häktet eller anstalten).

Av 11 § lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. följer att den som ska förpassas till kriminalvårdsanstalt för att undergå påföljd får i anslutning härtill tillfälligt förvaras i allmänt häkte eller polisarrest i avvaktan på beslut om anstaltsplacering eller om det behövs med hänsyn till transportförhållandena.

Av allmänna råd till 2 kap. häkteslagen (2010:611), i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (2011:2) om häkte (FARK häkte), följer att en intagen som är häktad normalt bör placeras i det häkte som är beläget i eller nära den ort där rättsprocessen ska äga rum, om inte placering i annat häkte behövs av säkerhets- eller beläggningsskäl.

Av 2 kap. 1 § FäL framgår att en intagen inte får placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Vidare framgår att vid beslut om placering ska, i den utsträckning det är möjligt, hänsyn tas till den intagnes behov av sysselsättning, omvårdnad och en lämplig frigivningsplanering.

Av 10 § fängelseförordningen (2010:2010), FäF, framgår att vid bedömning enligt 2 kap. 1 § första stycket FäL ska särskilt beaktas risken för rymning, fritagning, fortsatt brottslighet, missbruk och annan misskötsamhet samt behovet av att undvika en olämplig sammansättning av intagna och i övrigt kunna bedriva en ändamålsenlig verksamhet i anstalt.

Av 2 kap. 1 § FARK Fängelse framgår att vid bedömningen av de risker som framgår av 10 § FäF ska särskilt beaktas bl.a. karaktären och omfattningen av den intagnes tidigare och aktuell brottslighet, utfallet av tidigare och pågående verkställighet samt strafftidens längd och återstående verkställighetstid.

Av 11 kap. 1 § första stycket 4 FäL framgår att en intagen för att minska risken för att han eller hon återfaller i brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället får beviljas tillstånd till vistelse utanför anstalt genom utökad frigång enligt 5 §.

Enligt 11 kap. 5 § FäL innebär utökad frigång att en intagen under kontrollerade former avtjänar fängelsestraffet i sin bostad. Utökad frigång får beviljas om

1. minst halva strafftiden, dock minst tre månader, har avtjänats,
2. det inte finns någon beaktansvärd risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt allvarligt missköta sig,
3. han eller hon har tillgång till bostad, och
4. han eller hon utför arbete, får behandling eller deltar i utbildning eller särskilt anordnad verksamhet.

### Kriminalvårdens bedömning

För en intagen som avtjänar fängelse i lägst fyra år ska, om det inte är uppenbart obehövligt, beslut fattas om de särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga när det gäller placering i anstalt, vistelse utanför anstalt och särskilda utslussningsåtgärder. Enligt förarbetena till 1 kap. 7 § FäL (prop. 2009/10:135 s. 73 f. och 122 f.) och Kriminalvårdens allmänna råd till bestämmelsen ska möjligheten att avstå från att besluta om särskilda villkor när det är uppenbart obehövligt användas restriktivt. Beslut om särskilda villkor kan anses uppenbart obehövligt t.ex. när en intagen inte är frihetsberövad i direkt anslutning till att verkställigheten inleds eller när den återstående verkställighetstiden understiger ett år. En kategori intagna som kan ha en återstående verkställighetstid som understiger ett år är de som överförts från annat land för att fortsätta straffverkställigheten i Sverige.

Vid tidpunkten då AA överfördes för verkställighet till Sverige översteg återstående verkställighetstid ett år. Någon föreskriven skyldighet för häktet Göteborg att pröva frågan om att avstå från att besluta om särskilda villkor har således inte förelegat vid tidpunkten. Häktet Göteborg gjorde anmälan till riksmottagningen inom en dryg vecka från att AA ankom till häktet. Häktet Göteborg har uppgett att de har för avsikt att se över sina rutiner kring förfarandet vid anmälan till riksmottagningen.

En intagen som är häktad ska placeras i det häkte som är beläget i, eller nära, den ort där rättsprocessen ska äga rum, om inte placering i annat häkte behövs av säkerhets- eller beläggningsskäl. Detsamma bör rimligtvis gälla intagna i häkte som är placerade där av andra skäl än häktning. AA hade ingen pågående process som förutsatte att han kvarblev på häktet Göteborg varför han förflyttades till annat lämpligt häkte då platser behövde frigöras

för att ta emot nyhäktade. Förfarandet är förenligt med gällande allmänna råd. Av utredningen framgår vidare att det inte funnits någon ledig plats på riksmottagningen förrän den 19 juni 2017 varvid AA förflyttades dit omedelbart. Den totala tiden AA var placerad i häkte uppgick således till strax under fem veckor.

Av utredningen i ärendet framgår inte att det skulle förekommit något egentligt fel i hanteringen av frågan om särskilda villkor. Det kan emellertid konstateras att en rad olyckliga sammanträffanden resulterat i att AA varit placerad i häkte under en längre tid. Kriminalvården överväger om de allmänna råden till 1 kap. 7 § FäL skulle kunna förtydligas på så sätt att verksamhetsställen ska samråda med sektionen för internationella och andra särskilda klientärenden när fråga uppkommer om en klient som överförs från annat land ska placeras på riksmottagningen, om det kan antas att verkställighetstiden kan komma att understiga ett år.

AA ankom till anstalten Kumla och riksmottagningen den 19 juni 2017. Efter tre veckor, den 11 juli 2017, fattades beslut om att inte meddela särskilda villkor för den återstående strafftiden. Det går inte att utesluta att förfarandet tagit längre tid på grund av semesterperiod och mellankommande storhelg. Så snart beslut om att inte meddela särskilda villkor fattats initierade anstalten Kumla ett ärende om anstaltsplacering. Mot bakgrund av vad som framkommit i ärendet fattades den 13 juli 2017 beslut om placering i anstalten Skogome i säkerhetsklass 2 varefter AA flyttades fem dagar senare. Placeringsärendet och förflyttningen synes ha hanterats skyndsamt.

AA inkom den 27 juli 2017 med en begäran om att Kriminalvården skulle kontakta anstalten i Norge. Efter att kompletterande uppgifter inhämtats från anstalten i Norge fattades omprövningsbeslut redan den 1 augusti 2017 med innebörden att en placering i anstalt i säkerhetsklass 3 utgjorde tillräcklig grad av övervakning och kontroll. AA flyttades till anstalten Tillberga den 8 augusti 2017. Hanteringen av omprövningsärendet och förflyttningen bedöms ha hanterats skyndsamt. AA beviljades flera permissioner, majoriteten med övernattning, under hösten 2017. Omkring fyra veckor efter att halva strafftiden var avtjänad beviljades AA även verkställighet utanför anstalt genom utökad frigång.

AA gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 19 juni 2019 anförde *chefsJO Elisabeth Rynning* följande:

## **Bedömning**

### **Rättslig reglering**

Kriminalvården har redogjort för den relevanta rättsliga regleringen. Jag vill tillägga att en ny lag om strafftid (strafftidslagen [2018:1251]) liksom två nya paragrafer i 2 kap. fängelselagen (2010:610), 2 kap. 4 a och 4 b §§, trädde i kraft den 1 april 2019.

### **Bakgrund**

Genom utredningen har sammanfattningsvis följande framkommit om ärendets handläggning.

Den 3 januari 2017 beslutade Kriminalvården att verkställigheten av AA:s straff skulle flyttas över från Norge till Sverige och den 16 maj 2017 anlände han till häktet Göteborg, från anstalten Bastøy i Norge. Enligt ett straffidsbeslut kunde AA frigges villkorligt tidigast den 9 juni 2018. Den 26 maj 2017

gjorde häktet en anmälan till riksmottagningen för att en utredning inför beslut om särskilda villkor skulle initieras. Den 30 maj 2017 flyttades AA till häktet Karlstad och den 19 juni 2017 ankom han till riksmottagningen i anstalten Kumla. Den 11 juli 2017 meddelade Sektionen för internationella och andra särskilda klientärenden (SCK) vid Kriminalvårdens huvudkontor ett beslut som innebar att man avstod från att besluta om särskilda villkor för AA:s återstående verkställighet. Den 12 juli 2017 initierades ett placeringsärende vid placeringssektionen, som den 13 juli 2017 fattade beslut om att AA skulle vara placerad i anstalten Skogome. AA begärde omprövning av placeringsbeslutet. Den 18 juli 2018 ankom AA till anstalten Skogome men flyttades den 8 augusti 2018 till anstalten Tillberga, efter det att Kriminalvården hade omprövat och ändrat sitt beslut i placeringsärendet.

AA tillbringade alltså 35 dagar i häkte innan han fördes över till riksmottagningen. Vid riksmottagningen blev han kvar i nästan en månad innan han blev placerad i anstalt.

#### **Tillfällig placering av AA i häkte**

Av 11 § lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. (StidL) följer att den som ska förpassas till kriminalvårdsanstalt för att avtjäna ett fängelsestraff i anslutning till det tillfälligt får förvaras i allmänt häkte eller polisarrest i avvaktan på beslut om anstaltsplacering eller om det behövs med hänsyn till transportförhållandena. En tillfällig förvaring i häkte har i praxis ansetts kunna ske med stöd av den nämnda bestämmelsen även när en intagen ska överföras från en anstalt till en annan. Från JO:s sida har tidigare uttalats att en sådan utvidgad tillämpning dock torde förutsätta att frågan om ändrad anstaltsplacering har aktualiserats och att förvaring i häkte sker i avvaktan på beslut i den frågan (se t.ex. JO 1988/89 s. 99). En sådan tillfällig förvaring bör dock, enligt ett uttalande i förarbetena till bestämmelsen, inte få pågå mer än någon eller några få dagar (se prop. 1974:20 s. 77). Från och med den 1 april 2019 har denna praxis kodifierats i och med införandet av 2 kap. 4 a och 4 b §§ fängelselagen. Genom de nyss nämnda bestämmelserna tydliggörs dessutom under hur lång tid en intagen tillfälligt får förvaras i häkte i samband med en omplacering, dvs. inte längre än nödvändigt och inte längre än sju dagar, om det inte finns särskilda skäl för en längre tid. Även om det finns särskilda skäl ska vistelsen i häkte inte få vara längre än trettio dagar.

Motsvarande reglering när det gäller placering i häkte i samband med att verkställigheten inleds (initialplaceringar) har införts i 10 § strafftidslagen (2018:1251). I förarbetena till den nya lagen har denna ökade flexibilitet, i fråga om möjligheten att ta in en dömd person i häkte i samband med att han eller hon ska överföras eller förpassas till kriminalvårdsanstalt för verkställighet, motiverats med att Kriminalvårdens uppgift att placera intagna generellt sett har blivit mer komplicerad och tidskrävande (prop. 2017/18:250 s. 74). När det gäller omplaceringsfallen anges att behovet av att placera en intagen i häkte i samband med en omplacering främst avser akuta omplaceringssituationer vid t.ex. ordningsstörningar eller risk för rymning eller fritagning (a. prop. s. 79).

I de fall där en dömd person som i likhet med AA har avtjänat delar av sitt straff utomlands och överförs till Sverige för vidare straffverkställighet, är det på många sätt fråga om både en omplacering och en initialplacering. Placeringen kan betraktas som en omplacering med hänsyn till att den dömde redan avtjänat delar av sitt straff i anstalt och som en initialplacering med tanke på att det inte är de svenska reglerna för verkställighet som har beaktats vid den ursprungliga placeringen i det andra landet. Det kan därför i detta senare skede i vissa fall finnas behov av att genomföra de utredningar (t.ex. risk- och behovsbedömningar eller en utredning inför ett beslut om särskilda villkor) som annars görs i samband med att en verkställighet inleds. I sammanhanget bör dock noteras att det i en sådan situation kan finnas viktig information att inhämta från det tidigare verkställighetslandet, vilken kan vara av betydelse både när det gäller bedömningen av om det finns skäl att vidta några utredningsåtgärder och i själva placeringsfrågan.

Enligt förarbetena till de nya bestämmelserna i fängelselagen, som jag redogjort för ovan, är en tillfällig placering i häkte av den som ska omplaceras främst aktuell i akuta omplaceringssituationer. Enligt min uppfattning finns det inte anledning att bedöma omplaceringar som skett med stöd av den tidigare gällande lagstiftningen på något annat sätt. Efter det att Kriminalomsorgen (den norska motsvarigheten till Kriminalvården) hade begärt att verkställigheten skulle flyttas över till Sverige bifölls begäran av Kriminalvården i januari 2017. AA överflyttades emellertid inte till Sverige förrän i mitten av maj samma år. Det var alltså inte en akut omplaceringssituation som föranledde behovet att placera AA i häkte. Som jag har nämnt ovan skiljer sig dock ett ärende som detta från de omplaceringar som görs mellan svenska anstalter på så vis att flera av de frågor som aktualiseras i ett initialplaceringsärende kan bli aktuella även här. Mot denna bakgrund anser jag att det fanns visst fog för Kriminalvården att med stöd av 11 § StidL placera AA i häkte i avvaktan på den nya anstaltsplaceringen. AA borde dock skyndsamt ha överförts till riksmottagningen i anstalten Kumla eller, om detta inte var möjligt, till någon annan anstalt. AA kom i stället att tillbringa 35 dagar i häkte innan han överfördes till riksmottagningen, vilket inte skulle ha varit acceptabelt ens om den nya strafftidslagen och de nya reglerna i fängelselagen hade börjat tillämpas vid den aktuella tidpunkten.

Kriminalvården har uppgett att anledningen till att AA blev kvar i häkte så pass länge var att det inte fanns någon plats ledig i riksmottagningen. Jag är medveten om bristen på lediga platser inom Kriminalvården och har därför öppnat ett initiativärende för att utreda vilka konsekvenser beläggningssituationen inom Kriminalvården får för de frihetsberövade (dnr O 19-2019). Platsbrist är inte ett godtagbart skäl för den långa häktesplaceringen av AA. Jag är sammantaget mycket kritisk till det inträffade.

#### **Hantering av frågan om särskilda villkor**

Enligt 1 kap. 7 § fängelselagen ska beslut om särskilda villkor meddelas för en intagen som avtjänar fängelse i lägst fyra år, om det inte är uppenbart obehövt. Av lagens förarbeten framgår att möjligheten att avstå från att besluta om

särskilda villkor ska användas restriktivt men att det i ett enskilt fall kan vara uppenbart att en intagen inte utgör någon sådan samhällsfara som motiverar särskilda villkor, trots att han eller hon avtjänar ett långvarigt fängelsestraff. Av de allmänna råden till den nämnda bestämmelsen, i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, framgår att ett beslut om särskilda villkor kan vara uppenbart obehövt t.ex. när den återstående verkställighetstiden understiger ett år. Enligt Kriminalvårdens handbok (2012:2) om särskilda villkor för långtidsdömda och placering i riksmottagning ska kontakt tas med beslutsfattare vid SCK om ett häkte, en anstalt eller en placeringssektion finner att omständigheterna i ett enskilt fall talar för att det kan vara uppenbart obehövt att besluta om särskilda villkor.

Genom utredningen har framkommit att det dröjde tio dagar från det att AA anlände till häktet Göteborg till dess att häktet tog kontakt med riksmottagningen med en begäran om att en utredning inför beslut om särskilda villkor skulle initieras. Det har även framkommit att häktet skickar en sådan begäran avseende alla klienter som dömts till fängelse i lägst fyra år och att man i de fall där den kvarvarande verkställighetstiden överstiger ett år inte gör någon bedömning av om det kan finnas skäl att avstå från en sådan begäran. Det framgår varken om riksmottagningen, när en begäran om utredning inkommer dit, gör någon bedömning av om utredningen är nödvändig eller inte, eller vilka överväganden, om några, som gjordes i AA:s fall. Av Kriminalvårdens yttrande framgår inte heller om SCK överväger frågan i samband med att man fattar beslut om överflyttning av verkställighet.

När AA ankom till häktet Göteborg hade han drygt ett år och tre veckor kvar att avtjäna av sitt straff och när en begäran om utredning avseende särskilda villkor sedermera lämnades in till riksmottagningen återstod endast ett år och två veckor. Kriminalvården har gjort bedömningen att det inte förekommit något egentligt fel vid hanteringen av frågan om särskilda villkor eftersom AA:s kvarvarande verkställighetstid översteg ett år och det i ett sådant läge inte finns någon skyldighet att överväga om det kan anses uppenbart obehövt att besluta om särskilda villkor.

Frågan om det kan anses uppenbart att en intagen inte utgör någon sådan samhällsfara som motiverar särskilda villkor är emellertid inte enbart beroende av den återstående straffverkställighetstiden. I det aktuella fallet översteg denna tid dessutom ett år med endast några veckor. Även det faktum att AA innan han flyttades över till Sverige hade avtjänat sitt straff i en öppen anstalt och där beviljats flera permissioner som han hade genomfört utan anmärkning, talade för att det inte fanns skäl att meddela ett beslut om särskilda villkor. Enligt min bedömning borde dessa faktorer ha föranlett häktet Göteborg att, i enlighet med vad som föreskrivs i Kriminalvårdens handbok, ta kontakt med en beslutsfattare vid SCK för ställningstagande i frågan. Motsvarande åtgärd borde även ha vidtagits av riksmottagningen när häktets begäran inkom dit. Eftersom SCK fattar beslut i fråga om både överflyttning av straffverkställighet och särskilda villkor bör vidare SCK i vissa fall redan i samband med att överflyttningsärendet avgörs kunna göra en bedömning av om det finns skäl att utreda särskilda villkor. I AA:s fall återstod visserligen drygt ett år och fem månader av strafftiden när SCK den 3 januari 2017 fattade beslut om överflyttning av hans straff-



verkställighet till Sverige. Som jag redan konstaterat är dock bedömningen av om det finns skäl att meddela särskilda villkor inte enbart beroende av den resterande verkställighetstidens längd.

Från det att AA ankom till riksmottagningen den 19 juni 2017 dröjde det ända till den 11 juli 2017 innan SCK tog ställning i frågan om särskilda villkor. Kriminalvården har uppgett att det inte går att utesluta att förfarandet tog längre tid med anledning av semestertider och en mellankommande storhelg. Enligt min uppfattning borde AA:s ärende oavsett detta ha behandlats med större skyndsamhet än vad som skedde. Vid ankomsten till riksmottagningen hade AA tillbringat 35 dagar i häkte i väntan på en plats där. Detta i kombination med vad som redan då var känt om AA:s tidigare verkställighet och hur lång tid av verkställigheten som kvarstod när AA anlände dit, borde ha lett till en skyndsamt hantering av ärendet både från riksmottagningen och från SCK:s sida.

Sammanfattningsvis är jag kritisk till att varken häktet Göteborg eller riksmottagningen initialt ifrågasatte om det fanns ett behov av att utreda särskilda villkor för AA:s del, för att om möjligt påskynda placeringsärendet och minimera tiden i häkte. Jag är även kritisk till att häktet Göteborg tog hela tio dagar på sig innan någon handläggningsåtgärd över huvud taget vidtogs i AA:s ärende och att det dröjde nästan en månad från det att AA anlände till riksmottagningen till dess att ett beslut i frågan om särskilda villkor meddelades.

Som jag har nämnt ovan anser jag även att det kan finnas skäl för SCK att ta ställning till om det finns ett behov av särskilda villkor i de ärenden om överflyttning av straffverkställighet där frågan kan bli aktuell.

### **Handläggningen av placeringsärendet**

Som Kriminalvården konstaterat i sitt yttrande handlades placeringsärendet, i tiden efter beslutet att inte meddela särskilda villkor, med skyndsamhet. Redan två dagar efter beslutet, den 13 juli 2017, fattades ett beslut om att AA skulle placeras i anstalten Skogome, som är en anstalt i säkerhetsklass 2. AA hade å sin sida begärt att få bli placerad i en anstalt i säkerhetsklass 3 och hänvisat till att han i Norge varit placerad i en lågsäkerhetsanstalt och där genomfört permissioner utan anmärkning. Efter det att AA hade begärt omprövning av placeringsbeslutet fattade Kriminalvården den 1 augusti 2017 beslut om att han i stället skulle vara placerad i anstalten Tillberga, en anstalt i säkerhetsklass 3. Av skälen för beslutet framgår att Kriminalvården inför detta beslut hade inhämtat uppgifter om AA:s verkställighet i Norge.

Av 2 kap. 1 § fängeslagen framgår att en intagen inte får placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. I ett beslut om placering eller omplacering måste Kriminalvården göra en helhetsbedömning och vid denna särskilt beakta risken för rymning, fritagning, fortsatt brottslighet, missbruk och annan misskötsamhet samt behovet av att undvika en olämplig sammansättning av intagna (10 § fängesförordningen [2010:2010]). Information av betydelse för placeringsfrågan kan givetvis finnas att inhämta från en tidigare anstalt där den dömde varit intagen. I AA:s fall

tog Kriminalvården inte kontakt med anstalten i Norge förrän inför beslutet om omprövning. Även om jag inte anser mig ha tillräckligt stöd för slutsatsen att det saknades ett fullgott underlag för beslutet att placera AA i en anstalt i säkerhetsklass 2 framstår det, mot bakgrund av vad som framkommit om AA:s tidigare verkställighet, som att placeringen medförde mer ingripande övervakning och kontroll än vad som var nödvändigt. Jag vill i detta sammanhang understryka vikten av att Kriminalvården även i de fall där den intagne verkställt delar av sitt straff utomlands, inhämtar den information från den tidigare anstalten som kan ha betydelse i placeringsärendet.

#### Avslutande synpunkter

En vistelse i häkte skiljer sig på flera sätt från en vistelse i kriminalvårdsanstalt, bl.a. när det gäller lokaler, säkerhetsrutiner och den dömdes möjlighet till kontakt med omvärlden. Tiden i häkte upplevs av de flesta intagna som särskilt påfrestande. Det är därför mycket angeläget att häktesvistelsen inte pågår längre än vad som är nödvändigt och att den som döms så snart det är möjligt placeras i anstalt.

Det här ärendet belyser några av de svårigheter som kan aktualiseras i samband med att verkställigheten av ett fängelsestraff ska överföras från ett annat land till svensk kriminalvård och som kan leda till oönskade resultat i form av t.ex. oskäligt långa häktesplaceringar. Kriminalvården har inte utformat några särskilda föreskrifter eller allmänna råd om överflyttning av verkställighet från utlandet. Kriminalvården tillhandahåller inte heller någon handbok för hur dessa ärenden bör hanteras. Med bakgrund av de synpunkter på ärendets handläggning som jag har framfört anser jag att Kriminalvården bör se över de rutiner som finns i den här typen av ärenden samt överväga behovet av föreskrifter och tydligare riktlinjer, för att undvika att något liknande inträffar igen.

Det som AA har anfört i övrigt ger inte anledning till något uttalande från min sida.

JO prövar inte frågor om skadestånd.

### Handläggningen i en kriminalvårdsanstalt av ett ärende om varning enligt fängelselagen

(Dnr 6230-2017)

**Beslutet i korthet:** Beslutet berör frågor med anknytning till förutsättningarna för en rättssäker process i ett ärende om varning enligt fängelselagen. ChefsJO uttalar sig om den redogörelse som normalt upprättas med anledning av misstänkt misskötsamhet, den därefter följande utredningen och beslutet i ett sådant ärende.

ChefsJO är kritisk till att uppgifterna i redogörelsen över misstänkt misskötsamhet inte innehåller en saklig och utförlig beskrivning av händelsen samt vilka som närvarade. ChefsJO betonar vikten av att en noggrann redogörelse skrivs i nära anslutning till händelsen.

När det gäller den fortsatta utredningen är chefsJO kritisk till att Kriminalvården – mot bakgrund av brister i utredningen – inte tog del av en övervakningsfilm över den misstänkta misskötsamheten enligt den intagnes begäran. ChefsJO anser att Kriminalvården bör inta en generös inställning till att spara en sådan inspelning om den intagne begär det. Inspelningen kan vara ett viktigt bevismedel i situationer där motstridiga uppgifter har lämnats och där ord står mot ord. Frågan blir särskilt angelägen vid allvarliga anklagelser om våld och hot, där en varning kan få betydelse vid bedömningen av om villkorlig frigivning ska skjutas upp. Kriminalvården borde även ha upplyst den intagne om att inspelningen inte skulle tillföras utredningen och att den skulle komma att spelas över automatiskt. Vidare borde Kriminalvården ha informerat om möjligheterna att begära ut inspelningen enligt reglerna om utlämnande av allmänna handlingar, även om myndigheten bedömde att ett utlämnande inte kunde ske. Anledningen till det är att beslut i en sådan fråga kan överklagas.

När det gäller det skriftliga beslutet om varning är chefsJO kritisk till att det inte innehåller en klargörande motivering när det gäller vilket faktiskt handlande som varningen avser.

## Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 19 september 2017 och därefter följande skrifter framförde AA klagomål mot anstalten Saltvik. Han anförde i huvudsak följande:

Den 28 maj 2017 inträffade en incident mellan honom och en medintagen. En kriminalvårdare som närvarade vid händelsen – och som tidigare betett sig illa mot honom – upprättade felaktigt en redogörelse för misstänkt misskötsamhet rörande honom. När han förhördes om händelsen den 30 maj 2017 begärde han att anstalten skulle ta fram en inspelning av händelsen från en övervakningskamera. Han upprepade sin begäran vid ett kompletterande förhör cirka en vecka senare. Anstalten tog dock inte del av inspelningen och tilldelade honom den 8 juni 2017 en varning enligt fängelselagen för hot och våld mot medintagen. Sedan Kriminalvården avslagit hans begäran om omprövning av varningen överklagade han beslutet till förvaltningsrätten. I överklagandeskriften – som gavs in till anstalten – begärde han att övervakningsfilmen skulle granskas och användas som bevis vid domstolens prövning. Kriminalvården sparade dock inte inspelningen, som automatiskt spelades över. Kriminalvården informerade honom inte heller om att inspelningen skulle spelas över och meddelade inte något skriftligt beslut med anledning av hans begäran. Dessutom borde anstalten ha hållit förhören med honom med hjälp av tolk, eftersom han inte behärskar det svenska språket i sådan utsträckning att han kan ta till vara sin rätt i ett ärende av det aktuella slaget. Sammanfattningsvis har han inte fått en rättvis ”rättegång”.

Till anmälan bifogades bl.a. en kopia av ett yttrande från Kriminalvården till förvaltningsrätten i det överklagade beslutet om varning.

## Utredning m.m.

JO begärde att Kriminalvården skulle yttra sig över AA:s klagomål i de delar som redovisats ovan. Efter remiss har Kriminalvården, huvudkontoret, genom tf. chefen för sektionen för verksjuridik, anfört i huvudsak följande:

### Utredning

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från region Nord och från anstalten Saltvik genom kriminalvårdsinspektören BB. Av uppgifterna framgår i huvudsak följande.

#### *Beslut om varning*

Den 28 maj 2017 inträffade en incident mellan AA och en medintagen på avdelningen. Två personal var fysiskt närvarande på avdelningen under incidenten och iakttog då hur AA hotade en medintagen. Med anledning av händelsen upprättade personalen en rapport, varefter förhör hölls med AA den 30 maj 2017. Vid förhöret nekade AA till att han skulle ha "pratad skit" om eller hotat den medintagne. Samma dag fick AA ta del av rapporten och förhöret och invände då i ärendet. Vidare framförde han önskemål om att förhöras på nytt med tillgång till serbisk tolk.

Den 7 juni 2017 hölls ett nytt förhör med AA med hjälp av en serbisk telefontolk. När förhöret började påtalade AA att tolken bröt på kroatiska och att han därför ville avbryta tolkningen eftersom han inte förstod allt vad tolken översatte. AA tillfrågades då om en annan tolk skulle anlitas varvid AA avböjde och godkände att förhöret fortsatte utan tolk. Under förhöret uttryckte AA önskan om att "Kriminalvården tar fram ljud och bild som bevisning". Kompletterande uppgifter tillfördes förhöret av rapporterande personal med förtydligande av vad som avsetts med "pratad skit". Den 8 juni 2017 godkände och undertecknade AA förhöret med kompletteringen.

Den 8 juni 2017 beslutade anstalten Saltvik att tilldela AA en varning enligt 12 kap. 1 § fängelselagen (2010:610) för våld eller hot mot medintagen, bilaga 1 [*bilagan här utelämnad, JO:s anm.*]. Mot bakgrund av vad som framkommit i utredningen och personalens iakttagelser ansåg anstalten Saltvik misskötsamheten vara styrkt och bedömde inte att det var nödvändigt att kontrollera och lägga inspelningar till grund för beslutet.

Den 24 juni 2017 inkom AA med en begäran om omprövning av beslutet om varning. I begäran om omprövning har AA bland annat angett att han "vill att video och ljud inspelningar ska granskas och användas som bevis i mitt överklagande". Den 28 juni 2017 beslutade Kriminalvården att inte ändra anstaltens beslut, bilaga 2 [*bilagan här utelämnad, JO:s anm.*]. Av beslutet framgår bland annat att det i ärendet framkommit tillräckliga uppgifter och att det därför saknades anledning att granska eventuella video- och ljudinspelningar. Den 5 juli 2017 inkom AA med en överklagan som vidarebefordrades till förvaltningsrätten i Härnösand. Förvaltningsrätten har ännu inte avgjort ärendet.

#### *Inspelningen*

Inspelningen från händelsen den 28 maj 2017 har gallrats genom att den automatiskt och successivt spelats över i närtid. En automatisk överspelning sker på så vis att sekvenser spelas över bit för bit med start efter 4 dagar och pågår sedan i upp till 15 dagar. För att en inspelning ska sparas krävs ett aktivt handlande och ett särskilt beslut. Något beslut om att inspelningar ska gallras fattas inte då detta sker automatiskt och i enlighet med regelverket.

Mot bakgrund av att två personal varit fysiskt närvarande vid den aktuella händelsen och utifrån egna iakttagelser kunnat redogöra för händelseförloppet fanns det inte någon anledning att spara inspelningen. Inspelningen har aldrig utgjort utredningsmaterial. Anstalten Saltvik bevarar endast inspelningar om en incident ligger till grund för en polisanmälan och den kan antas ha betydelse för utredningen eller om det sker en incident som föranleder utredning och det inte finns någon annan tillgänglig bevisning, så som vittnesmål. AA har inte vid något tillfälle begärt ut inspelningen.

#### *Behov av tolk*

AA har befunnit sig i Sverige under många år och enligt personalen har han inte några svårigheter att förstå eller kommunicera på svenska. AA deltar bland annat i programverksamhet utan att tolk behövs. Anstalten Saltvik har vid vissa tillfällen använt sig av tolk då AA invänt att han inte har förstått.

Det inledande förhöret med AA den 30 maj 2017 genomfördes utan tolk då personalen bedömt att det inte fanns något behov. AA framförde inte något önskemål om tolk vid denna tidpunkt. I samband med att AA samma dag tog del av rapporten och förhöret invände han i ärendet och framförde önskemål om att förhöras på nytt med tillgång till serbisk tolk. Den 7 juni 2017 hölls ett nytt förhör med AA med hjälp av en serbisk telefontolk. När förhöret påbörjades påtalade AA att tolken bröt på kroatiska och han ville därför avbryta tolkningen eftersom han inte förstod allt vad tolken översatte. AA tillfrågades då om en annan tolk skulle anlitas varvid AA avböjde och godkände att förhöret fortsatte utan tolk.

#### *Bemötande från kriminalvårdspersonal*

Det är av stor vikt att kriminalvårdspersonal bemöter intagna på ett professionellt och respektfullt sätt. Anstalten Saltvik tillbakavisar att berörd kriminalvårdare bemött AA på ett olämpligt sätt. Vidare kan tilläggas att personalen på avdelningen inte träffar de intagna ensamma utan det är alltid två personal på plats.

### **Rättslig reglering**

Av 12 kap. 1 § fängelselagen (2010:610) framgår att en intagen som bryter mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten får tilldelas en varning. Av 3 och 4 §§ samma kapitel följer att frågor om varning enligt 1 § eller uppskjutande av villkorlig frigivning enligt 26 kap. 6 och 7 §§ brottsbalken ska avgöras skyndsamt samt att det ska hållas förhör med den intagne innan ett beslut om varning meddelas.

Av 8 § förvaltningslagen (1986:223) följer att 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 32 § andra stycket kameraövervakningslagen (2013:460) följer att bild- och ljudmaterial från kameraövervakning av en plats dit allmänheten inte har tillträde inte får bevaras under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med övervakningen.

Av 7 § lagen (2001:617) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården följer att personuppgifter som behandlas enligt denna lag ska gallras så snart de inte behövs för de ändamål de insamlats för, dock senast tio år efter det att den senaste påföljden eller åtgärden avseende den registrerade helt har verkställts eller upphört.

Av 8 § Kriminalvårdens föreskrifter (KVFS 2012:5) om behandling av personuppgifter inom Kriminalvården framgår följande. Bild- eller

ljudmaterial från allmän kameraövervakning får bevaras under en tid av högst en månad.

Första stycket gäller inte om materialet har betydelse för

1. incidentutredning inom Kriminalvården enligt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS [SÄK] 2010:1) om rapportering, utredning och vidtagande av åtgärder i samband med incidenter,
2. utredning av brottslig verksamhet,
3. utredning i ärende om personalansvar, eller
4. utbildningen inom Kriminalvården.

Material som enligt andra stycket får bevaras ska snarast lämnas över till den myndighet eller den enhet inom Kriminalvården som ansvarar för utredningen eller utbildningen.

Material som används i utbildningssyfte ska avidentifieras.

## Kriminalvårdens bedömning

### *Beslut om varning*

Utredningen som legat till grund för beslutet om varning har bestått i iakttagelser av och vittnesmål från två kriminalvårdare som befunnit sig på avdelningen när den berörda händelsen ägde rum. Mot bakgrund av detta har Kriminalvården funnit misskötsamheten styrkt och därmed inte bedömt det som nödvändigt att kontrollera eventuell bildinspelning och att lägga någon sådan till grund för beslutet om varning. Hanteringen av misskötsamhetsärendet har skett skyndsamt. Anstalten Saltvik har hållit inledande förhör med AA mindre än två dagar efter händelsen. När AA invänt mot rapporten har nytt förhör hållits samt kompletterande uppgifter inhämtats från personalen. Kriminalvården kan konstatera att beslutet om varning är överklagat och nu föremål för prövning vid förvaltningsrätten i Härnösand som ännu inte avgjort ärendet.

### *Inspelningen*

Enligt 32 § kameraövervakningslagen får inte bild- och ljudmaterial från kameraövervakning av en plats dit allmänheten inte har tillträde bevaras under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med övervakningen. Av 7 § lagen om behandling av personuppgifter inom kriminalvården följer att personuppgifter som behandlas enligt lagen ska gallras så snart de inte behövs för de ändamål de samlats in för. Av 8 § första stycket Kriminalvårdens föreskrifter om behandling av personuppgifter inom Kriminalvården följer att bild- eller ljudmaterial från allmän kameraövervakning endast får bevaras under en tid av högst en månad om inte något av undantagen i andra stycket är tillämpligt. Undantag kan vara om det sker en incidentutredning eller om det handlar om utredning av brottslig verksamhet. Något särskilt beslut om att bild- eller ljudmaterial från allmän kameraövervakning [*ska gallras, JO:s anm.*] fattas inte.

Syftet med kameraövervakning av utrymmen där intagna vistas är att upprätthålla ordning och säkerhet i lokalerna för såväl intagna som anställda. Bild- och ljudmaterial ska som huvudregel inte bevaras längre tid än nödvändigt med hänsyn till ändamålen med övervakningen. Normalt torde ändamålet med kameraövervakningen vara fullgjort i nära anslutning till inspelningstillfället och ska därmed inte bevaras om det inte finns skäl som medger undantag. I förevarande ärende har det inte inletts någon incidentutredning med anledning av händelsen. Inte heller har det varit aktuellt med en utredning av brottslig verksamhet och en polisanmälan. Enligt Kriminalvårdens bedömning har det således inte förelegat någon rätt för Kriminalvården att enligt Kriminalvårdens föreskrifter om behandling av personuppgifter inom Kriminalvården bevara inspelningen.

Anstalten Saltvik har inte uppfattat AA:s uttalande den 7 juni 2017 som en begäran om att få ut inspelningen. Inspelningen av händelsen har inte använts som underlag vid prövningen av misskötsamhetsärendet eftersom det inte bedömdes nödvändigt för att styrka misskötsamheten. Den 24 juni 2017 då AA i sitt överklagande angav att han ”vill att video och ljud inspelningar ska granskas och användas som bevis i mitt överklagande” var inspelningen redan gallrad i enlighet med gällande regelverk. Oaktat om detta skulle ha tolkats som en begäran om att få ut inspelningen hade det inte funnits någon inspelning att lämna ut varför det inte heller hade funnits något beslut att överklaga.

*Behov av tolk och bemötande från personal*

Anstalten Saltvik har mot bakgrund av personalens kännedom om AA inte bedömt det vara nödvändigt att anlita tolk vid första förhöret. AA framförde inte heller några önskemål om tolk vid tidpunkten. När han sedan begärde tolk anlätades en serbisk tolk. När AA under förhöret angav att han inte uppfattade allt vad tolken sa på grund av brytning stoppades förhöret och AA tillfrågades om en ny tolk skulle kontaktas. AA avstod då från att ny tolk skulle anlitas varvid förhöret återupptogs. Kriminalvården anser inte att något fel har begåtts.

Det är viktigt att intagna bemöts med respekt och förståelse från kriminalvårdspersonal. Av vad som framkommit i utredningen finns det enligt Kriminalvården inget som talar för att personalen på AA:s avdelning inte skulle ha bemött de intagna med respekt.

AA kommenterade remissvaret och anförde bl.a. följande:

I samband med det kompletterande förhöret med honom kompletterade kriminalvårdaren sin redogörelse om misstänkt misskötsamhet. Eftersom såväl redogörelsen som kompletteringen är otydliga – och inte ger tillräckligt stöd för anklagelserna mot honom – borde anstalten ha tagit del av övervakningsfilmen. Till yttrandet över remissvaret bifogades bl.a. en skrift från en medintagen som ska ha bevitnat den aktuella händelsen. I skriften från den intagne – som inkomststämpels av anstalten den 24 juni 2017 – anges i huvudsak att AA inte borde ha tilldelats en varning eftersom han agerade i självförsvar, vilket framgår av övervakningsfilmen.

Vid en inspektion av anstalten Saltvik som JO:s Opcat-enhet genomförde den 14 augusti 2018 gav AA in en skrift rörande den inspelning som är aktuell i ärendet. Han framförde även klagomål rörande förhållandena för intagna placerade på anstaltens skyddsavdelning.

JO begärde in och granskade handlingar i det aktuella misskötsamhetsärendet. JO har även haft tillgång till Förvaltningsrätten i Härnösands dom den 4 april 2018 (mål nr 2640-17 E) angående den överklagade varningen enligt fängelselagen. Av domen framgår att förvaltningsrätten avsåg AA:s överklagande. Vidare har JO haft tillgång till Kammarrätten i Jönköpings dom den 8 oktober 2018 (mål nr 1250-18) angående rätt att ta del av allmän handling. Av domen framgår att AA överklagade ett beslut från Kriminalvården enligt vilket AA:s begäran om att få del av övervakningsfilmen avsåg eftersom den inte fanns bevarad hos myndigheten. Även kammarrätten avsåg AA:s överklagande.

I ett beslut den 31 maj 2019 anförde *chefsJO Elisabeth Rynning* följande:

## **Bedömning**

### **Frågorna hos JO**

I ärendet aktualiseras främst frågor med anknytning till förutsättningarna för en rättssäker process i ett ärende om varning enligt fängelselagen. Nedan uttalar jag mig om den redogörelse som normalt upprättas med anledning av misstänkt misskötsamhet, den därefter följande utredningen och beslutet i ett sådant ärende.

### **Rättslig reglering**

Kriminalvården har redogjort för bestämmelser som har betydelse i ärendet. Det bör nämnas att förvaltningslagens bestämmelse om tolk numera finns i 13 § förvaltningslagen (2017:900). Enligt den nu gällande bestämmelsens första stycke ska en myndighet använda tolk och se till att översätta handlingar om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska. I anslutning till rubrikerna nedan redogörs för ytterligare bestämmelser som har betydelse i ärendet. Om inte annat anges avses i den följande framställningen förvaltningslagen (2017:900). Inledningsvis vill jag dock särskilt nämna att det av 1 kap. 9 § regeringsformen framgår att förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Dessa principer – som numera även kommer till uttryck i 5 § andra stycket förvaltningslagen – är centrala i ett ärende om varning och bör genomsyra hela processen i ett sådant ärende.

### **Redogörelsen om misstänkt misskötsamhet**

Redogörelsen om misstänkt misskötsamhet är en del av utredningen i misskötsamhetsärendet och är ofta av central betydelse för den fortsatta utredningen. Utifrån regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet är det viktigt att noggrannhet iakttas vid upprättandet av redogörelsen.

Enligt Kriminalvårdens handbok på området (Kriminalvårdens handbok om varning och uppskjuten villkorlig frigivning [2015:1]) ska en redogörelse om misstänkt misskötsamhet skrivas i nära anslutning till den aktuella händelsen. Syftet med detta är att den som lämnar sin beskrivning ska ha så goda förutsättningar som möjligt att minnas hela händelseförloppet och viktiga detaljer. Enligt handboken bör det av redogörelsen framgå tidpunkt och plats för händelsen, en utförlig beskrivning av händelsen eller händelseförloppet, vem eller vilka som var närvarande, eventuella iakttagelser av den eller de inblandade samt vidtagna åtgärder med anledning av händelsen. Med en utförlig beskrivning av händelsen avses enligt handboken en saklig beskrivning av händelseförloppet, steg för steg. Allt som kan tänkas ha samband med händelsen bör dokumenteras noggrant, inklusive yttranden eller uttalanden som underlättar beskrivningen. Vilka som varit närvarande vid händelsen behöver också framgå för att det ska gå att bedöma vilka som bör skriva en redogörelse och vilka intagna som bör höras med anledning av händelsen. På så sätt säkerställs att beslutsfattaren får alla uppgifter som krävs. När en redogörelse om misstänkt misskötsamhet registreras bör det beaktas att händelsen senare ska kunna



bedömas av personer som bara har dokumentationen i kriminalvårdsregistret som underlag. Med anledning av detta måste dokumentationen vara saklig, objektiv och noggrann. Även det som talar till den intagnes fördel måste dokumenteras.

I redogörelsen om misstänkt misskötsamhet beträffande AA anges om hans agerande i huvudsak att han ”pratade skit” om en medintagen som blev upprörd och gick emot AA, att AA och den medintagne ”flög ihop”, att några slag inte utdelades men att det ”skälldes en del mellan de två”. Enligt min mening innehåller redogörelsen inte en saklig och utförlig beskrivning av händelsen. Det framgår t.ex. inte vad AA ska ha uttalat. Uppgifterna i redogörelsen kompletterades i samband med det kompletterande förhøret med AA tio dagar efter händelsen. Det förtydligades då att ”prata skit” syftade på att AA talade om den medintagnes bristande hygien och kallade denne för ”en smutsig råtta” alternativt ”lortig gris”. Jag noterar här att det råder osäkerhet om exakt vad AA ska ha kallat den medintagne. Vidare anges att den medintagne i samband med detta kom ut från sin cell och skrek något i stil med ”Du ska fan inte kalla mig smutsig gris, för då jävlar!”, varefter den medintagne gick mot AA som reste sig och mötte upp. Även efter kompletteringen bedömer jag att uppgifterna om vad AA ska ha uttalat och hur han därefter agerade är otydliga. Detta belyser vikten av att en noggrann redogörelse skrivs i nära anslutning till händelsen. Vidare talar skriften från en medintagen som ska ha bevittnat händelsen för att fler personer än vad som anges i redogörelsen var närvarande. Som anges i Kriminalvårdens handbok är det viktigt att det av redogörelsen framgår vilka som närvarade vid händelsen. I annat fall riskeras att personer som skulle kunna lämna uppgifter av betydelse inte hörs i utredningen.

Sammanfattningsvis är jag kritisk till att redogörelsen med komplettering inte innehåller en saklig och utförlig beskrivning av händelsen samt vilka som närvarade.

### Utredningen i ärendet om varning

Enligt 23 § förvaltningslagen ska en myndighet se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Bestämmelsen – som trätt i kraft efter den aktuella händelsen – ger uttryck för den sedan tidigare gällande s.k. officialprincipen. Principen innebär att myndigheten har det yttersta ansvaret för att underlaget i ett ärende är sådant att det leder till ett materiellt riktigt avgörande. Kraven på omfattningen av myndighetens utredningsåtgärder kan variera med hänsyn till ärendets karaktär. Exempelvis behöver en myndighet i praktiken inte vara lika aktiv om ärendet avser en enskilds begäran om att få en förmån av det allmänna, som i ett ärende som avser myndighetens ingripande mot någon enskild (se prop. 2016/17:180 s. 309). Av 12 kap. 3 § fängelselagen (2010:610) följer att frågor om varning ska avgöras skyndsamt.

I Kriminalvårdens ovan nämnda handbok anges att utredningen i ett ärende om varning bör vara så fullständig som möjligt. Det anges att den som leder utredningen bör se till att ärendet får en så allsidig belysning som möjligt, varför denne måste vara noggrann och objektiv. Omständigheter som talar till den intagnes fördel bör noga redovisas, och det är viktigt att ta reda på om det finns

fog för den intagnes invändningar. Vidare anges att uppgifter även bör inhämtas från andra som kan antas kunna lämna upplysningar av betydelse för utredningen.

Av remissvaret framgår att Kriminalvården fann misskötsamheten styrkt – och beslutade om varning – utifrån iakttagelser och vittnesmål från två kriminalvårdare. Mot bakgrund av detta bedömdes det inte nödvändigt att ta del av en övervakningsfilm över händelsen. Jag noterar att även förvaltningsrätten bedömde att utredningen var tillfredsställande utan övervakningsfilmen. Avgörande för den slutsatsen verkar dock vara att två tjänstemän iakttog och lämnade uppgifter om händelsen. Det är inte JO:s uppgift att ompröva det ställningstagandet. Det finns dock ändå anledning för mig att uttala något om Kriminalvårdens agerande i detta fall. Jag vill här framhålla att enbart *en* kriminalvårdare beskrev sina iakttagelser i den ovan nämnda redogörelsen. Den andra kriminalvårdare som ska ha bevittnat händelsen har alltså såvitt kommit fram inte lämnat några uppgifter i utredningen. Som jag konstaterat ovan ger den upprättade redogörelsen med komplettering inte heller en saklig och utförlig beskrivning av händelsen och vilka som närvarade. Mot den bakgrunden hade utredningsläget sannolikt blivit betydligt bättre om övervakningsfilmen tillförts utredningen. En sådan utredningsåtgärd bör Kriminalvården normalt kunna vidta utan större ansträngningar eller tidsutdräkt. Kriminalvården bör därför inta en generös inställning till att spara en övervakningsfilm på begäran av en intagen. En sådan inspelning kan nämligen vara ett viktigt bevismedel i en situation där motstridiga uppgifter har lämnats och där ord står mot ord. Frågan blir särskilt angelägen vid allvarliga anklagelser om våld och hot, där en varning kan få betydelse vid bedömningen av om villkorlig frigivning ska skjutas upp.

Sammanfattningsvis är jag kritisk till att myndigheten inte tog del av inspelningen mot bakgrund av ovan nämnda brister i utredningen.

Vidare har Kriminalvården anfört att AA:s uttalanden bl.a. den 7 juni 2017 om att han önskade att myndigheten skulle ta fram ljud och bild som bevis, inte tolkades som en begäran om utlämnande av en allmän handling. Även om myndigheten inte uppfattade uttalandet som en sådan begäran borde AA ha informerats om att inspelningen inte skulle tillföras utredningen och att den skulle komma att spelas över. Myndigheten borde också ha upplyst AA om möjligheten att begära ut inspelningen enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser om utlämnande av allmänna handlingar. En sådan upplysning bör lämnas även om myndigheten bedömer att utlämnande inte kan ske, eftersom ett beslut att vägra utlämnande kan överklagas.

### **Beslutet om varning**

Enligt 32 § första stycket förvaltningslagen ska ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt innehålla en klagande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som tillämpats och vilka omständigheter som varit avgörande för myndighetens ställningstagande. Bestämmelsen är tillämplig i ärenden om varning enligt fängelselagen. I bestämmelsens andra

stycke anges när en motivering helt eller delvis får utelämnas. De situationerna är inte aktuella i det här ärendet. I bestämmelsens förarbeten anges att kravet på att motiveringen ska vara klagörande innebär att en part ska ges möjlighet att förstå hur myndigheten har resonerat i det enskilda fallet och att skälen måste presenteras på ett sådant sätt att de blir begripliga för den enskilde. Vidare anges att myndigheten – förutom det författningsmässiga stödet för beslutet – ska redovisa vilka faktiska omständigheter som tillmätts betydelse och hur dessa har värderats. I kravet på redovisning av omständigheterna i ärendet ligger också att myndigheten normalt bör förklara hur myndigheten har bedömt eventuella invändningar som den enskilde har gjort i ärendet (se prop. 2016/17:180 s. 322).

JO har tidigare uttalat att det är den egentliga motiveringen som ska anges och att de föreskrifter som motiveringen grundar sig på ska återges. Det ska gå att utläsa vad som har varit avgörande i det enskilda fallet (se t.ex. JO 2013/14 s. 490, JO 2015/16 s. 311 och JO 2018/19 s. 444).

I anstaltens beslut att tilldela AA en varning redogörs under rubriken ”Bakgrund” i huvudsak för vad som kommit fram genom redogörelsen rörande misstänkt misskötsamhet den 28 maj 2017 och AA:s inställning. Vidare anges att AA vid tidigare tillfällen har kränkt och trakasserat den medintagne. Under den följande rubriken ”Skäl för beslutet” redogörs för tillämpliga regler. Därefter följer anstaltens bedömning. I huvudsak anges följande: (JO har i stället för vad som anges i anstaltens beslut använt beteckningarna ”AA” och ”den medintagne”):

Av vad som framkommit i ärendet finner anstalten det styrkt att AA gjort sig skyldig till allvarlig misskötsamhet vad gäller hot och våld mot medintagne den 25 maj 2017. Detta i samband med de verbala uttalanden som gjorts mot medintagne vid händelsen, samt att han gått till angrepp mot den medintagne. I utredningen framkommer vidare uppgifter om att AA tidigare trakasserat och kränkt den medintagne utifrån uttalanden om hans personliga förhållanden, samt att han är missnöjd över att den medintagne placerats på samma avdelning som honom. Anstalten ser sammantaget allvarligt på händelsen och att AA därigenom brutit mot det regelverk som gäller för verkställigheten och påvisat att han inte avser följa de föreskrifter som finns.

Som jag framhållit ovan ska beslutet innehålla en klagörande motivering och skälen presenteras på ett sådant sätt att de blir begripliga för den enskilde. I detta fall framgår inte tydligt vilket våld som lagts AA till last, än mindre vad han ska ha uttalat för hot. När de faktiska omständigheter som ligger till grund för ett beslut inte redovisas på ett tydligt sätt försämrar den enskildes möjligheter att freda sig mot anklagelserna. Processen blir då varken rättssäker eller förenlig med regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. I sammanhanget bör nämnas att det i Kriminalvårdens ovan nämnda handbok anges att misskötsamheten måste beskrivas i beslutet om varning när ett straffrättsligt begrepp används som beteckning på misskötsamheten. I handboken anges även att det är viktigt att i beslutet vara tydlig med vilka uppgifter som styrker misskötsamheten och att bemöta den intagnes invändningar. Vidare är det för mig oklart vilken betydelse som tillmäts omständigheten att AA är missnöjd över att vara placerad på samma avdelning som den medintagne. Om en sådan

omständighet tillmäts någon som helst betydelse bör det givetvis motiveras. Slutligen noterar jag att misskötsamheten enligt beslutsskälerna ska ha skett den 25 maj 2017. Detta överensstämmer dock inte med uppgifterna i redogörelsen för misstänkt misskötsamhet och beslutet i övrigt. Jag utgår från att det är en felskrivning.

Sammanfattningsvis är jag kritisk till att beslutet om varning inte innehåller en klargörande motivering när det gäller vilket faktiskt handlande varningen avser.

### Övrigt

När det gäller AA:s klagomål avseende förhållandena för intagna placerade på anstaltens skyddsavdelning har jag efter Opcat-enhetens inspektion av anstalten Saltvik den 14 augusti 2018 beslutat att utreda förhållandena för bl.a. intagna som är skyddsplacerade i säkerhetsenhet (dnr 1950-2019).

AA:s klagomål i övrigt ger inte anledning till något uttalande från min sida. Ärendet avslutas.

## Utformningen av ett samtycke beträffande utlämnande av uppgifter som omfattas av hälso- och sjukvårdssekretess

(Dnr 8749-2017)

### Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 29 december 2017 framförde AA klagomål mot anstalten Gävle och en namngiven kriminalvårdsinspektör där. Han anförde i huvudsak följande:

Sedan han till anstaltens sjukvård lämnat in sina sjukvårdsjournaler som innehåller uppgifter som omfattas av sekretess, har bl.a. en kriminalvårdsinspektör läst journalerna utan hans samtycke. Han fick kännedom om detta i samband med sitt kollegium när kriminalvårdsinspektören nämnde vissa uppgifter som framgår av journalanteckningarna.

### Utredning

Handlingar i ärendet har hämtats in och granskats, bl.a. journalanteckningar från AA:s patientjournal. JO begärde därefter att Kriminalvården skulle yttra sig över uppgifterna i AA:s anmälan. Yttrandet skulle särskilt avse utformningen av ett lämnat samtycke som framgick av en journalanteckning den 6 oktober 2017.

Efter remiss har Kriminalvården, huvudkontoret, genom tf. chefen för sektionen för verksjuridik anförts i huvudsak följande:

### Utredning

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från region Nord, som i sin tur har gått igenom rutinbeskrivningen för initial hälsoundersökning och

hämtat in uppgifter från anstalten Gävle. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram.

På häkten och anstalter ska en sjuksköterska söka upp alla nyinskrivna och snarast efter ankomst eller senast nästkommande vardag genomföra ankomstsamtal/hälsoundersökning. I samband med det tillfrågas klienten om denne lämnar sitt samtycke till att Kriminalvården hämtar in eventuella journalkopior och till att kriminalvårdarna informeras om hälsoförhållanden som har betydelse för vistelsen på häktet eller anstalten, som t.ex. diabetes, epilepsi eller överkänslighet mot vissa födoämnen. Klientens inställning i fråga om samtycke dokumenteras i en journalanteckning tillsammans med övrig information som kommer fram under samtalet/undersökningen.

Av journalanteckningen som en sjuksköterska den 6 oktober 2017 upprättade i samband med den initiala hälsoundersökningen på anstalten Gävle framgår att AA ”godkänner att information hämtas och lämnas till Kriminalvården eller andra vårdinstanser vid behov”. Den aktuella kriminalvårdsinspektören har inte tagit del av AA:s sjukvårdsjournal. AA:s påstående om psykologsamtal med en av anstaltens terapeuter stämmer inte heller. Mötet den 28 november 2017 var ett uppföljningsmöte angående pågående behandling. AA meddelades och erbjöds i samband med detta enskilda samtal med terapeut, vilket är ett inslag i behandlingen och styrs av en behandlingsmanual.

### Rättslig reglering

Av 9 kap. 1 § fängelselagen (2010:610) framgår bl.a. att en intagen som behöver hälso- och sjukvård ska vårdas enligt de anvisningar som ges av läkare och att den allmänna sjukvården ska anlitas, om den intagne inte kan undersökas eller behandlas på ett lämpligt sätt i anstalten. Vidare anges i 25 § fängelseförordningen (2010:2010) att varje anstalt ska ha tillgång till legitimerad läkare och personal med lämplig sjukvårdsutbildning.

Enligt 25 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, gäller sekretess inom hälso- och sjukvården för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

I 8 kap. 1 § OSL anges att en uppgift för vilken sekretess gäller enligt denna lag inte får röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i denna lag eller i lag eller förordning som denna lag hänvisar till. Enligt 8 kap. 2 § OSL gäller detta och vad som föreskrivs i andra bestämmelser i denna lag om uppgiftslämnande till andra myndigheter och överföring av sekretess mellan myndigheter, också mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra.

Enligt 12 kap. 2 § OSL kan en enskild helt eller delvis häva sekretess som gäller till skydd för honom eller henne, om inte annat anges i denna lag.

### Kriminalvårdens bedömning

Det aktuella samtycket har utformats i enlighet med vad som följer av Kriminalvårdens rutinbeskrivning för initial hälsoundersökning. Ett samtycke bör inte ges ett alltför generellt innehåll och det kan ifrågasättas om den aktuella formuleringen är tillräckligt specifik. Det kan dock noteras att rutinbeskrivningen i fråga för närvarande är under revidering.

Det kan vidare konstateras att AA vid den initiala hälsoundersökningen i anstalten har godkänt att information vid behov hämtas och lämnas till bl.a. Kriminalvården och att detta har antecknats i hans journal. Enligt uppgift från anstalten har kriminalvårdsinspektören i fråga dock inte tagit del

av AA:s patientjournal. Det har inte kommit fram skäl att tvivla på denna uppgift. Det saknas därför grund för AA:s påståenden.

AA gavs tillfälle att kommentera remissvaret men hördes inte av.

I ett beslut den 5 november 2018 anförde *chefsJO Elisabeth Rynning* följande:

### Bedömning

Kriminalvården har redogjort för de bestämmelser som har betydelse i ärendet.

Jag kan inledningsvis konstatera att Kriminalvården har tillbakavisat AA:s påstående att en kriminalvårdsinspektör tagit del av AA:s sjukvårdsjournaler. I den delen står ord mot ord och jag bedömer att ytterligare utredning inte kommer att leda till något annat resultat.

När det gäller det samtycke som dokumenterades i journalanteckningen den 6 oktober 2017 har det kommit fram att en sjuksköterska i samband med den initiala hälsoundersökningen antecknade i AA:s patientjournal att han godkände att information fick hämtas och lämnas till Kriminalvården eller andra vårdinstanser vid behov. Av 12 kap. 2 § OSL följer att den enskilde som utgångspunkt kan samtycka till att uppgifter om honom eller henne som omfattas av sekretess får lämnas till någon annan. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att ett sådant samtycke kan ges i förväg med tanke på en kommande situation. Ett samtycke får dock inte ges ett så generellt innehåll att den enskilde allmänt förklarar sig avstå från sekretessen hos en viss myndighet eller tjänsteman. Avtvingas en enskild mer eller mindre ett generellt samtycke kan omständigheterna vara sådana att samtycket inte bör tillerkännas rättslig giltighet (se prop. 1979/80:2 Del A s. 331). Därutöver bör samtycket inte medföra att den enskilde lämnar ett medgivande som går betydligt längre än vad som behövs för myndighetens verksamhet. Den person som tar emot samtycket bör försäkra sig om att detta inte får större räckvidd än vad den enskilde har insett eller velat (jfr t.ex. JO 2017/18 s. 99 och JO 2017/18 s. 286). I sammanhanget kan nämnas att det i Kriminalvårdens handbok om sekretess anges att ett samtycke bör utformas på så sätt att det endast avser undantag för sekretess vid ett särskilt tillfälle eller i förhållande till en viss person (Handbok i sekretessfrågor inom Kriminalvården [2011:1]).

Enligt Kriminalvården utformades det nu aktuella samtycket i enlighet med myndighetens rutiner. Jag finner i och för sig inte skäl att ifrågasätta att AA fick någon form av information om syftet med samtycket och att han inte motsatte sig att uppgifter om honom fick lämnas vidare i enlighet med vad som antecknades i journalen. Enligt min mening har dock samtycket getts ett så generellt innehåll att AA svårligen kunde få information om – och överblicka – omfattningen och konsekvenserna av medgivandet. Detta framstår inte som rättssäkert, särskilt med beaktande av att det rör sig om uppgifter som omfattas av hälso- och sjukvårdssekretess och därmed typiskt sett anses integritetskänsliga. För egen del ifrågasätter jag i vilken utsträckning ett sådant generellt samtycke kan anses ha någon rättsverkan.

Sammantaget kan Kriminalvården inte undgå kritik för utformningen av samtycket. Jag ser positivt på myndighetens besked att rutinbeskrivningen för samtycken ses över och revideras.

## Kronofogden

Kronofogdemyndigheten betalade ut pengar till gäldenären i stället för till borgenären m.m.

(Dnr 71-2018)

**Beslutet i korthet:** JO har tidigare vid flera tillfällen kritiserat Kronofogdemyndigheten för att ha betalat ut pengar till fel person. JO konstaterar nu att detta återigen har inträffat. Myndigheten förtjänar denna gång *allvarlig kritik* för att ha

- a) betalat ut pengar till gäldenären i stället för till borgenären,
- b) dröjt mer än fem månader med att betala ut pengarna till borgenären efter att myndigheten upptäckte felet, och
- c) brustit i sitt bemötande av borgenären.

### Anmälan

I en anmälan till JO den 3 januari 2018 klagade AA på Kronofogdemyndigheten med anledning av brister i handläggningen av ett utsökningsmål. Han uppgav bl.a. följande:

Han utsattes för ett brott och tillerkändes genom en dom ett skadestånd från den tilltalade. Med anledning av det utmätte och sålde Kronofogdemyndigheten gäldenärens bil. När utmättningsbeslutet vann laga kraft skulle en del av försäljningssumman betalas ut till honom, men den summan betalades i stället ut till gäldenären. Under myndighetens handläggning bemöttes han illa av en medarbetare och fick också felaktig information. Medarbetaren sa dessutom att ett av hans e-postmeddelanden hade raderats. Han fick information från myndigheten om att han kunde rikta ett skadeståndsanspråk mot myndigheten för att få ut pengarna av den i stället för av gäldenären. Han har därför gjort det.

### Utredning

Handlingar i Kronofogdemyndighetens utsökningsmål och skadeståndsärende begärdes in och granskades. JO uppmanade därefter myndigheten att yttra sig över handläggningen av de båda ärendena. Av yttrandet skulle det särskilt framgå vilka överväganden som hade gjorts i samband med att det uppmärksammades att beloppet hade betalats ut till fel person.

Kronofogdemyndigheten (rättschefen BB) lämnade in följande remissvar (underyttrande, bilagor och hänvisningar till bilagor har här utelämnats):

#### 2. Handläggningen av utsökningsmålet och skadeståndsärendet

##### Handläggningen av utsökningsmålet [...]

AA ansökte den 29 april 2014 om verkställighet av skadeståndsfordran mot gäldenären som hade fastställts i Södertörns tingsrätt dom den 3 januari 2014 [...]. Vid ansökningstillfället hade domen överklagats till Svea hovrätt

som meddelade dom den 11 juni 2014 [...]. Mot gäldenären fanns även flera andra mål för verkställighet.

Kronofogdemyndigheten utmätte den 2 mars 2017 gäldenärens personbil och sålde denna vid en exekutiv auktion den 23 maj 2017 för [...] kr. De sammanlagda skulderna och uppkomna försäljningskostnaderna uppgick till [...] kr, varför det uppkom ett överskott om [...] kr som tillkom gäldenären. Beslut om fördelning av medel skedde den 11 juli 2017. AA:s fordran (inklusive grundavgifter) upptogs i fördelningsprotokollet till [...] kr [...].

Av fördelningsprotokollet framgår att utmättningsbeslutet hade överklagats och i utsöknings- och indrivningsdatabasen framgick att en tredje man hade överklagat utmätningen av personbilen och gjorde anspråk på denna [...].

Nacka tingsrätt avslag överklagandet av utmätningen den 17 maj 2017. Även Svea hovrätt avslag överklagandet. Hovrättens beslut vann laga kraft den 2 oktober 2017 [...]. I och med att beslutet vann laga kraft kunde utbetalning ske av de pengar som hade fördelats enligt fördelningsprotokollet av den 11 juli 2017, med undantag för de medel som tillkom AA eftersom det vid det tillfället inte hade inkommit bevis om att AA:s exekutionstitel hade vunnit laga kraft. Det är parterna som ska ge in bevis om laga kraft. Utbetalningshindret togs bort ur systemet den 3 oktober 2017 [...].

I AA:s mål hade de influtna medlen krediterats, men inte betalats ut, varför skulduppgiften i utsöknings- och indrivningsdatabasen var 0 kronor. Anledningen till att pengar krediteras i mål även om de inte får betalas ut är bestämmelsen i 13 kap. 6 § utsökningsbalken (UB) som anger att fordringarna ska tas upp med det belopp de uppgår till på fördelningsdagen. Enligt 13 kap. 2 § UB följer att ränta som därefter uppstår på det fördelade beloppet tillkommer borgenären. För att ränteberäkningen enligt exekutionstiteln ska stanna per fördelningsdagen måste medel krediteras i målen i samband med fördelningsbeslutet.

Den 6 november 2017 meddelade handläggare 1 medelshanteringen att de medel som balanserats i AA:s mål och ett annat mål kunde betalas ut till sökandena [...]. Den 10 november 2017 meddelade dock handläggare 2 att han hade kontrollerat att samtliga mål hade fått betalt och att samtliga kostnader också var betalda och att medelshanteringen därför kunde betala ut kvarstående medel som låg i balans till gäldenären [...].

Den 10 november 2017 betalades därför det överskjutande beloppet från försäljningen som gäldenären hade rätt till samt de medel som skulle betalas till AA och en annan borgenär ut till gäldenären. När felet uppmärksammades försökte en handläggare stoppa utbetalningen, men det var inte möjligt. Handläggaren kontaktade även banken för att se om pengarna kunde utmätas och på så sätt återbäras [...].

### **Rättslig reglering om hinder mot utbetalning**

AA:s exekutionstitel, en dom, hade inte vunnit laga kraft när han ansökte om utmätning. Enligt 13 kap. 14 § 1 UB föreligger det hinder mot att betala ut pengar till AA så länge domen inte har vunnit laga kraft.

Enligt 13 kap. 14 § 3 UB föreligger det också hinder mot att betala ut pengar när utmätningen eller försäljningen är överklagad. Eftersom utmätningen var överklagad rädde det alltså ett generellt förbud mot utbetalning i samtliga enskilda mål som omfattades av utmätningen och försäljningen av personbilen. Detta hinder försvann när överklagandet av utmätningen vann laga kraft.

### **Skadeståndsärendet**

Den 3 januari 2018 ansökte AA om skadestånd på grund av den felaktiga utbetalningen av medel. För prövning av skadeståndsärendet begärdes ett yttrande av berörd enhet. Därefter inhämtades vissa kompletterande uppgif-



ter innan myndigheten kunde besluta om skadestånd. Beslut om skadestånd fattades den 24 april 2018 och AA tillerkändes [...] kr motsvarande kapitalfordran och upplupen ränta fram till beslutsdagen. Någon ersättning för grundavgifter fick AA inte på grund av att han inte är ansvarig för grundavgifterna då hans fordran är ett skadestånd i brottmål; sökanden är befriad från ansvar för grundavgiften i den typen av mål.

### **Övriga frågor som AA tagit upp i sin anmälan som rör utsökningsmålet**

AA har även anmält att ett e-postmeddelande som han hade skickat in ska ha förstörts av en handläggare och att han uppmanats att ge in meddelandet igen, att handläggare gett honom felaktig information om att han skulle få förskott återbetalat, att han talat med handläggare 4 som lovat att de handläggare som hade hand om hans mål skulle kontakta honom men att han aldrig blev kontaktad och att handläggare 4 varit otrevlig i sitt bemötande.

Av utredningen framgår att handläggare 4 förväxlade AA:s mål med ett annat och därför lämnade fel information när hon ringde upp honom. Eftersom hon saknade kunskap om AA:s mål kontaktade hon de som handlade detta och bad dem ringa AA, men hon vet inte om dessa sedan kontaktade AA. Hon kan inte minnas att hon skulle ha förstört något e-postmeddelande.

## **3. Kronofogdemyndighetens bedömning**

### **Den felaktiga utbetalningen**

Innan dess att Kronofogdemyndigheten fått bevis om att AA:s exekutionstitel vunnit laga kraft har det förelegat hinder mot utbetalning till honom. Kronofogdemyndigheten har därför förfarit korrekt fram till utbetalningstillfället. Pengar betalades då felaktigt ut till gäldenären i stället för till AA och en annan fordringsägare. Orsaken till detta är ett misstag från handläggaren som synes ha tolkat informationen i Kronofogdemyndighetens IT-system felaktigt.

Fel av detta slag är naturligtvis oacceptabla och myndigheten beklagar de olägenheter som detta har förorsakat AA. Till följd av det inträffade har verksamheten informerats om vikten av att noggrant kontrollera att det inte råder något hinder mot utbetalning i situationer som den nu aktuella.

När den felaktiga utbetalningen uppdagades har Kronofogdemyndigheten skyndsamt undersökt möjligheten att utmäta de felaktigt utbetalda medlen. När detta inte visade sig vara möjligt borde ett skadeståndsärende skyndsamt ha registrerats och handlagts av Kronofogdemyndigheten. Nu aktualiserades frågan om skadestånd först efter att AA själv begärt skadestånd vilket innebar att det handlades som ett vanligt ärende och inte som ett förtursärende. Ersättning betalades ut till honom den 24 april 2018.

### **Bemötande**

Alla som vänder sig till Kronofogdemyndigheten ska kunna förvänta sig att få svar på sina frågor och ett i övrigt sakligt och korrekt bemötande. Av utredningen framgår att AA fått felaktig information p.g.a. att ärenden förväxlats, vilket är beklagligt.

AA kommenterade Kronofogdemyndighetens remissvar.

I ett beslut den 26 oktober 2018 anförde *JO Lars Lindström* följande:

## Rättslig reglering och bedömning

Kronofogdemyndigheten har i sitt remissvar redogjort för den rättsliga regleringen. Tilläggas bör att medel som flutit in till Kronofogdemyndigheten i ett mål om utmätning ska redovisas så snart som möjligt enligt 13 kap. 1 § utsökningsbalken. Därtill anges i 13 kap. 3 § utsökningsförordningen (1981:981) att inlutna medel ska redovisas inom två veckor om inte något hindrar det eller det finns särskilda skäl.

Jag har vid flera tillfällen tidigare kritiserat Kronofogdemyndigheten för att ha betalat ut pengar till fel person (se mina beslut den 29 juni 2015, dnr 3890-2014, den 28 oktober 2015, dnr 6248-2014, den 31 maj 2016, dnr 3029-2015, och den 21 februari 2017, dnr 548-2016).

AA:s ärende påminner tyvärr om de tidigare ärendena. Av utredningen framgår att Kronofogdemyndigheten utmätte gäldenärens bil och sålde denna för att kunna betala ut pengar till bl.a. AA. Utmättningsbeslutet vann laga kraft den 2 oktober 2017, och utbetalningshindret till följd av utmättningsbeslutet togs bort ur myndighetens system den 3 oktober 2017. När myndigheten den 6 november 2017 hade skaffat sig information om att AA:s exekutionstitel hade vunnit laga kraft borde den så snart som möjligt ha betalat ut pengarna till honom. Men myndigheten gjorde inte detta. I stället betalade myndigheten ut pengarna till gäldenären den 10 november 2017. Även om det på nytt är fråga om ett enskilt misstag är jag förvånad över att detta återigen kunnat hända.

Av handläggarnoteringarna framgår att Kronofogdemyndigheten upptäckte sitt misstag den 13 november 2017 och försökte stoppa utbetalningen. När det inte gick undersökte myndigheten möjligheten att utmäta pengarna från gäldenären, men inte heller det gick.

Den redovisningsskyldighet som är föreskriven i utsökningsbalken och utsökningsförordningen försvinner inte för att Kronofogdemyndigheten betalar ut pengar till fel person eller slarvar bort pengarna på något annat sätt. När myndigheten fick information om att AA inte hade fått sina pengar borde myndigheten alltså enligt min mening omedelbart ha betalat ut pengarna till honom (se bl.a. mina uttalanden i JO 2017/18 s. 156). Så skedde emellertid inte.

Enligt Kronofogdemyndigheten borde ett skadeståndsärende skyndsamt ha registrerats och handlagts av myndigheten. Det skedde emellertid inte heller. I stället fick AA själv ansöka om ett skadestånd från myndigheten, vilket han gjorde den 3 januari 2018. Detta förfarande ledde inte till att ärendet handlades med förtur, utan ersättningen betalades ut till AA först den 24 april 2018, dvs. mer än fem månader efter det att myndigheten upptäckte sitt misstag. Denna långa väntan på pengarna för en borgenär är naturligtvis helt oacceptabel.

Av utredningen framgår slutligen att Kronofogdemyndighetens medarbetare under handläggningen av utsökningsärendet bl.a. gav AA felaktig information. Den som vänder sig till myndigheten ska naturligtvis få korrekt information och ett bra bemötande. Att så inte har skett i detta fall är beklagligt.

Kronofogdemyndigheten förtjänar allvarlig kritik för att, trots tidigare kritik från min sida, ännu en gång ha betalat ut pengar till fel person, för att ha dröjt mer än fem månader med att betala ut pengar till AA efter det att felet upptäcktes och för att ha brustit i sitt bemötande av AA.

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

Ärendet avslutas.

## Miljö- och hälsoskydd

En länsstyrelse meddelade under flera år inga beslut i ärenden om jordbruksstöd i väntan på leverans av ett särskilt it-stöd

(Dnr 6540-2018)

**Beslutet i korthet:** En person gav i maj 2015 in en ansökan om jordbruksstöd till Länsstyrelsen i Skåne län. Efter mer än tre år klagade han till JO över att han ännu inte hade fått något beslut med anledning av sin ansökan. I sitt svar till JO hänvisar länsstyrelsen till att myndigheten ännu inte har ett fungerande it-stöd och att det inte funnits något resursmässigt och ekonomiskt försvarbart alternativ till att invänta ett sådant stöd. Av svaret framgår att det finns mer än 8 000 ärenden hos länsstyrelsen som väntar på it-stödet.

Att länsstyrelsen under flera års tid har underlåtit att fatta beslut i ärenden som varit klara för avgörande vittnar enligt JO om en förvånansvärt nonchalant inställning till grundläggande förvaltningsrättsliga regler. Länsstyrelsen får allvarlig kritik, och JO tillägger att länsstyrelsen snarast måste se till att ärendena blir avgjorda.

### Anmälan

AA anmälde den 1 oktober 2018 Länsstyrelsen i Skåne län för långsam handläggning av hans ansökan om stöd för unga lantbrukare.

AA uppgav i huvudsak följande:

Han skickade i maj 2015 in en ansökan till länsstyrelsen om stöd för unga lantbrukare. Trots att det vid tidpunkten för hans anmälan till JO hade gått mer än tre år sedan ansökan gjordes hade han ännu inte fått något beslut från länsstyrelsen. I kontakt med länsstyrelsen hade han fått veta att han enligt myndigheten inte uppfyller villkoren för det sökta stödet. Eftersom han inte fått något skriftligt beslut hade han ingen möjlighet att överklaga detta.

### Utredning

JO begärde in muntliga upplysningar från samordnaren BB på länsstyrelsen samt tog del av ett händelseutdrag från det aktuella ärendet. Av upplysningarna och handlingarna framgick i huvudsak att AA:s ansökan om stöd för unga lantbrukare kom in till länsstyrelsen den 20 maj 2015, att länsstyrelsen därefter hade bedömt att ansökan skulle avslås, att det it-stöd som behövdes för att fatta avslagsbeslut dock saknades på myndigheten varför AA:s ärende liksom flera andra ärenden hade lagts åt sidan i väntan på att it-stödet levererats från Jordbruksverket.

JO uppmanade länsstyrelsen att lämna upplysningar och yttra sig över anmälan. Av yttrandet skulle särskilt framgå hur handläggningen av AA:s ärende förhöll sig till skyndsamhetskravet i 9 § första stycket förvaltningslagen (2017:900), FL.

Länsstyrelsen lämnade följande remissvar:

AA har i en anmälan framfört klagomål på länsstyrelsen med anledning av handläggningstiden för en ansökan om stöd för unga jordbrukare. I anmälan begärs att JO prövar rimligheten i att länsstyrelsen inte har meddelat något beslut trots att mer än tre år gått sedan ansökan skickades in.

Det aktuella ärendet gäller en ansökan från AA som kom in den 20 maj 2015 i samband med hans samlade ansökan om jordbrukarstöd SAM2015 (Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2015:8) om rutiner vid handläggning av ärenden om stöd). Den 30 september 2018 lämnade AA in en anmälan till Riksdagens ombudsmän då han inte fått något beslut i ärendet.

År 2015 inleddes en ny programperiod avseende EU-stöd till jordbruket. I den nya programperioden introducerades ett nytt stöd som riktade sig till jordbrukare som var 40 år eller yngre och som hade startat ett jordbruksföretag för första gången. Syftet med stödet var att göra det lite lättare för unga personer att starta ett jordbruksföretag. Ett av villkoren för stödet var att en jordbrukare kunde få stödet i fem år från och med etableringsåret eller året efter etableringsåret om denne inte hunnit söka samma år som etableringen ägde rum. I sin ansökan om stöd uppgav AA att han etablerat sin jordbruksverksamhet först år 2015. Vid handläggningen av ärendet framkom det att han redan år 2005 ansökt och fått beviljat jordbrukarstöd från länsstyrelsen. Därav fastställdes hans etableringsår, i enlighet med gällande regler och rutiner, till år 2005. Med anledning av det uppfyller han inte det nämnda villkoret för stödet.

Länsstyrelserna handlägger, kontrollerar och beslutar om EU-stöd till jordbruket med stöd av Statens jordbruksverks föreskrifter. It-stödet för att handlägga och administrera stöden och ersättningarna tillhandahålls av Jordbruksverket. Inför den nya programperioden beslutade Jordbruksverket att bygga ett nytt it-stöd istället för att implementera handläggningen av de nya stöden och ersättningarna i det äldre it-stödet. Framtagandet av det nya it-stödet har varit en långdragen process och ännu idag har Jordbruksverket inte levererat ett fullt fungerande it-stöd. De delar av it-stödet som fortfarande inte levererats till länsstyrelserna är bl.a. möjligheten att besluta om avslag och avvisning av ansökningar för år 2015 och framåt. Enligt den plan som Jordbruksverket kommunicerat ut till länsstyrelserna kommer ett it-stöd för beslut om avslag och avvisning tidigast att levereras under vecka 13 år 2019.

Beklagligtvis finns det aktuella ärendet i den balans av äldre ärenden som ännu inte varit möjliga att avgöra. För att kunna handlägga dessa ärenden enligt skyndsamhetskravet i 9 § första stycket förvaltningslagen, det vill säga så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rätts-säkerheten eftersätts, är ett fungerande it-stöd nödvändigt. Även om det är teoretiskt möjligt att fatta avslagsbeslut manuellt är det inte ekonomiskt och resursmässigt försvarbart att lägga ner den omfattande arbetstid som i så fall skulle vara nödvändig. Att istället, som länsstyrelsen valt att göra, avvakta med avslagsbesluten till dess att Jordbruksverkets nya it-stöd blir tillgängligt har möjliggjort att fler lantbrukare som är berättigade till EU-stöd har erhållit detta i rätt tid, än som annars vore fallet.

Samtliga ansökningar om EU-stöd till jordbruket för åren 2015–2018 som ska avslås eller avvisas uppgår till 8 634 ärenden. Under åren 2015–2018 har det till länsstyrelsen kommit in totalt 2 892 ansökningar om utbetalning av stöd till unga jordbrukare. 273 av dessa ansökningar har ännu inte kunnat avgöras p.g.a. avsaknad av it-stöd. Dessa ärenden kan hanteras effektivt först när Jordbruksverket levererat ett it-stöd där möjligheten finns att besluta om avslag och avvisning. Jordbruksverket känner till länsstyrelsens handläggningstider. Länsstyrelsen vill avslutningsvis betona att dessa avslags- och avvisningsbeslut kommer hanteras skyndsamt så snart ett fungerande it-stöd levererats av Jordbruksverket.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 10 juni 2019 anförde *JO Lars Lindström* följande:

### **Rättslig reglering och bedömning**

Enligt 9 § FL ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. En motsvarande bestämmelse fanns i 7 § förvaltningslagen (1986:223) som gällde fram till den 1 juli 2018.

Av utredningen framgår att länsstyrelsen i väntan på en leverans av ett särskilt it-stöd sedan 2015 har underlåtit att fatta beslut i ärenden om jordbruksstöd som varit klara för avgörande. Detta har resulterat i att AA, liksom många andra, inte har fått något beslut i sitt ärende. Enligt länsstyrelsen handlar det totalt om över 8 000 ärenden. I AA:s fall har det dröjt snart fyra år sedan han lämnade in sin ansökan. Detta är naturligtvis helt oacceptabelt och inte på långt när förenligt med skyndsamhetskravet i 9 § FL.

När ett ärende inletts hos en myndighet har den till uppgift att driva fram ärendet till ett avgörande. Länsstyrelsen hävdar i sitt yttrande att det inte funnits något resursmässigt och ekonomiskt försvarbart alternativ till att invänta ett särskilt it-stöd för att avgöra de aktuella ärendena. Av yttrandet framgår inte på vilket sätt länsstyrelsen arbetat aktivt med att lösa frågan. Kravet på kostnadseffektivitet och enkelhet kan emellertid inte under några omständigheter tillåtas påverka handläggningstiden på det sätt som här är fråga om. Att länsstyrelsen under flera års tid har underlåtit att fatta beslut i ärenden som varit klara för avgörande vittnar om en förvånansvärt nonchalant inställning till grundläggande förvaltningsrättsliga regler. Länsstyrelsen förtjänar allvarlig kritik för detta. Länsstyrelsen måste snarast se till att ärendena blir avgjorda.

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

Ärendet avslutas.

## Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

En kommuns uppmaning till förskolechefer att inte tillåta personal att bära knappar eller tröjor med ett visst textinnehåll utgjorde en kränkning av personalens yttrandefrihet

(Dnr 3967-2018, 4208-2018, 4270-2018)

**Beslutet i korthet:** Personal vid förskolor i Göteborg bar tröjor med texten ”Förskoleupproret” och knappar med texten ”STOPP färre barn NU! Lärarförbundet Göteborg”. Arbetsgivaren Göteborgs stad gav förskolecheferna rådet att inte tillåta personalen att bära dessa tröjor och knappar.

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen är varje medborgare tillförsäkrad yttrandefrihet gentemot det allmänna. JO konstaterar att budskapet på tröjorna och knapparna inte strider mot någon lag. Textinnehållet liksom den omständigheten att förskolepersonalen, såvitt framkommit, utför arbetet i sina privata kläder ger vidare intryck av att budskapen utgör personalens privata åsikter. Det finns ingen utredning som visar att bärandet av tröjorna och knapparna haft någon negativ inverkan på verksamheten.

Mot denna bakgrund kommer JO fram till att Göteborgs stad inte haft fog för sina restriktioner när det gäller personalens klädsel. Stadens agerande har därmed utgjort en kränkning av personalens grundlagsfästa yttrandefrihet. Staden får kritik.

### Anmälningar

#### JO:s dnr 3967-2018 och 4270-2018

AA och BB framförde i två anmälningar som kom in till JO i juni 2018 klagomål mot Göteborgs stad med anledning av att stadsledningskontoret gett förskolechefer i kommunen uppmaningen att inte tillåta personal att under arbetstid bära tröjor associerade till det s.k. Förskoleupproret. Anmälarna angav att kommunens agerande stred mot personalens yttrandefrihet.

AA bifogade till sin anmälan en skrivelse från stadsledningskontoret med nedanstående innehåll:

Förskoleupproret är en grupp som bildades via Facebook 2014. Föreningen (gruppen) agiterar för gruppen pedagoger/förskollärare inom förskolan. De har en rad krav på t.ex. max antal barn i smågrupp (12), att specialpedagoger ska anställas vid varje förskola och att förskollärare ska vara befriade från ett antal arbetsuppgifter av mer praktisk natur.

Den personal som deltar i det s.k. förskoleupproret har på sig orange tröjor eller T-shirts med texten ”Förskoleupproret”.

Stadsledningskontoret har fått ett antal frågor de senaste dagarna från förskolechefer och HR-chefer i stadsdelarna.

Den personal som bär tröjorna med texten ”Förskoleupproret” framför ett politiskt budskap, en missnöjesyttring som vänder sig mot arbetsgiva-

ren. Under arbetstiden ska arbetstagaren utföra sina arbetsuppgifter. Föräldrar och andra personalgrupper hamnar i en besvärlig situation som är svår att bemöta. Klädsel på arbetstid ska inte vara ett hinder i mötet med de vi är till för. Ingen ska påtvingas ett budskap och förskolan ska vara en trygg och neutral arbetsplats.

Vi råder därför förskolechefer att inte tillåta personal att bära t-shirts eller andra tröjor med texten "Förskoleupproret" på arbetstid och inte heller tillåta affischering om Förskoleupproret på arbetsplatsen.

För kännedom är ovanstående ställningstagande avstämt med arbetsrättssektionen vid Sveriges Kommuner och Landsting, SKL.

### **JO:s dnr 4208-2018**

CC och DD framförde i en gemensam anmälan som kom in till JO i juni 2018 klagomål mot Göteborgs stad med anledning av att kommunens förskolepersonal inte tillåts att under arbetstid bära knappar med Lärarförbundets logotyp och texten "STOPP färre barn NU! Lärarförbundet Göteborg". De uppgav att stadens agerande strider mot personalens yttrandefrihet.

Till anmälan bifogades en skrivelse från stadsledningskontoret med nedanstående innehåll:

Hej,

Vi har fått signaler från flera förskoleområden att personal trots tillsägelser av förskolechef bär t-shirt eller nål med "Förskoleupproret".

Arbetsgivarens hållning är följande:

Den personal som bär tröjor eller pins med texten "Förskoleupproret" framför ett politiskt budskap, en missnöjesyttring som vänder sig mot arbetsgivaren. Under arbetstiden ska arbetstagaren utföra sina arbetsuppgifter. Föräldrar och andra personalgrupper hamnar i en besvärlig situation som är svår att bemöta. Klädsel på arbetstid ska inte vara ett hinder i mötet med de vi är till för. Ingen ska påtvingas ett budskap och förskolan ska vara en trygg och neutral plats.

Stadsledningskontorets arbetsrättsjurister råder därför förskolecheferna att inte tillåta personal att bära t-shirts eller andra tröjor med texten "Förskoleupproret" på arbetstid och inte heller tillåta affischering om "Förskoleupproret" på arbetsplatsen. Se bifogat dokument av HR-direktör och förhandlingschef i Göteborgs stad.

Varje medarbetare behöver få veta att arbetsgivaren ser allvarligt på att bära t-shirt eller pins med budskapet "förskoleupproret" och att konsekvensen för den enskilde blir kännbar.

Skulle personal trots tydlig uppmaning från förskolechef fortsätta bära t-shirts eller pins med detta budskap ska medarbetaren stängas av utan lön enligt AB §10 moment 1 – Förseelser m.m. Skulle detta bli aktuellt vänd dig till din HR-specialist för stöd och rådgivning.

### **Utredning**

JO uppmanade Kommunstyrelsen i Göteborgs stad att lämna upplysningar om och yttra sig över det som anförts i anmälningarna.

Kommunstyrelsens majoritet beslutade att som sitt remissvar lämna följande yttrande till JO:

### **Bakgrund**

Under maj 2018 inkom ett antal frågor från förskolechefer och Hr-chefer i stadsdelarna till stadsledningskontoret i Göteborgs Stad kring användandet



av tröjor med texten "Förskoleupproret". Både föräldrar och övriga medarbetare hade ställt frågor kring om det var okej att bära sådana tröjor på arbetsplatsen. Stadsledningskontorets bedömning var att medarbetare inte ska ha på sig tröjor med opinionsbildande budskap på arbetstid. Efter samråd med Sveriges Kommuner och Landstings arbetsrättssektion beslutade stadsledningskontoret den 9 maj 2018 att råda förskolecheferna i staden att inte tillåta personal att bära t-shirts eller andra tröjor med texten "Förskoleupproret" på arbetstid och inte heller tillåta affischering om "Förskoleupproret" på arbetsplatsen.

Efter att rådet om tröjorna nått stadsdelarna framkom att medarbetare på ett antal förskolor använde knappor med texten "STOPP färre barn NU!", i något fall hade medarbetare nekat att ta av sig knappen efter uppmaning från förskolechefen. Stadsledningskontoret gjorde den 21 maj 2018, i en enskild rådgivning, bedömningen att även dessa knappor omfattas av arbetsgivarens möjlighet att begränsa uttrycket av opinionsbildande budskap på arbetstid.

Vidare gjordes bedömningen att i de fall medarbetare efter uppmaning inte tar av sig tröjan eller knapparna kan de stängas av från arbete utan lön enligt kollektivavtalet Allmänna bestämmelser § 10 moment I – Förseelser m.m. Detta råd gavs via hr-specialist till en områdeschef i stadsdelen östra Göteborg.

I ett senare meddelande från områdeschefen till förskolechefer i stadsdelen östra Göteborg framgår att om en medarbetare trots tydlig uppmaning från förskolechef fortsätter bära t-shirts eller pins skall medarbetaren stängas av utan lön enligt kollektivavtalet Allmänna bestämmelser § 10 moment I Förseelser m.m. Detta mail ligger sedermera till grund för att några förskolechefer i samtal uppmanar sina medarbetare att ta av sig knappor med hänvisning till risken att bli avstängd.

Stadsledningskontoret meddelade i mail till hr-cheferna i Göteborgs Stad den 23 maj 2018 att eventuella avstängningar eller disciplinpåföljder inte får beslutas om innan samråd skett med stadsledningskontoret. Förvaltningarna uppmanades att inte överreagera initialt utan börja med samtal/tillrättavisning.

Det är värt att notera att ingen medarbetare har stängts av eller på annat sätt fått någon påföljd till följd av vare sig tröjor eller knappor med opinionsbildande budskap.

---

Eftersom det är kommunstyrelsen som uppmanas att svara på remissen från JO och då bedömningarna har gjorts av stadsledningskontoret svarar kommunstyrelsen för alla tre anmälningarna. Stadsdelen östra Göteborg har dock beretts tillfälle att lämna synpunkter på yttrandet.

Hr-direktören och förhandlingschefen i Göteborgs Stad, stadsdelsdirektören och hr-chefen i stadsdelen östra Göteborg samt berörd (f.d.) områdeschef har beretts tillfälle att lämna synpunkter på yttrandet.

## Rättslig reglering

Varje medborgare är enligt 2 kap. 1 § regeringsformen gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, definierad som frihet att i tal, skrift eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor.

Detta innebär bland annat att arbetsgivare inom den offentliga förvaltningen inte genom generella uttalanden eller genom kritik i enskilda fall får söka påverka arbetstagare i fråga om det sätt på vilket friheterna används. Yttrandefriheten kan dock inte utövas vid vilken tidpunkt som helst som den enskilde väljer. JO har flera gånger uttalat sig i frågan. Jfr. JO 1993/94 s. 489 ff. Som arbetsgivare kan man fordra att brukarna av kommunens service inte får känna att de utsätts för påtryckningar och arbetsgivaren

måste kunna ställa krav på att arbetsuppgifterna fullgörs på arbetstid. Av JO:s beslut den 20 februari 1998, dnr 1867-1997, framgår att den information som ges till föräldrar avseende skolans organisation måste vara byggd på objektivitet; läraren uppträder under arbetstid i sin yrkesroll och företräder därmed skolan. En lärare är emellertid oförhindrad att därutöver framhålla sin egen uppfattning i saken, men måste då noga skilja på uppgifter som är lämnade i tjänsten och sådant som utgör den personliga uppfattningen.

Av cirkulär 18:19 ”Politiska partier inom vård och äldreomsorg” utgiven av Sveriges Kommuner och Landsting, sidan 3–4, framgår arbetsgivarorganisationens tolkning av lagregleringen kring politiska åsikter på arbetstid. De anser bland annat att en brukare inte ska känna att de prackas på åsikter och att de ska känna sig trygga i att få samma behandling som alla andra, oavsett om de delar de åsikter som arbetstagaren har eller inte. En arbetstagares personliga uppfattning får inte färga av sig på eller påverka hur personalen uppträder i sitt arbete. Arbetstagare får inte använda sitt arbete som plattform för att sprida ett politiskt budskap. I tjänsten ska arbetstagaren uppträda politiskt neutralt. Även när det gäller till exempel knappar på arbetskläderna är det arbetsgivaren som beslutar om hur de får användas, se bilaga 3 [här utesluten, JO:s anm.].

Enligt för de aktuella medarbetarna gällande kollektivavtalet Allmänna bestämmelser 17 § 10 moment 1 kan en medarbetare tillfälligt tas ur tjänst på grund av förseelse i arbetet. För denna tid ska arbetstagaren avstå samtliga avlöningsförmåner.

Reglerna om meddelarfrihet finns bland annat i Tryckfrihetsförordningen och innebär att varje medborgare har rätt att lämna ut uppgifter till massmedia, med vissa undantag. Det är straffbart att efterforska källan till en uppgift som lämnats till massmedia.

### Skälen till Göteborgs Stads inställning

Staden anser inte att medarbetarnas yttrandefrihet har begränsats på ett sätt som strider mot lagstiftningen, när det gäller förbudet mot tröjor eller knappar på kläderna med opinionsbildande budskap på arbetstid. Stadens bedömning stöds av tidigare uttalanden från JO samt den tolkning av lagstiftningen som görs av Sveriges Kommuner och Landsting.

Organisationen ”Förskoleupproret” består av pedagoger i förskolan som kämpar för bättre förutsättningar i förskolan. Kampanjen ”STOPP Färre barn NU!” riktar sig också mot förskolans organisation. Båda dessa kampanjer visar på att förskolans verksamhet engagerar många och att det är viktigt med diskussion och att olika åsikter måste få brytas mot varandra i debatten. I denna debatt har medarbetare i Göteborgs Stad givetvis rätt att uttrycka sina åsikter och känslor när det gäller förskolans verksamhet, både som privatpersoner och inom ramen för yrkesrollen.

Göteborgs Stad anser dock att en avgränsning måste göras mellan rätten till yttrandefrihet och de krav vi som arbetsgivare kan ställa på våra medarbetare under arbetstid. Anledningen till att Göteborgs Stad har beslutat att inte tillåta personal att bära tröjor med texten ”Förskoleupproret” eller knappar med texten ”STOPP färre barn NU!” är att medarbetare under arbetstid ska utföra sina arbetsuppgifter, inte delta i opinionsbildande verksamhet. En förskola ska överhuvudtaget inte vara en arena för opinionsbildning eller liknande. Eftersom syftet med kampanjerna är att skapa opinion och påverka människors uppfattning är risken vidare uppenbar att brukarna känner sig påtvingade ett budskap, något som JO tidigare har ansett att en offentlig arbetsgivare kan begränsa. Kampanjen ”Förskoleupproret” och knapparna med texten ”STOPP färre barn NU!” har skapat en oro bland föräldrar och andra yrkesgrupper, vilka hamnar i en besvärlig situation när de möter medarbetare som så tydligt tar ställning. Just de aktuella budskapen sänder vidare signaler som kan leda till att föräldrar inte känner sig

trygga med att lämna sina barn på förskolan, något som leder till uppenbara risker för brukarna. På arbetstid ska inte kläder eller andra opinionsbildande uttryck vara ett hinder i mötet med dem vi är till för. En förskola ska vara en neutral och oberoende plats där man bedriver omsorg och verksamhet för barn. Föräldrar och barn ska kunna känna sig helt trygga med att få samma behandling som alla andra, oavsett om de delar de åsikter som medarbetaren har eller inte. Givetvis har medarbetare rätt att uttrycka sin personliga uppfattning om förskolans verksamhet även på arbetstid, men det är då väldigt viktigt att det tydligt framgår att det just är den personliga uppfattningen som förmedlas i kommunikationen med brukarna. När det gäller tröjor med texten "Förskoleupproret" eller "STOPP färre barn NU!" är det omöjligt för brukarna att veta om budskapen är förskolans officiella eller om det är medarbetarens rent privata åsikter som ligger bakom användandet. Denna situation skapar en osäkerhet för brukarna.

Kampanjen "Förskoleupproret" är en, såvitt känt, fristående organisation som driver en specifik yrkesgrupps frågor. Kampanjen har en rad krav på hur förskolans verksamhet behöver förändras. Knapparna med texten "STOPP färre barn NU!" riktar sig också mot förskolans verksamhet. Göteborgs Stad anser att de önskemål och krav på förbättringar som medarbetarna har inom en verksamhet bör bedrivas i enlighet med det samverkansavtal som vi som stad har tecknat med många av de aktuella medarbetarnas fackliga organisation, Lärarförbundet. I Göteborgs Stad är vi för en tidig och regelbunden dialog där medarbetarnas åsikter och idéer tas tillvara vid såväl arbetsplatsträffar som i samverkansgrupper där arbetsgivare och arbetstagarorganisationerna möts. Samverkan vilar ytterst på lagen om medbestämmande i arbetslivet, vilket är det regelverk som utgör ramen för de fackliga organisationernas rättigheter till påverkan. I detta sammanhang kan det även nämnas att andra fackliga organisationer har hört av sig till Göteborgs Stad och uttryckt att de ställer sig frågande till "Förskoleupproret" på arbetstid.

När det gäller frågan om en medarbetare som inte tar av sig sin tröja eller knapp efter att det blivit påtalat skulle kunna stängas av, stämmer det att vi som arbetsgivare skulle kunna se det som en förseelse i arbetet enligt gällande kollektivavtal. Ytterst skulle en sådan situation kunna leda till avstängning utan lön. Göteborgs Stad vill dock understryka att ingen medarbetare fått någon sådan påföljd och att stadsledningskontoret har uppmanat förvaltningarna att inte överreagera initialt utan försöka komma fram samtalsvägen i första hand.

Den sista frågan staden avser att beröra är den om Göteborgs Stad skulle ha åsidosatt medarbetares rätt till meddelarfrihet. Staden anser inte att vi på något sätt har försökt hindra någon medarbetare från att använda sig av sin meddelarfrihet. Anmälarna har heller inte utvecklat sin syn på vilket sätt Göteborgs Stad skulle ha åsidosatt denna rättighet. Därmed lämnar vi den frågan.

Sammantaget anser Göteborgs Stad att vi gjort en svår men välmotiverad avvägning mellan medarbetarnas yttrandefrihet och vad Göteborgs Stad kan kräva som arbetsgivare. Göteborgs Stads bedömning är därför att yttrandefriheten inte begränsats i strid med lagstiftningen.

AA, BB, CC och DD kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 25 juni 2019 anförde *JO Lars Lindström* följande:

### Bedömning

Av 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) framgår att varje medborgare är tillförsäkrad yttrandefrihet gentemot det allmänna, dvs. en frihet att i tal, skrift eller bild, eller på annat sätt, meddela upplysningar och uttrycka tankar, åsikter och

känslor. Enligt 2 kap. 20 § RF får yttrandefriheten begränsas genom lag i den utsträckning som medges i 21–24 §§.

Det skydd för yttrandefriheten som RF anger är ett skydd mot ”det allmänna”. Skyddet innebär att en myndighet inte får ingripa vare sig formellt eller informellt mot en anställd vid myndigheten för att han eller hon använt sig av sin grundlagsskyddade rätt att ge uttryck för sin uppfattning. En myndighet får inte heller försöka motarbeta att den anställde använder sig av sina rättigheter eller, genom generella uttalanden eller kritik i enskilda fall, försöka påverka arbetstagaren i fråga om det sätt på vilket denne utnyttjar sin yttrandefrihet.

JO har som en särskild uppgift att utöva tillsyn över att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter respekteras i den offentliga verksamheten. Det framgår av 3 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän. JO utreder emellertid som regel inte klagomål som gäller förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Det beror på att det finns en särskild ordning för hur sådana tvister ska lösas. Detta sker genom fackliga förhandlingar eller i sista hand enligt bestämmelserna i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Min granskning i de här ärendena har därför inriktats på hur stadens råd till förskolecheferna att inte tillåta personal att bära tröjor med texten ”Förskoleupproret” eller knappar med texten ”STOPP färre barn NU! Lärarförbundet Göteborg” förhåller sig till yttrandefriheten.

Av utredningen framgår att stadsledningskontoret skickade ut skrivelser till kommunens förskolechefer i maj 2018 med bl.a. nedanstående innehåll:

Den personal som bär tröjor eller pins med texten ”Förskoleupproret” framför ett politiskt budskap, en missnöjesyttring som vänder sig mot arbetsgivaren. Under arbetstiden ska arbetstagaren utföra sina arbetsuppgifter. Föräldrar och andra personalgrupper hamnar i en besvärlig situation som är svår att bemöta. Klädsel på arbetstid ska inte vara ett hinder i mötet med de vi är till för. Ingen ska påtvingas ett budskap och förskolan ska vara en trygg och neutral arbetsplats.

I sitt remissvar till JO anser kommunen att förbudet mot att bära tröjorna och knapparna inte utgör en otillåten begränsning av yttrandefriheten. Kommunen har förklarat sitt ställningstagande med att de aktuella kampanjerna engagerar många och att medarbetarna givetvis har rätt att uttrycka sina åsikter och känslor när det gäller förskolans verksamhet, både som privatpersoner och inom ramen för sin yrkesroll, men att en avgränsning måste göras mellan yttrandefriheten och arbetsgivarens rätt att ställa krav under arbetstid. Under arbetstid ska förskolepersonalen utföra sina arbetsuppgifter och inte delta i opinionsbildande verksamhet. Det finns enligt kommunen också en risk för att brukarna känner sig påtvingade ett budskap som kan leda till att föräldrarna inte känner sig trygga med att lämna sina barn på förskolan.

Jag vill med anledning av vad kommunen framfört inledningsvis understryka att yttrandefriheten innebär att offentligt anställda har rätt att uttrycka sin personliga uppfattning om arbetsgivarens verksamhet även på arbetstid (se t.ex. JO 1993/94 s. 489, dnr 1148-1992 och 1853-1992 samt JO:s beslut den 10 september 2018 med dnr 6024-2017). Yttrandefriheten är emellertid inte absolut. Det kan finnas begränsningar i lag, t.ex. att uppgifter omfattas av sekretess

enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det är vidare, som kommunen också påtalar, inte självklart att en anställd kan utnyttja rättigheten vid varje tillfälle. En arbetsgivare måste kunna ställa krav på att arbetsuppgifterna fullgörs även om det innebär en faktisk begränsning av de anställdas möjligheter att just då använda sin yttrandefrihet (se JO 1993/94 s. 496, dnr 3903-1992).

I dessa fall är det fråga om personalens rätt att utnyttja sin yttrandefrihet genom att på arbetsplatsen bära tröjor eller knappar med ett visst textinnehåll. Jag konstaterar inledningsvis att budskapen på tröjorna och knapparna inte strider mot någon lag. Textinnehållet liksom den omständigheten att förskolepersonalen, såvitt framkommit, utför arbetet i sina privata kläder ger vidare intryck av att budskapen utgör personalens privata åsikter. Det finns ingen utredning som visar att bärandet av tröjorna och knapparna haft någon negativ inverkan på verksamheten.

Mot denna bakgrund finner jag inte att Göteborgs stad haft fog för sina restriktioner när det gäller personalens klädsel. Stadens agerande har därmed utgjort en kränkning av personalens grundlagsfästa yttrandefrihet. Jag är kritisk till detta.

Det som i övrigt har kommit fram ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

## Ifrågasatt ingripande mot en banderoll på ett studentflak

(Dnr 6852-2018)

**Beslutet i korthet:** Elever på en gymnasieskola monterade en banderoll på ett studentflak. Banderollen hade texten ”#Metoo för kvinnor som försökt ligga sig till framgång men misslyckats”. En lärare på skolan ansåg att banderollen inte var förenlig med skolans värdegrund och beordrade eleverna att ta ned den. Frågan i JO:s ärende är om det var förenligt med elevernas yttrandefrihet.

Texten på banderollen hade orsakat en hätsk stämning mot klassen, och det fanns en oro för klassens trygghet. Enligt JO får det därmed anses klart att det fanns en konkret risk för att banderollen skulle ha orsakat ordningsstörningar på skolan. JO har därför ingen invändning mot att skolan beordrade eleverna att ta ned banderollen.

## Initiativet och JO:s remiss

I JO:s ärende med dnr 3845-2018 anmäldes Upplands-Brogymnasiet för att skolan hade förbjudit elever att ha en banderoll med ett visst innehåll på sitt studentflak. Anmälaren hänvisade till en artikel i Upsala Nya Tidning, i vilken bl.a. rektorn på Upplands-Brogymnasiet uttalade sig om det inträffade.

JO uppmärksammade även ett uttalande på Upplands-Brogymnasiets webbplats om den aktuella händelsen. Enligt uttalandet ansågs texten på banderollen vara mycket kränkande och strida mot allt som skolan står för. Vidare angavs

att eleverna skulle få skriftliga varningar eftersom deras agerande stred mot skolans värdegrund och störde tryggheten och studieron på skolan.

Frågan om en skola kan förbjuda elever att använda en banderoll med ett visst budskap är i grunden en fråga om yttrandefrihet. Jag beslutade den 22 oktober 2018 att utreda frågan inom ramen för ett initiativärende mot Utbildningsnämnden i Upplands-Bro kommun, varvid anmälningsärendet (dnr 3845-2018) skrevs av. Nämnden uppmanades samma dag att lämna upplysningar om och yttra sig över följande:

- a) *Angående förbudet:* Vem beslutade om förbudet? Vilka överväganden gjordes i samband med beslutet? Vad omfattade förbudet (dvs. gällde det bara på skolområdet eller även sedan studentflaket lämnat skolområdet)?
- b) *Angående eventuella varningar:* Tilldelades eleverna varningar? Vilka överväganden gjordes i sådant fall i samband med detta och hur formulerades varningarna?

### Utbildningsnämndens remissvar

Nämnden beslutade den 18 december 2018 att lämna utbildningskontorets yttrande (med underyttranden från Upplands-Brogymnasiets rektor och den berörda mentorn) som sitt eget till JO. Yttrandet hade följande innehåll:

#### Utbildningskontorets beskrivning och bedömning av händelse

Utbildningskontoret besvarar frågorna enligt den ordning som framgår av promemorian.

- a) **Angående förbudet:** Vem beslutade om förbudet? Vilka överväganden gjordes i samband med beslutet? Vad omfattade förbudet (dvs. gällde det bara på skolområdet eller även sedan studentflaket lämnat skolområdet)?

Den 31 maj hade eleverna omröstning om vad som skulle stå på en banderoll på ett studentflak. Senare samma dag hade lärarna studentlunch tillsammans med eleverna och då kom det fram vad som stod på banderollen. Mentorn ansåg att banderollen inte var förenlig med skolans värdegrund och bad eleverna att ta ner banderollen. Därefter följde ett samtal med klassen om banderollen i förhållande till skolans värdegrund. Elevernas förståelse för mentorns agerande ökade och efter en stund var alla elever eniga om att banderollen skulle plockas ner. Mentor informerade skolledning om sitt agerande kring händelsen, se mentors redogörelse i bilaga 1.

- b) **Angående eventuella varningar:** Tilldelades eleverna varningar? Vilka överväganden gjordes i sådant fall i samband med detta och hur formulerades varningarna?

Eleverna tilldelades inte några skriftliga varningar. Vid en samlad bedömning kom skolan fram till att det inte fanns skäl att ge varningar och Utbildningskontoret delar den slutsatsen. Se rektors redogörelse i bilaga 2.

Utbildningskontoret har uppmärksammat skolans rektor om den felaktiga informationen på skolans webb, som JO hänvisar till, varpå den informationen har tagits bort.

### Slutsats

Utbildningskontoret kan i efterhand konstatera att det var olämpligt att gå ut i media med informationen om att eleverna skulle få varningar innan skolan var säker på att det var befogat att ge skriftliga varningar. Däremot finns en förståelse för att skolans rektor utsattes för ett hårt tryck från allmänhet, media, elever och dess vårdnadshavare samt personal och behövde uttala sig om situationen innan frågan var helt utredd.

Sammanfattningsvis delar Utbildningskontoret den beskrivning som skolans rektor och berörd mentor ger och står därmed bakom skolans hantering av situationen kring banderollen.

### Mentors redogörelse

#### Innehåll

Redogörelse för nedtagning av banderoll på studentflak, med texten ”#Me-too för kvinnor som försökt ligga sig till framgång men misslyckats”. Redogörelsen gjord av mentor för klassen FTTP15, AA.

#### Bakgrund

Några elever i klassen frågade lärarna på programinriktningen om de fick låna ett flak, ett lastväxlarflak för att användas som studentflak. Detta fick de tillåtelse till. Det är en regel på transportinriktningen att eleverna får låna flak men inte fordon.

Fordon för att bära denna lösa lastbärare hade större delen av klassen hyrt med tillhörande förare.

#### Händelseförlopp

Under förmiddagen den 31/5 hade eleverna självständigt en omröstning om vad det skulle stå på studentflakets olika banderoller. Den 31/5 hade lärarlaget tillsammans med klassen en studentlunch. I samband med denna lunch monterades banderollen med ovanstående text. En elev som inte deltagit i omröstningen påtalade för mig att banderollen med tidigare angiven text var monterad, varpå jag kontrollerade detta och beordrade elever att ta ner densamma. Omedelbart efter nedmonteringen samlade jag klassen för ett samtal. Jag förklarade att texten strider mot skolans värdegrund och kan därför inte sitta på skolans flak eller finnas innanför skolans område, som i det här fallet är avgränsat med staket och en grind. Under samtalet var diskussionerna väldigt engagerade. En del av eleverna tyckte att banderollen var rätt inledningsvis, en del tyckte att den var kränkande. Jag förklarade att var och en får tycka och tänka vad man själv vill men inom skolans område och på skolans flak så är den texten att betrakta som ett brott mot skolans värdegrund. Elevernas förståelse för mitt agerande ökade allteftersom under samtalets gång. Det förstärktes mycket av de kraftiga och negativa reaktioner som banderollen fick på sociala medier, radio/tv och nyhetstidningar. Eleverna var efter bara ett kort tag 100 % eniga om att det var rätt att ta ner banderollen. Väldigt många av eleverna var oerhört nedstämda, ledsna och ångerfulla på grund av de starka reaktionerna på banderollen samt den ökade förståelsen för vad #metoo-rörelsen står för.

#### Vidtagna åtgärder av mig som mentor

Omedelbart efter samtalet orienterade jag skolledningen, i detta fallet rektor, om det inträffade och vilka åtgärder jag vidtagit. I denna orientering och de efterföljande samtalen har jag valt att inte nämna några namn på elever som deltagit av framförallt ett skäl, att jag inte velat riskera att någon specifik skulle utsättas för den vredesstorm som uppkom.

## Rektors redogörelse

### Rektors redogörelse för händelserna kring en banderoll på ett studentflak 31 maj

På förmiddagen 31/5 blev jag kontaktad av läraren AA som redogjorde för en incident där några elever i hans klass hade skrivit ett olämpligt budskap på en banderoll som var tänkt att sitta på ett studentflak. Banderollen var tillverkad under pågående verksamhet, flaket tillhörde skolan och stod på skolans område. Jag förstod från vårt samtal att AA hade sagt åt eleverna att ta ned banderollen så snart han fått information om att den fanns och satt uppe. Jag förstod också att någon av eleverna hade tagit en bild och lagt ut i något socialt media. AA redogjorde för de åtgärder han hade vidtagit: att direkt få ned banderollen och samla eleverna för samtal kring skolans värdegrund och budskapet på banderollen – helt i linje med värdegrundsarbetet på skolan.

Eftersom bilden på banderollen spred sig snabbt i sociala medier och upprörda medborgare, elever, vårdnadshavare, radio, TV och tidningar sökte kontakt med mig informerade jag utbildningschefen BB om det inträffade. De följande dagarna gick all min tid åt att hantera frågan och svara på alla frågor så fort jag kunde. Ärendet var mycket komplext och jag hade att hantera en rad olika aspekter som:

- Elevernas trygghet och studiero – både klassen som låg bakom banderollen och elever som blev ledsna och upprörda över budskapet, vårdnadshavare som var ledsna och upprörda antingen för att deras barn blev utsatta för hot och kränkningar (eleverna som satte upp banderollen översköljdes som grupp av en vredesstorm) eller för att deras barn blev ledsna och upprörda över innehållet i texten.
- Medarbetare som var oroliga för klassens trygghet och medarbetare som var upprörda över budskapet.
- Säkerhetsfrågor – det var en hätsk stämning mot klassen och inom några dagar skulle studentutspringet ske.
- Den negativa publiciteten kring skolan – i sociala medier var budskapet att lärarkåren och rektorn stod bakom budskapet på banderollen.
- Allmänhetens sorg och ilska å ena sidan över budskapet och att jag och mina medarbetare stod bakom detta och å andra sidan över att jag genom mitt agerande hotade demokratin och yttrandefriheten – den stora massan tillhörde den förstnämnda gruppen.
- En svår utredning – det var oklart vem som egentligen hade röstat fram budskapet, vem som skrivit det på banderollen och vem som beslutat att sätta upp den och vem som faktiskt satte upp den. Det framkom dock att inte alla hade varit med och att vissa hade varit inblandade i vissa moment.

Min första tanke var att detta strider mot skolans ordningsregler, planen mot kränkande behandling och mot skollagens 1 kapitel § 4, 5 och 8 samt kapitel 5 och 6 och att eleverna bör stängas av. Detta uppgav jag också i mitt svar till upprörd allmänhet och media. Jag inledde snabbt en utredning och lyssnade med läraren, klassen med banderollen, utbildningschefen, kommunjuristen, polisen och kollegerna i skolledningen samt tog del av tidigare liknande rättsfall och analyser. Efter en ordentlig genomlysning av ärendet visade det sig att det inte fanns fog för en skriftlig varning utan att de samtal som mentorn och delvis jag själv genomförde med eleverna var en tillräcklig och proportionerlig åtgärd utifrån själva händelsen och elevernas beteendeförändring – de förstod allvaret i det inträffade, hur djupt banderollen påverkade andra elever och människor och beklagade det inträffade.

I ett beslut den 20 maj 2019 anförde *JO Lars Lindström* följande:



## Bedömning

### Förbudet

Av utredningen framgår att banderollen på studentflaket hade texten ”#Me-too för kvinnor som försökt ligga sig till framgång men misslyckats”. Mentorn på skolan ansåg att banderollen inte var förenlig med skolans värdegrund och beordrade eleverna att ta ned den.

Som angetts ovan är frågan om en skola kan förbjuda elever att sätta upp en banderoll med en viss text på ett studentflak i grunden en fråga om yttrandefrihet. Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, vilket innebär frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor (2 kap. 1 § 1 regeringsformen, RF). Yttrandefriheten får dock under vissa förutsättningar begränsas genom lag med hänsyn till vissa preciserade ändamål (2 kap. 20–23 och 25 §§ RF).

Även den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna innehåller ett skydd för yttrandefriheten (artikel 10).

Skolan har ett ansvar för värdegrunderna i utbildningen. Enligt skollagen (2010:800) ska utbildningen förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på (1 kap. 4 § första stycket skollagen). Utbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor. Var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling (1 kap. 5 § första och andra styckena skollagen). Utbildningen ska vidare utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero (5 kap. 3 § skollagen). Rektor ska därför besluta om ordningsregler (5 kap. 5 § skollagen).

Frågan om skolors möjlighet att begränsa yttrandefriheten har behandlats i JO 1997/98 s. 436, dnr 3878-1995 m.fl. I beslutet – som avsåg märken som kunde uppfattas förmedla odemokratiska, framför allt rasistiska, åsikter – uttalade JO bl.a. följande:

Sammanfattningsvis har en skolledning alltså rätt och skyldighet att ingripa mot åsiktsyttringar som till sin art inte är förenliga med ordningens upprätthållande i skolan eller om själva åsiktsyttringarna är brottsliga eller i vart fall innefattar kränkningar eller trakasserier. Skolledningen har emellertid inte rätt att förbjuda åsiktsyttringar i annat fall, t.ex. enbart på grund av att åsikterna står i strid med de grundläggande demokratiska värderingar som ligger till grund för vår samhällsuppfattning. I fall av det slaget är skolans handlingsfrihet och -skyldighet begränsad till vad som närmast skulle kunna beskrivas som undervisande och uppfostrande insatser.

Frågan behandlades även i JO 2017/18 s. 480, dnr 6301-2015. I beslutet, som avsåg frågan om en skola kan förbjuda att Sveriges flagga används, uttalade JO bl.a. följande:

Rektor kan förbjuda användandet av den svenska flaggan genom en generell ordningsregel eller i det konkreta fallet *endast om det är motiverat av ordningsskäl*. I annat fall strider förbudet mot yttrandefriheten.

Att flaggan i ett visst sammanhang används på ett sätt som kan uppfattas som stötande är alltså inte tillräckligt för att införa en ordningsregel som förbjuder att flaggan används. För att ett förbud ska anses vara godtagbart krävs dessutom en konkret risk för att användandet orsakar ordningsstörningar, t.ex. bråk mellan eleverna eller diskussioner som tar orimligt mycket lektionstid i anspråk.

Jag vill också framhålla att ingripanden mot ordningsstörande beteenden på en skola i första hand bör ske genom uppfostrande och undervisande insatser, t.ex. samtal med eleven och hans eller hennes föräldrar, samt genom de disciplinära och andra särskilda åtgärder som anges i skollagens 5 kap.

I det nu aktuella ärendet refererade texten på banderollen till en kampanj på sociala medier, som avsåg att uppmärksamma omfattningen av sexuella trakasserier, övergrepp och våldtäkter. Texten på banderollen hade enligt remissvaret orsakat en hätsk stämning mot klassen, och det fanns en oro för klassens trygghet. Det får därmed anses klart att det fanns en konkret risk för att banderollen skulle ha orsakat ordningsstörningar på skolan. Jag har därför ingen invändning mot att skolan i det aktuella fallet beordrade eleverna att ta ned banderollen.

### Varningar

Den som använder sin yttrandefrihet i någon av de former som är särskilt reglerad i tryckfrihetsförordningen, TF, och yttrandefrihetsgrundlagen, YGL, får inte utsättas för andra sanktioner från det allmännas sida än sådana som är uttryckligen angivna i dessa grundlagar. Detta s.k. repressalieförbud har kommit till uttryck i domstolspraxis och i flera beslut från JO och JK. Bestämmelsen i 2 kap. 1 § 1 RF innebär att motsvarande grundsyn måste anläggas då den enskilde gjort bruk av sin yttrandefrihet i andra former än de som upptas i TF och YGL (se JO 2010/11 s. 605, dnr 149-2009). Skollagens 5 kap. innehåller därtill bestämmelser om disciplinära och andra särskilda åtgärder som viss personal kan vidta mot bl.a. ordningsstörande uppträdande.

I ett uttalande på Upplands-Brogymnasiets webbplats angavs att eleverna skulle få skriftliga varningar eftersom deras agerande stred mot skolans värdegrund och störde tryggheten och studieron på skolan. I remissvaret framkom emellertid att skolan vid en samlad bedömning kommit fram till att det inte fanns skäl att ge eleverna några varningar. Av remissvaret framgår dessutom att informationen på webbplatsen om de skriftliga varningarna numera har tagits bort. Mot den bakgrunden finner jag inte anledning att gå vidare i denna del.

Ärendet avslutas.

## En kommun har lämnat felaktig information till sina chefer om anställdas rätt till kontakt med media på arbetstid

(Dnr 6024-2017)

**Beslutet i korthet:** I april 2017 skickade Härjedalens kommun ut ett nyhetsbrev med information till alla chefer i kommunen om de anställdas kontakter med media. Av informationen framgick att de anställda har yttrande- och meddelarfrihet, men att de inte har rätt att på arbetstid ta kontakt med media och att de inte får uttala sig om sådant som lyder under sekretess. Vidare framgick att medieföreträdare inte har någon rätt att gå in i kommunens lokaler och att de ska boka tid med den berörda chefen om de vill intervjua någon anställd.

Enligt JO kan informationen inte uppfattas som annat än ett generellt förbud för kommunens anställda mot mediekontakter på arbetstid, vilket inte är godtagbart. JO konstaterar att det sätt som informationen i nyhetsbrevet har utformats på ger intrycket att de anställdas yttrandefrihet är mer begränsad än vad den i själva verket är. Informationen ger också intryck av att kommunen allmänt sett har en negativ inställning till att anställda utnyttjar sin rätt att tala med journalister.

JO uttalar att det är oacceptabelt att en kommun går ut med sådan felaktig information till sina anställda. Kommunstyrelsen i Härjedalens kommun kritiseras för informationens innehåll och utformning.

### Bakgrund

I maj 2017 fick JO information om att Härjedalens kommun bl.a. förbjudit anställda att ha kontakt med journalister under arbetstid. Enligt uppgifter i en tidning var det en reaktion från kommunen på en artikel där hemtjänstpersonal hade uttryckt missnöje med kommunen som arbetsgivare. JO tog del av handlingar från kommunen med information som lämnats till kommunens chefer, bl.a. om de anställdas kontakter med media. I informationen angavs följande:

För alla medborgare gäller yttrande- och meddelarfrihet gentemot det allmänna, dvs. i förhållande till staten, kommuner, landsting och regioner samt kommunalförbund. Dessa rättigheter är skyddade i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. För offentligt anställda gäller yttrande- och meddelarfriheten också i förhållande till den egna arbetsgivaren. Det är inte tillåtet att hindra anställd från att yttra sig i media, att med repressalier straffa den som exempelvis har kritiserat arbetsgivaren i radio. MEN arbetstagare har inte rätt att på arbetstid ta kontakt med media. Kontakt med media på arbetstid får bara ske på uppdrag av närmsta chef. Om en arbetstagare vill uttala sig i media ska detta ske på fritiden. Varken arbetsgivarföreträdare eller arbetstagare får uttala sig om sådant som lyder under sekretess. Våra lokaler, skolor, boenden, kontor med mera är inga offentliga lokaler. Media (och andra obehöriga) har ingen rätt att gå in i lokalerna. Media ska boka tid med berörd chef om de vill intervjua någon eller göra reportage på plats i en verksamhet.

JO Cecilia Renfors inledde därför ett ärende om kommunens riktlinjer och information till de anställda om deras kontakt med media.

## Utredning

Kommunstyrelsen i Härjedalens kommun yttrade sig och redovisade följande bedömning.

HR-avdelningen i Härjedalens kommun går regelbundet ut med information till alla chefer i kommunen. Nyhetsbrevet – Senaste nytt från HR-avdelningen – består av ett antal Powerpointbilder och innehåller aktuella frågor på HR-området.

I nyhetsbrevet för april 2017 togs frågor om kontakter med media upp. Frågan behandlas på två sidor och inleds med vad som gäller om yttrande- och meddelarfrihet, bl.a. att yttrande- och meddelarfriheten för offentliganställda också gäller i förhållande till den egna arbetsgivaren. Det framgår också att det inte är tillåtet att hindra anställda från att yttra sig i media eller att med represalier straffa den som exempelvis har kritiserat arbetsgivare i massmedia.

På sidan två i texten anges att arbetstagare dock inte har rätt att på arbetstid ta kontakt med media, att kontakt med media bara får ske på uppdrag av närmaste chef och att om arbetstagare vill uttala sig i media ska de göra det på fritiden.

Detta är en mycket olycklig formulering. Syftet är inte att förbjuda någon anställd att kontakta eller uttala sig i media under arbetstid, och inte heller under någon annan tid. Bakgrunden till formuleringen var att förtydliga att kontakter med media inte får innebära att tredje man, dvs. de som verksamheten är till för, åsidosätts. Här är det naturligtvis stor skillnad i vilken verksamhet man arbetar. Inom t.ex. vård, skola och omsorg kan inte vårdtagare, elever eller barn åsidosättas.

Mot bakgrund av den felaktiga formuleringen togs nyhetsbrevet bort från intranätet i början av juni efter det att frågan varit uppe i kommunstyrelsen den 17 maj 2017. Cheferna i Härjedalens kommun har därefter muntligt, på förvaltningarnas ledningsgruppsmöten, fått korrekt information om vad som gäller.

I ett beslut den 10 september 2018 anförde *JO Cecilia Renfors* följande:

## Rättslig reglering

### Yttrandefrihet

Enligt 2 kap. 1 § 1 regeringsformen (RF) är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet. Med yttrandefrihet avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Yttrandefriheten får begränsas genom lag med hänsyn till vissa preciserade ändamål (2 kap. 20–23 och 25 §§ RF).

Yttrandefriheten omfattar även offentligt anställda. En offentligt anställd har därför som utgångspunkt rätt att fritt uttala sig om sådana förhållanden på arbetsplatsen som han eller hon anser bör komma till allmänhetens kännedom.

### Sekretess och tystnadsplikt i allmän verksamhet

I offentlighets- och sekretesslagen (OSL) finns bestämmelser om sekretess i det allmänna verksamhet. Dessa regler begränsar den offentligt anställdes rätt

att yttra sig om vad han eller hon fått veta i samband med sin tjänst (s.k. tystnadsplikt).

### **Meddelarfrihet m.m.**

I tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) finns kompletterande bestämmelser för en speciell del av yttrandefriheten, nämligen den s.k. meddelarfriheten. Meddelarfriheten ger ett särskilt starkt skydd för den som lämnar uppgifter för publicering i massmedia. Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket TF står det var och en fritt att – om inte annat är föreskrivet i förordningen – meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift. Motsvarande bestämmelse finns i 1 kap. 2 § YGL.

Meddelarfriheten innebär som regel frihet från bl.a. straffansvar för den som lämnar ut en sekretesskyddad uppgift. Meddelarfriheten skyddar dock inte mot ansvar om en allmän handling oriktigt har lämnats ut eller om uppgifterna skyddas av en bestämmelse om s.k. kvalificerad sekretess (se 7 kap. 3 § första stycket 3 TF respektive 5 kap. 3 § första stycket 3 YGL). I offentlighets- och sekretesslagen anges vilken sekretess som är kvalificerad i anslutning till berörda sekretessbestämmelser (se 13 kap. 5 § OSL).

JO och Justitiekanslern (JK) har upprepade gånger uttalat att en myndighet inte får försöka motarbeta att anställda utnyttjar sin yttrandefrihet. En offentlig arbetsgivare får inte genom generella uttalanden eller kritik i enskilda fall försöka påverka de anställda att avstå från att använda sin frihet att yttra sig om den egna myndigheten och dess verksamhet (se bl.a. JK:s beslut den 27 juni 2013, dnr 8564-12-22, och JO 2014/15 s. 663, dnr 5051-2012).

JO har vidare uttalat att när en myndighet tar upp sekretessfrågor med sina anställda är det viktigt att den information som lämnas är korrekt och fullständig. Medarbetarna kan annars få uppfattningen att deras yttrandefrihet är mer inskränkt än vad den i själva verket är (se bl.a. JO 2017/18 s. 170, dnr 149-2016, och JO:s beslut den 4 april 2016, dnr 1106-2015).

JO har ansett att det inte är godtagbart att en myndighet begränsar personalens kontakt med media till de anställdas fritid. Att en myndighet förhindrar att anställda utnyttjar den grundlagsskyddade rätten att meddela sig med media kan endast accepteras om det inkräktar på arbetet. Ett generellt förbud kan emellertid inte anses tillåtet. Ett förbud kan endast utfärdas i det enskilda fallet och i den akuta arbetssituationen. (Se JO 1994/95 s. 538, dnr 674-1993, JO 1994/95 s. 554, dnr 3916-1993, och JO 1995/96 s. 451, dnr 4262-1994.)

### **Myndigheters serviceskyldighet och tillgänglighet**

Enligt den bestämmelse om myndigheters serviceskyldighet som gällde vid tidpunkten för kommunens nyhetsbrev (4 § förvaltningslagen [1986:223], FL) ska en myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpens ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt. En motsvarande bestämmelse finns i 6 § förvaltningslagen (2017:900), som ersatt 1986 års lag.

Vad avser en myndighets tillgänglighet gällde enligt 1986 års förvaltningslag att myndigheter ska ta emot besök och telefonsamtal från enskilda (se 5 § FL). Om särskilda tider för detta är bestämda, ska allmänheten underrättas om dem på lämpligt sätt. En motsvarande bestämmelse finns i 7 § i den nu gällande lagen.

Hur långt en myndighet kan begränsa sin tillgänglighet är en avvägning som myndigheten får göra med hänsyn främst till verksamhetens art, arbets- och resurssituationen och den grundlagsskyddade rätten att ta del av allmänna handlingar (se Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, tredje upplagan, s. 90).

JO har tidigare uttalat att myndigheternas tillträdes- och ordningsregler inte får vara godtyckliga, diskriminerande eller på något annat sätt styras av ovidkommande skäl. Kravet i 1 kap. 9 § RF på saklighet och opartiskhet sätter en tydlig ram för all myndighetsverksamhet. Möjligheterna att begränsa allmänhetens tillträde till och frihet att vistas i en myndighets lokaler kan variera beroende på vilken slags verksamhet som bedrivs. (Se JO 2011/12 s. 594, dnr 3909-2010 och där gjorda hänvisningar.)

## Bedömning

De grundlagsfästa principerna om yttrandefrihet och meddelarfrihet anses vara några av demokratins hörnstenar. Det är därmed viktigt att företrädare för en myndighet noggrant överväger den information om dessa frågor som lämnas till de anställda och säkerställer att den är korrekt.

Det nyhetsbrev som i april 2017 gick ut till alla chefer i Härjedalens kommun och som innehöll information om de anställdas kontakter med media har ett innehåll som på ett antal punkter kan ifrågasättas.

Efter ett inledande avsnitt om den grundlagsfästa yttrande- och meddelarfriheten och att den gäller för offentliganställda också i förhållande till arbetsgivaren – som inte kan hindra anställda från att uttala sig i media eller straffa den som gjort det – anges att de anställda inte har rätt att på arbetstid ta kontakt med media och att sådana kontakter på arbetstid endast får ske på uppdrag av närmsta chef. Detta kan inte uppfattas som annat än ett generellt förbud för kommunens anställda mot mediekontakter på arbetstid. Som framgått ovan är ett sådant förbud inte godtagbart.

Kommunstyrelsen har i sitt yttrande uppgett att kommunen velat förtydliga att kontakter med media inte får innebära att de som verksamheten är till för åsidosätts. Kommunstyrelsen menar att det har betydelse vilken verksamhet man arbetar i och att t.ex. vårdtagare, elever och barn inte får åsidosättas inom vård, skola och omsorg. Mot bakgrund av vad kommunen anfört vill jag framhålla att det inte heller inom dessa delar av den kommunala verksamheten får förekomma generella förbud mot att kontakta journalister på arbetstid. Som JO har uttalat tidigare kan det bara accepteras att en myndighet hindrar personalen att utnyttja sin meddelarfrihet om det i enskilda fall inkräktar på arbetet i den akuta arbetssituationen.

I nyhetsbrevet anges också att varken arbetsgivarföreträdare eller arbetstagarer får uttala sig om sådant som lyder under sekretess. Jag har självklart inga

invändningar mot att en kommun uppmärksammar sina anställda på vad sekretess i verksamheten innebär. När information om sekretessregler lämnas i ett sammanhang som rör kontakter med media är det emellertid viktigt att förhållandet mellan sekretessreglerna och meddelarfriheten klargörs. Ofullständig information kan leda till att medarbetarna får uppfattningen att deras yttrandefrihet är mer begränsad än den i själva verket är. I nyhetsbrevet har Härjedalens kommun visserligen nämnt att meddelarfrihet gäller för offentliganställda. Detta kan emellertid inte anses tillräckligt när det inte gjorts klart att meddelarfriheten innebär att den som lämnar sekretessbelagda uppgifter för publicering i massmedia som regel inte bryter mot tystnadsplikten, om det inte är fråga om s.k. kvalificerad sekretess.

Avslutningsvis uttalas i nyhetsbrevet att kommunens lokaler, skolor, boenden, kontor m.m. inte är offentliga lokaler och att medieföreträdare och andra obehöriga saknar rätt att gå in i lokalerna. Mediarepresentanter ska enligt informationen i nyhetsbrevet boka tid med den berörda chefen om de vill intervjua någon eller göra reportage på plats i en verksamhet.

Journalister intar inte någon rättslig särställning i förhållande till andra enskilda. Som JO har uttalat tidigare fyller dock massmedia en viktig och indirekt grundlagsskyddad samhällsfunktion, vars fullgörande myndigheter generellt sett bör underlätta (se JO 2011/12 s. 594, dnr 3909-2010). Det finns inget som hindrar att en myndighet anger vissa kontaktpersoner som allmänhet och journalister kan vända sig till vid behov (se t.ex. JO 1995/96 s. 451). Den information som kommunen lämnat i detta fall ger emellertid uttryck för en principiell uppfattning att de anställda inte har någon rätt till direktkontakt med journalister, annat än på fritiden. Detta är som framgått ovan felaktigt.

Informationen i nyhetsbrevet ger inte på något sätt uttryck för att allmänhetens tillträde till kommunens lokaler kan se olika ut beroende på vilket slags kommunal verksamhet som bedrivs, vilket är anmärkningsvärt. Informationen har haft anställdas mediekontakter i fokus. Även om det inte framgår av utredningen att kommunen velat begränsa journalisters tillgång till kommunens lokaler och dess personal i större utsträckning än vad som gäller för allmänheten i övrigt vill jag ändå understryka att det naturligtvis inte finns något utrymme för en myndighet att särbehandla företrädare för massmedia negativt.

Sammanfattningsvis ger det sätt som informationen i nyhetsbrevet utformats på intrycket att de anställdas yttrandefrihet är mer begränsad än vad den i själva verket är, och den ger även intryck av att kommunen allmänt sett har en negativ inställning till att anställda utnyttjar sin rätt att meddela sig med journalister. Informationen har sannolikt tagits fram utan närmare reflektion kring de principiellt viktiga frågor den väcker. Det är naturligtvis oacceptabelt att en kommun går ut med sådan felaktig information till sina anställda. Kommunstyrelsen i Härjedalens kommun ska kritiseras för detta.

Kommunstyrelsen har uppgett att informationen i nyhetsbrevet togs bort från intranätet i början av juni 2017 och att cheferna i Härjedalens kommun muntligen har fått ny information. Jag ser positivt på att kommunen har agerat och förutsätter att mitt beslut dessutom kommer att spridas till såväl chefer som övriga anställda i Härjedalens kommun.

Ärendet avslutas.

## Riksarkivet har bl.a. tagit ut en eftersökningsavgift för åtgärder som myndigheten är skyldig att vidta enligt tryckfrihetsförordningen

(Dnr 6529-2017)

**Beslutet i korthet:** Anmälaren begärde hos Riksarkivet att få ta del av ett antal bouppteckningar. För en av handlingarna tog Riksarkivet ut en avgift på 225 kronor för söktid. Riksarkivet får enligt sin instruktion ta ut en avgift för undersökningsuppdrag som går utöver serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen och har beslutat att en eftersökningsavgift ska tas ut om en förfrågan om uppgifter ur arkivhandlingar kräver efterforskning.

En begäran om att få ta del av allmänna handlingar med stöd av offentlighetsprincipen ska handläggas och besvaras i enlighet med bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen. Om en myndighet gör bedömningen att begäran faller utanför ramen för de skyldigheter som myndigheten har enligt tryckfrihetsförordningen kan begäran avslås. Om det är klart vilken handling som avses med en begäran har en myndighet dock en långtgående skyldighet att söka efter handlingen i sitt arkiv.

Riksarkivet har på sin webbsida elektroniska formulär för beställning av handlingar som förutsätter att en sökande accepterar att en eftersökningsavgift kan tas ut vid en begäran om att få ta del av handlingar enligt tryckfrihetsförordningen.

Riksarkivet får kritik för utformningen av avgiftstaxan när det gäller eftersökningsavgiften och för utformningen av webbformulären. Enligt JO framstår taxan närmast som ett försök att kringgå principen om att arbetskostnaden för att ta fram en handling från arkivet inte får ingå i avgifterna för kopior av allmänna handlingar.

JO konstaterar att anmälaren inte gett Riksarkivet något undersökningsuppdrag och att det redan av det skälet var fel att ta ut en eftersökningsavgift av honom. Anmälaren hade vidare tydligt preciserat vilken handling han ville ta del av. Utgångspunkten var därmed att Riksarkivet var skyldigt att ta fram den. Riksarkivet får kritik för att en eftersökningsavgift togs ut av anmälaren.

I beslutet konstaterar JO också att lagstödet för Riksarkivet att ta ut en avgift på 4 kronor per sida för kopior av allmänna handlingar – utöver de första nio sidorna – framstår som mycket tveksamt. Beslutet överlämnas därför till Kulturdepartementet.

Riksarkivet får vidare kritik för att man inte lämnade någon överklagandehänvisning i det beslut man fattade om eftersökningsavgiften och för den efterföljande hanteringen av anmälarens skrivelse med invändningar mot avgiften.

### Anmälan m.m.

I en anmälan till JO förde AA fram klagomål mot Riksarkivet samt riksarkivarien BB och sektionschefen vid landsarkivet i Härnösand, CC. Han var bl.a.



kritisk mot handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar. Av anmälan och de handlingar som JO begärt in framgick – i de delar som JO har valt att utreda – i huvudsak följande. Den 15 april 2016 mejlade AA till landsarkivet i Härnösand och begärde att få en kopia av dödsbodelägarförteckningen i bouppteckningen för ett antal namngivna personer. För varje person angav han födelsedatum, dödsdatum (utom i ett fall) och den församling där personen hade avlidit. Samtliga handlingar, förutom två som inte kunde återfinnas, lämnades ut i elektronisk form. Riksarkivet fakturerade AA 357 kronor för hanteringen, varav 132 kronor för 33 kopior à 4 kronor och 225 kronor för söktid. AA bestred betalningsansvar för söktid med hänvisning till att han inte hade beställt någon forsknings- eller eftersökningsinsats eller accepterat kostnaden för en sådan och begärde att få ett skriftligt beslut.

I ett skriftligt beslut den 26 oktober 2016 angav Riksarkivet att man inte fann skäl att ompröva beslutet om eftersökningsavgift. Under rubriken Upplysningar om aktuella bestämmelser om överklagande lämnade Riksarkivet information om överklagande av beslut om kopiekostnader, men inte om överklagande av beslutet om eftersökningsavgift.

Efter att fakturan på nytt skickats ut till AA i november invände han återigen mot eftersökningsavgiften. I en skrivelse till AA den 15 december 2016 förklarade BB att Riksarkivets avgifter inte går att överklaga.

## Utredning

JO uppmanade Riksarkivet att, mot bakgrund av bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen, avgiftsförordningen och förordningen med instruktion för Riksarkivet, göra en utredning och yttra sig om följande:

- Vilken är storleken på den avgift som Riksarkivet tar ut för kopior i pappersform av allmänna handlingar? Om avgiften är högre än den som anges i 16 § andra stycket avgiftsförordningen, vilken är den rättsliga grunden för det?
- Tar Riksarkivet ut en avgift när myndigheten lämnar ut elektroniska kopior av allmänna handlingar? Vilken är i så fall den rättsliga grunden för avgiftsuttaget?
- Riksarkivet har beslutat att en eftersökningsavgift ska tas ut om den enskilde inte kan precisera sin fråga så att uppgiften kan tas fram med hjälp av en sökingång och ett uppslag i en arkivvolym. Hur förhåller sig detta till offentlighetsprincipen?
- På Riksarkivets webbplats finns det elektroniska formulär för beställning av handlingar. I vissa formulär går det inte att ange att någon avgiftsgrundande söktid inte accepteras. Hur förhåller sig detta till offentlighetsprincipen?
- Vilken är den rättsliga grunden för avgiftsuttaget i det aktuella fallet, såväl vad gäller kopiorna som eftersökningsavgiften?
- Riksarkivets besked till AA om möjligheten att överklaga beslutet i den del som avsåg eftersökningsavgift och det rättsliga stödet för detta.

Riksarkivet (riksarkivarien BB) redovisade följande om den rättsliga grunden för uttag av avgifter:

### **Avgifter för kopior**

Myndigheterna ska enligt 15 § avgiftsförordningen ta ut avgifter för att de efter särskild begäran lämnar ut kopior eller avskrifter av allmänna handlingar. I 16 § avgiftsförordningen anges att om en beställning omfattar tio sidor eller mer, ska avgift tas ut för kopior av allmänna handlingar och för utskrifter av upptagningar för automatisk databehandling. Avgiften för en beställning av tio sidor är 50 kronor. För varje sida därutöver är avgiften 2 kronor.

Enligt undantaget i 34 § 1 i förordning (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet, får Riksarkivet trots det som anges i 16 § avgiftsförordningen ta ut en avgift för kopia av allmän handling och för utskrift av upptagning för automatisk databehandling även om en beställning inte omfattar tio sidor. Vidare fastställs i 35 § förordningen att avgifternas storlek bestäms av Riksarkivet. Utarbetandet av vår avgiftslista sker i samråd med Ekonomistyrningsverket, ESV. Enligt Riksarkivets avgiftslista är avgiften för fotokopiering och skanning av enkel kvalitet av arkivalier 4 kronor per kopia för A3 eller A4 för enskilda (utan moms).

Riksarkivet tar också ut samma avgift när vi lämnar ut elektroniska kopior av allmänna handlingar (skannade kopior via länk). Den rättsliga grunden för avgiften finns i 4 § 8 avgiftsförordningen, enligt vilken en myndighet får, om det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning, mot avgift tillhandahålla automatisk databehandlingsinformation i annan form än utskrift.

### **Eftersökningsavgiften**

Enligt 33 § 1 st. 4 i instruktionen får Riksarkivet, inom ramen för full kostnadstäckning, ta ut avgifter för undersökningsuppdrag som går utöver serviceskyldigheten enligt 4 § förvaltningslagen.

För att söka fram uppgifter i de arkiv vi förvarar tar vi ut en avgift om 225 kr per påbörjad kvart (900 kr i timmen). Avgiften debiteras även om de efterfrågade uppgifterna efter genomförd eftersökning inte kan återfinnas.

Följande eftersökningsuppdrag är dock avgiftsfria för enskilda:

- Upplysningar om vilka arkiv vi har
- Allmänna frågor om arkivbestånd och arkivförhållanden
- Uppgifter ur arkivhandlingar som inte kräver efterforskning. Med detta avses att frågeställaren kan precisera sin fråga så att uppgiften kan tas fram med hjälp av en sökingång och ett uppslag i en arkivvolym.

När det gäller AA:s begäran anförde Riksarkivet följande:

De uppgifter som AA efterfrågat är dödsbodelägarförteckningar ur bouppteckningar. En eftersökning av sådana uppgifter, om än begränsade, kan kräva en del arbetsinsatser som behöver förklaras.

Riksarkivet är statlig arkivmyndighet och förvarar en mycket stor mängd arkiv från många olika arkivbildare som alla har sina olika sätt att ordna och registrera sina handlingar. För att återsöka bouppteckningar finns det, för vissa tidsperioder, upprättade digitala register där det går att söka på dödsdatum. Dessa är exempel på enklare eftersökningar.

Trots det kan det i registren saknas vissa år eller innehålla luckor i uppgifterna. I de fall en bouppteckning inte går att återfinna genom registersökningar måste handläggaren söka efter handlingarna manuellt. För bouppteckningar innebär det att gå igenom småprotokollen från härads- eller

rådhusrätterna. Ofta har domstolen upprättat ett separat register i form av inbundna böcker, lösblad som häftats ihop församlingsvis (s.k. dödlister) eller i form av kortregister. Registren är uppbyggda på olika sätt, ibland alfabetiskt, ibland församlingsvis och alfabetiskt, ibland kronologiskt utifrån det datum bouppteckningen lämnades in.

När det inte finns register som domstolarna har upprättat får handläggaren söka i de manuella register som finns tillsammans med småprotokollen. Ibland kan det ha dröjt flera år innan bouppteckningen lämnats in och då kan handläggaren behöva läsa småprotokollen från och med dödsåret och flera år framåt för att hitta den eftersökta bouppteckningen. Det handlar med andra ord om att gå igenom många volymer med olika struktur. En efterforskning kräver därför god kännedom om arkiven och de olika arkivbildarnas registerföring över tid.

---

AA har efterfrågat bouppteckningar efter ett antal namngivna personer och har i alla fall utom ett även angett dödsdatum. I några fall, däribland bouppteckningen efter DD, har det saknats register som med en enkel sökning har hänvisat till rätt uppslag i en arkivvolym. Riksarkivet har därför debiterat frågeställaren för de ytterligare eftersökningar som har krävts för att återfinna den aktuella bouppteckningen genom sådan arkivforskning som har beskrivits ovan.

Riksarkivet, Landsarkivet i Härnösand, har den 18 maj 2016 efterkommit hans begäran och lämnat ut kopior av handlingarna. Därmed anser vi att Riksarkivet tillgodosett AA:s rätt att ta del av allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen.

Den handläggare som namngivits i anmälan (sektionschef CC) arbetar inte längre kvar på Riksarkivet. CC, som är en mycket erfaren handläggare, har när hon arbetade hos oss följt de riktlinjer och beslut som gäller för Riksarkivets tillhandahållande av handlingar ur arkiv som förvaras hos oss. Handläggningstiderna kan emellertid skilja mellan Riksarkivets avdelningar vilket är en fråga som vi arbetar med att åtgärda. Samtidigt pågår ett arbete med att se över webbformulären för förfrågningar om handlingar ur de arkiv som vi förvarar. I det pågående arbetet kommer Riksarkivet att se över informationen på webbsidan så att den blir tydligare, och säkerställa att det där ska framgå att man kan avstå från efterforskning om den kräver arbete för vilken vi tar ut en efterforskningsavgift.

När det gäller möjligheten att överklaga beslut om eftersökningsavgift uppgavs följande:

I dag saknas specialbestämmelser om överklagande av våra avgifter för undersökningsuppdrag enligt 33 § 1 st. 4. Riksarkivet har därför i samband med beslutet 2016-12-15 bedömt att i och med att vi enligt vår instruktion har rättslig grund för att ta ut avgifter för undersökningsuppdrag samt besluta om avgifternas storlek så innebär det att dessa beslut inte kan överklagas.

Enligt 4 § avgiftsförordningen får en myndighet tillhandahålla automatisk databehandlingsinformation i annan form än utskrift bara om verksamheten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning. JO uppmanade Riksarkivet att komplettera sitt yttrande och redogöra för vad kravet ”av tillfällig natur eller av mindre omfattning” innebär för Riksarkivet.

Riksarkivet (tf. riksarkivarien EE) lämnade följande kompletterande uppgifter:

Vid bedömningen av andra stycket har Riksarkivet tagit fasta på villkoret ”eller av mindre omfattning”. I Ekonomistyrningsverkets handledning Att ta betalt med 4 § avgiftsförordningen (ESV 2015:45 s. 28) anges följande:

För att bedöma vad som är verksamhet av mindre omfattning bör de sammanlagda intäkterna från försäljning av varor och tjänster (punkterna 1–10) ställas mot myndighetens totala förvaltningskostnader under budgetåret. Av ESV:s föreskrifter till 4 § framgår att om intäkterna under en längre tid än två år överstiger ett belopp som motsvarar fem procent av de totala kostnaderna ska verksamheten inte anses vara av mindre omfattning. Det är alltså fråga om verksamhet av mindre omfattning när verksamhetens intäkter högst uppgår till fem procent av de totala kostnaderna.

Riksarkivets bedömning är att den avgift som tas ut för elektroniska kopior rymms inom 5 procent av den totala kostnaden. Riksarkivets avgifter uppgår till ungefär 2–3 procent per år. I detta ingår allt som Riksarkivet tar betalt för med stöd av 4 § avgiftsförordningen och inte bara elektroniska kopior.

I ett beslut den 5 juni 2019 anförde *JO Cecilia Renfors* följande:

## Rättsliga utgångspunkter

### Allmänna handlingar

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Kapitlet genomgick den 1 januari 2019 vissa språkliga och redaktionella ändringar, varvid flera av bestämmelserna fick nya paragrafnummer (se SFS 2018:1801). Nedan hänvisas till de paragrafnummer som numera gäller.

Enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen (2 kap. 1–4 §§ TF) har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (offentlighetsprincipen).

Med handling avses inte bara konventionella handlingar utan också upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på något annat sätt uppfattas endast med ett tekniskt hjälpmedel. En handling i den formen anses förvarad hos myndigheten om den är tillgänglig för myndigheten med teknik som myndigheten själv använder. En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses förvarad hos myndigheten om den kan ta fram sammanställningen med rutinbetonade åtgärder. En sådan s.k. potentiell handling omfattas också av offentlighetsprincipen. (Se 2 kap. 3 och 6 §§ TF.)

### Utlämnande av allmänna handlingar

En allmän handling som får lämnas ut ska tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det ska ske på stället och utan avgift. Den som begär det har också rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen. En myndighet är dock inte skyldig att i större utsträckning än vad som följer av lag lämna ut en upptagning för automatiserad behandling i någon annan form än en utskrift. En begäran om att få en kopia av en allmän handling ska behandlas skyndsamt. (Se 2 kap. 15 och 16 §§ TF.)

För det fall en begäran om att få ta del av en handling helt eller delvis inte kan tillmötesgå ska den som har gjort framställningen underrättas om detta. Han eller hon ska också informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och om att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas. (Se 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen.)

JO har i ett flertal beslut behandlat den principiella skillnaden mellan en framställning om utlämnande av allmän handling som grundas på offentlighetsprincipen och den hantering som sker inom en myndighets uppdragsverksamhet (se JO 2003/04 s. 450, dnr 3166-2001, JO:s beslut den 3 maj 1996, dnr 4626-1995, JO 1994/95 s. 571, dnr 1206-1993, JO 1991/92 s. 412, dnr 115-1990, JO 1991/92 s. 418, dnr 1507-1990, och JO 1991/92 s. 423, dnr 316-1991). I huvudsak gäller följande:

Det finns inget formkrav för en begäran om att få ta del av en allmän handling. Som en allmän förutsättning för att en myndighet ska vara skyldig att hjälpa den enskilde i enlighet med reglerna i tryckfrihetsförordningen gäller emellertid att den enskilde kan precisera vilken handling som avses eller i vart fall kan lämna så detaljerade upplysningar om handlingens innehåll att myndigheten utan större svårigheter kan identifiera den. Myndigheten måste alltså få klart för sig vilka handlingar som avses. Om en begäran är alltför obestämd för att den ska kunna besvaras ska myndigheten, i enlighet med den service-skyldighet som följer av förvaltningslagen, aktivt bistå den enskilde t.ex. genom att med hjälp av sina diariet och register identifiera handlingarna. Det är först när det blir fråga om arkivforskning eller mera omfattande utredningsåtgärder som en myndighet kan avslå en begäran enligt tryckfrihetsförordningen med hänvisning till att begäran inte är tillräckligt preciserad.

Den ordning som gäller kräver att man klart skiljer mellan å ena sidan det fall att sökanden med stöd av offentlighetsprincipen vill ha en kopia av en allmän handling och å andra sidan situationer där någon önskar att få ett särskilt uppdrag utfört. Om det står klart att sökanden grundar sin framställning på offentlighetsprincipen ska begäran handläggas och besvaras i enlighet med tryckfrihetsförordningens regelverk. Också i andra fall bör utgångspunkten vara att regleringen i tryckfrihetsförordningen ska tillämpas om det inte klart framgår att sökanden lämnar myndigheten ett forskningsuppdrag.

### **Avgiftsuttag**

Regeringen har i avgiftsförordningen meddelat föreskrifter om statliga myndigheters avgiftsuttag. Ekonomistyrningsverket får meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av förordningen (31 § avgiftsförordningen).

Avgiftsförordningen ska tillämpas om inte något annat följer av en annan förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen (2 § avgiftsförordningen). En myndighet får ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller bara om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen (3 § avgiftsförordningen).

När det gäller avgiftsuttag hos Riksarkivet är följande bestämmelser av intresse här:

En myndighet ska ta ut en avgift enligt bestämmelserna i 16–22 §§ avgiftsförordningen när den efter särskild begäran lämnar ut en kopia eller avskrift av en allmän handling eller en utskrift av en upptagning för automatisk databehandling (se 15 § avgiftsförordningen). Om en sådan beställning omfattar tio sidor eller mer ska en avgift tas ut. Avgiften för en beställning av tio sidor är 50 kronor. För varje sida därutöver är avgiften 2 kronor. (Se 16 § avgiftsförordningen.) Avgiften är beräknad med utgångspunkt i en genomsnittlig timkostnad i statsförvaltningen och förväntad tidsåtgång för framställning och distribution. Kostnader för kopiering, material och expediering ska täckas, däremot inte kostnader för den tid som går åt för att ta fram uppgifterna. (Se ESV 2005:27 – Avgift för kopia av allmän handling, s. 13.)

Bestämmelserna i 15 och 16 §§ avgiftsförordningen omfattar inte elektroniska kopior av allmänna handlingar. En myndighet kan dock med stöd av 4 § första stycket 8 och andra stycket avgiftsförordningen ta ut en avgift för sådana kopior (se mitt beslut den 11 april 2016, dnr 1149-2015, och där gjorda hänvisningar). Enligt den bestämmelsen får en myndighet, om det är förenligt med myndighetens uppgift och om tjänsten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning, mot en avgift tillhandahålla automatisk databehandlingsinformation i någon annan form än utskrift. Ekonomistyrningsverket har meddelat föreskrifter om vad som avses med ”mindre omfattning” (ESV 2015:45 s. 28, se ovan vid redovisningen av Riksarkivets kompletterande yttrande). Myndigheten får själv, upp till full kostnadstäckning, besluta om storleken på de avgifter som tas ut enligt 4 § om inte regeringen har föreskrivit något annat (se 5 § avgiftsförordningen).

I 32–35 §§ förordningen med instruktion för Riksarkivet (instruktionen) finns bestämmelser om avgiftsuttag hos Riksarkivet. Riksarkivet får inom ramen för full kostnadstäckning ta ut avgifter för bl.a. undersökningsuppdrag som går utöver serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen (se 33 § 4 instruktionen). Trots det som anges i 16 § avgiftsförordningen får Riksarkivet ta ut en avgift för en kopia av en allmän handling och för en utskrift av en upptagning för automatisk databehandling även om en beställning inte omfattar tio sidor (se 34 § 1 instruktionen). Storleken på avgifterna bestäms av Riksarkivet (se 35 § instruktionen).

Riksarkivets instruktion innehåller inte några bestämmelser om överklagande av avgifter som beslutats med stöd av instruktionen.

### **Förvaltningslagen**

Den 1 juli 2018 trädde en ny förvaltningslag i kraft som ersatte den tidigare förvaltningslagen. Vid tidpunkten för Riksarkivets handläggning gällde den tidigare lagen. Nedan redovisas bestämmelserna om serviceskyldighet och överklagande i den lagen.

Serviceskyldigheten framgick i den tidigare förvaltningslagen av 4 §. Där angavs att varje myndighet skulle lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rörde myndighetens verksamhetsområde samt att hjälpen skulle lämnas i den utsträckning som var lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verk-

samhet. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att serviceskyldigheten var vidsträckt men inte obegränsad. Myndigheten kunde och borde anpassa sin service till den aktuella arbets- och resurssituationen, och det ansågs finnas utrymme för en myndighet att säga nej till alltför långtgående önskemål om hjälp och den måste kunna göra vissa begränsningar efter en mer allmän lämplighetsbedömning (prop. 1985/86:80 s. 20 f. och 60).

Bestämmelser om överklagande fanns i 21–22 a §§ i den tidigare lagen. Det angavs bl.a. att en myndighet, när den avgjorde ett ärende genom ett beslut som gick parten emot och kunde överklagas, skulle underrätta parten om hur beslutet kunde överklagas. Ett beslut kunde överklagas hos en allmän förvaltningsdomstol av den som beslutet angick, om det gått honom eller henne emot och var överklagbart.

Om en annan lag eller förordning innehöll någon bestämmelse som avvek från förvaltningslagen gällde den bestämmelsen (se 3 § i den tidigare förvaltningslagen).

Motsvarande bestämmelser finns i 4, 6, 33 och 40–42 §§ i den nu gällande förvaltningslagen.

## Bedömning

### Riksarkivets avgift för papperskopior

Riksarkivet tar ut en avgift på 4 kronor per sida fr. o. m. första sidan när den lämnar ut papperskopior av allmänna handlingar i A3- och A4-format. Frågan är om det finns rättslig grund för detta.

I 32–34 §§ instruktionen finns bestämmelser som ger Riksarkivet rätt att ta ut avgifter av olika slag, bl.a. avgifter för kopior av allmänna handlingar i två särskilt angivna fall. Enligt 35 § instruktionen bestäms avgifternas storlek av Riksarkivet. Riksarkivet ger i sitt yttrande uttryck för uppfattningen att bestämmelsen innebär en generell rätt för myndigheten att fastställa avgifter som avviker från 16 § avgiftsförordningen. Ekonomistyrningsverket ger i sin handledning uttryck för samma uppfattning (se ESV 2005:27 – Avgift för kopia av allmän handling, s. 11).

Jag anser för egen del att denna uppfattning är svår att förena med bestämmelserna i avgiftsförordningen och instruktionen. Ordalydelsen i 35 § instruktionen innebär enligt min mening att Riksarkivet får bestämma storleken på de avgifter som Riksarkivet har rätt att ta ut med stöd av instruktionen, bl.a. för de första nio sidorna av kopior av allmänna handlingar. Rätten att ta ut en avgift av enskilda för tio kopior eller fler följer däremot av avgiftsförordningen.

Denna tolkning av regelverket innebär därmed att Riksarkivet har rätt att bestämma avgiftens storlek för de första nio sidorna, men att den avgift för en enskilds uttag av tio sidor eller fler som följer av 16 § avgiftsförordningen gäller även för Riksarkivet. En sådan ordning framstår möjligen som mindre logisk, och jag har därför förståelse för den tolkning som Riksarkivet och Ekonomistyrningsverket gjort.

En myndighets uttag av avgifter för allmänna handlingar måste emellertid ha ett tydligt författningsstöd. Om avsikten har varit att Riksarkivet ska ha en generell rätt att fastställa avgifter som avviker från 16 § avgiftsförordningen

bör detta förtydligas. Som bestämmelserna i förordningen med instruktion för Riksarkivet nu är formulerade framstår den rättsliga grunden för Riksarkivets avgift på 4 kronor per sida som mycket tveksam. Mot den bakgrunden överlämnar jag beslutet till Kulturdepartementet för kännedom.

#### **Riksarkivets rätt att ta ut en avgift för elektroniska kopior**

Mot bakgrund av det som framgår av Riksarkivets kompletterande yttrande instämmer jag i Riksarkivets bedömning att det finns en rättslig grund för myndigheten att ta ut en avgift när den lämnar ut elektroniska kopior av allmänna handlingar.

#### **Riksarkivets uttag av en eftersökningsavgift**

Riksarkivet har beslutat att en eftersökningsavgift på 225 kronor per påbörjad kvart ska tas ut för att söka fram uppgifter i arkiven. Det gäller dock inte om frågeställningen är så preciserad att uppgiften kan tas fram med hjälp av en sökingång och ett uppslag i en arkivvolym och inte kräver efterforskning. Som rättslig grund för avgiften har Riksarkivet hänvisat till 33 § 4 instruktionen, enligt vilken Riksarkivet får ta ut en avgift för undersökningsuppdrag som går utöver serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen.

Såvitt framgår av utredningen i ärendet tillämpar Riksarkivet avgiftstaxan så att även den som gör en framställning om att få ta del av en allmän handling med stöd av offentlighetsprincipen får betala en avgift enligt 33 § 4 instruktionen, om det krävs efterforskning i arkiven för att ta fram den handling som begärts ut. Jag vill med anledning av det understryka att en avgift enligt 33 § 4 instruktionen förutsätter att den enskilde har lämnat ett undersökningsuppdrag till Riksarkivet. När en myndighet tar emot en begäran om att få ta del av allmänna handlingar med stöd av offentlighetsprincipen ska begäran handläggas och besvaras i enlighet med tryckfrihetsförordningens regelverk. Det innebär att myndigheten kan avslå begäran om den gör bedömningen att ett efterkommande av den faller utanför de skyldigheter som myndigheten har enligt tryckfrihetsförordningen och – i förekommande fall – upplysa den enskilde om möjligheten att i stället lämna myndigheten ett undersökningsuppdrag.

Riksarkivets beslut om när en eftersökningsavgift ska tas ut ger vidare uttryck för att Riksarkivet i princip anser att myndigheten inte har en skyldighet att hantera en förfrågan enligt tryckfrihetsförordningen om den kräver efterforskning i arkiven, vilket naturligtvis inte är korrekt. Under förutsättning att myndigheten har fått klarhet i vilken handling som avses med begäran har den tvärtom en långtgående skyldighet att söka efter handlingen i sitt arkiv. Jag återkommer till detta i mina uttalanden om avgiftsuttaget i AA:s ärende. Det finns dock anledning att redan här understryka att det utrymme som enligt 2 kap. 6 § andra stycket TF finns för att avslå en begäran enligt tryckfrihetsförordningen med hänvisning till att handlingen endast kan tas fram med en arbetsinsats som går utöver vad som kan sägas vara rutinbetonad endast gäller potentiella handlingar (jfr dock vad som sägs i Ekonomistyrningsverkets handledning ESV 2005:27 – Avgift för kopia av allmän handling, s. 12).



Allmänt gäller att en myndighet inte får ta hänsyn till kostnaden för den tid det tar att ta fram en allmän handling från arkivet när den fastställer vilken avgift som ska tas ut av den som med stöd av tryckfrihetsförordningen har begärt en kopia av handlingen (se t.ex. RÅ 1985 2:9 och JO 1989/90 s. 392, dnr 1400-1988). Utgångspunkten för beräkning av de olika slag av avgifter som får tas ut enligt 4 § avgiftsförordningen är visserligen att myndigheten inom ramen för full kostnadstäckning kan ta betalt för samtliga kostnader som uppstår (se 5 § avgiftsförordningen). Det kan dock enligt min mening inte komma i fråga att en myndighet tar betalt för arbetskostnaden för att ta fram en handling från arkivet om den skannar in handlingen och lämnar ut den elektroniskt. I stället ska samma princip gälla som vid utlämnande av en papperskopia av handlingen.

Riksarkivet tar visserligen inte betalt för söktid med hänvisning till 4 § avgiftsförordningen. Riksarkivets beslut om när en eftersökningsavgift ska tas ut med stöd av 33 § 4 instruktionen – liksom utformningen av webbformulären, vilken behandlas i det följande – framstår dock enligt min mening närmast som ett sätt att kringgå principen om att arbetskostnaden för att ta fram en allmän handling från arkivet inte får ingå i avgiftsunderlaget.

Riksarkivet ska kritiseras för utformningen av sin avgiftstaxa i den del som avser eftersökningsavgift.

#### **Utformningen av myndighetens webbformulär för beställning av arkivhandlingar**

På Riksarkivets webbplats finns ett antal webbformulär som kan användas för att beställa olika slag av handlingar från myndigheten. Flera av formulären inleds med rutan ”Upplysning om kostnader”. Där anges bl.a. att forskningsavgiften är 225 kronor per 15 minuter. För att kunna skicka in formuläret måste man kryssa i att man accepterar kostnader enligt avgiftslistan. Vidare har man möjlighet att begränsa söktiden – och därmed forskningsavgiften – till minst 15 minuter och högst 60 minuter.

Jag har naturligtvis inga synpunkter på att en myndighet tillhandahåller webbformulär för den som vill begära ut en allmän handling. Utformningen av den del av formulären som jag nu har redogjort för är dock inte godtagbar. Dels ger formuläret intryck av att forskningsavgiften är en del av den avgift som får tas ut vid handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen, dels kan den enskilde inte ange att han eller hon inte accepterar någon forskningsavgift. Utformningen av formulären ger alltså felaktigt intryck av att rätten att ta del av allmänna handlingar är förenad med långt större kostnader än vad som är fallet.

Riksarkivet ska kritiseras för utformningen av webbformulären.

#### **Uttaget av en eftersökningsavgift i AA:s ärende**

AA har inte lämnat Riksarkivet något undersökningsuppdrag. Redan av det skälet har det saknats grund för Riksarkivet att ta ut en eftersökningsavgift av honom. Om Riksarkivet gjorde bedömningen att de eftersökningsåtgärder som krävdes låg utanför de skyldigheter som Riksarkivet har enligt tryckfrihets-

förordningen skulle Riksarkivet ha avslagit AA:s begäran och upplyst honom om möjligheten att lämna ett undersökningsuppdrag till Riksarkivet.

Av utredningen framgår att den aktuella eftersökningsavgiften togs ut på grund av att det beträffande bouppteckningen efter DD saknades register som med en enkel sökning hänvisade till rätt uppslag i en arkivvolym. Jag vill med anledning av detta framhålla följande.

Om det står klart vilken handling som avses med en begäran har en myndighet enligt tryckfrihetsförordningen en långtgående skyldighet att ta fram handlingen ur sitt arkiv. Riksarkivet har anfört att myndigheten är statlig arkivmyndighet och förvarar en mycket stor mängd arkiv från många olika arkivbildare som alla har sina olika sätt att ordna och registrera sina handlingar. Jag ifrågasätter inte att det många gånger kan vara förenat med särskilda svårigheter för Riksarkivet att leta upp en handling i arkiven. Att det kan vara svårt att hitta en viss handling i arkiven är dock som utgångspunkt inte ett skäl för att avslå en begäran enligt tryckfrihetsförordningen.

AA begärde att få en kopia av bouppteckningen efter DD och angav födelsedatum, dödsdatum och den församling där DD hade avlidit. AA hade alltså tydligt preciserat den handling han ville ta del av. De åtgärder Riksarkivet behövde vidta för att ta fram handlingen har inte gått utöver de skyldigheter som myndigheten har enligt tryckfrihetsförordningen.

Riksarkivet ska sammanfattningsvis kritiseras för att myndigheten tog ut en eftersökningsavgift av AA.

### **Överklagande av eftersökningsavgiften**

Riksarkivet lämnade i sitt beslut den 26 oktober 2016 om avgift för undersökningsuppdrag inte någon överklagandehänvisning som tog sikte på eftersökningsavgiften. En förutsättning för att en myndighet enligt 1986 års förvaltningslag skulle vara skyldig att lämna en överklagandehänvisning var att beslutet gått parten emot och kunde överklagas. Det kan naturligtvis vara svårt för en myndighet att i det enskilda fallet avgöra om dessa förutsättningar är uppfyllda. I tveksamma fall bör emellertid en överklagandehänvisning lämnas (se t.ex. JO 2004/05 s. 236, dnr 88-2003). Riksarkivet skulle enligt min uppfattning ha lämnat en överklagandehänvisning avseende beslutet att inte ompröva debiteringen av eftersökningsavgiften.

När Riksarkivet på nytt skickade ut en faktura avseende eftersökningsavgiften till AA i november 2016 invände han i ett mejl återigen mot avgiften och fick då beskedet att Riksarkivets avgifter inte går att överklaga. I sitt yttrande till JO har Riksarkivet uppgett att den bedömningen har sin grund i att det saknas specialbestämmelser om överklagande av avgifter för undersökningsuppdrag enligt 33 § 4 instruktionen.

Att förordningen med instruktion för Riksarkivet saknar särskilda bestämmelser om överklagande av avgifter som tas ut med stöd av instruktionen kan inte läggas till grund för slutsatsen att sådana avgiftsbeslut inte får överklagas. Tvärtom innebär det som utgångspunkt att förvaltningslagens allmänna regler om överklagande av förvaltningsbeslut gäller.

Riksarkivet skulle enligt min mening ha hanterat AA:s skrivelse med invändningar mot avgiften som ett överklagande i stället för att ge beskedet att beslutet om att ta ut en eftersökningsavgift inte kunde överklagas. Det är den domstol som ska pröva ett överklagande som avgör om ett beslut får överklagas. Riksarkivets uppgift var i denna situation att göra en prövning av om överklagandet skulle anses ha kommit in i rätt tid.

Det är viktigt att den som är missnöjd med ett myndighetsbeslut får korrekt information om sina möjligheter att överklaga och att ett överklagande hanteras i enlighet med de regler som gäller för överklaganden. Risken är annars överhängande att den enskilde lider rättsförlust. Riksarkivet ska kritiseras för att man inte lämnade någon överklagandehänvisning i beslutet den 26 oktober 2016 och för den efterföljande hanteringen av AA:s skrivelse med invändningar mot avgiften.

Ärendet avslutas.

## Ett kommunalt bolag har gallrat handlingarna i ett avbrutet anställningsärende utan att det fanns stöd för det

(Dnr 517-2018)

**Beslutet i korthet:** Efter att ett kommunalt bolag avbrutit ett rekryteringsförfarande begärde en av de som hade sökt tjänsten att få ta del av samtliga allmänna handlingar i ärendet. Han fick då beskedet att ansökningshandlingarna inte hade sparats.

Efter att ha konstaterat att det saknats stöd för att gallra ansökningshandlingarna vid den tidpunkt som skedde gör JO följande generella uttalanden om gallring i avbrutna anställningsärenden.

Misstankar om att anställningsbeslut i offentlig verksamhet fattas på osakliga grunder riskerar att skada allmänhetens förtroende för den offentliga verksamheten. Offentlighetsprincipen fyller alltså en viktig funktion i sådana ärenden. Att ett anställningsärende avbryts innebär inte att intresset av insyn faller bort. Det kan t.ex. inte uteslutas att ett beslut om att avbryta ett rekryteringsförfarande med hänvisning till omDispositionering av arbetsuppgifter i själva verket har sin grund i en ovilja att anställa en viss sökande. Det är inte heller uteslutet att ett avbrutet rekryteringsförfarande skulle kunna innefatta diskriminering av en arbetssökande. Ett gallringsbeslut som anger att ansökningshandlingar i ett anställningsärende som avbrutits ska gallras omedelbart skulle därför enligt JO:s mening stå i strid med kravet på att det material som återstår efter gallring ska kunna tillgodose de ändamål som anges i 3 § arkivlagen.

## Anmälan

I en anmälan till JO förde AA fram klagomål mot det kommunala bolaget Stockholms Stadsteater AB (Stadsteatern). Han var kritisk bl.a. mot att Stadsteatern hade gallrat handlingar utan att det fanns grund för det.

Av anmälan framgick följande i den del som JO har valt att utreda.

Stadsteatern inledde 2017 ett rekryteringsförfarande avseende ett halvtidsvikariat som administratör under perioden september 2017–september 2018. AA sökte tjänsten. Han fick i slutet av augusti 2017 besked om att rekryteringsprocessen hade avbrutits till följd av en omdisponering av arbetsuppgifter inom den aktuella avdelningen. I december 2017 begärde han att få ta del av samtliga allmänna handlingar i det avbrutna anställningsärendet. Stadsteatern lämnade ut en mejlkonversation mellan den person som varit rekryteringsansvarig och AA samt förklarade att det inte fanns några personuppgifter eller ansökningshandlingar bevarade eftersom rekryteringsprocessen hade avbrutits.

### Utredning

Stadsteatern ombads att yttra sig i frågan om gallring av ansökningshandlingarna. Efter att ha gett berörda befattningshavare tillfälle att lämna synpunkter anförde Stadsteatern följande.

Stadsteatern mottog en skriftlig begäran från AA 2017-12-28 om utlämnande av allmän handling avseende bland annat ansökningshandlingar för tjänsten ”Klara-administratör”. Då rekryteringen ej fullföljdes utan förfarandet avbröts fanns det vid tiden för begäran inga ansökningshandlingar sparade enligt ordinarie arkivordning. Anledningen till att handlingarna ej fanns sparade enligt ordinarie arkivordning, var enligt HR-strateg BB [...] att diskrimineringslagens bestämmelser ej var tillämpliga eftersom förfarandet avbrutits och tjänsten ej tillsattes.

Vid en närmare genomgång av ärendet har dock Stadsteatern funnit de efterfrågade ansökningshandlingarna. Handlingarna var dock ej sparade enligt Stadsteaterns ordinarie arkivordning.

Stockholms Stadsarkiv är vad avser arkivfrågor tillsynsmyndighet för Stadsteatern. Då Stadsteatern är ett kommunalt aktiebolag helägt av Stockholms Stadshus AB och en del av Stockholms stad, är arkivlagen (1990:782) tillämplig vad gäller arkivering.

Med anledning av kompletterande frågor från JO lämnade Stadsteaterns chefsjurist CC följande upplysningar.

När en begäran om att få ta del av allmänna handlingar kommer in till Stadsteatern eftersöks handlingarna där de normalt ska arkiveras. I detta fall kom det fram att BB på HR-avdelningen hade gallrat handlingarna eftersom det inte fanns någon som skulle kunna ha diskriminerats då tjänsten aldrig tillsattes. Handlingarna fanns dock bevarade hos chefen för den avdelning som rekryteringen avsåg. Handlingarna har nu arkiverats enligt Stadsteaterns ordinarie arkivrutiner. Stadsteatern har beslutat att i fortsättningen inte gallra ansökningshandlingar i avbrutna rekryteringsförfaranden.

I ett beslut den 25 april 2019 anförde *JO Cecilia Renfors* följande:

### Rättsliga utgångspunkter

#### Allmänna handlingar

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Kapitlet genomgick den 1 januari 2019 vissa språkliga och redaktionella ändringar varvid flera av bestämmelserna fick ett

nytt paragrafnummer (se SFS 2018:1801). Nedan hänvisas till de paragrafnummer som numera gäller.

Enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen (2 kap. 1–4 §§ TF) har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den har kommit in till myndigheten eller upprättats där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (offentlighetsprincipen). Detta ska i tillämpliga delar gälla också hos aktiebolag där kommuner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande (se 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen).

Med handling avses inte bara konventionella handlingar utan också upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas med ett tekniskt hjälpmedel (se 2 kap. 3 § TF). En handling i den formen anses förvarad hos myndigheten om den är tillgänglig för myndigheten med teknik som myndigheten själv använder (se 2 kap. 6 § första stycket TF).

En handling anses ha kommit in till en myndighet när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. I fråga om en upptagning som avses i 2 kap. 3 § TF gäller i stället att den anses ha kommit in till myndigheten när någon annan har gjort den tillgänglig för myndigheten på det sätt som anges i 2 kap. 6 § TF (se 2 kap. 9 § första stycket TF).

### Arkivering och gallring

Grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar ska bevaras samt om gallring och annat avhållande av sådana handlingar får meddelas i lag (se 2 kap. 23 § TF). Bestämmelser om detta finns i huvudsak i arkivlagen.

En myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 12 § TF och som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering. Arkivet ska bevaras så att det tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen samt forskningens behov (3 § arkivlagen). Allmänna handlingar i ett ärende som har slutbehandlats hos en myndighet ska arkiveras (3 § arkivförordningen). Huvudregeln är alltså att allmänna handlingar ska bevaras.

Allmänna handlingar får dock gallras. Vid gallringen ska det beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det material som återstår efter gallring ska kunna tillgodose de ändamål som anges i 3 § (10 § arkivlagen). Det som enligt arkivlagen gäller för kommunala myndigheters arkiv gäller även för arkiv hos kommunala bolag (se 2 a § arkivlagen).

Kommunfullmäktige i Stockholms stad har beslutat om arkivregler för Stockholms stad (Kfs 2015:27). I 5 kap. 2 § anges att allmänna handlingar får gallras endast med stöd i lag, förordning eller beslut av arkivmyndigheten. Kulturnämnden är arkivmyndighet i Stockholms stad.

Kulturnämnden har fattat ett generellt beslut om bevarande och gallring av information inom löne- och personaladministration hos myndigheter i Stockholms stad (2011:9). Där anges bl.a. att information som tillkommer i ett rekryteringsärende ska bevaras men att ansökningshandlingar för sökande som inte fått anställningen får gallras två år efter tillsättningen.

Stadsteatern har antagit stadens arkivregler och tillämpar de generella gallringsbeslut som utfärdats av Stockholms stadsarkiv (se Stockholms stadsarkivs inspektionsrapport den 27 maj 2016, dnr 5.1.1 4076/2016).

Riksarkivet har överinseende över den offentliga arkivverksamheten och ska bl.a. ge kommunerna råd i arkivfrågor (2 och 5 §§ förordningen med instruktion för Riksarkivet). Riksarkivet och Sveriges Kommuner och Landsting publicerar genom samarbetsorganet *Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor* gallringsråd för kommunala verksamheter. I publikationen *Bevara eller gallra – Gallringsråd för lednings- och stödprocesser i kommuner, landsting och regioner* rekommenderas en gallringsfrist på två år när det gäller ansökningshandlingar från den som inte har fått en tjänst.

### Bedömning

Stadsteatern är ett helägt kommunalt bolag. Reglerna i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter och arkivlagens bestämmelser om arkivvård och gallring gäller därmed för bolaget.

De aktuella ansökningshandlingarna blev allmänna handlingar hos Stadsteatern när de kom in dit. När anställningsärendet avslutades skulle ansökningshandlingarna som utgångspunkt ha bevarats i Stadsteaterns arkiv. BB valde i stället att gallra handlingarna. Skälet till detta var att det enligt hans uppfattning inte fanns någon som skulle kunna ha diskriminerats eftersom rekryteringen hade avbrutits.

Jag konstaterar att kulturnämndens beslut om bevarande och gallring av information inom löne- och personaladministration inte innehåller något undantag som medger omedelbar gallring av ansökningshandlingar i ett avbrutet rekryteringsförfarande. Någon bestämmelse i lag, förordning eller – såvitt framkommit – i något annat beslut av kulturnämnden som ger stöd för gallringen finns inte heller. Det fanns därför inte stöd för att gallra ansökningshandlingarna vid den tidpunkt som skedde.

En felaktig gallring kan äventyra den grundlagsfästa rätten att ta del av allmänna handlingar. Stadsteatern har upplyst om att en kopia av ansökningshandlingarna fanns bevarade hos chefen för den avdelning som rekryteringen avsåg och att handlingarna nu har arkiverats enligt Stadsteaterns ordinarie arkivrutiner. Det är naturligtvis positivt att en kopia av handlingarna numera har arkiverats. Det är dock en brist att ett exemplar av handlingarna inte arkiverades när anställningsärendet avslutades.

Stadsteatern kan inte undgå kritik för sin hantering av ansökningshandlingarna.

Misstankar om att anställningsbeslut i offentlig verksamhet fattas på osakliga grunder riskerar att skada allmänhetens förtroende för den offentliga verksamheten. Offentlighetsprincipen fyller alltså en viktig funktion i sådana ärenden. Att ett anställningsärende avbryts innebär inte att intresset av insyn faller bort. Det kan t.ex. inte uteslutas att ett beslut om att avbryta ett rekryteringsförfarande med hänvisning till omDispositionering av arbetsuppgifter i själva verket har sin grund i en ovilja att anställa en viss sökande. Jag ser det inte heller som uteslutet att ett avbrutet rekryteringsförfarande skulle kunna innefatta diskri-

minering av en arbetssökande. Ett gallringsbeslut som anger att ansökningshandlingar i ett anställningsärende som avbrutits ska gallras omedelbart skulle därför enligt min mening stå i strid med kravet på att det material som återstår efter gallring ska kunna tillgodose de ändamål som anges i 3 § arkivlagen.

Ärendet avslutas.

## En kommun har låtit sitt juridiska ombud handlägga ärenden om utlämnande av handlingar som rörde en pågående tvist

(Dnr 3053-2018)

**Beslutet i korthet:** Ett bolag väckte talan mot Umeå kommun för avtalsbrott. Medan rättegången pågick begärde bolaget att få ta del av beställningsunderlag för vissa fakturor och ett stort antal mejl. Kommunen lät ett av sina juridiska ombud i rättegången hantera kommunikationen i utlämnandeärendena. Beställningsunderlaget lämnades ut efter drygt två månader. Något besked om mejlen hade ett drygt år efter begäran ännu inte lämnats.

JO konstaterar att ombudets medverkan i handläggningen av utlämnandeärendena står i strid med regeringsformens och kommunallagens krav på lagstöd för överlämnande av förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning till enskild. Kommunstyrelsen får kritik för detta.

I sitt yttrande till JO anförde kommunstyrelsen bl.a. att beställningsunderlagets eventuella påverkan på utgången i tvisten behövde bedömas. JO konstaterar att det inte finns något stöd för att sekretessbelägga uppgifter av det slag som finns i beställningsunderlagen med hänvisning till att det kan påverka utgången i en tvist som myndigheten är part i. Enligt JO visar kommunstyrelsens påstående i denna del liksom det förhållandet att man använde sig av ett ombud i frågan om utlämnande av handlingar att kommunen inte har skilt på sin roll som motpart till bolaget i den pågående rättegången och sin roll som myndighet med ansvar för att pröva bolagets begäran i enlighet med tryckfrihetsförordningen.

Kommunstyrelsen och två tjänstemän får också kritik för att hanteringen av bolagets framställningar inte varit förenlig med det grundlagsfästa skyndsamhetskravet.

## Bakgrund och anmälan

Umeå kommun ingick i september 2015 ett ramavtal om upphandling av glasreparationer med Glasmästeriet i Umeå AB (Glasmästeriet). I december 2016 vände sig Glasmästeriet till tingsrätten och yrkade skadestånd för avtalsbrott. Glasmästeriet hävdade att kommunen hade inhandlat tjänster som omfattades av ramavtalet av ett annat företag. Kommunen företrädde i tvisten av ombuden AA och BB vid Delphi advokatbyrå och Glasmästeriet företrädde av ombudet CC. Tingsrätten meddelade dom i oktober 2017. Domen överklagades till hovrätten. I september 2018 ingick parterna en förlikning som stadfästes av hov-

rätten. I förlikningen angavs bl.a. att parternas samtliga mellanhavanden var slutligt reglerade genom förlikningen.

Den 12 februari 2018 mejlade CC upphandlaren DD vid upphandlingsbyrån, som är en förvaltningsenhet vid kommunen, och begärde att få ta del bl.a. av beställningsunderlag, felanmälan eller liknande för ca 140 angivna fakturor. AA fick en kopia av mejlet.

Den 13 februari svarade AA att de hade tagit emot begäran och skulle behandla den enligt rutin. Den 19 februari återkom AA till CC med beskedet att kommunen hade behandlat begäran men att det inte fanns något beställningsunderlag för de angivna fakturorna att lämna ut.

Den 5 mars 2018 mejlade CC kommunen och begärde att få ut all skriftlig kommunikation och eventuella inspelade samtal till och från DD respektive biträdande upphandlingschefen EE under perioden den 1 oktober 2017–5 mars 2018.

I anmälningar till JO förde Glasmästeriet, genom CC, fram klagomål mot Umeå kommun samt DD och EE.

Bolaget anförde i huvudsak att DD i strid med lag överlåtit till en person som inte är anställd vid kommunen att utöva myndighet genom att låta AA svara på Glasmästeriets begäran den 12 februari om att få ta del av allmänna handlingar. Efter att Glasmästeriet fått besked om att det inte fanns något beställningsunderlag hittade bolaget underlag för ett antal av fakturorna i kommunens eget beställningssystem.

Glasmästeriet hade inte fått ut några mejl vid tidpunkten för anmälan.

## Utredning

Kommunstyrelsen i Umeå kommun yttrade sig den 14 augusti 2018 i enlighet med det förslag till yttrande som upprättats av DD och EE och anförde följande.

Angående efterfrågade beställningsunderlag har vi följt upphandlingsbyråns rutiner genom att i första skedet kontrollera med leverantörsreskontra om det finns bifogade beställningsunderlag med inkomna fakturor. [...]. I inkomna fakturor fanns inga beställningsunderlag bifogade vilket meddelades till Glasmästeriet, [...]. Beställningsunderlagen registreras inte centralt utan finns ute i den verksamhet som gjort beställningen vilket medförde att kommunen gick vidare med sina efterforskningar ute i verksamheterna. Respektive verksamhet har gått igenom sina egna beställningar och eftersökt beställningsunderlag som skickats till Upphandlingsbyrån.

Resultatet av denna efterforskning visade att 65 beställningsunderlag kunde härledas till efterfrågat material. Meddelande skickades till Glasmästeriet om att dessa beställningsunderlag fanns i stadshusets reception den 23 april 2018 för avhämtning, [...].

---

Angående efterfrågade mejlkonversationer från DD och EE har följande skett. I första skedet har vi skickat en mejllogg till Glasmästeriet, [...], med önskan om att Glasmästeriet skulle meddela vilka mejl de önskar ta del av. Som svar fick vi ”vi vill ha allt”, [...]. I DD:s mejlbox fanns det vid tillfället ca 900 mejl och i EE:s mejlbox fanns vid tillfället cirka 1600 mejl att bedöma om det är en offentlig handling och detta arbete pågår fortfarande och därför är ej några handlingar skickade. Bedömning om det är en offentlig handling måste göras av DD och EE, bedömningen kan inte överlämnas till någon annan, nämnas kan också att upphandlingsbyråns verksamhet inne-



bär i många delar att det föreligger upphandlingssekretess och genomgången blir därför tidskrävande i och med omfattningen av begäran.

Vad gäller anmälarens påstående att myndighetsutövning har överlämnats till ett juridiskt ombud så är detta inte fallet eftersom inget beslut tagits annat än att lämna ut de begärda handlingarna, vilket inte kan anses som myndighetsutövning. De begärda beställningsunderlagen och mailen spelar också en roll i den mot anmälaren pågående tvisten i allmän domstol vilket innebär att en bedömning huruvida ett utlämnande skulle påverka utgången i tvisten var på sin plats.

Till yttrandet var kopior av det beställningsunderlag som lämnats ut och ett antal mejl fogade. Av dessa framgick bl.a. följande.

DD skickade den 13 februari 2018 ett mejl till fakturaavdelningen med anledning av Glasmästeriets begäran om att få ta del av beställningsunderlag och fick svaret att man inte kunde hitta några underlag. Han vidarebefordrade beskedet till AA och BB och bad dem att förmedla det till Glasmästeriet.

Den 13 mars 2018 skickade AA ett mejl med bl.a. följande innehåll till Glasmästeriet med anledning av bolagets begäran den 5 mars.

Återkommer gällande er begäran om mailkonversationer. Bifogat finner ni en logg över e-postmeddelanden från DD. Ni uppmanas att utifrån denna logg specificera vilka särskilda mail som ni är intresserade av. Därefter kommer kommunen genomföra en bedömning av om de specificerade mailen kan lämnas ut.

Den 4 april 2018 skickade AA ytterligare ett mejl till Glasmästeriet med bl.a. följande innehåll.

Bifogat finner ni en logg över e-postmeddelandena från EE. Vi uppmanar er återigen att utifrån denna logg specificera vilka särskilda mail som ni är intresserade av. Om ni kan begränsa begäran så kan den behandlas betydligt fortare så bör det även ligga i ert intresse att en avgränsning sker. Vi emotser ert besked i denna del.

Glasmästeriet kommenterade kommunens yttrande och bifogade ett antal mejl som inte tidigare hade getts in i ärendet. Av dessa framgick bl.a. följande.

Den 16 januari 2018 förklarade AA för CC att all kontakt med kommunen inom ramen för tvisten skulle gå genom kommunens ombud AA eller BB och att Glasmästeriet vid framställningar om handlingar och övriga kontakter med kommunen skulle vända sig till ombuden och inte direkt till kommunen. När CC ifrågasatte detta förklarade AA att de självfallet inte kunde förhindra honom att kontakta kommunen direkt men att den kontaktvägen skulle ta längre tid eftersom kommunen vänder sig till ombuden.

Den 5 mars 2018 framställde Glasmästeriet på nytt den begäran om beställningsunderlag m.m. som hade gjorts den 12 februari. DD förklarade att förfrågan hade besvarats vid ett tidigare tillfälle. Den 7 mars skickade AA ett mejl till Glasmästeriet med bl.a. följande innehåll.

Undertecknad kommer att genomgående besvara dina frågor som du ställer till kommunen. Du kan vara säker på att de frågor du ställer till mig eller BB kommer att vidarebefordras till kommunen. Kommunens svar kommer i motsvarande mån att framföras till er. [---]

Som tidigare meddelats Glasmästeriet genom er jurist har Glasmästeriets olika begäran om allmänna handlingar hanterats som vilken annan begäran som helst. Någon särbehandling har inte skett i detta avseende. [---]

Er senaste begäran kommer att hanteras enligt sedvanlig rutin. På grund av dess omfattning kommer det dock ta tid att behandla den.

CC upplyste den 8 mars 2019 JO om att han fortfarande inte hade fått ut något av de mejl han begärt ut den 5 mars 2018.

Kompletterande upplysningar har hämtats in per telefon från DD och EE som uppgett följande. Det är riktigt att de inte har lämnat ut några mejl. Fram till dess att förlikningen ingicks arbetade de med att gå igenom mejlen. Efter förlikningen upphörde de med detta och har i stället avvaktat JO:s beslut i ärendet. Av EE:s upplysningar framgick att hon hade uppfattningen att JO kommer att ta ställning till frågan om mejlen ska lämnas ut.

Ett kompletterande yttrande hämtades in från kommunstyrelsen som bl.a. uppgav att DD och EE uppfattat att den förlikning som ingicks i september 2018 också innebar att ett utlämnande av de mejl Glasmästeriet begärt att få del av inte längre var aktuellt.

I ett beslut den 21 maj 2019 anförde *JO Cecilia Renfors* följande:

## Rättsliga utgångspunkter

### Utlämnande av allmän handling

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Kapitlet genomgick den 1 januari 2019 vissa språkliga och redaktionella ändringar varvid flera av bestämmelserna fick nya paragrafnummer (se SFS 2018:1801). Nedan hänvisas till de paragrafnummer som numera gäller.

Enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen (2 kap. 1–4 §§ TF) har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den har kommit in till myndigheten eller upprättats där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (offentlighetsprincipen).

Med handling avses inte bara konventionella handlingar utan också upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas med ett tekniskt hjälpmedel. En handling i den formen anses förvarad hos myndigheten om den är tillgänglig för myndigheten med teknik som myndigheten själv använder. (Se 2 kap. 3 § och 6 § första stycket TF.)

En begäran om att få en kopia av en allmän handling ska behandlas skyndsamt (2 kap. 16 § TF). JO har i ett flertal beslut uttalat att besked i en utlämnande fråga normalt bör lämnas samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske. Om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material kan det vara ofrånkomligt med ytterligare dröjsmål. I sådana fall kan det många gånger vara lämpligt att successivt lämna besked om vad som kan lämnas ut.

Om en anställd vid en myndighet har ansvar för vården av en handling är det i första hand denne som ska pröva om handlingen ska lämnas ut (6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen, OSL).

En myndighet ska ta hänsyn till rätten att ta del av allmänna handlingar när den organiserar hanteringen av sådana handlingar och vid övrig hantering av

allmänna handlingar. Myndigheten ska särskilt se till bl.a. att allmänna handlingar kan lämnas ut med den skyndsamhet som krävs enligt tryckfrihetsförordningen (se 4 kap. 1 § OSL).

En myndighet ska som utgångspunkt registrera allmänna handlingar eller hålla dem ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om handlingen har kommit in eller upprättats (se 5 kap. 1 § OSL).

### **Överlämnande av förvaltningsuppgift till enskild**

Fullmäktige i kommuner får besluta att lämna över skötseln av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller en enskild individ om det inte i lag eller annan författning anges att angelägenheten ska bedrivas av en kommunal nämnd. Om skötseln av angelägenheten innefattar myndighetsutövning får den lämnas över endast om det finns stöd för det i lag. (Se 12 kap. 4 § regeringsformen och 10 kap. 1 § kommunallagen.)

Förutsättningarna för att överlämna förvaltningsuppgifter till enskilda och frågan om möjligheten att anlita advokat som företrädare för det allmänna har bedömts av JO vid ett flertal tillfällen (se JO 2008/09 s. 550, dnr 2350-2007, och där gjorda hänvisningar). I huvudsak gäller följande.

Förbudet mot att utan stöd i lag lämna över skötseln av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning tar sikte på hela handläggningen av ett ärende. Beredningen av och beslutet i ett ärende anses utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift.

En kommun har möjlighet att anlita en uppdragstagare för att utföra förvaltningsuppgifter utan att uppgiften anses överlämnad till en enskild. Uppdragstagaren ska ha en sådan anknytning till uppdragsgivaren att hen kan anses delta i dennas verksamhet. Det förutsätts att en sådan uppdragstagare står under uppdragsgivarens arbetsledning och utför uppgifter som vanligen ankommer på dennes anställda. För sådana s.k. beroende eller osjälvständiga uppdragstagare gäller bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen direkt. De handlingar som uppdragstagaren tar emot och upprättar inom ramen för uppdraget är allmänna handlingar i uppdragsgivarens verksamhet. Reglerna om ansvar för tjänstefel och om skadeståndsansvar för det allmänna kan bli direkt tillämpliga när det gäller en sådan uppdragstagare.

Det förekommer att myndigheter anlitar ombud, t.ex. en advokat, för att föra myndighetens talan vid domstolar och andra myndigheter. Det rör sig då om att företräda en myndighet i dess egenskap av part i rättsliga processer som handläggs hos andra instanser. Att låta sig företrädas av ombud vid ärendehandläggningen hos den egna myndigheten är en annan sak. Myndigheten för i den situationen inte någon talan utan fullgör sina i författning angivna förvaltningsuppgifter. Det är angeläget att enskilda som har kontakter med en myndighet inte ges intrycket av att den handläggning som myndigheten är ansvarig för sköts av någon utanför myndigheten. Det finns annars en risk för att enskilda tror att de grundläggande reglerna om ärendehandläggning och myndigheternas uppgifter i övrigt, t.ex. reglerna i förvaltningslagen och bestämmelserna rörande offentlighetsprincipen, inte är tillämpliga vid handläggningen.

En myndighet kan självfallet anlita en advokat eller annan jurist vid en advokatbyrå för juridisk rådgivning. Något hinder mot att låta en advokat upprätta ett förslag till hur en rättslig fråga, t.ex. om tillämpningen av reglerna om allmänna handlingar, ska bedömas finns alltså inte. Myndigheten kan sedan välja att följa advokatens råd, men den kan inte överlåta till denne att i eget namn överta ärendets handläggning.

## Bedömning

### AA:s medverkan i handläggningen

Att handlägga frågor om utlämnande av allmänna handlingar som förvaras hos en kommun är en kommunal angelägenhet som innefattar myndighetsutövning. Något stöd i lag för att lämna över handläggningen av sådana frågor till en juridisk person eller en enskild individ finns inte. Som framgått ovan har JO vid ett flertal tillfällen uttalat att beredningen av och beslutet i ett ärende utgör oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift. Jag har ingen annan uppfattning i den frågan.

Utredningen ger inte stöd för att AA haft någon annan roll vid handläggningen av frågan om utlämnande av de handlingar Glasmästeriet ville ta del av än att förmedla uppgifter mellan kommunen och Glasmästeriet. Detta måste enligt min uppfattning också ha stått klart för Glasmästeriet. De arbetsuppgifter som AA har utfört ingår emellertid otvetydigt i handläggningen av utlämnande-frågan. Utredningen ger inte stöd för – och det har heller inte påståtts från kommunens sida – att det funnits en sådan närmare anknytning mellan kommunen och AA att han var en sådan osjälvständig uppdragstagare som bl.a. bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen och om tjänstefel gäller för. Handläggningen i denna del har alltså avvikit från regeringsformens och kommunallagens krav på lagstöd för att förvaltningsuppgifter ska kunna lämnas över till en enskild individ. Kommunstyrelsen ska kritiseras för detta.

Det finns även anledning att kommentera det som kommunstyrelsen har anfört i sitt yttrande om att man behövde göra en bedömning av om ett utlämnande av beställningsunderlagen och mejlen skulle påverka utgången i tvisten. Sekretess gäller för uppgifter som har tillkommit eller inhämtats för en myndighets räkning med anledning av myndighetens rättstvist, om det kan antas att det allmännas ställning som part försämras om uppgiften röjs (se 19 kap. 9 § OSL). Det finns dock inte något stöd för att sekretessbelägga uppgifter av annat slag med hänvisning till att det kan påverka utgången i en tvist som myndigheten är part i. Någon sekretessprövning av beställningsunderlagen på den grunden behövde därför inte göras. Kommunstyrelsens påstående i denna del liksom det förhållandet att man använde sig av ett ombud i frågan om utlämnande av handlingar visar enligt min mening att kommunen inte har skilt på sin roll som motpart till Glasmästeriet i den pågående rättegången och sin roll som myndighet med ansvar för att pröva Glasmästeriets begäran i enlighet med tryckfrihetsförordningen.

### **Handläggningen av begäran om beställningsunderlag**

Den 19 februari 2018 besvarade kommunen Glasmästeriets begäran om att få ta del av beställningsunderlag med beskedet att det inte fanns några sådana handlingar att lämna ut. Kommunstyrelsen har emellertid i sitt yttrande uppgett att kommunen gick vidare med efterforskningar av handlingarna i kommunens olika verksamheter. Detta borde givetvis, om så var fallet, ha framgått av det besked som lämnades till Glasmästeriet. Det besked som nu lämnades kunde inte tolkas på något annat sätt än att handläggningen av framställningen var avslutad.

När Glasmästeriet på nytt framställde sin begäran den 5 mars 2018 hänvisade DD till det besked som tidigare hade lämnats. Att han inte heller vid detta tillfälle klargjorde att efterforskningar pågick framstår enligt min mening som obegripligt.

Fakturaunderlagen lämnades ut den 23 april 2018. Utredningen ger inte något svar på om svårigheter att söka efter det aktuella slaget av handlingar i kommunens it-system har bidragit till den långa handläggningstiden. Jag vill understryka att det i så fall står i strid med kommunens skyldighet att organisera sin hantering av allmänna handlingar på ett sådant sätt att skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen kan efterlevas. Mitt intryck av utredningen är dock att den långa handläggningstiden snarast har sin förklaring i att kommunen inte vidtog de åtgärder som krävdes för att få fram handlingarna med den skyndsamhet som lagen kräver. Därtill kommer att de handlingar som lämnades ut – såvitt framgår av de kopior som kommunen gett in till JO – skrevs ut redan i mars 2018. Någon förklaring till varför det därefter tog ytterligare en månad innan de lämnades ut har inte getts. Handläggningstiden är oförenlig med det grundlagsfästa skyndsamhetskravet.

Kommunstyrelsen ska kritiseras för den bristfälliga handläggningen av Glasmästeriets begäran.

### **Handläggningen av begäran om mejl**

Prövningen av framställningen om att få del av DD:s och EE:s mejl under perioden den 1 oktober 2017–5 mars 2018 krävde en genomgång och sekretessbedömning av ett omfattande material. Det har därför varit ofrånkomligt att handläggningen av begäran tagit viss tid. DD och EE borde emellertid vid sådana förhållanden successivt ha lämnat besked om vad som kunde lämnas ut.

Någon grund för att upphöra med handläggningen på grund av förlikningen mellan kommunen och Glasmästeriet fanns inte. En överenskommelse om att samtliga mellanhavanden mellan två parter är slutligt reglerade innebär inte att pågående ärenden där den ena parten i egenskap av myndighet ska pröva en framställning från den andra parten ska anses avslutade. Om det var så att DD och EE hade uppfattningen att begäran var överspelad i och med förlikningen skulle de ha kontaktat CC för att kontrollera om begäran kvarstod.

Jag vill också framhålla att en pågående JO-utredning naturligtvis inte är ett godtagbart skäl för att upphöra med den handläggning som utredningen avser.

DD och EE har inte gett besked om något mejl trots att det har gått över ett år sedan begäran. Det är ett allvarligt åsidosättande av det grundlagsfästa skynd-

samhetskravet och de ska kritiseras för detta. Även kommunstyrelsen – som senast i samband med JO:s remiss fått kännedom om framställningen – ska kritiseras för att inte ha agerat för att ett utlämnande skulle komma till stånd.

Ärendet avslutas.

Utrikesdepartementet har återigen brustit i hanteringen av en begäran om att ta del av allmänna handlingar och har uppmanats att till JO redovisa vilka åtgärder som vidtagits inom ramen för sin pågående översyn

(Dnr 3996-2018)

**Beslutet i korthet:** Utrikesdepartementet har under senare år fått återkommande kritik från såväl JO som riksdagens konstitutionsutskott och Justitiekanslern för att departementet hanterar framställningar om att få ta del av allmänna handlingar på ett sätt som står i konflikt med tryckfrihetsförordningens krav på skyndsamhet. I oktober 2017 kritiserade JO Utrikesdepartementet för hanteringen av en begäran och uppmanade departementet att vidta åtgärder med anledning av den återkommande kritiken.

Med anledning av en anmälan från en journalist om långsam handläggning av en begäran om att ta del av allmänna handlingar har JO återigen granskat Utrikesdepartementets hantering.

JO konstaterar i beslutet att hanteringen av journalistens begäran uppvisar brister som motsvarar de som kommit fram vid tidigare granskningar och kritiserar Utrikesdepartementet för handläggningen.

Utrikesdepartementet har påbörjat en översyn av sin hantering av framställningar om att ta del av allmänna handlingar. JO uppmanar Utrikesdepartementet att senast den 1 oktober 2019 redovisa till JO vilka åtgärder som vidtagits ditills och vilka ytterligare åtgärder som planeras.

## Anmälan

I en anmälan till JO den 8 juni 2018 förde journalisten AA fram klagomål mot Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, för att handläggningen av hans begäran om att ta del av allmänna handlingar tagit lång tid. Han anförde i huvudsak följande.

Den 10 november 2017 begärde AA att få ta del av all korrespondens mellan Sveriges ambassad i Rabat, Marocko, och Utrikesdepartementet under perioden den 1 september–31 oktober 2015. I februari 2018 fick han besked av departementet att en sekretessprövning av materialet pågick. I maj 2018 fick han ett mejl av ansvarig handläggare om att hans begäran var under handläggning och att hon avsåg att återkomma med besked så snart som möjligt. Vid ett telefonsamtal med handläggaren i juni 2018 uppgav hon att den långa handläggningstiden berodde på tidsbrist. Vid tidpunkten för anmälan till JO hade AA ännu inte fått del av de efterfrågade handlingarna. Dröjsmålet försvårar hans arbete som journalist och urholkar offentlighetsprincipen.

## Utredning

Utrikesdepartementet (rättschefen BB) yttrade sig efter att ha gett berörda befattningshavare tillfälle att lämna upplysningar.

Utrikesdepartementet redovisade följande bakgrund.

AA:s begäran inkom till departementet den 10 november 2017. Begäran avsåg ursprungligen all korrespondens mellan Sveriges ambassad i Rabat och Utrikesdepartementet i Stockholm under perioden 1 september – 31 oktober 2015.

En handläggare i sekretessgruppen vid departementets rättssekretariat fick i uppgift att handlägga utlämnandeärendet. Handläggaren bad, i enlighet med de rutiner som tillämpas i Utrikesdepartementet, departementets registrator att i tillgängliga diarium söka efter handlingar som motsvarade de som efterfrågades i begäran. Registrator sammanställde en förteckning över påträffade handlingar och skickade den till handläggaren. Efter att handläggaren granskat förteckningen, och diskuterat innehållet med ansvarig beslutsfattare i sekretessgruppen, sammanställdes de aktuella handlingarna. Den 29 november 2017 fick handläggaren det fullständiga underlaget överlämnat till sig från registratorskontoret.

Handläggaren gick igenom handlingarna och noterade att det var fråga om ett relativt omfattande underlag samt att uppgifterna i handlingarna rörde vitt skilda sakfrågor. Handläggaren konstaterade även att handlingarna innehöll ett betydande antal uppgifter som var sekretessreglerade enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL). Handläggarens bedömning var att underlaget inte innehöll några sådana uppenbart offentliga handlingar som kunde bli föremål för ett omedelbart utlämnande.

Vid den inledande granskningen gjorde handläggaren bedömningen att de aktuella handlingarna bl.a. innehöll uppgifter som var sekretessreglerade enligt 15 kap. 1 § OSL (utrikessekretess). Den skadebedömning som enligt handläggaren var nödvändig att göra innebar, enligt Utrikesdepartementets interna rutiner, att sekretessprövningen skulle kräva att samråd skedde med ett antal andra enheter inom departementet.

I vissa av handlingarna fanns vidare uppgifter som handläggaren bedömde var sekretessreglerade enligt 15 kap. 2 § OSL (försvarssekretess). För att kunna göra en korrekt skadebedömning avseende dessa uppgifter ansåg handläggaren att det var motiverat att samråda med Försvarsdepartementet. Efter avstämning med beslutsfattare bestämdes att sekretessprövningen av dessa handlingar skulle prioriteras. På grund av hög arbetsbelastning kunde handläggaren dock skicka handlingarna till Försvarsdepartementet först den 30 januari 2018.

Efter diskussioner med Försvarsdepartementet remitterades de aktuella handlingarna därefter till Försvarsmakten. Försvarsdepartementets samrådssvar med Försvarsmaktens yttrande inkom till Utrikesdepartementet den 19 mars 2018. Handläggarens bedömning var då att ytterligare samråd inom departementet var nödvändigt för att en korrekt skadebedömning skulle kunna göras.

Den 16 april 2018 avslutade handläggaren sin anställning i Utrikesdepartementet. Eftersom sekretessprövningen då inte var klar överlämnades samtliga handlingar i ärendet till en ny ansvarig handläggare, även i detta fall en handläggare i sekretessgruppen.

Överlämningen ägde rum den 13 april 2018. Vid den tidpunkten hade ett antal handlingar förberetts för delleverans. Dessa handlingar – som totalt omfattade 138 sidor – var vid överlämnings tidpunkten klara för samråd inom departementet. Efter avstämning med beslutsfattare den 19 april 2018 fortsatte den nya handläggaren det påbörjade arbetet med att förbereda en delleverans av dessa handlingar.

Den nya handläggaren vidtog ytterligare handlägningsåtgärder den 19, 20, 23, 26, 27 och 30 april 2018. Åtgärderna bestod i bl.a. genomgång av underlag, avstämning med beslutsfattare, avstämning med annat departement samt samråd med ett par enheter inom Utrikesdepartementet. Den 30 april 2018 överlämnades ärendet till beslutsfattare för bedömning. Den 16 maj 2018 bad beslutsfattaren handläggaren att vidta ännu en handlägningsåtgärd. Åtgärden vidtogs och ärendet lämnades åter till beslutsfattaren för bedömning samma dag.

AA avgränsade den 7 juni 2018 sin begäran, från att avse all korrespondens mellan Sveriges ambassad i Rabat och Utrikesdepartementet under perioden 1 september – 31 oktober 2015, till att avse endast det som i den nämnda korrespondensen rör Västsahara och IKEA. Denna avgränsning innebar att de handlingar som hade förberetts för dellerans inte längre motsvarade hans begäran. Med anledning av detta vidtogs fler handlägningsåtgärder den 12, 15, 18, 26 och 27 juni 2018. Dessa åtgärder bestod bl.a. i genomgång av underlag motsvarande den justerade begäran, samråd med en enhet inom departementet och avstämning med tjänste- förrättande rättschef i Utrikesdepartementet.

Den 28 juni 2018 expedierades ett tjänstemannabesked per mejl till AA. Till beskedet bifogades de delvis sekretessbelagda handlingar – sammanlagt 23 sidor – som lämnades ut i anledning av hans begäran. AA begärde samma dag, dvs. den 28 juni 2018, en ny prövning i saken. Genom beslut den 9 augusti 2018 avtog regeringen hans begäran. Regeringsbeslutet expedierades per mejl till AA den 10 augusti 2018.

Utrikesdepartementet redovisade följande rutiner i utlämnandeärenden.

Utrikesdepartementet har tidigare redogjort för de rutiner som departementet tillämpar i ärenden om utlämnande av allmän handling (se särsk. JO:s beslut den 4 oktober 2017 med dnr 6579-2016 och den 17 november 2014 med dnr 6276-2012). I tillägg till vad som då redovisats kan följande sägas.

Sekretessgruppen vid Utrikesdepartementets rättssekretariat består idag av elva personer. Av dessa är det sju personer som arbetar med sekretessprövning, bland dem en gruppchef och två handläggare vilka också är beslutsfattare. Organisatoriskt placerade i sekretessgruppen är för närvarande även tre medarbetare som anställts inom ramen för det av utrikesministern lanserade åtgärdsprogrammet #handling2018, som syftar till att på ett genomgripande sätt förbättra utrikesförvaltningens hantering av allmänna handlingar. De åtgärder som vidtas inom ramen för detta program syftar bl.a. till att förbättra hanteringen av ärenden om utlämnande av allmän handling. Till sekretessgruppen är också en administrativ assistent knuten.

Arbetsituationen för de sju personer som arbetar med sekretessprövning är ansträngd. Antalet utlämnandeärenden har på senare tid ökat. Varje handläggare har omkring 15–20 ärenden under samtidig handläggning. Till detta kommer att det inte sällan begärs ut ett stort antal handlingar, vilket ställer krav på ibland såväl omfattande som komplicerade sekretessgranskningar. Att granskningarna ofta behöver ske i samråd med andra enheter inom och utom departementet är också en orsak till att utlämnandeärendena kan dra ut på tiden. I större ärenden är det därför Utrikesdepartementets målsättning att successivt dellerera handlingar, allteftersom sekretessprövningen blir klar.

Utrikesdepartementet redovisade följande bedömning.

Det tog i detta fall drygt sju och en halv månad från det att AA inkom med sin begäran till det att Utrikesdepartementet gav besked i utlämnandeärendet. Sedan AA begärt en ny prövning i ärendet tog det ytterligare knappt en och en halv månad innan regeringens beslut om att avslå hans begäran expedierades till honom.



En orsak till att ärendehandläggningen drog ut på tiden var att AA:s ursprungliga begäran avsåg ett relativt omfattande material. Att materialet innehöll uppgifter i vitt skilda sakfrågor, vilka vid en initial granskning bedömdes vara delvis sekretessreglerade enligt antingen 15 kap. 1 eller 2 §§ OSL, innebar att det krävdes ett flertal samråd inom Regeringskansliet innan sekretessprövningen kunde avslutas. Det förhållandet att delar av materialet remitterades till Försvarsmakten för yttrande bidrog också till viss tidsutdräkt.

Att AA på ett sent stadium av handläggningen valde att avgränsa sin begäran medförde vidare att en avsevärd del av det vid den tidpunkten redan granskade materialet inte längre var aktuellt för utlämnande. Arbetet som dessförinnan hade lagts ned på att förbereda en delleverans av ett betydande antal handlingar blev därmed onödigt. Det faktum att sekretessprövningen tog lång tid har alltså berott på faktorer som åtminstone delvis legat utanför Utrikesdepartementets kontroll. Trots det nu sagda är det departementets bedömning att ärendet borde ha handlagts snabbare än vad som skett. Utrikesdepartementet beklagar det inträffade.

Utrikesdepartementet har i sitt yttrande hänvisat till åtgärdsprogrammet #handling2018 och angett att det syftar till att på ett genomgripande sätt förbättra utrikesförvaltningens hantering av allmänna handlingar. Åtgärdsprogrammets slutrapport har hämtats in.

I ett beslut den 10 april 2019 anförde *JO Cecilia Renfors* följande:

## Rättsliga utgångspunkter

### Grundläggande regler om allmänna handlingar

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Kapitlet genomgick den 1 januari 2019 vissa språkliga och redaktionella ändringar, varvid flera av bestämmelserna fick ett nytt paragrafnummer (SFS 2018:1801). Nedan hänvisas till de paragrafnummer som numera gäller.

Var och en har rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (2 kap. 1–4 §§ TF).

### Skyndsamhetskrav

En allmän handling som får lämnas ut, dvs. som inte omfattas av sekretess i förhållande till den som gjort framställningen, ska tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det ska ske på stället och utan avgift. Den som begär det har också rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt. (2 kap. 15 och 16 §§ TF.)

Besked i en fråga om att lämna ut en allmän handling bör normalt lämnas samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om en handling får lämnas ut. Om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material kan det vara ofrånkomligt med ytterligare dröjsmål. I sådana fall kan det många gånger vara lämpligt att successivt lämna besked om vad som kan lämnas ut.

### **Tjänstemannabedömning och myndighetsprövning**

Om en anställd vid en myndighet har ansvar för vården av en handling är det i första hand denne som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska myndigheten göra prövningen, om det kan ske utan dröjsmål. Om den anställde vägrar att lämna ut handlingen, eller en del av den, ska den som begär att få ta del av handlingen informeras om möjligheten att begära att myndigheten prövar frågan. Det ska framgå av informationen att sökanden måste begära och få ett skriftligt beslut från myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas. (6 kap. 3 § OSL.)

För Regeringskansliet gäller i detta avseende att en begäran om att få ta del av handlingar prövas inom det departement som förvarar handlingarna, om något annat inte är särskilt föreskrivet. Frågor om att få ta del av handlingar ska i tveksamma fall, eller om sökanden begär det, prövas av ett statsråd. Ärendet får även överlämnas till regeringens prövning. (18 § Regeringskansliets instruktion.) Om ett statsråd helt eller delvis vägrar att lämna ut en handling kan beslutet överklagas till regeringen (2 kap. 19 § första stycket TF). Beslut av regeringen kan inte överklagas (6 kap. 7 § OSL).

### **Utrikes- och försvarssekretess**

Sekretess gäller för uppgift som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs (15 kap. 1 § OSL).

Sekretess gäller för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs (15 kap. 2 § OSL).

För utrikessekretess och försvarssekretess gäller ett s.k. rakt skaderekvisit. Detta betyder att uppgifterna som utgångspunkt är offentliga och att sekretess endast gäller om det i det enskilda fallet finns omständigheter som med tillräcklig styrka talar för att det kan skada Sverige om uppgifterna lämnas ut. En sådan bedömning kan grundas på att uppgifter av ett visst slag normalt är känsliga. (Se prop. 1994/95:112 s. 28.) Om uppgifterna å andra sidan är sådana att de genomsnittligt sett måste beaktas som harmlösa ska de alltså normalt anses falla utanför sekretessen. (Se prop. 1979/80:2 Del A s. 80 f.) Det måste dock också beaktas att ett utlämnande av uppgifter sammantaget kan bedömas medföra skada även om uppgifterna var för sig är harmlösa (se RÅ 1989 ref. 111).

### **Bedömning**

#### **Utrikesdepartementets handläggning av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar**

Utrikesdepartementet har under senare år fått återkommande kritik från såväl JO som riksdagens konstitutionsutskott och Justitiekanslern för att man åsidosatt skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen och uppmanats att säker-

ställa att organisationen på ett godtagbart sätt kan hantera framställningar om att få ta del av allmänna handlingar (se riksdagens konstitutionsutskotts betänkanden 2010/11:KU10 s. 21 f., 2013/14:KU20 s. 130 f. och 2016/17:KU20 s. 143 f., JO 2013/14 s. 585, dnr 639-2012 m.fl., JO 2015/16 s. 665, dnr 6276-2012 m.fl. och Justitiekanslerns beslut den 5 oktober 2015, dnr 2648-15-21). I ett beslut den 4 oktober 2017 behandlade jag återigen frågan och riktade kritik mot Utrikesdepartementet för hanteringen av allmänna handlingar och handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar. (Se JO 2018/19 s. 298, dnr 6579-2016.)

Av de tidigare granskningarna har det bl.a. framgått att Utrikesdepartementets hantering av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar präglas av en hög ambition att så långt som möjligt utreda om man förvarar de efterfrågade handlingarna och att alltid lämna ut så mycket som möjligt. Avsevärd tid läggs ned på att tillmötesgå dessa framställningar. Varje uppgift sekretessprövas för sig, och många gånger kräver arbetet omfattande samråd med flera enheter och departement inom Regeringskansliet. Arbetet är mycket tidskrävande och kan ta månader och ibland år i anspråk, vilket skapar balanser av utlämnandeärenden. (Se JO 2015/16 s. 665.)

Utrikesdepartementets höga ambitioner är naturligtvis någonting i grunden positivt. Departementets sätt att hantera framställningar om att få ta del av allmänna handlingar innebär dock att man under lång tid inte har kunnat uppfylla tryckfrihetsförordningens krav på skyndsamhet. En ambitionsnivå som går utöver vad som följer av tryckfrihetsförordningens bestämmelser kan vid sådana förhållanden försämra departementets möjlighet att uppfylla sina grundlagsreglerade skyldigheter. Jag har därför tidigare haft anledning att behandla frågan om gränsdragningen mellan åtgärder som en myndighet är skyldig att vidta enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser och rena serviceåtgärder. Även om det inte kan ställas några högre krav på beskrivningen av handlingen i fråga, är myndigheten dock inte skyldig att bedriva någon mer omfattande efterforskning av om det finns en viss eller vissa handlingar som motsvarar en allmänt hållen beskrivning. (Se bl.a. RÅ 1979 Ab 6, RÅ 1991 ref. 50, RÅ 1993 not 689, NJA 1988 s. 559 och JO 1994/95 s. 571, dnr 1206-1993.) Detta hindrar i och för sig inte att en myndighet ändå väljer att genomföra sådana efterforskningar. En sådan serviceåtgärd får dock inte fördröja utlämnandet av allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen. (JO 2015/16 s. 665.)

Det är mot denna bakgrund viktigt att en myndighet omgående tar ställning till vad en begäran avser och har en fungerande kommunikation med den som begärt att få ta del av handlingar. Genom att informera sökanden om eventuella svårigheter med att ta fram materialet, upplysa om den beräknade handläggningstiden och ge honom eller henne tillfälle att utifrån informationen avgränsa eller precisera sin begäran, kan man undvika att ett utlämnande dröjer längre än nödvändigt, och det gör det också möjligt att göra successiva leveranser. (JO 2015/16 s. 665 och JO 2018/19 s. 298.)

JO har också lyft fram att den ordning med omfattande samråd mellan enheter och departement som tillämpas inom Regeringskansliet vid handlingsutlämnande inte är förenlig med offentlighetsprincipen, eftersom en handling enligt huvudregeln ska lämnas ut omedelbart av den som ansvarar för vården av

den. Formerna för beredningen bör anpassas efter tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav, och endast i undantagsfall bör man gemensamt bereda en begäran om att få ta del av allmänna handlingar. Att prövningen ligger kvar på tjänstemannanivå, trots att bedömningen kräver omfattande samråd, kan också bidra till längre handläggningstider genom att överklagandeprocessen fördröjs om den enskilde vill föra frågan vidare. I prövningen måste också beaktas hur den aktuella sekretessbestämmelsen är konstruerad, så att inte en mer omfattande prövning görs än vad som krävs. (JO 2013/14 s. 585 och JO 2018/19 s. 298.)

Sedan mitt senaste beslut har Utrikesdepartementet arbetat med utrikesförvaltningens hantering av allmänna handlingar inom ramen för åtgärdsprogrammet #handling2018. Den 14 december 2018 avslutades programmet genom att man i en slutrapport redovisade programmets genomförande och lämnade några rekommendationer för hur arbetet borde tas vidare under 2019. Jag noterar att programmet i hög grad varit inriktat på hanteringen av handlingar inom departementet, bl.a. för att säkerställa att allmänna handlingar registreras. Något närmare arbete som avser Utrikesdepartementets hantering av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar verkar dock inte ha förekommit inom ramen för åtgärdsprogrammet. I en av de rekommendationer som lämnas anges att en översyn av den hanteringen kan övervägas i syfte att rationalisera arbetet och samtidigt tillmötesgå grundlagens krav på skyndsamhet.

### **Handläggningen av AA:s begäran**

Jag kan konstatera att Utrikesdepartementets hantering av AA:s begäran om att få ta del av allmänna handlingar uppvisar brister som motsvarar de som kommit fram vid tidigare granskningar.

Av utredningen framgår att AA den 10 november 2017 begärde att få ta del av all korrespondens mellan ambassaden i Rabat och Utrikesdepartementet under en viss period. En sökning efter handlingar som motsvarade hans begäran gjordes, och det framkom att det var fråga om ett relativt omfattande material och att handlingarna rörde vitt skilda sakfrågor. Under handläggningstiden fick AA inget annat besked än att hans begäran var under handläggning. Den 7 juni 2018 mejlade AA handläggaren och uppgav att man kunde börja med att lägga till vissa sökord om det skulle underlätta hanteringen. AA tog alltså efter sju månader själv initiativ till att göra en prioritering i sin begäran.

Som JO tidigare uttalat är det viktigt att en myndighet omgående tar ställning till vad en begäran avser, informerar om eventuella svårigheter med att ta fram materialet och ger sökanden tillfälle att utifrån informationen avgränsa eller precisera sin begäran. På så sätt kan man undvika att ett utlämnande dröjer längre än nödvändigt. Enligt min mening borde Utrikesdepartementet därför ha kontaktat AA så snart det stod klart att hans begäran omfattade ett stort material och dessutom berörde vitt skilda frågor. Det kan inte uteslutas att en tydlig information till AA om detta hade lett till att han redan då gjort en begränsning eller en prioritering i sin begäran.

Av utredningen framgår vidare att handlingar lämnades ut till AA i slutet av juni 2018, alltså efter drygt sju månader. Utrikesdepartementet har förklarat

den långa handläggningstiden med att materialet var omfattande och att sekretessprövningen bl.a. krävde flera samråd. Utrikesdepartementet hänvisar också till att ett betydande antal handlingar sekretessprövades i onödan med anledning av att AA valde att begränsa sin begäran i ett sent skede.

Som jag nämnt ovan hade detta kunnat undvikas om departementet gett AA tillfälle att begränsa eller precisera sin begäran så snart omfattningen av materialet stod klar. En sådan kontakt hade kunnat ge en möjlighet till successiva leveranser av det material AA ville få del av. Det är alltså min uppfattning att departementet borde ha kontaktat AA, informerat honom om den beräknade handläggningstiden och gett honom tillfälle att ta ställning till om han ville begränsa sin framställning och ange vilka önskemål han hade om eventuella delleveranser av det material som kunde lämnas ut. Mot bakgrund av hur materialet beskrivits borde Utrikesdepartementet, även oavsett önskemål från AA:s sida, ha kunnat ge successiva besked om vad som kunde lämnas ut. Om Utrikesdepartementet hade hanterat framställningen på det sättet hade handläggningstiden kunnat hållas mycket kortare. Jag vill också återigen påpeka att det med hänsyn till tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav är tveksamt att låta en prövning som omfattar flera samråd ligga kvar på tjänstemannanivå. Med den ordning som nu tillämpas måste i vart fall den ansvariga handläggaren, när samråd är nödvändigt, ge tidsmässiga ramar för besked och se till att skyndsamhetskravet iakttas.

Utrikesdepartementets handläggning har alltså återigen kommit i konflikt med tryckfrihetsförordningens krav på skyndsamhet. Utrikesdepartementet ska kritiseras för bristerna i handläggningen.

### Avslutande synpunkter

Att det är särskilt viktigt att just Regeringskansliet respekterar offentlighetsprincipen har poängterats vid flera tillfällen tidigare. Om Regeringskansliet brister i detta avseende är risken stor att inte heller andra myndigheter anser sig behöva leva upp till grundlagens krav (JO 2013/14 s. 585 och JO 2018/19 s. 298).

Utrikesdepartementet har återkommande fått kritik för att man åsidosatt skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen, och departementet har uppmanats att säkerställa att organisationen på ett godtagbart sätt kan hantera framställningar om att få ta del av allmänna handlingar. Som framgår av hanteringen av AA:s begäran och av departementets yttrande till JO har några väsentliga förbättringar trots detta inte skett. Jag är mycket kritisk till att Utrikesdepartementet inte vidtagit de åtgärder som krävts.

I slutrapporten för åtgärdsprogrammet #handling2018 angavs att en översyn av hanteringen av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar kunde övervägas. Mot bakgrund av vad som redovisats ovan står det enligt min mening klart att en sådan översyn är nödvändig för att komma till rätta med de brister som denna och tidigare granskningar visat på. Översynen bör omfatta en genomlysning av hur Utrikesdepartementet ska organisera arbetet med framställningar om att få ta del av allmänna handlingar för att kunna hantera omfattande framställningar och samtidigt leva upp till skyndsamhetskravet,

bl.a. på vilken nivå prövningen bör göras och hur behovet av samråd ska hanteras.

Av ett yttrande från Utrikesdepartementet i två andra tillsynsärenden framgår att en översyn enligt slutrapportens rekommendation har påbörjats (dnr 8599-2018 och 265-2019).

Med hänsyn till att Utrikesdepartementet återkommande och under flera år brutit i hanteringen av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar är det angeläget att följa upp det arbete som görs. Departementet ska därför senast den 1 oktober 2019 redovisa till JO vilka åtgärder som dittills vidtagits och vilka ytterligare åtgärder som planeras.

Ärendet avslutas.

### En socialnämnds beslut att med anledning av uttalanden på sociala medier återta ett erbjudande om anställning har funnits strida mot det s.k. repressalieförbudet

(Dnr 410-2017)

**Beslutet i korthet:** En nämnd har efter att ha erbjudit en anställd inom kommunen arbete på ett HVB-hem återtagit erbjudandet med hänvisning till uttalanden som den anställde gjort på sociala medier.

Grundlagens skydd för yttrandefrihet innebär bl.a. att det allmänna inte får vidta repressalier mot enskilda som använt sin yttrandefrihet. JO anser att nämndens åtgärd att återta erbjudandet om anställning stred mot det s.k. repressalieförbudet. Nämnden får därför kritik för sitt agerande.

### Anmälan

I en anmälan till JO framförde AA klagomål mot Örnsköldsviks kommun. Han anförde att hans anställning som personlig assistent upphörde strax före jul 2016. Som kommunanställd ställdes han inför en omplacering. Han ansökte bl.a. om anställning på ett av kommunens HVB-hem för flyktingar. Den 9 januari 2017 träffade han en chef på kommunens enhet för socialt stöd, samt en kollega till chefen, som båda fick väldigt bra intryck av honom varför han erbjöds arbete. Redan dagen efter, den 10 januari, hörde en kommunsamordnare av sig och ville boka inskolningstid. Datum för inskolningen bestämdes till den 13 januari. Den 11 januari hörde chefen på enheten för socialt stöd av sig och meddelande att det inte skulle bli någon inskolning för honom. Hon förklarade att hon via kollegor tipsats om att han har uttryckt sig kritiskt mot islam på sociala medier och att han inte passade på en arbetsplats med många muslimer. Han anser att den kritik han för fram faller väl inom ramarna för svensk yttrandefrihet och att han har blivit politisk diskriminerad.

### Utredning

Anmälan remitterades till Humanistiska nämnden som i sitt remissvar anförde följande (den bilaga som omnämns har utelämnats).

## Redogörelse för handläggningen

Med anledning av övertalighet inom personlig assistans i december 2016 gjordes omplaceringsutredning för att se över möjligheterna till nytt arbete för berörda personliga assistenter. Utredningen visade att på ett av Örnsköldsviks kommuns HVB-hem för ensamkommande barn fanns behov av vikarier och eventuellt en tillsvidareanställning på sikt.

AA var en av de personliga assistenter som riskerade att bli övertalig. Han skickade in sin ansökan med CV och blev kallad till intervju för en tjänst som socialpedagogisk resurs vid ett av kommunens HVB-hem för ensamkommande barn. AA fick goda rekommendationer av sin tidigare chef BB. Den 9 januari 2017 träffade AA chefen för HVB-hemmet samt en av medarbetarna. Efter intervjun bestämdes tidpunkt för inskolning på HVB-hemmet.

AA har skrivit ett flertal inlägg på sociala medier som uppfattas av Örnsköldsviks kommun som hans egna islamisthat och uttrycker starka åsikter om emottagande av muslimer, se bifogad bilaga. Flera medarbetare på HVB-hemmet reagerade när de såg vad AA skrivit på Facebook.

Den aktuella arbetsplatsen är ett HVB-hem för ensamkommande barn och mot bakgrund av de åsikter och det synsätt som framgår av AA:s inlägg på sociala medier ansåg Örnsköldsviks kommun att AA inte var lämplig för något arbete på HVB-hem för ensamkommande barn. Enhetschef CC meddelade AA detta den 11 januari 2017.

Den 30 januari träffade förhandlingschefen och enhetschefen AA tillsammans med hans fackliga representanter. Vid den träffen berättade arbetsgivarparten varför han inte var aktuell för arbete på HVB-hem för ensamkommande barn. AA informerades om att Örnsköldsviks kommun värnar om de ensamkommande barnen och deras rädsla i den särskilt utsatta situation de befinner sig i, men även som arbetsgivare för AA:s säkerhet.

AA uttryckte att han upplevde sig vara politiskt diskriminerad och han nämnde att han hade JO-anmält Örnsköldsviks kommun som arbetsgivare.

AA har blivit erbjuden en annan/ny anställning som personlig assistent, som han också tackat ja till. Anställningen påbörjades den 6 mars 2017.

## Myndighetens bedömning av handläggningen

Humanistiska nämnden anser att det här inte är en fråga om vilket politiskt parti AA tillhör eller sympatiserar med.

Humanistiska nämnden anser att orsaken till att AA inte får anställning på HVB-hem för ensamkommande barn är hans uttalanden, på sociala medier, om sitt islamisthat och sin syn att ta emot muslimer. En anställning för honom vid HVB-hemmet skulle kunna skapa rädsla och obehag hos de redan utsatta flyktningbarnen samt dessutom kunna utgöra en säkerhetsrisk för AA.

AA har yttrat sig över remissvaret. Han har även kommit in med en ljudinspelning av ett möte mellan honom och förhandlingschefen, enhetschefen och hans fackliga representanter.

I ett beslut den 16 november 2018 anförde *JO Thomas Norling* följande:

## Rättsliga utgångspunkter

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen (RF) ska förvaltningsmyndigheter beakta allas likhet inför lagen och iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet. Bestämmelserna ger uttryck för en allmängiltig offentlighetsprincip som bl.a. innebär att myndigheter inte får ta hänsyn till ovidkommande omständigheter.

Varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor (2 kap. 1 § RF). Yttrandefriheten får begränsas genom lag (2 kap. 20 § RF).

Den som använder sin yttrandefrihet i någon av de former som är särskilt reglerade i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen får inte utsättas för andra sanktioner från det allmännas sida än sådana som är uttryckligt angivna i dessa grundlagar, det s.k. repressalieförbudet. Även när den enskilde har använt sig av sin yttrandefrihet i andra former än de som regleras i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen anses ett skydd mot repressalieåtgärder följa av 2 kap. 1 § 1 RF (se bl.a. JO 2010/11 s. 605, dnr 149-2009, och Justitiekanslerns beslut den 20 september 2011, dnr 5394-10-31).

Den som är anställd vid en myndighet har alltså rätt att, utan att riskera att drabbas av repressalier från arbetsgivarens sida, framföra sina egna synpunkter såväl på myndighetens verksamhet som i andra frågor. En offentlig arbetsgivare kan inte av sina anställda kräva att de utanför tjänsten avhåller sig från att ge uttryck för en viss typ av värderingar. Detta gäller även när dessa kan synas helt avvika från det arbetsgivaren står för. Förtroendet för myndigheterna upprätthålls inte genom tillsyn över de anställdas åsikter utan genom att verksamheten utövas under lagarna och kontrolleras rättsligt.

Varje myndighetsåtgärd som har samband med vad en enskild person har yttrat behöver emellertid inte vara otillåten. Det ska vara fråga om ett ingripande som framstår som en bestraffning eller reprimand mot den som gjort bruk av sin yttrandefrihet. En negativ förändring av en tjänstemans anställningsförhållanden är ett typexempel på en sådan åtgärd.

## Bedömning

Av utredningen framgår att AA var anställd inom kommunen som personlig assistent. I december 2016 gjordes en omplaceringsutredning med anledning av övertalighet av personliga assistenter. AA ansökte om anställning på ett HVB-hem för ensamkommande barn. Såvitt framgår av utredningen erbjöds han arbete och inskolning bokades. Två dagar innan inskolningen skulle påbörjas fick AA meddelande av enhetschefen CC att han inte skulle få påbörja inskolningen. Skälet uppgavs vara att det uppmärksammats att AA skrivit inlägg på sociala medier där han uttryckt sig kritiskt mot islam och mottagandet av muslimer.

En myndighet kan givetvis ha rätt att ingripa mot en anställd som inte sköter sitt arbete, också när det beror på dennes åsikter. Det åligger dock alltid myndigheten att iaktta objektivitetsprincipen och dess krav på att inte ta hänsyn till ovidkommande omständigheter. I remissvaret har nämnden uppgett att den befarade att anställningen skulle kunna skapa rädsla och obehag hos barnen samt även utgöra en säkerhetsrisk för AA. Nämnden har dock inte påstått att AA har misskött sina arbetsuppgifter eller att det fanns befogad anledning att tro att han skulle kunna komma att missköta dem i framtiden. Nämndens åtgärd att återta erbjudandet om anställning framstår därför som en reprimand mot AA för de åsikter han fört fram på sociala medier. Att han senare erbjöds ett annat



arbete inom kommunen påverkar inte den bedömningen. Nämndens åtgärd stod i strid med repressalieförbudet. Nämnden förtjänar därför kritik för detta agerande.

## Polis, åklagare och tull

I samband med att polisen, utan att det fanns grund för det, kroppsvisiterade medlemmar i en motorcykelklubb försvarade två poliser för en person att filma ingripandet

(Dnr 6908-2016)

**Beslutet i korthet:** I samband med en huvudförhandling i en tingsrätt där två medlemmar i en motorcykelklubb var tilltalade kom andra medlemmar till domstolen. Polisen avlägsnade en person som störde den allmänna ordningen i domstolsbyggnaden. När klubbmedlemmarna protesterade mot avlägsnandet utanför domstolen beslutade polisen att kroppsvisitera dem. Beslutet grundades bl.a. på att polisen tidigare anträffat farliga föremål på medlemmar i samma klubb och på personernas agerande på platsen. När de tilltalades offentliga försvarare filmade ingripandet försvarade två poliser för honom att filma genom att ställa sig i vägen. En av poliserna höll upp sin mobiltelefon som om hon filmade honom.

JO uttalar att polisens erfarenheter av att anträffa farliga föremål tillsammans med en persons agerande mot polisen och det sammanhang detta sker i kan ligga till grund för ett antagande att han eller hon förberett sig för en konfrontation med polisen och att vapen eller andra farliga föremål därför skulle anträffas vid en kroppsvisitation. JO konstaterar dock att utredningen inte ger stöd för att personerna som kroppsvisiterades utanför tingsrätten agerade på ett sådant sätt att det, tillsammans med polisens tidigare erfarenheter, fanns grund för beslutet om kroppsvisitation. Polismyndigheten kritiserar för att kroppsvisitationerna genomfördes utan att det fanns grund för dem.

JO gör även uttalanden om polisens bemötande av den som filmar ett polisingripande och vikten av att poliser agerar professionellt och korrekt.

### Anmälan

I en anmälan till JO förde advokaten AA fram klagomål mot Polismyndigheten, Polisregion mitt. Han uppgav att polisen den 11 maj 2016 kroppsvisiterade och kontrollerade identiteten på ett stort antal personer utanför en tingsrätt utan att det fanns stöd i lag för åtgärderna. De personer polisen ingrep mot var vänner till de två tilltalade vid en huvudförhandling den aktuella dagen som han var offentlig försvarare för. Målet avsåg våldsamt motstånd vid ett polisingripande. När han filmade ingripandet utanför tingsrätten med sin mobilkamera försökte en polis att störa honom genom att ställa sig i vägen samtidigt som en annan polis började filma honom på ett sätt som han uppfattade som ett hot eller en repressalie.

Till anmälan bifogade AA en film som han spelade in i samband med ingripandet. Av filmen framgår huvudsakligen följande.

AA filmar en person som diskuterar med två uniformerade poliser och ifrågasätter polisens ingripande. När en uniformerad polis för personen åt sidan och AA följer detta med kameran dyker en civilklädd polis upp i bild. Polisen utbrister inledningsvis ”oj, står jag här” och ställer sig i vägen för AA. När AA flyttar kameran fortsätter polisen att röra sig i vägen för kameran. Polisen flyttar sig inte när AA ber om detta. Av filmen framgår vidare att en annan civilklädd polis håller upp sin mobiltelefon som om hon filmar AA och andra runt omkring. Hon håller upp mobiltelefonen så att den hindrar AA från att filma den person som förts åt sidan. Efter en kort stund flyttar de civilklädda poliserna på sig. AA fortsätter att filma poliserna, presenterar sig som advokat och frågar vad poliserna heter. Ingen av dem uppger sina namn och den ena polisen säger att AA ska ”strunta i” vad han heter. När AA frågar polisen som höll upp en mobiltelefon om hon filmat svarar hon att han filmat henne och att hon får filma vem hon vill.

## Utredning

Polismyndigheten (BB) yttrade sig över de kroppsvisitationer och identitetskontroller som genomfördes vid ingripandet, polisens agerande när AA filmade situationen och polisens åtgärd att filma AA. Inför yttrandet hade de befattningshavare som berörs av anmälan fått tillfälle att lämna upplysningar.

Polismyndigheten lämnade följande redogörelse för händelsen.

Den 11 maj 2016 höll [*en tingsrätt, JO:s anm.*] förhandling i ett mål om bl.a. våldsamt motstånd i samband med ett polisingripande. Polis kallades till platsen av en ordningsvakt vid domstolen.

När polisen kom till domstolen var läget lugnt och poliserna samtalande med en grupp män företrädesvis i Red Devils-västar. En man i Hells Angels-väst anlände och betedde sig hotfullt mot poliserna och störde den allmänna ordningen. Han avlägsnades därför från platsen enligt 13 § polislagen, dvs. han leddes ut från domstolsbyggnaden och åkte sedan därifrån.

I samband med avlägsnandet blev även männen i Red Devils-västar m.fl. upprörda och följde efter poliserna och den person som avlägsnats ut utanför domstolen. Poliserna noterade att allmänhet som var på väg mot domstolsbyggnaden vände när de såg detta.

När stämningen blev mer orolig beslutade insatschefen att ett flertal personer skulle kroppsvisiteras enligt 19 § andra stycket 1 polislagen. Läget lugnade ner sig under arbetet med visitationerna. I samband med visitationerna bad poliserna även de visiterade att legitimera sig.

Under tiden visitationerna pågick kom de båda tilltalades ombud ut från domstolsbyggnaden. En polisman ställde sig mellan ombudet och poliserna i arbete. Ombudet började filma polisernas arbete och den polisman som stod i vägen.

En annan polisman riktade sin mobilkamera mot ombudet, men filmade inte.

Polismyndigheten redovisade följande synpunkter från de berörda befattningshavarna:

### Visitationer och identitetskontroller

Polisens insatschef vid händelsen har uppgett bl.a. följande. Han grundade beslutet om visitation enligt 19 § andra stycket 1 polislagen på att ett femtontal personer ur 1%-sfären var samlade vid domstolen, en byggnad som

har högt skyddsvärde. Gruppen var aggressiv när visitationerna påbörjades. Inte sällan påträffas det farliga föremål på dessa individer, särskilt på personer tillhörande deras undergrupperingar vilka fanns representerade. Det var korrekt att visitera de aktuella personerna vid det aktuella tillfället. För att kunna dokumentera visitationerna, något även [AA, JO:s anm.] och de visiterade begärde, ombads de visiterade att identifiera sig. Ingen tvingades till detta.

En annan närvarande polis har uppgett bl.a. följande. Visitationerna gick lugnt till och id-kontrollerna skedde frivilligt. Någon enstaka diskussion uppstod, men slutade sedan i frivillig kontroll.

### **Polisens agerande när [AA] filmade situationen**

Insatschefen samt den manliga polis som förekommer i filmen har båda yttrat sig om händelsen. De anger att när poliserna i enlighet med det ovan anförda utförde sitt arbete med visitationer blev [AA] till och från när-gången, högljudd och otrevlig. Polismannen på filmen hindrade inte [AA] från att filma, men ställde sig, av säkerhetsskäl, mellan denne och övriga poliser i arbete. Insatschefens uppfattning är att [AA] annars riskerade att störa polisens uppdrag. Polismannen på filmen anger att avsikten med hans eget beteende var att avleda [AA] så att denne inte störde poliserna i arbetet och att sättet han gjorde det på var avsett att spegla [AA:s] beteende.

### **Polisens åtgärd att filma [AA]**

Den polis som på [AA:s] film håller upp en mobiltelefon har uppgett bl.a. följande. Hon filmade aldrig utan höll bara upp telefonen som en illustration för att visa hur beteendet kunde uppfattas av den som filmades. Någon film har således aldrig funnits.

Polisens insatschef har även beskrivit att personerna på platsen uttryckte missnöje över polisens ingripande. Han uppfattade att personerna agerade i grupp eftersom de bar västar med märken som representerar kriminella organisationer, på grund av hur de resonerade och eftersom de höll med varandra i sina yttringar om polisens närvaro på platsen. Gruppens närvaro stressade poliserna och bidrog till att poliserna kände oro. Han lade bl.a. dessa omständigheter till grund för beslutet om kroppsvisitationer.

De poliser som ingrep när AA filmade har även uppgett att de ville spegla hans beteende eftersom de ansåg att det var barnsligt.

Beslutet om kroppsvisitationer dokumenterades endast genom anteckningar i händelserapporten. Grunden för beslutet framgår inte av anteckningarna.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning.

### **Kroppsvisitation**

— — —

Hells Angels är en organisation som har gjort sig känd världen över för att vara mycket våldsam och har ansetts uppfylla Europiska unionens uppsatta kriterier för organiserad brottslighet. I Sverige har organisationen varit inblandad i konflikter med andra kriminella grupperingar och enskilda individer där allvarligt och även dödligt våld använts. Det är vanligt förekommande att polisen anträffar skjutvapen, knivar och tillhyggen när medlemmarnas kläder, fordon och bostäder genomsöks. Detsamma gäller när organisationens klubblokaler genomsöks. Red Devils MC är en officiell del av Hells Angels organisation och polisen har sett att Red Devils aktivt stödjer Hells Angels konflikter med andra kriminella grupperingar och individer.

Vad som ovan sägs om Hells Angels gäller således även för Red Devils samt också för de övriga grupperingar som närvarade vid det aktuella tillfället. Personer anknutna till dessa grupperingar anses tillhöra den s.k. 1%-sfären.

I förevarande fall har en grupp om ett femtontal personer ur 1%-sfären befunnit sig vid en offentlig byggnad med anledning av en domstolsförhandling rörande våldsamt motstånd vid ett polisingripande. Stämningen var stundtals aggressiv och av erfarenhet vet polisen att personer inom sfären ofta innehar vapen i någon form. Polismyndigheten anser att det i det särskilda fallet var riktigt att besluta om kroppsvisitationer enligt 19 § andra stycket 1 polislagen och att det således fanns erforderligt lagstöd.

### Identitetskontroll

---

I samband med de aktuella kroppsvisitationerna har de visiterade ombetts att identifiera sig. Syftet har varit att kunna dokumentera visitationerna så utförligt som möjligt. Bortsett från några enstaka personer har de tillfrågade identifierat sig utan vidare diskussion. I de enstaka fallen har de tillfrågade initialt ifrågasatt kontrollen, men efter lite diskussion gått med på att identifiera sig.

Enligt Polismyndighetens mening har den aktuella situationen varit sådan att de visiterade fått tillfrågas om sin identitet för att poliserna skulle kunna fullgöra sina tjänsteuppgifter. Myndigheten anser vidare att de berörda personerna inte kan anses ha befunnit sig i ett sådant underläge att de inte kan anses ha identifierat sig frivilligt. Polismyndigheten anser således att det har funnits rättslig grund även för identitetskontrollerna.

### Polisens agerande när [AA] filmade situationen

Polismannen på filmen har inte hindrat [AA] från att filma men distraherade densamma eftersom han ansåg att [AA] riskerade att störa poliserna i deras arbete. Av filmen framkommer även att polisen initialt blir filmad på eget initiativ för att fänga [AA:s] uppmärksamhet men sedan kliver ur bild och i det följande filmas på [AA:s] initiativ. Att en polis försöker förhindra någon från att störa poliser i arbete kan i sig inte anses felaktigt. I detta fall synes dock polisens agerande inte ha varit myndighetsmässigt.

### Polisens åtgärd att filma [AA]

Den polis som på [AA:s] film håller upp sin egen mobilkamera filmade aldrig. Att ge sken av att [AA] filmades för att illustrera hans beteende kan dock inte heller anses ha varit myndighetsmässigt.

I ett beslut den 7 november 2018 anförde *JO Cecilia Renfors* följande:

## Rättslig reglering

### Kroppsvisitationer

En polis får kroppsvisitera någon i den utsträckning det behövs för att söka efter vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken (se 19 § andra stycket 1 polislagen).

Bestämmelsen ger polisen befogenhet att genomföra kroppsvisitation i förebyggande syfte. Den förutsätter för sin tillämpning en situation där risken

typiskt sett är stor för att vapen eller tillhyggen ska komma till användning vid våldsbrott. Det kan t.ex. vara fallet vid konfrontationer mellan rivaliserande ungdomsgrupper eller vid idrottsevenemang. Även utan att någon konfrontation har ägt rum kan det finnas risk för sammandrabbning, t.ex. om ett mc-gäng befinner sig på en viss plats under sådana förhållanden att det på grund av tidigare erfarenheter eller upplysningar kan antas att avsikten är att invänta och sammandrabba med en fientlig grupp. Polisen måste emellertid kunna peka på någon konkret omständighet, exempelvis tidigare iakttagelser, som ger objektivt stöd för ett antagande att vapen kan komma att påträffas vid en visitation. Det är väsentligt att tvångsåtgärderna inte tillämpas på ett sätt som uppfattas som obefogade trakasserier. (Se Berggren och Munck, Polislagen, Zeteo 1 augusti 2018, kommentaren till 19 § och Berg, Polislagen 19 §, Karnov 1 juli 2018.)

### **Identitetskontroller**

Det finns inte någon uttrycklig föreskrift som ger en polis en generell befogenhet att fråga en person om hans eller hennes identitet. Om det är nödvändigt för att fullgöra en tjänsteuppgift anses dock en polis få fråga en person om hans eller hennes namn eller hemvist. En skyldighet för en enskild att besvara en sådan fråga och rätt för polisen att använda tvångsmedel för att fastställa någons identitet finns endast i de fall som anges i lag. (Se prop. 1983/84:111 s. 99 och JO 1992/93 s. 124, dnr 1551-1990.) Bestämmelser om identitetskontroll finns bl.a. i 14 § polislagen och i utlänningslagen.

I 27 och 28 §§ polislagen finns bestämmelser om polisens dokumentations- skyldighet. I förarbetena till 27 § polislagen anges bl.a. att polisen alltid bör sträva efter att få fram identitetsuppgifter i samband med ett ingripande. Denna strävan ger dock ingen generell rätt att kroppsvisitera någon i syfte att fastställa hans eller hennes identitet. (Se prop. 1996/97:175 s. 83.)

En kroppsvisitation enligt 19 § polislagen bör enligt de föreskrifter som gäller för polisens verksamhet dokumenteras i ett särskilt formulär (se det allmänna rådet i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation enligt 27 och 28 §§ polislagen, RPSFS 2011:12, FAP 100-2).

### **Bedömning**

#### **Kroppsvisitationerna**

Av utredningen framgår att medlemmar i en motorcykelklubb kommit till en tingsrätt för att närvara vid en rättegång där andra medlemmar i samma klubb var åtalade för våldsamt motstånd vid ett polisangripande. Ordningsvakter vid tingsrätten begärde att polis skulle komma till platsen. I samband med att polisen avlägsnade en person från domstolsbyggnaden uttryckte medlemmarna i motorcykelklubben sitt missnöje över polisens angripande. Stämningen på platsen var enligt polisen sådan att personer vände om när de såg medlemmarna i motorcykelklubben utanför tingsrättens entré.

Polisen beslutade om kroppsvisitation av medlemmarna i motorcykelklubben med stöd av 19 § andra stycket 1 polislagen. Beslutet dokumenterades endast genom anteckningar i händelserapporten. Grunden för beslutet framgår

inte av anteckningarna. I sitt yttrande till JO har Polismyndigheten uppgett att beslutet om kroppsvisitationer grundades på personernas agerande utanför domstolsbyggnaden, stämningen på platsen, att polisen tidigare hade anträffat farliga föremål på medlemmar i samma motorcykelklubb och att domstolsbyggnaden hade ett högt skyddsvärde.

Polisen får genomföra en kroppsvisitation med stöd av 19 § andra stycket 1 polislagen endast om det finns en konkret omständighet som ger objektivt stöd för att ett vapen eller något annat farligt föremål kan komma att påträffas vid visitationen. Jag har tidigare konstaterat att enbart en persons klädsel, tidigare misstanke om våldsbrott och en viss attityd mot polisen inte är sådana konkreta omständigheter som kan ligga till grund för ett beslut om kroppsvisitation (se t.ex. mitt beslut den 20 februari 2017, dnr 3023-2016). Sådana omständigheter tillsammans med en persons agerande mot polisen och det sammanhang detta sker i skulle dock kunna ligga grund för ett antagande att personen förberett sig för en konfrontation med polisen och att vapen eller andra farliga föremål därför skulle anträffas vid en kroppsvisitation.

Att farliga föremål tidigare hade anträffats på medlemmar i samma motorcykelklubb som personerna utanför domstolen var medlemmar i var, som framgått, inte en omständighet som ensam kunde läggas till grund för ett beslut om kroppsvisitation. När det gäller personernas agerande mot polisen på platsen noterar jag att Polismyndigheten angett att stämningen på platsen stundtals var aggressiv. Enligt min mening kan detta i och för sig vara en sådan omständighet som tillsammans med polisens kännedom om en person sedan tidigare skulle kunna medföra att det finns grund för en kroppsvisitation av denne. Att de som kroppsvisiterades var aggressiva får dock inte fullt ut stöd i de uppgifter som kommit fram i utredningen. Polisens insatschef har beskrivit att det var den person som avlägsnades från platsen som var aggressiv. Ingen av de övriga poliser som yttrat sig har beskrivit de personer som kroppsvisiterades som aggressiva och under den del av händelseförloppet som AA filmat kan vare sig stämningen eller de närvarande sägas vara aggressiva. Däremot har poliserna beskrivit att situationen på platsen var orolig. Utredningen ger enligt min mening inte underlag för någon säker slutsats om stämningen på platsen.

Som angetts ovan finns det inte någon dokumentation om grunden för kroppsvisitationerna. Polismyndigheten har i sitt yttrande angett de omständigheter som man anser ger stöd för att ingripandena var lagenliga. Polisens insatschef, som fattade beslutet om kroppsvisitationer, har beskrivit situationen och sin uppfattning av den och angett att han med anledning av dessa omständigheter och med hänsyn till skyddsvärdet på domstolsbyggnaden beslutade om kroppsvisitation av de berörda personerna. Jag noterar att insatschefen i sin redogörelse för händelsen uppgett att personerna uttryckte missnöje över polisens ingripande mot den person som avlägsnades från platsen och att han uppfattade att de agerade i grupp eftersom de bar västar med märken som representerar kriminella organisationer och höll med varandra i sina yttranden om polisens närvaro. Gruppens närvaro stressade poliserna och bidrog till att de kände oro. Han har också hänvisat till att gruppen inledningsvis hade initiativet på platsen, att personerna är medlemmar i en kriminell organisation och att de agerade på ett sätt som inte är förenligt med hur man för sig i en domstol.

Att en polis känner oro när en grupp personer uttrycker missnöje över ett polisingripande är naturligtvis inte en omständighet som kan läggas till grund för ett antagande om att vapen eller andra farliga föremål kan komma att anträffas vid en kroppsvisitation. Inte heller i övrigt framstår de skäl insatschefen åberopat till stöd för sitt beslut om kroppsvisitationer som hållbara.

Sammanfattningsvis konstaterar jag att utredningen inte ger stöd för att personerna på platsen agerade på ett sådant sätt att det, tillsammans med polisens tidigare erfarenheter av förekomst av farliga föremål, funnits grund för beslutet om kroppsvisitationer. Polismyndigheten ska kritiseras för att kroppsvisitationerna genomfördes utan att det fanns grund för dem.

#### **Identitetskontrollerna**

Som framgått får en polis fråga en person om hans eller hennes namn eller hemvist om det är nödvändigt för att fullgöra en tjänsteuppgift. Jag har därför ingen synpunkt på att polisen frågar om namnet på den som kroppsvisiteras om syftet är att dokumentera åtgärden. Jag vill dock framhålla att det inte finns någon skyldighet för den som utsätts för en kroppsvisitation att berätta vad han eller hon heter.

Som jag nyss konstaterat fanns det inte grund för polisen att genomföra kroppsvisitationer. Utgångspunkten för min bedömning av identitetskontrollerna är dock att polisen bedömt att det funnits förutsättningar för kroppsvisitationer. Polisen fick därför fråga om de kroppsvisiterades namn i syfte att kunna dokumentera åtgärderna. Polismyndigheten har uppgett att några av de som tillfrågades om namn ifrågasatte kontrollen men gick med på att identifiera sig efter en diskussion med polisen. Av utredningen framgår inte hur polisen bad personerna att identifiera sig. Jag har därför inte ett tillräckligt underlag för att kunna bedöma om situationen var sådan att det inte fanns någon reell frivillighet för de som kontrollerades att uppge sina namn till polisen. Det finns därför inte grund för kritik mot polisen för att de som kroppsvisiterades fick frågor om sina namn.

Mot bakgrund av att frågorna om identitet ställdes i samband med en domstolsförhandling vill jag framhålla att en förhandling vid domstol är offentlig (se 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen och 5 kap. 1 § rättegångsbalken). Denna offentlighetsprincip innebär att allmänheten ska ha fritt tillträde till en domstolsförhandling, dvs. en rätt för alla att närvara vid domstolsförhandlingen utan att behöva uppge namn eller underkasta sig identitetskontroll eller kroppsvisitation (se Fitger m.fl., Rättegångsbalken, april 2018, Zeteo, kommentaren till 5 kap. 1 §).

#### **Polisernas agerande när AA filmade**

Av utredningen framgår att AA filmade när en person blev bortförd av en uniformerad polis och att två civilklädda poliser ställde sig i vägen för honom när han filmade. Den ena polisen höll upp en mobiltelefon som om hon filmade AA.



Det är inte ovanligt att polisingripanden filmas och det finns därför anledning att inledningsvis redogöra för några allmänna utgångspunkter för vad som gäller i sådana situationer.

Det finns inte något generellt förbud mot att fotografera någon utan samtycke (se NJA 2017 s. 393). Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är det viktigt att den som upplever att polisen t.ex. använder våld på ett felaktigt sätt har en möjlighet att dokumentera detta. Att enskilda kan filma polisens ingripanden innebär också att allmänheten får en möjlighet till insyn i polisens arbete. Samtidigt måste en polis självklart få vidta åtgärder om någon som filmar agerar på ett sätt som hindrar polisens arbete. Normalt finns det ett visst utrymme för olika bedömningar av om ett visst agerande hindrar polisens arbete. Endast den omständigheten att den som filmar betar sig provokativt eller har en negativ attityd är dock inte skäl för att hindra honom eller henne från att filma. Att en polis känner obehag inför att filmas i sin tjänsteutövning är inte heller ett sådant skäl. För att polisen ska få hindra någon från att filma måste det enligt min mening krävas att han eller hon på något konkret sätt hindrar polisens arbete.

En i de flesta fall lämplig första åtgärd från polisen när någon hindrar polisens arbete genom att filma är att i korthet förklara hur han eller hon hindrar polisens arbete och att be honom eller henne att sluta agera på det sättet. Den som filmar ges därigenom en möjlighet att överväga om han eller hon kan filma på ett sätt som inte hindrar polisens arbete, t.ex. genom att inte vara alltför närstående. Först om personen trots detta fortsätter att hindra polisens arbete finns det skäl att överväga mer ingripande åtgärder.

Polismyndigheten har anfört att de två poliserna inte hindrade AA från att filma, men distraherade honom eftersom han riskerade att störa polisens arbete. Av filmen från händelsen framgår dock tydligt att poliserna under en kort stund aktivt försvårade för AA att på avstånd filma ingripandet mot den person som förts åt sidan av en annan polis. Om syftet var att förhindra att AA skulle störa ingripandet genom att gå fram till platsen där det genomfördes hade enligt min mening en lämplig åtgärd – i stället för att försvåra för honom att filma – varit att säga till honom att inte gå närmare.

När det gäller det sätt poliserna försvårade för AA att filma på vill jag börja med att framhålla att det är en självklarhet att en polis i sitt arbete ska uppträda professionellt och korrekt. Det framgår bl.a. av 10 § polisförordningen som anger att anställda inom polisen i arbetet ska uppträda på ett sätt som inger förtroende.

Utredningen ger inte stöd för att den polis som höll upp en mobiltelefon faktiskt filmade AA. Jag utgår därför i min bedömning från att hon inte filmade. Jag vill dock erinra om att JO tidigare uttalat att polisen inte utan uttryckligt stöd i lag får fotografera en enskild med tvång eller annars mot deras vilja eller fotografera en enskild person som ett led i ett tvångsingripande (se t.ex. JO 2013/14 s. 160, dnr 3445-2011 och 3446-2011, och JO 2015/16 s. 122, dnr 1422-2014).

Att ställa sig i vägen för någon som filmar ett polisingripande och ge sken av att själv filma med en mobiltelefon på det sätt som poliserna gör i AA:s film är inte professionellt. Det är inte heller ett beteende som inger förtroende. Poliserna har förklarat sitt agerande med att de tyckte att AA betedde sig barnsligt

och att de speglade hans beteende. Att någon betar sig provokativt eller respektlöst mot en polis innebär dock inte att en polis kan agera på samma sätt. En tjänsteman ska självfallet bete sig korrekt även om en enskild är arg, upprörd eller på något annat sätt upplevs som besvärlig (se JO 2016/17 s. 139, dnr 678-2015). Jag har tidigare påtalat vikten av att en polis aldrig får låta sig påverkas av att han eller hon känner irritation eller ilska över en persons uppträdande i samband med ett ingripande (se JO 2017/18 s. 231, dnr 7422-2015). Det sätt som poliserna agerade på lever inte upp till de krav som ställs på en polis. Det inträffade visar att det finns anledning för Polismyndigheten att arbeta med frågor om bemötande av personer som ifrågasätter polisens arbete.

Ärendet avslutas.

### Det krävs stöd i lag för att polisen ska få fotografera eller filma någon i samband med ett ingripande

(Dnr 7687-2016)

**Beslutet i korthet:** Polisen stoppade en buss med motdemonstranter på väg till en demonstration. Man genomförde en husrannsakan i bussen och kroppsvisiterade motdemonstranterna. I samband med detta fotograferade och filmade polisen motdemonstranterna. Vidare fotograferade man deras identitetshandlingar.

Enligt JO var såväl fotograferingen som filmningen av motdemonstranterna en sådan tvångsåtgärd som kräver stöd i lag. Något lagstöd för fotografering och filmning av det slaget finns det inte.

När det gäller fotograferingen av identitetshandlingarna uttalar JO att hon inte har några principiella invändningar mot att polisen fotograferar en persons identitetshandling som ett led i dokumentationen av ett ingripande. En förutsättning för att det ska vara tillåtet är bl.a. att den enskilde frivilligt lämnar uppgifter om sin identitet och är beredd att låta identitetshandlingen fotograferas. I detta fall gav utredningen inte stöd för att det varit fråga om någon reell frivillighet från de berörda personernas sida.

Polismyndigheten kritiserar för att man utan rättsligt stöd har fotograferat och filmat motdemonstranterna samt för att man fotograferat deras identitetshandlingar trots att det inte varit fråga om någon reell frivillighet. Vidare kritiserar Polismyndigheten för att man brustit i sin skyldighet att dokumentera kroppsvisitationerna och husrannsakan i bussen.

I beslutet uttalar JO att det framstår som angeläget att Polismyndigheten fortsätter sitt arbete med att informera och utbilda polisanställda för att bl.a. förbättra kunskapen om när fotografering får ske. JO uttalar också att det kan finnas skäl att se över befälsordningen vid insatser där flera grupper med olika uppgifter deltar och att man ser till att undanröja de oklarheter i det avseendet som kan finnas hos medverkande poliser.

## Anmälan

I en anmälan till JO förde Föreningen Kollektiv Säkerhet fram klagomål mot Polismyndigheten och tjänstemän där med anledning av polisens agerande i samband med Nordiska motståndsrörelsens demonstration i Stockholm den 12 november 2016. Föreningen var bl.a. kritisk mot att polisen hade fotograferat passagerarna i en buss med motdemonstranter som var på väg till Stockholm och dokumenterat identiteten på dem. Enligt föreningen fanns det ingen laglig grund för dessa åtgärder.

## Utredning

JO hämtade in handlingar från Polismyndigheten, Polisregion Stockholm, avseende polisens åtgärder mot busspassagerarna. Av handlingarna och bifogade yttranden från de berörda befattningshavarna framgår det att polisen hade stoppat den aktuella bussen när den ankom till Stockholm, genomfört en husrannsakan i bussen, kroppsvisiterat passagerarna, fotograferat ett antal passagerare och deras id-handlingar och filmat samtliga passagerare.

JO begärde att Polismyndigheten skulle yttra sig om

- den rättsliga grunden för att fotografera de personer som kroppsvisiterades och deras id-handlingar
- hur de samtycken till fotografering som enligt de ingripande poliserna fanns hämtades in och dokumenterades
- den rättsliga grunden för att filma personer som motsatt sig att bli fotograferade i samband med att de kroppsvisiterades
- hur husrannsakan i bussen och kroppsvisitationerna dokumenterades.

Polismyndigheten (AA) yttrade sig efter att de befattningshavare som berörs av anmälan fått tillfälle att lämna upplysningar. I yttrandet redovisades upplysningar från polisintendenten BB, polisinspektören CC, kriminalinspektören DD samt polisinspektörerna tillika gruppcheferna EE och FF.

Polismyndigheten lämnade följande redogörelse för bakgrunden till händelsen:

Den 12 november 2016 genomfördes en tillståndsgiven allmän sammankomst i form av en demonstration i Stockholm. Anordnare av demonstrationen var företrädare för Nordiska motståndsrörelsen. Ett stort antal personer väntades och polisregion Stockholm beslutade om en så kallad särskild händelse, det vill säga en polisinsats där arbetet planeras, organiseras och leds enligt särskilda rutiner.

Polismyndigheten erhöll före det aktuella datumet information om att ett antal motdemonstranter skulle resa med buss från Danmark till Stockholm. Informationen gjorde gällande att personerna ombord på bussen tillhörde våldsbejakande vänsterautonoma grupperingar vilka hade för avsikt att stoppa eller störa den tillståndsgivna demonstrationen genom bl.a. användning av gatustridsvapen och pyroteknik (fyrverkerier, bangers och bengaler). Informationen gav också vid handen att bussen skulle göra flera stopp längs vägen och plocka upp passagerare samt eventuellt ytterligare farliga föremål, på sin resa genom Sverige.

Mot bakgrund av denna information stoppade polispersonal den nu aktuella bussen vid Gullmarsplan i Stockholm. Bussen stoppades i syfte att identifiera och kroppsvisitera passagerarna samt att genomföra en hus-

rannsakan i bussen för att eftersöka föremål som skulle kunna komma att användas vid motdemonstrationen.

Enligt vad som framgår av Polismyndighetens yttrande leddes insatsen av en polisinsatschef. Det fanns också en biträdande insatschef. Vid insatsen tjänstgjorde bl.a. civil spanande personal (Kilo) och uniformerad personal (Delta) med uppgift att arbeta ingripande mot ordningsstörningar vid insatser där arbetsmetoden särskild polistaktik (SPT) används.

Polismyndigheten redovisade följande upplysningar från de berörda befattningshavarna.

Polisintendent BB hade den aktuella dagen funktionen Kilo 6 och var underställd polisinsatschefen. Avdelningens samlade uppdrag var spaning, dokumentation och utredningsåtgärder i syfte att efter insatsen kunna utreda individers delaktighet i begångna brott.

Genom dialog med polisinsatschefen den aktuella morgonen beslutades att polispersonal från den ordinarie ingripandeverksamheten skulle lokalisera bussen och därefter skulle Kilo överta ansvaret att följa bussen. Detta uppdrag fördelades genom K61 [CC] till K611 [DD]. Själva stoppet av bussen skulle därefter hanteras av en platschef för Delta där Kilo skulle biträda med dokumentation.

Klockan 7.53 framkom uppgifter om att bussen redan hade nått Kungens kurva och BB beslutade då att kontroll av bussen och individuella visitationer skulle genomföras. Detta förmedlades till polisinsatschefen som beslutade att tilldela uppdraget att leda stoppet av bussen, verkställa beslutet och därmed tillhörande dokumentation till en resurs från Delta med stöd av en grupp från Kilo (K611). Kilos uppdrag blev enligt BB främst att dokumentera stoppet genom spaningsdokumentation medan övrig dokumentation skulle hanteras av Delta.

BB har uppgett att platschefen för Delta, som ansvarade för att verkställa stoppet, hade ansvaret för dokumentation i samverkan med tilldelad resurs från Kilo. K611 hanterade i huvudsak den allmänna spaningsdokumentationen medan Delta hanterade den individuella dokumentationen. Samverkan gällande detta uppdrag skedde mellan gruppchefen för K611 och Delta.

Polisinspektör CC har uppgett att han i insatsen arbetade som K61 och av K6 hade fått till uppgift att lokalisera och följa bussen. CC informerade dock Q1/K6 om att för det fall att det skulle göras ett stopp eller kontroll skulle en Deltaresurs ansvara för detta. Enligt CC:s egna noteringar tilldelades Q30 GG denna uppgift och denne ålade i sin tur en av sina Deltagrupper att ansvara för stoppet. CC anser inte att han tagit något av de nu aktuella besluten.

Delta genomförde stoppet och CC gav sin personal K611 i uppgift att samverka med platschefen och vid behov vara behjälplig med eventuell fotodokumentation. CC har uppfattat ansvarsfördelningen avseende dokumentationen som sådan att platschefen i grunden hade ansvaret och att K611 enbart skulle sköta film- och fotodokumentationen.

Kriminalinspektör DD tjänstgjorde som gruppchef i en Kilo-spaningsgrupp den aktuella dagen. DD uppger att han på platsen fick i uppgift att fotodokumentera personerna på bussen. Han fotograferade personerna och deras identitetskort. DD vill minnas att även en polis ur en av Deltagrupperna fotograferade identitetskort alternativt antecknade namn och födelse-tid i syfte att ha underlag för dokumentationsåtgärden.

DD:s uppgift var att biträda med verkställandet av ordern om fotografering av personerna på bussen. Någon direkt order om att fotografera identitetskorten hade inte lämnats till DD men detta gjordes i syfte att underlätta identifieringen och avrapporteringen. Efteråt överlämnades minneskortet med bilderna till K649 (foto/dokumentation).

DD har uppgett att något aktivt samtycke till fotograferingen inte inhämtades. Personerna fotograferades om de inte uttryckligen motsatte sig detta. De tillfrågades således inte uttryckligen om sin inställning till att bli fotograferade utan förutsattes samtycka om de inte uttryckte motsatsen. De som motsatte sig fotografering filmades i stället på avstånd.

DD framhåller att han inte fattade beslutet om fotograferingen och att han inte var ansvarig för att dokumentera åtgärderna. DD vill minnas att hans dialog med Deltapersonalen/platschefen resulterade i att Delta skulle ombesörja detta.

Polisinspektörerna EE och FF hade den aktuella dagen funktioner som gruppchefer för var sin Deltagrupp. De uppger att deras grupper fick i uppdrag att stoppa bussen, kroppsvisitera och identifiera passagerarna samt genomföra husrannsakan på bussen. Ordern kom till FF från Q40, GG.

Den Kiloressurs som fanns på plats för att underlätta Deltapersonalens arbete ansvarade för foto och film av samtliga passagerare och deras id-handlingar. EE och FF uppger att deras uppfattning är att de genom samtal med Kilo var helt överens om att det var personal vid Kilo som skulle svara för samtlig dokumentation i ärendet.

FF uppger vidare avseende samtyckesfrågan att det pratades högt bland passagerarna om att det fanns ett val avseende fotograferingen och att en av personerna kom fram till FF och ville få sitt foto borttaget när vederbörande förstod att åtgärden var frivillig. FF tog med sig kvinnan till biträdande avdelningschef HH, som i sin tur tog med sig kvinnan till den person som fotade och filmade, i syfte att framföra att kvinnan ville få sin bild raderad från polisens material.

Vidare uppger FF att han sammantaget avseende det rättsliga stödet för de vidtagna åtgärderna förlitade sig på beslutsfattaren och endast utförde de order som han mottagit.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning:

*Den rättsliga grunden för att fotografera personer som kroppsvisiterades och deras identitetshandlingar*

De berörda befattningshavarnas redogörelser visar att de tycks ha haft uppfattningen att det var tillåtet att fotografera individer och deras identitetskort om de inte uttryckligen motsatte sig detta.

Fotografering av enskild, utanför förundersökning, får inte göras med tvång eller annars mot den enskildes vilja och får inte heller göras som ett led i ett tvångsingripande så att det kan uppfattas som att det sker med tvång. Fotografering som görs som ett led i ett tvångsingripande eller annars med tvång kräver uttryckligt stöd i lag. Polismyndigheten gör bedömningen att fotograferingen skett i nära anslutning till kroppsvisitationerna och därför framstår som en integrerad del av dessa. Fotograferingen har därmed karaktären av en vidtagen tvångsåtgärd. Något lagstöd för fotografering av det slaget finns inte, oaktat eventuellt samtycke. Det har enligt Polismyndigheten således inte funnits förutsättningar att fotografera passagerarna och deras identitetskort.

*Hur de samtycken till fotografering, som enligt polispersonalen fanns, hämtades in och dokumenterades*

DD, K611, har uppgett att något samtycke från passagerarna inte aktivt inhämtades. Personerna fotograferades om de inte uttryckligen motsatte sig detta. De tillfrågades således inte uttryckligen om sin inställning till att bli fotograferade utan förutsattes samtycka om de inte uttryckte motsatsen. De som motsatte sig fotografering blev inte föremål för fotografering.

Genom redogörelsen från FF framkommer att det pratades bland passagerarna om att det fanns ett val avseende fotograferingen och att en av

personerna kom fram till FF och ville få sitt foto raderat när vederbörande förstod att åtgärden var frivillig.

Ingenting i utredningen tyder på att frivillighet att delta vid fotograferingen klart och tydligt kommunicerats till samtliga passagerare. Någon särskild dokumentation av eventuella samtycken till fotografering har inte heller gjorts. Det får i denna del, genom berörda befattningshavares redogörelser, förstås som att fotograferingen i sig, av de som inte motsatte sig åtgärden, är den dokumentation som enligt polispersonalens uppfattning fanns om vilka passagerare som samtyckte till fotograferingen.

Mot denna bakgrund kan konstateras att samtycke inte uttryckligen inhämtats i samband med fotograferingen. I enlighet med det som redogjorts för ovan, gällande frågan om rättsligt stöd för att fotografera personerna och deras identitetshandlingar, menar Polismyndigheten dock att fotografering inte alls borde ha skett i den aktuella situationen, oavsett om samtycke förelåg eller ej.

*Den rättsliga grunden för att filma personer som motsatt sig att bli fotograferade i samband med att de kroppsvisiterades*

Det är i princip tillåtet för polisen att på visst avstånd övergripande fotografera eller filma människor som befinner sig på allmänna platser. Detta förutsätter dock att det är motiverat utifrån polisens uppgift och verksamhetens ändamål, samt att behovs- och proportionalitetsprinciperna beaktas. Däremot får polisen inte utan uttryckligt lagstöd avfotografera eller filma enskilda närmare med tvång eller annars mot deras vilja.

I det här fallet filmades samtliga passagerare med handmanövrerad kamera på visst avstånd när de befann sig utanför bussen. Vad gäller de personer som motsatte sig att bli fotograferade i samband med att de blev kroppsvisiterade menar Polismyndigheten att de i vart fall från den tidpunkten inte borde ha filmats närmare, eftersom det inte fanns något stöd för det.

*Hur husrannsakan i bussen och kroppsvisitationerna dokumenterades*

Polismyndigheten kan mot bakgrund av de uppgifter som framkommit med anledning av denna anmälan konstatera att polisen brustit i dokumentationen av husrannsakan enligt 20 a § polislagen liksom i dokumentationen av kroppsvisitationerna enligt 19 § andra stycket 1 polislagen och att blanketten för sådana tvångsåtgärder borde ha använts.

Fotografierna av identitetskorten har genomförts som ett led i det krav som 27 § polislagen uppställer avseende dokumentation. Syftet med att fotografera identitetskorten var att förenkla för poliserna i samband med avrapporteringen av de aktuella åtgärderna. Dokumentationsskyldigheten har dock inte uppfyllts eftersom polisregionen brustit i avrapporteringen och att föra protokoll över den aktuella händelsen. Sammanfattningsvis tycks personalen från Kilo ha varit av uppfattningen att Deltapersonalen ansvarade för dokumentationen, medan Deltapersonalen var av motsatt uppfattning.

Polismyndigheten vill framhålla att det givetvis, från kontroll- och rätts-säkerhetssynpunkt, är av grundläggande betydelse att åtgärder av det slag som här förekommit dokumenteras och att samtliga omständigheter som lagts till grund för åtgärderna återges korrekt. I samband med det nu inträffade framkommer tydligt vikten av att beslutsfattaren noga förvisar sig om att den som tilldelas ansvaret att dokumentera vidtagna åtgärder har uppfattat detta.

I ett beslut den 30 november 2018 anförde *JO Cecilia Renfors* följande:

## Rättslig reglering

### Kroppsvisitation och husrannsakan

En polis får kroppsvisitera en person och söka igenom ett fordon i den utsträckning det behövs för att söka efter vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken (19 § andra stycket och 20 a § polislagen).

### Identitetskontroll

Det finns inte någon uttrycklig föreskrift som ger en polis en generell befogenhet att fråga en person om hans eller hennes identitet. Om det är nödvändigt för att fullgöra en tjänsteuppgift anses dock en polis få fråga en person om hans eller hennes namn eller hemvist. En skyldighet för en enskild att besvara en sådan fråga och rätt för polisen att använda tvångsmedel för att fastställa någons identitet finns endast i de fall som anges i lag. (Se prop. 1983/84:111 s. 99 och JO 1992/93 s. 124, dnr 1551-1990.) Bestämmelser om identitetskontroll finns bl.a. i 14 § polislagen och i utlänningslagen.

### Fotografering och filmning

Polisen får inte utan uttryckligt stöd i lag fotografera en enskild med tvång eller annars mot hans eller hennes vilja (se bl.a. JO 2013/14 s. 160, dnr 3445-2011 och 3446-2011 med där gjorda hänvisningar, JO 2015/16 s. 122, dnr 1422-2014, och JO:s beslut den 18 februari 2016, dnr 6755-2014). Sådant lagstöd finns i 28 kap. 14 § första stycket rättegångsbalken. Där framgår att den som är anhållen eller häktad får fotograferas och underkastas annan liknande åtgärd. Även andra kan bli föremål för sådana åtgärder under en förundersökning, om det behövs för att utreda brott som kan följas av fängelse.

I förordningen om fingeravtryck m.m. (fingeravtrycksförordningen) finns närmare bestämmelser om bl.a. fotografier som tas med stöd av bestämmelser i rättegångsbalken. Där framgår att den som är anhållen eller häktad som misstänkt för brott också får videofilmas och att detsamma gäller i fråga om en annan person, om det behövs för att utreda ett brott som kan följas av fängelse (4 § fingeravtrycksförordningen). De aktuella bestämmelserna i rättegångsbalken och fingeravtrycksförordningen gäller bara fotografering och videofilmning som sker med en handhållen kamera (se bl.a. JO 2013/14 s. 160 och Fitger m.fl., Rättegångsbalken, 1 april 2018, Zeteo, kommentaren till 28 kap. 14 §). Det är förundersökningsledaren som beslutar om fotografering och videofilmning när det behövs för utredningen av ett brott (6 § fingeravtrycksförordningen). Om videofilmningen avser någon annan än den som är anhållen eller häktad får något tvång inte utövas mot personen (Fitger m.fl., Rättegångsbalken, 1 april 2018, Zeteo, kommentaren till 28 kap. 14 §).

Användning av en handmanövrerad kamera i polisens verksamhet i övrigt är oreglerad. JO har i ett tidigare beslut uttalat att det inte finns något lagligt hinder för polisen att använda sig av portabla videokameror för videofilmning av händelser på allmänna platser vid ett övervakningsuppdrag eller i den utre-

dande eller brottsförebyggande verksamheten (se JO:s beslut den 14 september 1995, dnr 109-1994).

Under förutsättning att det är motiverat utifrån polisens uppgift och så länge behovs- och proportionalitetsprinciperna beaktas är det i princip tillåtet för polisen att ta bilder på människor på allmänna platser. Om någon fotograferas under ett tvångsingripande och åtgärden framstår som en integrerad del av detta anses den dock ha karaktären av en tvångsåtgärd och kräver lagstöd. (Se JO 2013/14 s. 160.)

### **Samtycke**

I vissa fall kan en åtgärd som kräver stöd i lag anses tillåten om den som åtgärden riktar sig mot samtycker till den. Det är t.ex. en vedertagen uppfattning att polisen, om det är nödvändigt för att kunna fullgöra en tjänsteuppgift, får fråga en person som anträffas i polisens verksamhet om hans eller hennes namn och hemvist. Som framgår ovan finns det dock inte någon skyldighet att besvara en sådan fråga, och polisen får vidta tvångsmedel för att fastställa identiteten endast när det finns stöd i lag för det. Utrymmet för att låta ett samtycke utgöra grunden för en åtgärd som annars kräver stöd i lag är relativt begränsat. En polis som ingriper i myndighetsutövning ger rent faktiskt uttryck för samhällets maktbefogenheter, oavsett om han eller hon använder tvång eller inte. Det är naturligt att den som ett ingripande riktar sig mot ofta uppfattar förhållandena på det sättet, och han eller hon befinner sig därför i ett sådant underläge att det inte rör sig om någon egentlig frivillighet. (Se SOU 1995:47 s. 145.) Ett eventuellt medgivande som lämnas i en sådan situation kan därför normalt inte tillmätas någon betydelse.

### **Dokumentation**

Det ska föras protokoll över en husrannsakan och liknande åtgärder enligt polislagen. Av protokollet ska det framgå vem som har fattat beslutet om åtgärden, grunden för beslutet och när det har fattats, vem eller vilka som har deltagit i ingripandet, vem eller vilka som ingripandet har riktat sig mot, tiden för ingripandet samt vad som i övrigt har förekommit vid detta. Beslutsfattaren har ansvaret för att ett protokoll upprättas när det gäller uppgifterna om beslutet. I övrigt ligger ansvaret för dokumentationen på den som är att anse som förman vid ingripandet. (Se 27 § polislagen.) Vid dokumentation av en husrannsakan ska ett särskilt formulär användas. Samma formulär bör även användas vid dokumentation av en kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket polislagen. (Se 4 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation enligt 27 och 28 §§ polislagen, RPSFS 2011:12, FAP 100-2, och det allmänna rådet till den författningen.)

### **Bedömning**

Min granskning har inte avsett om det fanns förutsättningar att genomföra en husrannsakan i bussen och att kroppsvisitera passagerarna. Utredningen har i stället varit inriktad på om det fanns förutsättningar att fotografera de personer som kroppsvisiterades och deras identitetshandlingar, att filma de som inte ville



bli fotograferade samt på frågan om hur de vidtagna åtgärderna har dokumenterats.

Jag kan till en början konstatera att någon förundersökning inte hade inletts i det aktuella fallet. Det fanns därför inte förutsättningar att fotografera eller filma passagerarna med stöd av bestämmelserna i 28 kap. 14 § rättegångsbalken och fingeravtrycksförordningen.

Fotograferingen av passagerarna genomfördes i samband med att de kroppsvisiterades och måste betraktas som en integrerad del av det tvångsångripande de var utsatta för. Fotograferingen hade därmed karaktären av en tvångsåtgärd och krävde därför stöd i lag. Något lagstöd för fotografering av det slaget finns inte. I en sådan situation har ett eventuellt samtycke från den berörda personen inte någon rättslig betydelse. Det fanns alltså inte något rättsligt stöd för att fotografera passagerarna.

Av utredningen framgår att samtliga passagerare även filmades med en handmanövrerad kamera från ett visst avstånd när de befann sig utanför bussen. Med hänsyn till det nära samband som fanns mellan denna åtgärd och det tvångsångripande passagerarna var utsatta för är också den att betrakta som en sådan tvångsåtgärd som kräver lagstöd. Det fanns alltså inte heller något rättsligt stöd för att filma passagerarna.

Utifrån de ingripande polisernas uppfattning att fotograferingen skedde med samtycke och därför var tillåten kan jag i och för sig förstå att passagerarna också filmades, i vart fall när det gäller de personer som polisen uppfattade hade samtyckt till att bli fotograferade. Det är däremot svårare att förstå att polisen filmade de passagerare som hade motsatt sig att bli fotograferade. I den delen framstår det närmast som att filmningen skedde för att kringgå ett krav på samtycke. Det är självfallet aldrig godtagbart att en myndighet agerar på det sättet. Jag vill också i detta sammanhang framhålla att ett samtycke alltid måste vara uttryckligt och att det aldrig får råda någon oklarhet i frågan om samtycket lämnats frivilligt. Det bör också framhållas att det – som framgått ovan – i många situationer är svårt att tala om någon egentlig frivillighet. Jag återkommer till frågan om hur man ska se på fotograferingen av identitetshandlingarna.

Som Polismyndigheten har konstaterat i sitt yttrande har man brustit i skyldigheten att föra protokoll över husrannsakan i bussen och över kroppsvisitationerna av passagerarna. Detta tycks främst ha berott på att de poliser som medverkade vid insatsen inte har haft klart för sig vem som ansvarade för dokumentationen.

Det är ett grundläggande krav ur rättssäkerhets- och kontrollsynpunkt att beslut och åtgärder dokumenteras i enlighet med de bestämmelser som gäller. Jag delar Polismyndighetens uppfattning att det är av stor vikt att den som beslutar om en tvångsåtgärd noga förvissas sig om att den som tilldelas ansvaret att dokumentera vidtagna åtgärder har uppfattat detta. Jag vill lägga till att detta framstår som särskilt angeläget när polispersonal från olika enheter samverkar i en gemensam insats av det slag som är aktuell i ärendet.

När det gäller fotograferingen av passagerarnas identitetshandlingar framgår det av utredningen att bl.a. identitetskort, körkort och pass som tillhörde passagerarna fotograferades särskilt. I den dokumentation som getts in till JO redovisas dessa bilder tillsammans med bilden på den person som identitets-

handlingen avser. Enligt Polismyndighetens yttrande genomfördes fotograferingen som ett led i dokumentationen enligt 27 § polislagen. Syftet var alltså att förenkla för poliserna i samband med avrapporteringen av de aktuella åtgärderna. Jag godtar Polismyndighetens uppgifter om syftet med fotograferingen och lägger dem till grund för mina fortsatta överväganden.

En skyldighet för enskilda att underkasta sig fotografering är ett sådant ingrepp i den enskildes personliga förhållanden som kräver stöd i lag. Att fotografera en identitetshandling kan dock inte jämföras med att fotografera en person. Jag har mot den bakgrunden inte några principiella invändningar mot att polisen fotograferar en persons identitetshandling som ett led i dokumentationen av ett ingripande. En förutsättning för att det ska vara tillåtet är dock att den enskilde frivilligt lämnar uppgifter om sin identitet och också är beredd att låta sin identitetshandling fotograferas. Polisen får alltså inte använda något tvång i en sådan situation och naturligtvis inte heller uppträda på ett sådant sätt att den enskilde får uppfattningen att han eller hon är skyldig att medverka till fotograferingen. Vidare måste den behandling av personuppgifter som fotograferingen kan ge upphov till vara förenlig med de bestämmelser som gäller på det området. Under dessa förutsättningar kan jag inte se att det finns något hinder mot att polisen som ett led i sin dokumentationsskyldighet i vissa fall fotograferar officiella identitetshandlingar och körkort för att förenkla vid avrapportering och för att säkerställa att de identitetsuppgifter som lämnas har uppfattats korrekt.

I detta fall ger utredningen inte stöd för att det har varit fråga om någon sådan reell frivillighet från de berörda personernas sida som är en förutsättning för att identitetshandlingar ska kunna fotograferas av polisen. Det var därför fel av polisen att fotografera identitetshandlingarna.

Sammanfattningsvis har jag vid min granskning kommit fram till att Polismyndigheten saknat rättsligt stöd för att fotografera och filma passagerarna i samband med att de kroppsvisiterades. Vidare har Polismyndigheten fotograferat passagerarnas identitetshandlingar trots att det inte varit fråga om någon reell frivillighet från de berörda personernas sida. Polismyndigheten har också brustit i sin skyldighet att dokumentera husrannsakan i bussen och kroppsvisitationerna. Polismyndigheten ska kritiseras för det inträffade.

Jag har tidigare kritiserat Polismyndigheten för att enskilda personer har fotograferats utan rättsligt stöd (se JO 2015/16 s. 122, dnr 1422-2014, och mitt beslut den 18 februari 2016, dnr 6755-2014). I det senare beslutet uttalade jag att jag ser positivt på Polismyndighetens uppgifter i ärendet om att myndigheten har för avsikt att informera och utbilda polisanställda för att förbättra såväl kunskapen om när fotografering kan äga rum som kommunikationen inom Polismyndigheten. Mot bakgrund av vad som kommit fram i det nu aktuella ärendet framstår det som angeläget att detta arbete fortsätter.

Det kan också finnas skäl att se över befälsordningen vid sådana insatser där flera grupper med olika uppgifter deltar. De uppgifter som lämnats i ärendet tyder på att det i flera avseenden var oklart för poliser med befälsställning vem som svarade för besluten under insatsen. Det är enligt min mening anmärkningsvärt. Jag kan också konstatera att redovisningen från Polismyndigheten av de funktioner som de berörda befättningshavarna har haft inte varit klagö-

rande. Jag förutsätter dock att det inom Polismyndigheten står klart hur befälsordningen ser ut vid större insatser och att man ser till att undanröja de oklarheter som kan finnas hos medverkande poliser.

Ärendet avslutas.

## Upphittade utgångna pass ska behandlas som hittegods och får inte förstöras eller makuleras utan stöd i gällande regler

(Dnr 722-2017)

**Beslutet i korthet:** Åtta utgångna pass utställda i samma persons namn lämnades in till Polismyndigheten som upphittade på en flygplats. Myndigheten registrerade inte passen som hittegods utan makulerade och förstörde dem kort efter att de lämnats in.

JO uttalar att utgångna pass ska behandlas som hittegods. Hittegods som kommer in till Polismyndigheten ska registreras. Vidare uttalar JO att det är ett grundläggande krav att den enskildes rätt till sin egendom respekteras och att ingripanden som avser enskildas egendom har stöd i gällande regler. Något sådant stöd fanns inte i ärendet.

Polismyndigheten kritiserades för att de upphittade passen inte registrerades när de lämnades in samt för att myndigheten makulerade och förstörde passen utan uttryckligt stöd i gällande regler.

## Anmälan

I en anmälan till JO förde AA fram klagomål mot Polismyndigheten. Han anförde bl.a. följande:

Under en bussfärd i juni 2016 blev hans väska förmodligen stulen. Efter att han kontaktat polisen sökte två poliser upp honom på Arlanda flygplats. Han väntade med en av poliserna medan den andre letade efter väskan. På något sätt fick polisen tag på väskan, men han vet inte hur eller var. Poliserna öppnade väskan och plockade ut flera av de pass som fanns i väskan. De undrade varför han hade så många pass. Han lämnade en förklaring, men de trodde honom inte. Efter det bad han poliserna om skjuts. När de lämnade av honom tog de väskan med sig. Sedan dess har han inte sett väskan eller dess innehåll. I väskan fanns bl.a. två svenska och sex utländska pass. Han tog kontakt med den ideella föreningen Gatujuristerna och försökte med deras hjälp att ta reda på vad som hänt med väskan. Tjänstemän på Polismyndigheten har uppgett att passen förstörts. Han har inte blivit informerad om detta eller orsaken till det. Enligt polisen har de inte lyckats komma i kontakt med honom och beslutade därför att förstöra passen.

## Utredning

Polismyndigheten (BB) yttrade sig om hanteringen av passen och den övriga egendom som tillhörde AA samt om den rättsliga grunden för att förstöra

passen. Inför yttrandet hade de befattningshavare som berörs av anmälan fått tillfälle att lämna upplysningar.

Polismyndigheten lämnade följande redogörelse för händelsen:

Av en händelserapport [...] upprättad cirka kl. 16.40 den 21 juni 2016 i polisens system "KC-polis" framgår att en polispatrull vid terminal fem på Arlanda flygplats har kontrollerat en påträffad väska tillhörig AA. Enligt rapporten hade AA alla sina gamla pass med sig och patrullen har försökt att få tag i honom på terminalen.

Av ytterligare en händelserapport [...] upprättad cirka kl. 22.00 nämnda datum framgår att samma patrull blivit beordrad till ankomsthallen vid terminal fem på Arlanda flygplats med anledning av att AA återigen blivit av med sin väska. I rapporten finns en anteckning att AA var förvirrad och att han fått tillbaks sin väska tidigare. Cirka kl. 22.50 antecknas att patrullen kör AA till ....

Enligt en anmälan om stöld, inskriven i polisens system "RAR" kl. 22.53 den aktuella dagen, har en okänd gärningsman tillgripit AA:s väska innehållande åtta pass och viss övrig egendom. Enligt uppgifterna i anmälan var två pass giltiga och övriga var utgångna.

Under rubriken "avregistrering" i RAR-systemet har den 27 juni 2016 antecknats att de stöldanmälda passen destruerats. Som anledning anges "återfunnet, destruerade [på grund av] adress okänd och utgångna pass".

Av utdrag från myndighetens system för bl.a. personinformation (Pil) framgår att AA saknade känd hemvist under juni 2016. Den 7 juli 2016 registrerades dock AA som folkbokförd på en angiven adress.

Enligt uppgifter i myndighetens resehandlingssystem (RES) saknade AA giltigt svenskt pass i juni 2016.

Polismyndigheten redovisade följande synpunkter från de berörda befattningshavarna:

Inspektören CC har sammanfattningsvis uppgett följande. I juni 2016 arbetade han i receptionen på polisstationen i Sollentuna. Passen lämnades till receptionen och en sökning gjordes på innehavaren. Någon adress till innehavaren fanns inte i anmälan och det gick inte att hitta någon folkbokföringsadress. Han minns inte när och hur passen kom in till receptionen, bara att han fick en bunt med pass i sin hand och att passen hade hittats på Arlanda flygplats. Samtliga pass var utgångna. Den 27 juni 2016 beslutade vakthavande befäl att passen skulle förstöras, eftersom det inte gick att komma i kontakt med AA. Han känner inte till att det lämnats in en väska eller någon övrig egendom som kunde kopplas till AA. Han är av uppfattningen att den tjänsteman hos polisen som först tog emot passen borde ha fattat beslut om beslag av egendomen.

Inspektören DD har uppgett att han blev kontaktad per telefon av Gatujuristerna vid minst tre tillfällen. Han lämnade då den information som fanns tillgänglig i systemen KC-polis och RAR. Varken väskan eller passen fanns registrerade som beslag eller hittegods.

Inspektören EE har uppgett att han den 22 juni 2016 beslutade att förundersökning inte skulle inledas rörande anmälan om stöld av väskan. I övrigt känner han inte till någonting om väskan eller dess innehåll.

De polismän som ingick i aktuell polispatrull (inspektören FF och polisassistenten GG) har inget minne av de aktuella händelserna.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning:

### **Förelåg rättslig grund att förstöra passen?**

Av utredningen framgår att de aktuella passen har återfunnits och destruerats samt att AA då saknade känd adress och giltigt svenskt pass.

Enligt uppgifterna i RAR om avregistrering av godset var de pass som destruerades utgångna. Även om det i polisanmälan förekommer en uppgift om att AA blivit av med ett giltigt [utländskt] pass anser Polismyndigheten att utredningen inte ger ett tillräckligt underlag för att ifrågasätta uppgiften att de förstörda passen var utgångna. Därvid har beaktats att uppgiften i polisanmälan om att AA hade blivit bestulen på ett giltigt svenskt pass senare har visat sig vara felaktig.

Utgångna pass kan inte användas som resehandling eller identitetshandling. De har därför inget eller ett mycket ringa ekonomiskt värde. Lagen om hittegods gäller inte i fråga om sådan egendom (se bl.a. NJA 1952 s. 177 och RPSFS 2010:7, FAP 650-1). Polismyndigheten registrerar inte heller gods av ringa värde i myndighetens hittegodssystem (se 5 § RPSFS 2010:7, FAP 650-1). Sådant gods tas således emot av myndigheten utan att registreras som hittegods. Enligt ett allmänt råd (se 9 § a. FAP) bör gods av ringa värde förvaras under enklare former och om godset inte hämtas inom en kortare tid (två veckor) bör det destrueras.

Utgångna pass bör självfallet inte cirkulera fritt. I de fall upphittade giltiga pass lämnas in till Polismyndigheten och innehavaren inte kan anträffas så ska Polismyndigheten destruera passen (se 3 kap. 2 § RPSFS 2009:14, FAP 530-1). Dessa regler gäller för pass som utfärdats inom riket. Enligt Polismyndigheten finns det goda skäl att hantera utgångna pass, oavsett om de utfärdats inom eller utom riket, på samma sätt.

Mot angiven bakgrund har det funnits rättslig grund för åtgärden att destruera passen.

### **Borde myndigheten ha avvaktat med destruktionsen?**

Av utredningen framgår inte när passen inkom till Polismyndigheten. Det kan dock konstateras att passen förstörts tidigare än vad som rekommenderas i ovan nämnda råd. Även om myndigheten hade väntat ytterligare några dagar är det en helt öppen fråga om AA då hade kunnat anträffas. Till detta kommer att det finns skäl att destruera utgångna pass enligt resonemanget ovan. Myndigheten anser således inte att det var felaktigt eller i strid med gällande föreskrifter att förstöra passen redan innan den i det allmänna rådet nämnda tidsfristen hade gått ut.

### **Fanns det skäl att hantera passen på ett annat sätt?**

Under utredningen har det framförts tänkbara alternativa tillvägagångssätt när det gäller hanteringen av aktuella pass. CC har exempelvis framfört att passen borde ha tagits i beslag. Av följande skäl är det tveksamt om det förelåg rättslig grund för en sådan åtgärd.

Polismyndigheten konstaterar att AA inom loppet av bara några timmar har förlorat och återfått sin väska för att därefter återigen förlora den. De polismän som bistod har noterat att AA var förvirrad. Passen har upphittats på Arlanda flygplats. Det är enligt Polismyndighetens bedömning högst tveksamt huruvida det under dessa omständigheter skäligen kan antas att passen frånstulits eller på annat sätt avhänts AA genom brott. Därmed torde förutsättningar för beslag saknas enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken.

Det är en allmän princip att tvångsmedel enligt 24–28 kap. rättegångsbalken inte får användas utan att en förundersökning eller rättegång har inletts [...]. Det finns undantag som ger en polisman möjlighet att fatta beslut om beslag, exempelvis vid fara i dröjsmål eller vid beslag av föremål som skäligen kan antas komma att bli förverkat på grund av sin särskilda beskaffenhet (27 kap. 4 § och 14 a § rättegångsbalken samt 36 kap. 3 § 1 brottsbalken). Dessa undantag förefaller inte tillämpliga i nu aktuellt fall. Förutsättningar att ta egendomen i förvar enligt ... lagen om visst stöldgods m.m. förelåg inte heller.

Det har under utredningen även framförts att myndigheten borde ha skickat passen till [det aktuella landets ambassad] i Stockholm. Enligt uppgift förekommer att så sker, men då enbart avseende giltiga pass. Av de skäl som anförts ovan om vikten av att utgångna resehandlingar inte ska cirkulera fritt anser Polismyndigheten att det är en mer effektiv åtgärd att förstöra upphittade utländska pass som har gått ut när innehavaren inte kan anträffas.

Det är mot den bakgrunden svårt att dra slutsatsen att hanteringen uppenbarligen borde ha skett på något annat sätt.

---

### **Hanteringen av övrig egendom**

Det har inte framkommit något i utredningen som visar att väskan eller den övriga egendom som tillhörde AA och förtecknats i stöldanmälan skulle ha omhändertagits eller lämnats in till Polismyndigheten. I den delen önskar Polismyndigheten uppmärksamma kungörelsen om behandling av föremål som upphittats inom flygplats eller på luftfartyg, m.m. Det är således tänkbart att den övriga egendom som tillhörde AA har upphittats och överlämnats till flygplatsförvaltningen på Arlanda.

I ett beslut den 5 december 2018 anförde *JO Cecilia Renfors* följande:

### **Rättsliga utgångspunkter**

Ett påträffat föremål utgör hittegods enligt lagen om hittegods om det är borttappat eller – i vissa fall – kvarglömt av ägaren eller innehavaren. Lagen gäller inte i fråga om bortkastade, övergivna eller i det närmaste värdelösa föremål. (Se Berg, lagen om hittegods 1 §, Karnov 1 juli 2018.)

Om ägaren till hittegods inte hämtar ut godset inom en månad från det att han eller hon underrättats om fyndet av Polismyndigheten, eller om ägaren i annat fall kan anses ha avstått sin rätt till godset, tillfaller godset upphittaren. Om godset är i Polismyndighetens vård och upphittaren inte inom en månad efter uppmaning betalar myndighetens kostnader i anledning av fyndet, eller om han eller hon annars kan anses ha avstått sin rätt till godset, tillfaller godset staten. (Se 4 § lagen om hittegods.)

Polismyndigheten ska registrera hittegods. Om ägaren till hittegods är känd ska han eller hon informeras om fyndet och uppmanas att inom en månad uppge om han eller hon vill lösa godset. Ägaren ska även informeras om att han eller hon annars förlorar sin rätt till godset. (Se 1 och 3 §§ förordningen om Polismyndighetens hantering av hittegods.)

Innan Polismyndigheten fastställer att ägaren har förlorat sin rätt till hittegods enligt 3 § ska han eller hon ha delgetts en underrättelse om att det kan bli fallet. Om värdet av hittegods kan antas vara mindre än en tiondel av det prisbasbelopp som gällde när godset togs om hand eller om det saknar försäljningsvärde, får delgivning ske genom att underrättelsen anslås hos Polismyndigheten. (Se 5 § förordningen om Polismyndighetens hantering av hittegods.)

Egendom som tillfallit staten enligt lagen om hittegods och kan befaras komma till brottslig användning eller annars är olämplig för försäljning ska oskadliggöras (se 1 och 5 §§ lagen om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m.).

Polisen har utfärdat föreskrifter om myndighetens hantering av bl.a. hittegods. Av dessa framgår bl.a. att med hittegods avses sådant upphittat gods som avses i hittegodslagen och med gods av ringa värde avses gods med ett uppskattat ekonomiskt värde av högst en tusen del av prisbasbeloppet och som inte omfattas av hittegodslagen. Föreskrifterna innehåller också en definition av gods med särskilt värde. Med sådant gods avses hittegods av ringa värde som kan antas ha ett särskilt bruks- eller affektionsvärde för ägaren och som är sökbart, såsom identitetshandlingar, kreditkort och identifierbara nycklar. Hittegods som inte är gods av ringa värde ska registreras i polisens hittegodssystem. (Se 2 och 5 §§ Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om hantering av hittegods, RPSFS 2010:7, FAP 650-1.)

Ett pass som är anmält som stulet eller förkommet och som spärrats ska makuleras om det återfinns eller upphittas. Ett upphittat pass som inte har anmälts som stulet eller förkommet ska makuleras och förstöras, om den för vilken resehandlingen är utställd inte kan anträffas. (Se 3 kap. 2 § första och andra stycket Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om polismyndigheternas hantering av pass och nationellt identitetskort, RPSFS 2009:14, FAP 530-1.)

## Bedömning

Av utredningen framgår att två svenska och sex utländska pass utställda i AA:s namn lämnades in på polisstationen i Sollentuna. Inget av passen var giltigt. Utredningen ger inte något klart svar på hur eller när passen blev omhändertagna av Polismyndigheten. Myndigheten har i sitt yttrande angett att passen lämnades in som upphittade på Arlanda flygplats och jag utgår i min bedömning från att det gick till på det sättet.

De åtta passen registrerades inte när de kom in till Polismyndigheten. Som skäl för det har myndigheten uppgett att utgångna pass inte omfattas av lagen om hittegods eftersom de inte kan användas som resehandling eller identitetshandling och har ett ringa ekonomiskt värde.

Även om utgångna pass har ett obefintligt eller ringa ekonomiskt värde kan de ha ett personligt värde för ägaren (se JO 2017/18 s. 263, dnr 5351-2015). Trots att ett utgångna pass inte längre kan användas för det ändamål som det har utfärdats för kan det ge information om att innehavaren vid en viss tidpunkt har rest in i eller ut från ett annat land eller om ett tidigare medborgarskap. Beroende på vilken person ett pass har utfärdats för skulle det också kunna ha ett historiskt intresse eller ett värde som samlarföremål. Mot denna bakgrund ska utgångna pass enligt min mening omfattas av lagen om hittegods. Polismyndigheten borde därför ha registrerat de åtta passen när de lämnades in till stationen i Sollentuna.

Polismyndigheten har kort efter att passen lämnades in makulerat och förstört dem. Som skäl för detta har Polismyndigheten angett att man enligt myndighetens föreskrifter ska makulera och förstöra giltiga upphittade svenska pass när innehavaren inte kan anträffas och att det finns goda skäl för att hantera upphittade utgångna pass på samma sätt, oavsett om de utfärdats inom eller

utom riket. Vidare har myndigheten uppgett att utgångna pass självfallet inte bör cirkulera fritt.

Jag har tidigare uttalat att det måste finnas ett uttryckligt stöd i en föreskrift för att Polismyndigheten ska kunna makulera eller förstöra ett pass, i likhet med vad som annars gäller när polisen vidtar åtgärder med en enskild persons egendom (se JO 2017/18 s. 263).

De aktuella passen var visserligen anmälda som stulna men de var inte spårade. Ordalydelsen i den bestämmelse i polisens föreskrifter som myndigheten hänvisar till ger därför inte någon rätt att makulera eller förstöra vare sig de två svenska passen eller de sex utländska passen. Det är ett grundläggande krav att den enskildes rätt till sin egendom respekteras och att ingripanden som avser enskildas egendom har stöd i gällande regler. Polismyndigheten borde därför inte ha makulerat och förstört de upphittade passen.

Om Polismyndigheten hade hanterat passen enligt lagen om hittegods och AA inte hade hämtat ut dem eller på annat sätt avstått sin rätt till passen hade de tillfallit staten. Polismyndigheten hade då haft rätt att förstöra passen.

Genom utredningen har det inte kunnat klarläggas vad som hände med AA:s väska och den övriga egendomen. Jag har därför inte underlag för att göra något uttalande i den delen.

Sammanfattningsvis var det fel av Polismyndigheten att inte registrera de upphittade passen när de kom in samt att makulera och förstöra passen utan uttryckligt stöd. Polismyndigheten ska kritiseras för dessa brister.

## Polisen kan som huvudregel inte överlåta till den som är föremål för en begäran om handräckning att själv inställa sig

(Dnr 3529-2017)

**Beslutet i korthet:** En socialnämnd hade begärt hjälp från Polismyndigheten (s.k. handräckning) med att återföra en 15-åring till ett behandlingshem. När 15-åringen den 10 och 11 maj 2017 kontaktade polisen och upp gav var han befann sig hänvisade Polismyndigheten honom att ta sig tillbaka till behandlingshemmet på egen hand. Den 19 maj 2017 kontaktade en person Polismyndigheten och berättade var 15-åringen befann sig. Polismyndigheten kunde då inte verkställa handräckningen på grund av resursbrist.

JO uttalar att omständigheterna ibland kan vara sådana att polisen av resursskäl tvingas att prioritera andra arbetsuppgifter före en begäran om handräckning. Ett handräckningsärende ska dock hanteras med förtur, och det är inte Polismyndighetens sak att ta ställning till behovet av en handräckning. JO uttalar vidare att det i princip inte finns något utrymme för Polismyndigheten att överlåta till den som är föremål för en begäran om handräckning att själv se till att han eller hon inställer sig vid t.ex. ett behandlingshem. Detta gäller i särskilt hög grad när handräckningen avser ett barn. JO är därför mycket kritisk till hur Polismyndigheten hanterade begäran om handräckning den 10 och 11 maj 2017.



JO konstaterar att det inte finns underlag för att uttala sig om Polismyndighetens prioriteringar den 19 maj 2017, men framhåller att myndigheten borde ha kontaktat socialnämnden som begärt handräckningen och upplyst om händelseutvecklingen. JO understryker även att en begäran om handräckning gäller till dess att uppdraget är verkställt eller det inte längre finns något behov av handräckning.

## Anmälan

AA förde i en anmälan till JO fram klagomål mot Polismyndigheten för det sätt man hanterat handräckningen av hennes son på.

Sonen, BB, avvek den 10 maj 2017 från ett behandlingshem (ett s.k. HVB-hem) och tog sig till sin mormor. När han kom dit ville mormodern att han skulle kontakta polisen. BB ringde därför till polisen och uppgav att han var efterlyst och att han ville tillbaka till HVB-hemmet. Polisen svarade att BB kunde ta en buss. Den 19 maj 2017 blev AA kontaktad av en kvinna som uppgav att hennes son låtit BB bo hos dem i smyg. När kvinnan fick veta att BB var efterlyst kontaktade hon polisen. När AA talade med kvinnan igen fick hon veta att polisen inte kommit dit på grund av resursbrist, trots att kvinnan ringt flera gånger. Det hade då gått mer än en vecka sedan BB avvek. När AA själv ringde till polisen fick även hon svaret att polisen inte hade resurser för att hämta BB. AA blev upprörd över beskedet och ifrågasatte polisens prioriteringar. I samband med det blev hon otrevligt bemött.

## Utredning

Polismyndigheten (CC) yttrade sig över det som anförts i anmälan om polisens agerande och över polisens övriga åtgärder i ärendet. Inför yttrandet hade de befattningshavare som berörs av anmälan fått tillfälle att lämna synpunkter.

Polismyndigheten angav följande om bakgrunden:

Den 10 maj 2017 inkom en handräckningsbegäran från socialförvaltningen i [...] gällande BB. Av begäran framgår bl.a. att han antagligen är drogpåverkad och att han om han påträffas genast ska tillbaka till [det HVB-hem han vårdades vid]. Polisen biföll begäran och utfärdade en efterlysning den dagen. Samma kväll ringde BB till polisen och uppgav att han var efterlyst. Han befann sig då hemma hos sin mormor. Han ville ha hjälp med att komma tillbaka till HVB-hemmet. Operatören uppmanade honom att ta sig tillbaka via buss eller tåg och att ta kontakt med boendet.

Operatören som hade kontakt med BB på kvällen den 10 maj 2017 uppgav i ett yttrande att hon drog ärendet för en inspektör vid regionledningscentralen (RLC). Mot bakgrund av att BB befann sig i säkerhet hos en släkting och själv önskade ta sig tillbaka till HVB-hemmet ansåg operatören och inspektören att BB själv kunde ta kontakt med hemmet under nästkommande dag för att lösa återtransporten.

RLC-befälet har uppgett att hon inte minns den specifika händelsen. Det är mycket vanligt att ungdomar som har rymt från behandlingshem eller liknande ringer och vill ha skjuts av polisen när de tröttnat och vill tillbaka till sina boenden. Hon kan tänka sig att hon i sin bedömning beaktade att BB frivilligt ville tillbaka till sitt boende och befann sig hos en släkting samt att han själv eller med släktingens hjälp kunde ta kontakt med boendet för transport tillbaka dit.

På förmiddagen den 11 maj 2017 inkom ytterligare en handräkningsbegäran gällande BB. Av begäran framgår bl.a. att han antagligen är drogpåverkad och eventuellt kan vara utagerande samt att han om han påträffas genast ska tillbaka till HVB-hemmet. Begäran bifölls samma dag som den kom in. Samma dag ringde BB:s mormor och meddelade att BB var hos henne. Operatören pratade även med BB själv som uppgav att han ville tillbaka till HVB-hemmet.

Operatören som pratade med BB och hans mormor den 11 maj 2017 har hänvisat till vad hon skrivit i händelserapporten. BB hade föregående dag fått besked från en annan operatör om att han själv kunde ta sig till behandlingshemmet via tåg eller liknande då han frivilligt ville tillbaka. Efter kontroll med RLC-befäl meddelade operatören att det fortfarande gällde.

RLC-befälet från den 11 maj 2017 har, på fråga, uppgett att han inte minns händelsen men sammanfattningsvis anser han att det handlar om prioriteringar mot bakgrund av hur bemanningen ser ut i yttre tjänst. I detta fall befann sig BB inomhus, hos sin mormor, och han ville frivilligt tillbaka till hemmet. Det ska inte prioriteras före händelser där det finns risk för personskador eller större egendomsskador. Det fanns ingen konkret fara för BB som befann sig i en trygg miljö samtidigt som sociala myndigheter och det aktuella hemmet visste var han befann sig.

På natten den 18 maj 2017 anträffade polisen två personer. En av dessa var BB. Av händelserapporten framgår att BB var efterlyst för omhändertagande men att han "smet och sprang från platsen".

Den 18 maj 2017 inkom en tredje begäran om handräkning. Av begäran framgår bl.a. att socialtjänsten varit i kontakt med BB:s pappa som berättade att sonen den 17 maj 2017 varit hemma hos sin mamma. Det angavs även att han antagligen var drogpåverkad, eventuellt kunde vara utagerande, var flyktbenägen och att det fanns en hög risk för suicid samt att han om han påträffades genast skulle tillbaka till boendet. Denna begäran bifölls samma dag av stationsbefälet. I samband med detta togs det även beslut om husrannsakan och BB efterlystes på nytt. [– – –]

Enligt protokoll från husrannsakan genomfördes det en husrannsakan hos AA den 18 maj 2017. Patrullen mötte upp henne utanför bostaden. BB var inte i bostaden men kunde, enligt AA, finnas någonstans i [en närbelägen stad], oklart var då hon själv sa att hon inte haft kontakt med honom nyligen.

Den 19 maj 2017 runt 11-tiden på förmiddagen ringde en anmälare vars son haft en kompis hemma hos sig i smyg de senaste dagarna. Hon hade förstått att kompiserna var BB och att han var efterlyst. Anmälan ringde igen vid 13-tiden samma dag och sa att han fortfarande var kvar och att hon inte ville att han skulle vara i hennes bostad. Hon fick besked om att det inte fanns några tillgängliga resurser vid det aktuella tillfället. BB lämnade bostaden under samtalet. Anmälan fick information om att hon inte behövde släppa in honom igen.

Operatören som tog emot samtalet från anmälan uppfattade ärendet som att det var BB som uppehöll sig i anmälares bostad och hade gjort det i smyg. Anmälan uppgav att hon ville ha ut honom ur bostaden. Under tiden anmälan ringde till polisen hann han avvika från adressen. Efter en stund återvände han dock. Där och då uppstod bråk mellan BB och anmälan, varpå anmälan ringde polisen igen och uppgav att hon inte orkade mer. Under samtalets gång, avvek BB återigen för att sedan inte återkomma. Alla beslut samt den information som gavs till anmälan tog operatören i samråd med RLC-befälet.

Vid 15-tiden ringde AA och var upprörd för att polisen inte åkt ut och hämtat BB. Operatören förklarade för AA att det saknades resurser just då.

Operatören som pratade med AA uppgav att han kommer ihåg samtalet med AA eftersom hon var arg för att polisen inte hämtat hennes son som var efterlyst. BB hade befunnit sig hos en kompis dit polisen skulle åka och

hämta honom. Han vill minnas att det var väldigt många högprioriterade ärenden den dagen och ont om resurser. Operatören försökte på ett sakligt och korrekt sätt att förklara att polisen inte haft resurser att åka till platsen utan varit tvungen att prioritera andra jobb.

Den 13 juni 2017 inkom en återkallelse av handräckningsbegäran från socialjouren [...].

Polismyndigheten redovisade upplysningar från DD, sektionschef vid RLC Mitt, som sammanfattningsvis uppgett följande:

Vid bedömningen av när polisens resurser ska användas vid handräckning krävs att hänsyn tas till flera faktorer. En handräckning måste ställas mot befintliga resurser och övriga pågående ärenden. För att kunna avgöra hur en handräckning ska prioriteras måste man bl.a. överväga om personen är rymningsbenägen så att polisens s.k. våldsmonopol behövs, om personen befinner sig i en skadlig miljö eller det finns någon annan överhängande risk för personens hälsa.

I det aktuella fallet hade BB själv tagit kontakt med polisen och uppgett att han frivilligt ville tillbaka till HVB-hemmet. Han befann sig hemma hos sin mormor. Med andra ord så var han varken rymningsbenägen eller vistades i någon farlig miljö. Ställt i förhållande till andra polisiära uppdrag så prioriterades detta ärende lägre. Operatören uppmanade BB att ta kontakt med HVB-hemmet för att på så sätt ordna med transport till boendet. Om BB hade befunnit sig i en farlig miljö eller varit våldsam så hade prioriteringen blivit en annan.

Polismyndigheten redogjorde för rutinen för hantering av en handräckningsbegäran i det aktuella polisområdet enligt följande:

RLC styr samtliga resurser i ingripandeverksamheten i [polisområdet].

Enligt uppgift från dåvarande stf. sektionschef vid RLC, EE, ansvarar RLC för handräckningar som ska utföras i närtid (inom fyra timmar). Stationsbefälet samråder normalt med vakthavande befäl/RLC-befäl angående bedömningen av huruvida det är en sådan handräckning. Beslutsmandat ligger rent formellt hos vakthavande befäl. Om det är en akut handräckning som RLC övertar ansvaret för upprättas en händelserapport, oftast med prioritetsgrad tre. Händelserapporten kommer upp på operatörsskärmarna och RLC-befälens skärmar och ska sedan åtgärdas i den mån det inte finns ärenden med prioritet ett eller två. Utöver den prioriteringen tillkommer praktiska bedömningar i form av geografiska och planeringsmässiga förutsättningar.

Om begäran inte bedöms vara akut skickas den vidare till lokalpolisområdet där den aktuella personen befinner sig, eller befaras befinna sig. Det är lokalpolisområdet som därefter äger ärendet. Kansliet på det aktuella lokalpolisområdet tar hand om handräckningen och skickar ut den till gruppchefer och personal i ingripandeverksamheten som ska jobba med handräckningen.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning:

I det nu aktuella fallet hade socialförvaltningen begärt Polismyndighetens biträde för att återföra BB till [ett HVB-hem]. Socialförvaltningen hade bedömt att han genast behövde komma tillbaka till HVB-hemmet när det blivit känt var han befann sig. Redan när Polismyndigheten hade beviljat den första handräckningsbegäran var myndigheten skyldig att försöka utföra uppdraget antingen tills BB återvänt till behandlingshemmet eller begäran återkallats.

Varken den 10 eller 11 maj 2017 ansåg polisen att läget vara så akut för BB att hjälp lämnades. De berörda befattningshavarna grundade detta på

att han då befann sig hos en släkting, att han inte var aggressiv och att han självant ville tillbaka till HVB-hemmet. Under sådana förhållanden hade polisen i och för sig kunnat kontakta socialförvaltningen för att diskutera eventuella frågetecken gällande behovet av handräckning eller dess genomförande. Det hade då också varit möjligt att ta upp frågan om en omprövning av handräckningsbegäran. Någon sådan kontakt togs emellertid aldrig. Polismyndigheten var då skyldig att lämna sitt biträde och det utan onödigt dröjsmål. Myndigheten anser vidare att det får anses tveksamt att hänvisa en 15-årig pojke med drogproblem till allmänna kommunikationer.

Polisen agerade direkt på den handräckningsbegäran som kom in den 18 maj 2017. Polisen letade då efter BB på den adress som socialförvaltningen uppgav att han skulle befinna sig på, hans mammas adress, dock utan resultat. Polismyndigheten har ingen anledning att ifrågasätta polisens agerande i denna del.

Den 19 maj 2017 ringde en anmälare till polisen och uppgav att BB befann sig i hennes hem. BB avvek dock under samtalet. Polisen bedömde att det just då inte fanns resurser för att verkställa handräckningen. Med hänsyn till BB:s ålder och drogproblem samt de nytillkomna uppgifterna om att han var flyktbenägen och att det fanns en hög risk för suicid anser Polismyndigheten emellertid att ärendet borde ha prioriterats högre.

Även om Polismyndigheten förstås har full förståelse för det ansträngda arbetsläget och att prioriteringar behöver göras anser myndigheten att det är olyckligt att polisens agerande medförde att BB:s återkomst till HVB-hemmet fördröjdes, särskilt som fördröjningen innebar en risk för att han skulle komma till skada.

I ett beslut den 22 november 2018 anförde *JO Cecilia Renfors* följande:

### **Rättsliga utgångspunkter**

Polismyndigheten ska på begäran av socialnämnden lämna hjälp för att genomföra beslut om vård eller omhändertagande enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. En sådan begäran får göras endast om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att de särskilda befogenheter som anges i 10 och 10 a §§ polislagen behöver tillgripas, eller det annars finns synnerliga skäl. (Se 43 § första stycket 2 och andra stycket lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga.) När polisen lämnar en annan myndighet hjälp av detta slag brukar det kallas för handräckning.

Hjälp från polisen ska bara begäras när det finns goda skäl att anta att polisens särskilda befogenheter enligt polislagen behövs. Det är den begärande myndigheten som gör bedömningen av om det finns förutsättningar att begära hjälp. Begäran om hjälp kan t.ex. göras om det finns någon särskild omständighet som ger anledning att befara att den unge eller hans eller hennes föräldrar kommer att sätta sig till motvärn eller om han eller hon uttalat hot i samband med tidigare ingripanden. Polismyndigheten ska enbart pröva om de formella förutsättningarna för handräckning är uppfyllda, t.ex. att uppdragsgivaren är behörig och att begäran har stöd i lag. En handräckning kan i princip inte nekas med hänvisning till resursbrist eller liknande. En polis har typiskt sett inte den kunskap som kan antas krävas för att t.ex. överpröva en läkares beslut om en person på grund av sitt sjukdomstillstånd kan befaras bli särskilt våldsam. Det betyder också att en handräckning inte kan avslutas och lämnas åter till den beställande myndigheten om personen som ska transporteras är lugn och

medverkar frivilligt när polisen ska påbörja transporten. (Se prop. 2016/17:57 s. 45, 74 f. och 77.)

Om Polismyndigheten anser att behovet eller lämpligheten av den begärda åtgärden kan ifrågasättas, är det lämpligt att den myndighet som har gjort framställningen uppmärksammas på detta så att frågan kan tas upp till omprövning där (se JO 1981/82 s. 172, särskilt s. 183, JO:s beslut den 8 februari 2010, dnr 3134-2009, och JO:s beslut den 3 april 2014, dnr 1537-2013).

JO har i tidigare beslut framhållit att ett handräckningsuppdrag ska behandlas med förtur och att det är Polismyndigheten som ansvarar för att en handräckning kan genomföras utan onödigt dröjsmål (se JO:s beslut den 28 november 2003, dnr 1079-2002, och den 2 september 2016, dnr 3687-2015).

## Bedömning

Socialnämnden har i tre framställningar begärt Polismyndighetens hjälp att återföra BB till det HVB-hem han avvikit från. Av den begäran som kom in den 10 maj 2017 framgick att BB antagligen var drogpåverkad. Enligt den begäran som kom in den 11 maj 2017 var BB antagligen drogpåverkad och eventuellt utagerande. I begäran som kom in den 18 maj 2017 angavs att BB antagligen var drogpåverkad, flyktbenägen, eventuellt utagerande och att det fanns en hög självmordsrisk. I samtliga tre framställningar angavs det att BB skulle föras tillbaka till HVB-hemmet genast om han påträffades.

Den 10 och 11 maj 2017 kontaktade BB polisen och uppgav att han befann sig hos sin mormor och att han ville återvända till HVB-hemmet. De ansvariga tjänstemännen vidtog dock ingen annan åtgärd än att hänvisa honom till allmänna kommunikationer. Som skäl för detta har de i huvudsak uppgett att BB ville tillbaka till HVB-hemmet och att han befann sig hos en nära anhörig. I samband med att den tredje handräckningsbegäran kom in den 18 maj 2017 fick polisen information om att BB kunde finnas hos AA. Den ansvariga tjänstemannen beslutade då om en husrannsakan för att försöka hitta BB, och han efterlystes på nytt. Husrannsakan genomfördes samma dag, men utan resultat. Den 19 maj 2017 kontaktade en person polisen och berättade att BB befann sig hemma hos henne. De ansvariga tjänstemännen vidtog dock inte någon annan åtgärd än att informera den som ringde att det inte fanns några tillgängliga resurser vid tillfället och att personen inte behövde släppa in BB om han återvände. Som skäl för det har de uppgett att det vid det tillfället fanns begränsade resurser och flera andra högprioriterade uppdrag. Enligt vad som framgår av utredningen övervägde de berörda tjänstemännen inte vid något av dessa tillfällen att ta kontakt med socialnämnden.

Även om det inte är Polismyndighetens sak att ta ställning till behovet av en handräckning är omständigheterna ibland sådana att polisen av resursskäl tvingas att prioritera andra arbetsuppgifter före en begäran om handräckning. Ett handräckningsärende ska emellertid hanteras med förtur (se JO:s beslut den 28 november 2003, dnr 1079-2002, och den 2 september 2016, dnr 3687-2015). Detta gäller oavsett om Polismyndigheten i det enskilda fallet gör bedömningen att begäran om handräckning är akut eller inte.

När det gäller Polismyndighetens överväganden den 10 och 11 maj 2017 har man inte gjort gällande att de grundade sig på att det fanns andra mer prioriterade arbetsuppgifter att utföra än socialnämndens framställningar om handräckning. Det har i stället varit fråga om enskilda tjänstemäns bedömningar av om det över huvud taget fanns behov av handräckning utifrån de aktuella omständigheterna, dvs. sådana bedömningar som Polismyndigheten inte ska göra. När det gäller övervägandena den 19 maj 2017 framgår det inte av utredningen vilka andra uppdrag som Polismyndigheten var tvungen att prioritera i stället för handräckningen. Jag har därför inte underlag att uttala mig närmare om de bedömningar som gjordes då. Jag kan dock konstatera att det mot bakgrund av de uppgifter om BB som kommit fram den 18 maj 2017 måste ha stått klart att det var mycket angeläget att BB så snart som möjligt kunde föras tillbaka till behandlingshemmet.

Även om jag bortser från att Polismyndigheten enbart kan göra en formell prövning av en begäran om handräckning framstår myndighetens hantering av handräckningen den 10 och 11 maj 2017 som mycket anmärkningsvärd. En begäran om handräckning aktualiseras typiskt sett i sådana situationer där den enskilde på grund av t.ex. sin livsföring eller sitt hälsotillstånd inte har förmåga att ta hand om sig själv och inte medverkar frivilligt till de åtgärder som myndigheterna anser är nödvändiga. Mot den bakgrunden finns det enligt min mening i princip inte något utrymme för Polismyndigheten att överlåta till den som är föremål för en begäran om handräckning att själv se till att han eller hon inställer sig vid t.ex. ett behandlingshem. Detta gäller i särskilt hög grad när handräckningen avser ett barn och oavsett om han eller hon säger sig vara beredd att frivilligt inställa sig på platsen. Jag vill dock inte utesluta att det i vissa undantagsfall när det gäller vuxna personer skulle kunna vara godtagbart att väcka frågan om den enskilde själv kan inställa sig vid eller återvända till en vårdinrättning, om polisen inte har resurser att genomföra handräckningen utan dröjsmål. Det bör emellertid aldrig ske utan en kontakt och avstämning med socialnämnden. Det är nämligen socialnämnden som, även sedan handräckning har begärts, har det övergripande ansvaret för att åtgärderna genomförs på ett lämpligt sätt (se JO 1999/2000 s. 270, dnr 868-1998).

Som jag anført ovan har jag inte underlag att uttala mig om de prioriteringar som polisen gjorde den 19 maj 2017. Vid detta tillfälle stod det emellertid klart för polisen var BB befann sig. Även om polisen bedömde att det inte fanns resurser att verkställa handräckningen anser jag att det hade varit lämpligt att underrätta socialnämnden om händelseutvecklingen och att polisen saknade resurser. En sådan kontakt hade inte bara varit av intresse för socialnämnden utan förmodligen också gett polisen anledning att prioritera handräckningsärendet högre än man gjorde.

Sammanfattningsvis är jag mycket kritisk till hur Polismyndigheten hantlade framställningarna om handräckning den 10 och 11 maj 2017. Att Polismyndigheten lät bli att utföra handräckningarna har medfört att BB:s återkomst till HVB-hemmet fördröjdes. Fördröjningen har inneburit en risk för att BB:s problem förvärrades, vilket självfallet är allvarligt.

Det som kommit fram om hur Polismyndigheten har agerat med anledning av begäran om handräckning den 18 maj 2017 ger inte underlag för någon kritik

från min sida. Som jag nyss konstaterat hade det dock varit lämpligt om socialnämnden hade underrättats om händelseutvecklingen och polisens brist på resurser den 19 maj 2017. Av utredningen framgår inte vilka åtgärder Polismyndigheten vidtagit för att verkställa handräckningen efter den 19 maj 2017. Jag kan därför inte uttala mig om hur handräckningen hanterades då. Jag vill dock understryka att en begäran om handräckning gäller till dess att Polismyndigheten verkställt uppdraget eller socialnämnden meddelat att det inte längre finns något behov av handräckning.

När det gäller det som förekom i samband med AA:s telefonsamtal till regionledningscentralen den 19 maj 2017 står ord mot ord. Jag har därför inte heller underlag för att rikta någon kritik mot Polismyndigheten med anledning av AA:s uppgifter i den delen.

Avslutningsvis noterar jag att de uppgifter som lämnats av de berörda tjänstemännen ger bilden av att det finns en uppfattning på den aktuella regionledningscentralen att Polismyndigheten kan göra en egen bedömning av om en begäran om handräckning från socialnämnden ska verkställas eller inte. Vidare verkar man inte känna till möjligheten att kontakta den som begärt handräckning för att diskutera behovet av åtgärden. De handlingsalternativ polisen har när det gäller en begäran om handräckning och att det är fråga om ärenden som ska prioriteras har påpekats av JO i ett flertal beslut och behandlats i ett flertal lagstiftningsärenden. Enligt vad som kommit fram i ärendet framstår det som att de begångna felen i huvudsak har sin grund i bristande rutiner och en okunskap om gällande regler. Med hänsyn till detta förutsätter jag att Polismyndigheten vidtar åtgärder med anledning av det inträffade för att se till att handräckningsärenden fortsättningsvis hanteras på ett korrekt sätt.

Ärendet avslutas.

## En befattningshavare hos polisen som inte har sjukvårdsutbildning måste vara försiktig med att göra egna bedömningar av en intagens behov av medicin

(Dnr 3622-2017)

**Beslutet i korthet:** AA omhändertogs för berusning och fördes till en polisarrest. Vid avviseringen fick han bl.a. lämna ifrån sig medicin. I cellen blev han senare fråntagen alla sina kläder och den madrass som fanns där. Under drygt sex timmar vistades han i cellen utan tillgång till filt, madrass eller några kläder. Han fick inte heller tillgång till sin medicin. Under den tiden förekom tillsyn av kvinnlig personal.

JO har tidigare uttalat att poliser och annan personal vid Polismyndigheten som inte har sjukvårdsutbildning måste vara försiktiga med att göra medicinska bedömningar av omhändertagna och i stället överlåta sådana bedömningar till läkare. I beslutet uttalar JO att samma försiktighet bör iakttas vid bedömningar av om en omhändertagen behöver tillgång till medicin, oavsett om det är fråga om medicin som den omhändertagne har recept på eller medicin som den omhändertagne begär att få. Polismyndigheten kriti-

seras för att man inte samrådde med läkare eller dokumenterade bedömningen att AA inte skulle få sin medicin.

Polismyndigheten kritiseras också för att AA under nästan sex timmar vistades i cellen helt naken utan att bli erbjuden en filt eller, efter ny bedömning, sina kläder samt för att kvinnlig personal deltog i tillsynen under denna period.

### Anmälan

I en anmälan till JO förde AA fram klagomål mot Polismyndigheten, polisregion Nord, för hur han behandlades i arresten sedan han omhändertagits för berusning. Han anförde i huvudsak följande:

I arresten blev han fråntagen sin blöta t-shirt som han försökte torka på golvet i cellen, eftersom polisen tyckte att det såg ut som om han försökte ta livet av sig. Han blev då irriterad och satte upp madrassen i cellen mot dörren för att hindra insyn. Efter ett tag tog polisen ifrån honom madrassen, och han tvingades i samband med det att klä av sig naken och lämna alla kläder till polisen. Han var helt naken under större delen av natten och morgonen. Minst tre poliser såg honom naken, varav en kvinnlig polis. Under tiden i cellen klagade han upprepade gånger på att han saknade sin medicin mot sömnstörning (hypersomni) och epilepsi. Han fick inte den medicin han behövde, vilket bl.a. orsakade obehag, oförmåga att sova och hallucinationer. Han klagade också på att han frös och frågade efter en filt, men fick varje gång nekande svar.

### Utredning

Polismyndigheten (BB) yttrade sig om behandlingen av AA i arresten. Inför yttrandet hade de befattningshavare som deltagit i omhändertagandet och tillsynen av honom fått tillfälle att lämna upplysningar.

Polismyndigheten lämnade följande redogörelse för bakgrunden till händelsen:

AA omhändertogs den 21 maj 2017 med stöd av lagen om omhändertagande av berusade personer m.m (LOB). Ingridandet gjordes kl. 2.43 av polisassistent CC och skedde på en [hamburgerrestaurang] vid Stortorget i Östersund på den grunden att AA inte kunde ta hand om sig själv och att han bedömdes utgöra en fara för annan. Troligt berusningsmedel var alkohol i förening med annat okänt berusningsmedel. AA fördes till polisstationen i Östersund kl. 2.45 av CC och polisassistenten DD. Epilepsi och insomnia angavs i protokollet under rubriken sjukdomar/skador. I samband med avvisiteringen fick AA lämna ifrån sig bl.a. byxor, jacka, livrem, skor, två strumpor, fyra tabletter modafinn och 4,5 tabletter zolpidem. Ansvariga för avvisiteringen var "CC/DD". Det framgår att AA vägrade eller av annan orsak inte skrev under godsförteckningen. AA insattes i arresten kl. 2.50 av CC efter beslut av stationsbefälet EE. Säkerhetsbedömningen avseende AA gjordes kl. 2.55 av DD. Tillsyn skulle ske var 15:e minut. Tidigare känd brottslighet, berusningsmedlen alkohol och narkotika samt tecken på psykisk ohälsa utgjorde bedömningsgrunderna. Det framgår även av protokollet avseende säkerhetsbedömningen att AA uppgav att han led av och medicinerade mot sjukdomarna epilepsi och insomnia. Av tillsynsbladet framgår att kl. 3.03 togs madrassen ut ur AA:s cell. Samtidigt fråntogs också AA de kvarvarande kläderna. Anteckningen är gjord av arrestvakten FF.



Av den framgår även att beslutet var ”OK av SB”. Klockan 8.45 beslutade inspektör GG att AA skulle frigges. Klockan 8.47 frigavs AA av inspektör HH.

Polismyndigheten redovisade upplysningar från de berörda befattningshavarna. När det gäller behandlingen av AA angavs följande:

### Stationsbefälen

EE har uppgett i huvudsak följande. Han är inspektör och var stationsbefäl under större delen av den tid som AA var frihetsberövd hos polisen i Östersund den 21 maj 2017. [– – –] – Alla som blir inlåsta tillfrågas om de har någon sjukdom och om de medicinerar för någonting. I det aktuella fallet berättade AA om sin sjukdomsbild. De gav inte AA någon medicin eftersom de ansåg att det i de flesta fall är olämpligt att ta medicin i samband med att man intagit alkohol. I det aktuella fallet misstänkte de även att AA hade intagit någon form av narkotika vilket var ytterligare en orsak till att inte ge AA någon medicin. De visste inte hur detta skulle ha påverkat AA:s hälsotillstånd. Han kommer inte ihåg om AA efterfrågade några mediciner under sin vistelse i arresten, men AA uppgav däremot att denne medicinerade. – Han minns inte alla detaljer i ärendet men många gånger när intagna börjar klä av sig och håller på med sina kläder, gör de det för att försöka skada sig själva på något sätt. Han har varit med om ganska många personer som försökt strypa sig med hjälp av något av de klädesplagg som de haft på sig när de blivit inlåsta. Då AA uppträdde som han gjorde fanns det en misstanke om att han skulle försöka använda sin tröja för att skada sig. – Om en intagen sätter något för det fönster som används för att utöva tillsyn över de intagna, tas i regel alltid detta ut. Då en person har betett sig på det sätt som AA gjorde vill han och hans kollegor försäkra sig om att minimera riskerna för att den intagne skadar sig själv. Därför tar de ofta det säkra före det osäkra och tar av den intagne samtliga kläder. Han har full förståelse för att detta kan upplevas förnedrande men vill betona att syftet enbart är att säkerställa att den intagne inte ska göra sig själv illa. – Han vet inte om AA kläddes av naken inför någon kvinna. AA fräntogs kläderna för att han betedde sig märkligt och de såg det som en säkerhetsåtgärd att ta ut kläderna från cellen. – Han kan inte erinra sig att han fått någon information om att AA skulle ha klagat på att denne frös.

GG har uppgett i huvudsak följande. Han [...] påbörjade sitt arbetspass kl. 6.30 på morgonen den 21 maj 2017. [– – –] – Vid överlämnandet fanns det inga indikationer på att AA behövde sin medicin och som han kommer ihåg det hade AA inte efterfrågat sin medicin under morgonen. Enligt hans bedömning var AA fortfarande alkohol- eller narkotikapåverkad och kunde vänta med att inta sina mediciner till dess att han släpptes efter förhör. Han och hans kollegor är inte läkare eller medicinskt utbildade men att blanda mediciner som innehåller narkotikaklassade preparat med alkohol kan resultera i att den omhändertagna personen utsätts för fara. – AA blev uttagen ur cellen sex timmar efter ingripandet på [hamburgerrestaurangen], eftersom han skulle höras som misstänkt för narkotikabrott, eget bruk. AA hade då ständig tillsyn av den polisman som höll förhör med honom.

### Övrig polispersonal

CC har uppgett i huvudsak följande. [– – –] [Hon och DD] ansvarade för att AA avvisiterades. [I] normala fall får en manlig intagen ha kvar ett plagg på överkroppen som inte innehåller snören, t.ex. en t-shirt, och även kalsonger. Hon kan inte erinra sig att det skulle ha varit på något annat sätt i det aktuella fallet. [– – –]

DD har uppgett i huvudsak följande. [– – –] När de kom in i arresten var AA ganska irriterad över att han var omhändertagen. Efter att hon hade

avvisiterat AA gick hon för att skriva LOB-blanketten. [---] Hon har inte kunnat erinra sig någonting utmärkande när AA kläddes av [och han] kläddes i vart fall inte av naken framför henne.

### **Arrestantvakterna**

JJ har uppgett i huvudsak följande. [---] AA behandlades enligt gängse reglemente och med gängse tillsyn. – När det gäller medicineringen så förekom det inget tjt från AA:s sida, som han kommer ihåg det, vilket är vanligt för personer som är intagna med stöd av LOB. Om medicinerna inte anses vara ett akut måste tar ofta stationsbefälet beslutet att inte ge den intagne mediciner när denne är påverkad. – AA kläddes inte av naken inför någon kvinna, men däremot kan tillsynen av AA ha skett med kvinnlig arrestantvakt. Detta försöker de emellertid i största möjliga mån undvika [---]. – AA klagade inte över att han frös. Överlag klagade AA väldigt lite men betedde sig allmänt underligt.

FF har i huvudsak uppgett följande. Vid ankomsten frågade stationsbefälet om AA hade några sjukdomar och om denne medicinerade. Hon hörde endast att AA berättade att denne led av epilepsi men hur Polismyndigheten resonerar när det gäller mediciner vet hon inte. Under tiden som AA var intagen kan hon inte erinra sig att han sade någonting om några mediciner. – Hon kommer ihåg att AA fick ta av sig kläderna inne i cellen, men minns däremot inte hennes exakta position när han gjorde det. Hon stod emellertid någonstans utanför cellen, men i närheten, i samband med att AA:s kläder avlägsnades och var beredd att hjälpa till ifall det skulle hända någonting. Hon var emellertid aldrig inne i cellen och var inte delaktig när kläderna togs av. Hon kommer inte ihåg alla som var närvarande vid detta tillfälle (förutom hennes kollegor). Det var nämligen flera poliser där. Som hon kommer ihåg det var det bara män i cellen när AA klädde av sig. – Hon kan inte erinra sig att AA ringde på och sade att han frös, men beslutet om att allt skulle ut ur cellen var fattat av stationsbefälet vilket de rättade sig efter. Det innebär att de inte heller får lämna in något i cellen. Om AA hade ringt och bett om en filt hade svaret med högsta sannolikhet därför blivit ”nej”.

KK har i huvudsak uppgett följande. När det gäller medicinerna kan han inte erinra sig annat än att stationsbefälet tagit beslutet att AA varit i ett sådant påverkat skick att [det] inte [var] lämpligt att AA skulle ta dessa. – När det gäller kläderna togs dessa av AA av polispersonal och det skedde inte inför någon kvinna. Det kan emellertid vara så att en kvinna (arrestpersonal/kriminalvårdare) var med och utövade tillsynen. Anledningen till att kläderna fräntogs AA var att han stökade runt med dessa i cellen. För alla personer som är omhändertagna enligt LOB gäller att man inte vill ha lösa kläder i cellen som kan användas i självskadande syfte. – Om AA skulle ha ringt och sagt att han frös skulle de ha kontaktat stationsbefälet och framfört den informationen. Om stationsbefälet då skulle ha tagit beslutet att ingen filt får tas in på grund av tidigare beslut om att allting skulle tas ut ur cellen, kan de i stället höja värmen i cellen. – Madrassen togs ut eftersom tillsynen av AA inte kunde göras då denne hade rest madrassen för tillsynsluckan i dörren. – AA har på inget sätt behandlats annorlunda än någon annan. De beslut som togs under natten var för att minimera risken för självskadebeteende och för att kunna genomföra tillsyn.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning:

### **Behandlingen av AA i arresten**

#### **Avvisiteringen**

Utredningen i ärendet ger vid handen att AA avvisiterades så snart han anlände till arrestlokalen. Med stöd av både de lokala tjänsteföreskrifterna och

de lokala arrestinstruktionerna omhändertogs bl.a. AA:s mediciner. Polismyndigheten anser att förfarandet är riktigt och att det inte finns anledning att rikta kritik mot myndigheten för denna hantering.

#### **Besluten att frånta AA madrassen och kläderna**

Av tillsynsbladet framgår att AA kl. 3.03 fråntogs madrassen i cellen och sina kläder efter beslut av stationsbefälet. Utredningen ger en samstämmig bild av att AA under natten reste madrassen i cellen och täckte för tillsynsluckan i dörren. Polismyndigheten anser att det var befogat av stationsbefälet att besluta att frånta AA madrassen eftersom det inte var möjligt för arrestpersonalen att utöva tillsynen över AA med tillsynsluckan blockerad. Polismyndigheten anser att beslutet att ta ut madrassen är förenligt med bestämmelserna i 1 kap. 7 och 8 §§ FAP 102-1. Det finns således inte anledning att rikta kritik mot myndigheten för detta förfarande.

När det gäller beslutet att frånta AA hans kläder noterar Polismyndigheten att AA vidgått att han själv tog av sig sin t-shirt i cellen. Han har anfört att han i syfte att torka den och fördriva tiden försökte lägga den helt plan på golvet. Av hans uppgifter framgår att han blev fråntagen denna eftersom en polisman ansåg att det såg ut som att AA försökte ta livet av sig genom att knyta en snara. Han har vidare uppgett att han blev tvingad att ta av sig samtliga kläder, inklusive kalsongerna, som en följd av incidenten med madrassen.

Polismyndigheten konstaterar att de kläder som en intagen har rätt att bära enligt 3 kap. 3 § FAP 102-1 får begränsas om det är nödvändigt för att förhindra att den intagne allvarligt skadar sig själv. Myndigheten konstaterar även att det av samma föreskrifter framgår att en intagen alltid bör ha någonting att skyla sig med och inte får vistas i arresten utan kläder under längre tid än vad som är nödvändigt för dennes egen säkerhet. [JO har] i ett flertal beslut framhållit detsamma samt understrukit att det i kravet på att varje intagen ska bemötas med respekt och förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet, ligger att en intagen normalt ska erbjudas en filt om han eller hon av säkerhetsskäl inte kan få behålla sina kläder.

Polismyndigheten anser att beslutet att frånta AA hans t-shirt och senare även hans kalsonger, under omständigheterna var en befogad åtgärd som har stöd i myndighetens föreskrifter. Polismyndigheten konstaterar att syftet med beslutet enbart varit att förhindra att AA skulle skada sig själv. I sammanhanget kan noteras att de berörda befattningshavarna gett en samstämmig bild av att AA under natten uppträdde märkligt. Ingen av de berörda befattningshavarna har kunnat erinra sig att AA anmärkt på att han frös.

Polismyndigheten konstaterar emellertid att AA, när han fråntogs kläderna, borde ha erbjudits en filt att skyla sig med, och att han borde ha erbjudits filten oavsett om han uppgav att han frös eller inte. För denna hantering förtjänar myndigheten kritik.

Eftersom en intagen inte heller får vistas i en arrestcell utan kläder under längre tid än vad som är nödvändigt anser myndigheten att beslutet att frånta AA kläderna också borde ha omprövats under natten i syfte att återlämna något eller några klädesplagg om AA:s tillstånd medgav det. Att en sådan omprövning av beslutet sker kan t.ex. dokumenteras på tillsynsbladet.

#### **Angående påståendet att AA kläddes av naken inför en kvinna**

Utredningen i ärendet ger inte stöd för att AA kläddes av naken inför någon kvinna. Det är däremot möjligt att tillsynen av AA utövades av en kvinnlig arrestvakt under tiden som AA vistades naken i cellen. Som framgått i ärendet hade AA tillsyn var 15:e minut. Polismyndigheten konstaterar att enligt

4 kap. 7 § sista stycket häkteslagen får en kroppsvisitation av en man utföras eller bevittnas av en kvinna endast om detta är nödvändigt. Myndigheten anser att det är rimligt att tillsynen av en manlig intagen som fråntagits sina kläder efter beslut från stationsbefälet, på motsvarande sätt som gäller för kroppsvisitationer, endast utövas av en kvinna när detta är nödvändigt.

Av tillsynsbladet framgår att tillsynen av AA endast vid ett begränsat antal tillfällen utövades av en kvinnlig arrestvakt. Polismyndigheten anser att det därför inte finns anledning att rikta kritik mot myndigheten med anledning av detta förfarande.

#### **AA:s rätt till läkemedel**

Polismyndigheten konstaterar att det av AA:s klagomål inte framgår vad som gällt kring ordineringshastigheten av hans medicin, dvs. med vilket intervall och på vilket sätt denna skulle intas. De befattningshavare som på olika sätt var inblandade i tillsynen över AA den aktuella natten har inte uppfattat att AA efterfrågade sina mediciner eller att han skulle ha varit i behov av sina läkemedel, trots att AA hävdade motsatsen. Enligt Polismyndighetens uppfattning kan det inte anses helt klart att AA verkligen var i behov av sina mediciner. De olika befattningshavarna har framhållit att orsaken till att AA inte erhöll sina läkemedel var för att det ansågs alltför riskabelt att ge honom dessa när han var påverkad av alkohol och eventuellt även av narkotika.

Polismyndigheten konstaterar emellertid att det av myndighetens egna föreskrifter, 6 kap. 2 § FAP 102-1, framgår att en intagen som förskrivits viss medicin ska få tillgång till den enligt förskrivningen och att förskrivningen ska dokumenteras. Mot bakgrund av detta anser myndigheten att utgångspunkten borde ha varit att AA skulle ha fått sina läkemedel på de sätt som förskrivits honom av läkare.

Polismyndigheten anser vidare att personalen, om det förelåg osäkerhet kring det lämpliga i att kombinera alkohol eller narkotika med visst läkemedel, borde tagit kontakt med sjukvården för att klargöra vilka risker som förelåg med att kombinera aktuellt läkemedel med alkohol/narkotika respektive att helt neka den intagne förskrivna medicinering. Beslutet att neka AA förskrivna medicinering borde således ha tagits i samråd med sjukvårdspersonal. För detta förtjänar myndigheten kritik.

#### **Avslutande synpunkter**

Med anledning av det aktuella ärendet anser Polismyndigheten att det finns behov av att skriftligen informera samtlig personal vid den aktuella arrestlokalen om att en intagen som fråntas sina kläder normalt ska erbjudas en filt att skylla sig med. Därtill ska särskilt framhållas vikten av att beslutet att frånta den intagne samtliga kläder omprövas och att omprövningen dokumenteras. Myndigheten ser även ett behov av att informera om de regler som gäller för intagna som medicinerar med receptförskrivna läkemedel.

#### **Anmälarens yttrande**

AA kommenterade Polismyndighetens yttrande och anförde i huvudsak följande. Det var en person som under natten tog emot hans klagomål på att det var kallt i cellen och på att han inte fick sin medicin. Om den personen är någon av de befattningshavare som har yttrat sig vet han inte. Han fick under natten information om att temperaturen i cellen höjdes, men kände ingen skillnad. Han ifrågasätter hur hans hantering av kläderna i cellen kunde misstas för ett försök att hänga sig. Han vet inte om det var någon kvinna närvarande när han fick ta av sig alla kläder, men han är säker på att det under natten kom in en kvinna i

cellen. När det gäller medicinerna blev han erbjuden en viss medicin, men inte den han var i behov av.

I ett beslut den 25 februari 2019 anförde *JO Cecilia Renfors* följande:

## Rättslig reglering

### Behandling av den som förvaras i en polisarrest

I häkteslagen finns grundläggande bestämmelser om hur den som förvaras i en polisarrest ska behandlas. Som en allmän utgångspunkt anges där att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med ett frihetsberövande, samt att verkställigheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. (Se 1 kap. 4 och 5 §§ häkteslagen.)

### Kroppsvisitation

Den som ska tas in i en förvaringslokal ska senast vid ankomsten kroppsvisiteras för att söka efter otillåtna föremål, om det inte är uppenbart obehövligt (4 kap. 2 § häkteslagen). En kroppsvisitation får som huvudregel inte utföras eller bevitnas av någon av motsatt kön som inte är läkare eller legitimerad sjuksköterska (4 kap. 7 § häkteslagen). Den som kontrolleras vid en kroppsvisitation ska visas all den hänsyn som omständigheterna medger (13 § första stycket häktesförordningen).

### Rätt till kläder

En intagen ska vid behov förses med kläder och skor. Tillgången till kläder och skor får begränsas om det är nödvändigt för att förhindra att den intagne allvarligt skadar sig själv eller någon annan. Den intagne bör alltid ha något att skylla sig med och får inte vistas i arresten utan kläder under längre tid än vad som är nödvändigt för den intagnes egen säkerhet. (Se 3 kap. 3 § Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om polisarrest, PMFS 2015:7, FAP 102-1, och det allmänna rådet till den bestämmelsen.)

JO har tidigare framhållit att det inte är acceptabelt att låta någon vistas i arresten utan kläder under en längre tid och att den omhändertagne normalt bör erbjudas ersättningskläder, en filt eller något liknande om han eller hon fråntagits sina kläder av säkerhetsskäl. (Se bl.a. JO:s beslut den 29 juli 2013, dnr 6237-2012 och 6914-2012, JO 2017/18 s. 244, dnr 2817-2015, JO:s beslut den 9 mars 2017, dnr 6542-2015, och JO 2017/18 s. 248, dnr 4945-2016.)

### Rätt till medicin

Den som omhändertagits på grund av berusning ska ses till fortlöpande. Om den omhändertagnes tillstånd ger anledning till det ska han eller hon föras till sjukhus eller läkare tillkallas så snart det kan ske (6 § lagen om omhändertagande av berusade personer m.m.).

En intagen ska i samband med att denne tas in i arresten bl.a. informeras om de rättigheter och skyldigheter som han eller hon har enligt häktesförordningen, såsom tillgång till hälso- och sjukvård. (Se 1 kap. 4 § PMFS 2015:7, FAP 102-1.)

I samband med intagningen ska den intagne tillfrågas om sitt hälsotillstånd och om han eller hon har någon medicin förskrivit. En intagen som har recept på viss medicin ska få tillgång till den enligt receptet, vilket också ska dokumenteras. (Se 6 kap. 1 och 2 §§ PMFS 2015:7, FAP 102-1.)

### **Dokumentation**

För intagna i polisarrest ska det föras en journal i form av ett arrestantblad eller omhändertagandeblad. Alla beslut som har fattats samt viktiga händelser eller väsentliga uppgifter om vidtagna eller planerade åtgärder när det gäller den intagne ska dokumenteras. Även uppgifter om andra omständigheter som är av betydelse för vistelsen i arresten ska dokumenteras, och detta ska göras så snart som möjligt. (Se 5 § häktesförordningen och 2 kap. 2 och 3 §§ PMFS 2015:7, FAP 102-1.)

### **Bedömning**

Min granskning har avsett vad som förekommit sedan AA omhändertagits på grund av berusning och förts till polisstationen.

### **Rätt till medicin**

JO har vid flera tillfällen uttalat att det är viktigt med en omsorgsfull tillsyn för att uppmärksamma om den omhändertagnes hälsotillstånd är sådant att det finns anledning att tillkalla läkare. Om en omhändertagen begär att en läkare ska kontaktas eller uppvisar tecken som kan tyda på sjukdom måste poliser och annan personal vid Polismyndigheten som inte har sjukvårdsutbildning vara försiktiga med att göra medicinska bedömningar och i stället överlåta sådana bedömningar till läkare. Felbedömningar av en omhändertagen persons hälsotillstånd kan få mycket allvarliga konsekvenser. (Se t.ex. JO 2012/13 s. 158, dnr 5244-2011, JO:s beslut den 11 april 2017, dnr 799-2016, och JO 2018/19 s. 352, dnr 2468-2016.) Samma försiktighet bör naturligtvis iakttagas vid bedömningar av om en omhändertagen behöver tillgång till medicin, oavsett om det är fråga om medicin som den omhändertagne har recept på eller medicin som den omhändertagne begär att få.

Av utredningen framgår att AA berättade att han led av såväl epilepsi som en sömnstörning och att han åt medicin för dessa sjukdomar. Det framgår också att AA i samband med avvisiteringen fick lämna ifrån sig tabletter. Som Polismyndigheten konstaterat har visserligen ingen av de berörda befattningshavarna uppfattat att AA frågade efter sina mediciner. Samtidigt har båda stationsbefälen angett att AA inte fick någon medicin eftersom de bedömde att det inte var lämpligt att han intog medicin i det tillstånd han befann sig i. Den bedömningen var enligt min mening en sådan som poliser och annan personal vid Polismyndigheten som inte har sjukvårdsutbildning ska vara försiktiga med och i stället överlåta till läkare. Eftersom utgångspunkten är att en intagen som har recept på viss medicin ska få tillgång till den, borde stationsbefälen ha samrått med en läkare om det var lämpligt för AA att ta medicinen i det tillstånd han befann sig i. Denna bedömning borde också ha dokumenterats. Polismyndigheten har alltså brustit i den delen och ska kritiseras för att varken ha samrått

med en läkare eller ha dokumenterat den bedömning de gjorde om att AA inte skulle få sin medicin.

### **Rätten till kläder och filt**

Jag har tidigare uttalat att en begränsning av de kläder som en intagen ges rätt att ha på sig i arrestcellen får accepteras om det behövs för bl.a. hans eller hennes säkerhet. En individuell bedömning av vilka klädesplagg den som är intagen får ha på sig måste därför göras. En frihetsberövad person som uppger att han eller hon fryser ska självklart erbjudas kläder eller en filt om det är möjligt med hänsyn till hans eller hennes säkerhet. (Se bl.a. JO 2017/18 s. 244, dnr 2817-2015.)

Av utredningen framgår att AA kort efter att han blev insatt i cellen fick lämna ifrån sig alla sina kläder samtidigt som madrassen togs ut ur cellen. De överväganden som gjordes om vilka kläder AA skulle få ha på sig dokumenterades inte. Av de upplysningar som en av arrestantvakterna lämnat framgår dock att AA stökade runt med sina kläder i cellen och att madrassen togs ut för att tillsynen av honom skulle kunna genomföras. Vidare har det uppgetts att beslutet togs för att minimera risken för självskadebeteende. Jag har inga synpunkter på att madrassen togs bort för att tillsynen skulle kunna genomföras. Däremot är jag tveksam till om beslutet att av säkerhetsskäl ta ifrån AA alla kläder grundade sig på en noggrann bedömning av AA:s uppträdande. Såväl ett stationsbefäl som en arrestantvakt har uttalat sig på ett sätt som talar för att bedömningen grundade sig på generella antaganden om intagna som omhändertagits på grund av berusning.

Det måste också ifrågasättas om det var nödvändigt att AA fick vistas naken i cellen under nästan sex timmar, utan tillgång till något klädesplagg eller en filt. En sådan behandling av en intagen kan enligt min mening endast försvaras om det finns mycket starka säkerhetsskäl. I en sådan situation bör arrestpersonalen kontinuerligt vara uppmärksam på om förhållandena ändras, så att den intagne inte tvingas att vara utan kläder eller filt längre än vad som är nödvändigt. Det framgår inte om några sådana överväganden gjordes.

Polismyndigheten ska kritiseras för att AA under nästan sex timmar vistades i cellen helt naken utan att bli erbjuden en filt eller, efter ny bedömning, sina kläder. Det finns däremot inte skäl att kritisera myndigheten för beslutet att ta ifrån AA samtliga kläder.

### **Tillsyn**

Som Polismyndigheten konstaterat ger utredningen inte stöd för att AA tvingades klä av sig inför en kvinna i samband med att han fick lämna ifrån sig alla sina kläder. Det är dock klarlagt att tillsynen av AA, sedan han fråntagits alla sina kläder, även sköttes av kvinnlig personal. Enligt min mening bör tillsyn av kvinnlig personal undvikas eller begränsas i ett fall då en manlig intagen är helt naken i cellen. Av tillsynsbladet framgår att såväl manlig som kvinnlig personal arbetade under natten. Det hade därmed varit möjligt att låta manlig personal sköta tillsynen av AA under den period som han var helt naken i cellen.

Polismyndigheten ska kritiseras för behandlingen av AA även i denna del.

### Övrigt

Avslutningsvis instämmer jag i Polismyndighetens bedömning om behovet av att skriftligen informera all personal vid arresten i Östersund om vad som gäller, dels när en intagen har blivit fråntagen sina kläder, dels när en intagen ska ta viss medicin enligt recept från läkare.

Ärendet avslutas.

### Polismyndigheten har avbrutit handläggningen av ett ärende om vapentillstånd i åtta månader i avvaktan på en brottsutredning

(Dnr 5541-2017)

**Beslutet i korthet:** Polismyndigheten avbröt handläggningen av en ansökan om vapentillstånd i avvaktan på en brottsutredning. JO uttalar att Polismyndigheten kan avvakta med att fatta beslut i ett vapentillståndsärende under en kortare tid med hänsyn till en pågående brottsutredning, om det krävs för att få ett tillfredsställande beslutsunderlag. Det kan också vara rimligt att avvakta om det finns en risk att handläggningen påverkar förundersökningen. Enligt JO är det dock i de allra flesta fall inte godtagbart att avvakta med att ta beslut under en längre tid än en eller ett par månader. Att som i det aktuella ärendet skjuta upp handläggningen under obestämd tid är givetvis inte acceptabelt.

Polismyndigheten kritiseras för att man avbröt handläggningen och inte vidtog någon handläggningsåtgärd som drev ärendet framåt under åtta månader.

### Bakgrund

I oktober 2016 ansökte AA hos Polismyndigheten om vapentillstånd för tre vapen och en vapendel. Han bifogade tre föreningsintyg till ansökan. Den 3 februari 2017 ställde Polismyndigheten frågor till och begärde handlingar från den jaktskytteklubb som angetts i föreningsintygen. Den 7 februari 2017 återtog AA ansökan för två av vapnen och vapendelen.

Den 5 juni 2017 frågade AA Polismyndigheten varför handläggningen av hans ansökan avseende det återstående vapnet dröjde. Polismyndigheten svarade den 7 juni 2017 att handläggningen dragit ut på tiden på grund av att man avvaktade utredningen av en polisanmälan som gjorts med anledning av miss-tankar om att AA förfalskat föreningsintygen. AA informerades också om att en fällande dom skulle kunna leda till att hans nuvarande tillstånd återkallades och att det var olämpligt att bevilja honom ytterligare tillstånd innan utredningen var klar eller dom meddelats.

### Anmälan

I en anmälan till JO i augusti 2017 förde AA fram kritik mot Polismyndighetens handläggning av hans ansökan om vapentillstånd och anförde i huvudsak



följande. Han har inte fått något beslut trots att det gått nio månader sedan han ansökte om tillstånd. Misstankarna om att han gjort sig skyldig till brott är grundlösa. Att ansökan inte behandlades har påverkat hans möjligheter att jaga. Om han hade fått ett beslut hade han kunnat överklaga.

## Utredning

Polismyndigheten uppmanades att yttra sig och att redogöra för myndighetens rutiner för handläggning av ärenden om vapentillstånd när sökanden är misstänkt eller kan misstänkas för brott samt för hur handläggningstiden och handläggningen i övrigt förhåller sig till 7 § i 1986 års förvaltningslag.

Polismyndigheten (BB) yttrade sig efter att ha hämtat in uppgifter från berörda befattningshavare.

Polismyndigheten lämnade följande redogörelse för bakgrunden:

AA ansökte den 25 oktober 2016 om vapentillstånd för tre vapen av olika fabrikat samt för en vapendel (en extra pipa). Ansökningsavgiften inkom den 4 november 2016. Till ansökan bifogades tre föreningsintyg; ett intyg för vart och ett av vapnen.

På grund av att föreningsintygen i vissa delar såg ut att vara kopierade fattade handläggaren CC misstanke om att de kunde vara förfalskade. Efter kontroll i början av februari med ordföranden för den aktuella föreningen, som uppgav att han endast hade ställt ut ett intyg för ett vapen av ett visst fabrikat (hagelgevär av fabrikat Flodman), anmälde handläggaren AA för urkundsförfalskning.

Anmälan om brott skedde den 20 februari 2017 efter kontroll av de av AA ingivna handlingarna i original. Beslut om inledande av förundersökning fattades samma dag. Den fortsatta handläggningen av ärendet fick där efter anstå i avvaktan på brottsutredningen. Den 17 oktober 2017 fördes AA in i misstankeregistret för misstanke om urkundsförfalskning, varvid handläggningen av ansökningsärendet återupptogs.

AA har i samtal med handläggaren den 7 februari 2017 uppgett att han trodde att han fick kopiera upp intygen. I samband därmed har AA återkallat ansökningsärendena för de vapen som saknade intyg från föreningen och den extra vapendelen. Därefter avsåg ärendet således endast tillstånd för ett hagelgevär av fabrikat Flodman. Den 1 november 2017 återkallade AA sin ansökan även avseende hagelgeväret och ärendet avslutades.

Polismyndigheten redovisade följande synpunkter från berörda befattningshavare:

Handläggaren CC har sammanfattningsvis uppgett följande. Han påbörjade handläggningen av ärendet den 16 januari 2017 och noterade att två av vapnen samt den extra vapendelen inte var tillåtna för det i ansökan angivna ändamålet. De tre intygen var helt identiska bortsett från uppgifterna om vapnen; de senare var ifyllda med annan handstil och färg. Handstilen avseende uppgifterna i intygen var även i stort identisk med handstilen i själva ansökan. Att AA kunde misstänkas för urkundsförfalskning bedömde han som mycket allvarligt, eftersom brottet var direkt kopplat till ansökan om vapentillstånd. Vidare bedömde han att om AA skulle dömas för brottet skulle det i sin tur kunna utgöra grund för återkallelse av AA:s samtliga tillstånd att inneha skjutvapen. Han fann därför att det fanns grund för avslag på ansökan. Då någon utredningsåtgärd inte vidtagits i brottsutredningen, och misstanken inte överförts till misstankeregistret, upplevde han dock att handläggningen befann sig i ett dödläge. Det skulle bli svårt att formellt avslå en ansökan på grund av misstanke som ännu inte registrerats.

Han avvaktade därför utredningen och undersökte med jämna mellanrum i Polismyndighetens utredningssystem om någon åtgärd vidtagits. Den 5 juni 2017 kontaktade AA honom per e-post med frågan om varför ansökan tagit så lång tid. Han svarade samma dag att handläggningen dragit ut på tiden då brottsutredningen avvaktades. Han informerade även AA om att en eventuell fällande dom skulle kunna leda till att AA:s övriga tillstånd återkallades och att det därför var olämpligt att bevilja AA ytterligare ett tillstånd innan brottsutredningen var klar.

Av [gruppchefen, JO:s anm.] DD:s och [chefen för förvaltningsrättssektionen, JO:s anm.] EE:s synpunkter framgår i huvudsak följande. Tillståndsärenden handläggs i kronologisk ordning. Till följd av personalbrist dröjde det omkring tio veckor innan AA:s ärende började handläggas. I ärenden där sökanden kan misstänkas eller är misstänkt för brott och misstanken kan tänkas påverka tillståndsärendet är rutinen att handläggaren överväger frågan om misstankens betydelse för tillståndsärendet i samråd med ansvarig gruppchef. Bedömningen sker i varje enskilt fall, varvid ledning bl.a. hämtas i myndighetens föreskrifter rörande tillstånd att inneha skjutvapen. Om brottet bedöms ha betydelse för prövningen av tillståndsärendet tas kontakt med berörd förundersökningsledare för att få underlag och prognos. Om någon inte delgetts misstanke finns det risk för att uppgifter som omfattas av förundersökningssekretess röjs vid ett avslagsbeslut i vapenärendet. Enligt EE:s uppfattning hade ett omedelbart avslagsbeslut varit att föredra i aktuellt fall. EE har uppgett att rutinerna, som inte finns nedtecknade i skrift, nu kommer att ses över.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning:

### **Polismyndighetens rutiner när sökanden är misstänkt eller kan misstänkas för brott**

Polismyndighetens rutiner när sökanden är misstänkt eller kan misstänkas för brott innebär således att myndigheten, vid prövningen av de allmänna lämplighetskraven för att inneha skjutvapen, även beaktar relevanta brottsmisstankar. Bedömningen görs med ledning från myndighetens föreskrifter och allmänna råd om vapenlagstiftningen, som närmare anger vilken betydelse olika brottstyper bör ges vid lämplighetsprövningen. Även med sådana riktlinjer så finns det emellertid alltid ett visst bedömningsutrymme, vilket nu aktuellt fall illustrerar.

Enligt Polismyndigheten är det inte möjligt att lägga fast några mer bestämda riktlinjer om vad som ska krävas för att en brottsmisstanke ska anses leda till avslag. Det måste således göras en prövning i varje enskilt fall, vilket också sker enligt nuvarande rutin, som även innebär att avstämning ska ske med förundersökningsledaren, bl.a. för att säkerställa att eventuella avslagsbeslut kan meddelas utan att röja sekretessbelagd information.

Det är bra att initiativ nu tas för en översyn av ifrågasvarande rutin. Polismyndigheten anser att rutinen bör formaliseras skriftligen. Rutinen bör bl.a. ange i vilka situationer och i vilket skede brottsutredare ska kontaktas.

### **Hur förhåller sig handläggningen av nu aktuellt fall till kraven enligt 7 § förvaltningslagen?**

Polismyndigheten delar handläggarens bedömning att misstanke om urkundsförfälskning i syfte att erhålla vapentillstånd påverkar lämpligheten att inneha vapen. Det har därför varit befogat att tillämpa den ovan redovisade rutinen. I nu aktuellt fall har rutinen dock inte tillämpats i alla delar.

När handläggaren gjorde bedömningen att tillståndsärendet var avhängigt brottsutredningen borde han ha tagit kontakt med förundersökningsledaren för att skynda på processen. Därigenom hade ett beslut i såväl misstankefrågan som tillståndsärendet kunnat komma till stånd snabbare. En

möjlig förklaring till att en sådan kontakt inte togs kan vara att myndighetens rutiner inte nedtecknats.

Utredningen visar att myndigheten till följd av resursbrist har påbörjat handläggningen av AA:s ärende först efter två månader och att ärendet har fått anstå i nästan åtta månader i avvaktan på utredningen av den aktuella brottsmisstanken. Detta är förstås inte acceptabelt.

Polismyndigheten anser således att handläggningen av det aktuella ärendet inte uppfyller förvaltningslagens krav på snabb handläggning. Myndigheten beklagar detta.

Utredningen visar inte annat än att AA, efter den 7 februari 2017, inte fick någon närmare information om ärendets fortskridande förrän han själv kontaktade myndigheten den 5 juni 2017. Detta är förstås också beklagligt och kan inte anses förenligt med allmänna krav på handläggningen av ärenden.

### Avslutande synpunkter

Polismyndigheten finner sammanfattningsvis att det aktuella ärendet inte har handlagts tillräckligt snabbt och att myndigheten inte har informerat sökanden i enlighet med allmänna krav på handläggningen av ärenden.

Prövningen av vapentillstånd när sökanden är misstänkt eller kan misstänkas för brott sker idag enligt en icke formaliserad rutin, som behöver formaliseras i skrift och förankras hos berörda tjänstemän. Därmed kan bättre förutsättningar skapas för en mer effektiv och rättssäker handläggning av ärenden när det förekommer misstankar om brott. Oavsett vilka rutiner som finns på plats kommer det emellertid alltid att finnas ett visst bedömningsutrymme i frågan om brottsmisstankens betydelse för tillståndsärendet.

I ett beslut den 30 januari 2019 anförde *JO Cecilia Renfors* följande:

### Rättsliga utgångspunkter

Polismyndigheten prövar frågor om vapentillstånd. Tillstånd får meddelas endast om det skäligen kan antas att vapnet inte kommer att missbrukas (se 2 kap. 2 och 5 §§ vapenlagen).

Polismyndigheten ska vid prövningen av risken för missbruk göra en bedömning av sökandens personliga lämplighet att inneha vapnet och beakta eventuella förhållanden i sökandens omgivning som medför risk för missbruk (se Åberg och Landgren, Vapenlagen, 31 mars 2018, Zeteo, kommentaren till 2 kap. 5 §).

I Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om vapenlagstiftningen anges bl.a. vissa allmänna lämplighetskrav som bör ställas på en sökande (3 kap. RPSFS 2009:13, FAP 551-3). Enligt de allmänna råden bör tillstånd att inneha skjutvapen meddelas endast om sökanden gjort sig känd som pålitlig, omdömesgill och laglydig. Den som begått ett brott som påverkar lämpligheten att inneha skjutvapen bör inte meddelas tillstånd att inneha skjutvapen förrän en viss tid gått sedan brottet begicks. Tiden bör stå i relation till brottets svårhetsgrad. De allmänna råden innehåller också en uppräknning av olika brottstyper och en beskrivning av vilken betydelse de bör ges vid lämplighetsbedömningen.

Förvaltningslagen tillämpas på Polismyndighetens handläggning av tillståndsärenden. Enligt den bestämmelse om allmänna krav på handläggningen

av ärenden som gällde vid tidpunkten för den aktuella händelsen – 7 § första meningen förvaltningslagen (1986:223) – ska varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. En motsvarande bestämmelse finns i 9 § första stycket förvaltningslagen (2017:900), som ersatt 1986 års lag.

JO har i ett tidigare ärende kritiserat Polismyndigheten för att myndigheten valde att avvakta överinstansernas prövning i ett annat ärende innan myndigheten behandlade en ansökan om vapentillstånd. Med hänvisning till 7 § i 1986 års förvaltningslag uttalade JO att dröjsmål i handläggningen endast kan tolereras om det är oundgängligen nödvändigt för att avgörandet ska vila på ett tillfredsställande underlag. Vidare ska parten informeras om anledningen till fördröjningen och i möjligaste mån ges en prognos om när ett slutligt ställningstagande är att vänta. JO uttalade också att en sådan fördröjning som regel endast bör godtas om det väntade avgörandet i högre instans är mycket nära förestående. (Se JO 2009/10 s. 76, dnr 1792-2007.)

### **Bedömning**

AA lämnade in sin ansökan om vapentillstånd den 25 oktober 2016. Till följd av personalbrist påbörjade Polismyndigheten handläggningen av ärendet först den 16 januari 2017. Handläggningen av AA:s ansökan om vapentillstånd påbörjades alltså först efter drygt två månader, vilket i sig är otillfredsställande.

I början på februari 2017 undersökte handläggaren misstankar om att de föreringsintyg som AA lämnat in var förfalskade. Detta ledde till att AA återkallade delar av sin ansökan. Den 20 februari 2017 gjordes en polisanmälan om brott, och en förundersökning om urkundsförfalskning inleddes samma dag. Därefter avbröt Polismyndigheten handläggningen av tillståndsärendet på obestämmd tid i avvaktan på att misstankarna mot AA skulle utredas. Handläggningen av den återstående delen av ansökan återupptogs inte förrän i oktober 2017. Ärendet avslutades i november 2017, efter att AA återkallat resterande delen av ansökan och alltså utan att något beslut om tillstånd meddelats.

Polismyndigheten ska vid handläggningen av ansökningar om vapentillstånd pröva risken för att vapnet missbrukas och som ett led i prövningen göra en bedömning av sökandens personliga lämplighet att inneha vapnet. Av de allmänna råd som Polismyndigheten beslutat om framgår att den som begått ett brott som påverkar lämpligheten att inneha skjutvapen inte bör meddelas tillstånd förrän en viss tid gått sedan brottet begicks.

Polismyndigheten har redogjort för rutinerna när en sökande är misstänkt eller kan misstänkas för brott. Enligt rutinerna – som vid tidpunkten för Polismyndighetens yttrande till JO inte fanns i skrift – ska handläggaren i varje enskilt fall och med utgångspunkt i myndighetens föreskrifter överväga brottsmisstankens betydelse för tillståndsärendet. Enligt uppgifter från berörda chefer görs övervägandet i samråd med ansvarig gruppchef. Om en brottsmisstanke bedöms ha betydelse för prövningen av tillståndsärendet tas en kontakt med förundersökningsledaren, bl.a. för att säkerställa att ett avslagsbeslut kan meddelas utan att sekretessbelagd information röjs.

Jag har inte några invändningar mot att Polismyndigheten – för att kunna beakta relevanta brottsmisstankar – vid sin handläggning av en ansökan om vapentillstånd avvaktar en kortare tid med tillståndsbeslutet för att underlaget ska vara tillfredsställande. Det kan också vara rimligt att avvakta med tillståndsbeslutet under en kortare tid om det finns en risk att handläggningen av vapenärendet skulle påverka förundersökningen. Det är dock i de allra flesta fall inte godtagbart att avvakta under en längre tid än en eller ett par månader.

Av utredningen framgår att handläggaren av AA:s tillståndsärende bedömde att misstanken om urkundsförfalskning av föreningsintyg påverkade lämpligheten att ha vapen. Handläggaren borde därmed ha tillämpat den redovisade rutinen och kontaktat förundersökningsledaren, bl.a. för att få ytterligare information om brottsutredningen. Om något klagande besked inte kunde väntas inom någon eller ett par månader borde handläggaren i stället ha fattat beslut i ärendet på det underlag som fanns. Handläggaren gjorde inte detta och vidtog inte någon egentlig handläggningsåtgärd i tillståndsärendet under cirka åtta månader. Att på det sätt som skedde skjuta upp handläggningen av tillståndsärendet under obestämd tid är inte acceptabelt och står i strid med såväl polisens rutiner som förvaltningslagens krav på handläggningen. Hade Polismyndigheten fattat ett beslut i tillståndsärendet kunde AA, om beslutet gick honom emot, ha överklagat detta och fått saken prövad av domstol.

Polismyndigheten ska kritiseras för att handläggningen avbröts och för att någon handläggningsåtgärd som drev ärendet framåt inte vidtog under åtta månader.

Jag är positiv till att Polismyndigheten har inlett en översyn och en formalisering av den rutin som funnits för prövningen av vapentillstånd när det finns misstankar om brott.

Ärendet avslutas.

## En individuell bedömning måste alltid göras innan en intagen av säkerhetsskäl tas ifrån en benprotes i en polisarrest

(Dnr 5867-2017)

**Beslutet i korthet:** AA greps som misstänkt för misshandel och sattes in i en polisarrest. Han är underbensamputerad och har en protes under vänster knä. I samband med avvisiteringen beslutade Polismyndigheten att ta ifrån honom bl.a. hans benprotes.

JO uttalar att ett beslut att ta ifrån en intagen i en polisarrest en benprotes måste föregås av individuella överväganden av om åtgärden är nödvändig och vilka följder det skulle kunna få om den intagne tillåts behålla sin protes. Övervägandena bör också avse hur det kan bedömas påverka den enskilde att vara utan benprotes och vilka eventuella anpassningar i cellen som kan behövas. Vidare måste det övervägas om tillsynen behöver utökas för att tillgodose den intagnes säkerhet och eventuella behov av hjälp.

I detta fall finns det enligt JO inte någon konkret uppgift i utredningen som tyder på att det fanns en risk för att AA skulle skada sig själv. Även om

det utifrån uppgifterna i ärendet inte går att utesluta att det fanns en risk för att AA skulle kunna skada andra med benprotesen borde den risken ha kunnat hanteras på ett mindre ingripande sätt än att ta ifrån AA protesen. Sammantaget ger utredningen inte stöd för att det varit nödvändigt att ta ifrån AA benprotesen med hänsyn till ordning och säkerhet. Det är också en brist att Polismyndigheten inte tycks ha reflekterat över om några särskilda åtgärder krävdes för att underlätta för AA under hans vistelse i cellen sedan han fått lämna ifrån sig benprotesen. Polismyndigheten kan inte undgå kritik för att AA inte fick behålla sin benprotes när han sattes in i cellen.

Polismyndigheten kritiserar också för bristande dokumentation.

## Anmälan

I en anmälan till JO förde AA fram klagomål mot Polismyndigheten, Polisregion nord, bl.a. för att han inte fick behålla sin benprotes och sina kryckor i arresten efter att han hade blivit gripen som misstänkt för misshandel. Han uppgav i huvudsak följande. Han är underbensamputerad och har en protes under vänster knä. Höger ben och knä är svårt skadade efter en händelse han varit med om. I arresten tvingades han att lämna ifrån sig sin benprotes och sina kryckor. Enligt personalen berodde det på att det fanns en risk för att han skulle kunna ta sitt liv. Han är mentalt stabil och ringde själv till polisen och uppgav att han hade varit i slagsmål.

## Utredning

### Inledning

Av handlingar från Polismyndigheten framgår att AA greps av polis tidigt på morgonen den 16 juli 2017. Han sattes in i polisarrest i Umeå kl. 1.35 och frigavs kl. 13.17.

I samband med avvisiteringen av AA beslutade Polismyndigheten att ta ifrån honom bl.a. hans benprotes och kryckor. I den säkerhetsbedömning som gjordes innan han sattes in i arresten angavs att det förekommit våld eller hot i samband med ingripandet mot AA, att det fanns tidigare känd brottslighet och tidigare känt brottsligt eller hotfullt beteende. Vidare angavs att han var påverkad av alkohol. Han angavs inte visa tecken på självskadebeteende, psykisk ohälsa eller sjukdom som kräver behandling eller medicinering. Sammantaget ledde säkerhetsbedömningen fram till slutsatsen att den risk som fanns var av normalgraden och att den intagne skulle ses till en gång per timme.

### Polismyndighetens yttrande

JO begärde att Polismyndigheten skulle yttra sig om vilka överväganden som gjordes när man beslutade att ta ifrån AA hans benprotes och hur dessa dokumenterades.

Polismyndigheten (BB) yttrade sig efter att de befattningshavare som berörs av anmälan fått tillfälle att lämna upplysningar. Myndigheten redovisade upplysningar från bl.a. följande befattningshavare.

CC har uppgett följande. Han var ansvarigt stationsbefäl när AA togs i förvar. En polispatrull kom in med AA som var gripen misstänkt för miss-handel. AA var påverkad av alkohol. Hans benprotes var gjord av metall. I samband med ingripandet hade AA agerat med våld eller hot. Han har även tidigare känt brottsligt beteende. AA ville ha kvar sin protes, främst för att han sa att hans knä kunde svullna upp. CC kontaktade därför sjukvården och fick prata med en läkare vid Norrlands universitetssjukhus. Läkaren uppgav att det inte skulle innebära några problem för knät om AA inte bar benprotesen. AA informerades om detta. CC pratade även med en arrestvakt som var i tjänst. Arrestvakten hade erfarenhet sedan tidigare att en benprotes använts som tillhygge i en annan arrest. Han beslutade därför att AA inte fick ha benprotesen i cellen. Han ansåg att det fanns en risk att AA kunde använda benprotesen som ett tillhygge för att skada sig själv eller någon annan. I och med den bedömningen fick AA inte heller ta med sig kryckor in i cellen.

CC tog i beaktande att AA kunde få svårt att röra sig i cellen. Ordning och säkerhet vägde dock tyngre i detta fall. AA informerades om att arrestvakten skulle vara behjälplig med t.ex. toalettbesök. Den informationen lämnades även till arrestvakten. Det gjordes ingen dokumentation angående benprotesen och vad AA tyckte om att den togs ifrån honom förutom noteringen på avviseringsprotokollet. [---]

DD arbetade som arrestvakt den aktuella natten. Hon har uppgett att hon minns att hon gav tillbaka benprotesen till AA när han skulle gå till toaletten. [---]

Polismyndigheten redovisade följande bedömning när det gäller beslutet att inte låta AA behålla sina personliga hjälpmedel i cellen.

Enligt den lokala arbetsinstruktionen krävs uttryckligt godkännande och beslut från ansvarigt befäl för att personliga hjälpmedel, som t.ex. kryckor och proteser, ska tillåtas i cellen. Instruktionen ger närmast uttryck för att sådana hjälpmedel enbart ska tillåtas i undantagsfall. Vid tillämpningen av instruktionen, som uppenbarligen syftar till att upprätthålla ordningen och säkerheten i polisarresten, är det dock viktigt att häkteslagens krav på bemötande och utformande av verkställigheten så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas, inte åsidosätts. Även om den enskilde kan uppleva det som kränkande att inte få tillgång till personliga hjälpmedel i cellen så anser Polismyndigheten att det är befogat med en sådan åtgärd om det behövs för att förhindra att den enskilde skulle skada sig själv eller andra.

I nu aktuellt fall gjorde stationsbefälet bedömningen att AA:s personliga hjälpmedel inte skulle tillåtas i cellen på grund av risken för att AA skulle använda dessa som tillhygge för att skada sig själv eller andra. Vad som framkommit vid säkerhetsbedömningen av AA i samband med intagningen i arresten ger visst stöd för att det ställningstagandet var rimligt för att inte äventyra säkerheten i polisarresten. Utredningen i övrigt ger inte anledning att ifrågasätta bedömningen. Det har inte heller framkommit något i utredningen som antyder att åtgärden har vidtagits i något annat syfte än att förhindra att AA skulle skada sig själv eller andra. Polismyndigheten noterar vidare att, enligt uppgift från berörda befattningshavare, AA har fått använda de personliga hjälpmedlen vid toalettbesöken, vilket är förenligt med bestämmelserna i den lokala arbetsinstruktionen. Sammanfattningsvis gör Polismyndigheten bedömningen att utredningen inte visar annat än att åtgärden att inte tillåta personliga hjälpmedel i förevarande fall var befogad för att inte äventyra säkerheten i arresten. Åtgärden kan inte heller anses ha stått i strid med häkteslagens krav på bemötande och hur verkställigheten ska utformas.

Det är dock beklagligt att beslutet att inte tillåta AA benprotes och kryckor i cellen inte har dokumenterats mer utförligt än med kryss på avviseringsprotokollet. Polismyndigheten anser att omständigheterna av be-

tydelse för övervägandena vid en så ingripande åtgärd som att inte tillåta en benprotes borde ha dokumenterats på ett mer utförligt sätt. Särskilt som det förevarit kontakter med läkare innan beslutet togs. I den delen förtjänar myndigheten kritik.

#### **Anmälares yttrande**

AA kommenterade Polismyndighetens yttrande. Han anförde bl.a. att det inte stämmer att han var våldsam och hotfull vid gripandet, och han hänvisade till videoinspelningar från det tillfälle då han greps och en promemoria som Polismyndigheten skrev i samband med avrapporteringen.

I ett beslut den 27 februari 2019 anförde *JO Cecilia Renfors* följande:

### **Rättslig reglering**

#### **Behandlingen av den som förvaras i polisarrest**

Bestämmelser om hur den som är omhändertagen och förvaras i en polisarrest ska behandlas finns främst i häkteslagen. Som en allmän utgångspunkt anges där att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med ett frihetsberövande (se 1 kap. 4 § häkteslagen).

Verkställigheten får inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än de som följer av häkteslagen eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. En kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas. (Se 1 kap. 6 § häkteslagen.)

#### **Personliga tillhörigheter och kroppsvisitation**

En intagen får inneha personliga tillhörigheter som inte kan äventyra ordningen eller säkerheten (2 kap. 11 § häkteslagen).

I den arbetsinstruktion som gällde för arresten i Umeå vid tidpunkten för gripandet mot AA anges att intagna i princip inte ska ha annat än ett lager kläder med sig i cellen, samt sängkläder om de är anhållna, men att t.ex. hjälpmedel som rullstolar, glasögon eller proteser ibland kan tillåtas efter beslut av det ansvariga befälet. I arbetsinstruktionen anges också att personliga hjälpmedel, som t.ex. rullstolar, kryckor eller olika former av skenor, inte ska tillåtas i cellen om inte det ansvariga befälet gett sitt uttryckliga godkännande. Den intagne ska dock få ta sig till cellen innan de avlägsnas. Vid toalettbesök och förhör ska de återlämnas så länge personen är ute ur cellen. Personer som inte kan ta sig till snabbtelefonen utan hjälpmedel kan behöva extra bevakning.

#### **Dokumentation**

För intagna i polisarrest ska det föras en journal i form av ett arrestantblad eller omhändertagandeblad. Alla beslut som har fattats samt viktiga händelser eller väsentliga uppgifter om vidtagna eller planerade åtgärder när det gäller den intagne ska dokumenteras. Även uppgifter som i övrigt är av betydelse för vistelsen i arresten ska dokumenteras. Dokumentationen ska ske så snart som



möjligt. (Se 5 § häktesförordningen och 2 kap. 2 och 3 §§ Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om polisarrest, PMFS 2015:7, FAP 102-1.)

## Bedömning

Min granskning har enbart avsett vilka överväganden som Polismyndigheten gjorde vid beslutet att ta ifrån AA hans benprotes och hur dessa dokumenterades. Jag går alltså inte in på några andra frågor som rör behandlingen av AA under den tid han vistades i arresten.

De föremål som den som är intagen i en polisarrest får ha tillgång till får begränsas om det behövs för den intagnes säkerhet eller för att ordning och säkerhet i övrigt ska kunna upprätthållas. Även tillgången till personliga hjälpmedel kan behöva begränsas av säkerhetsskäl. Det förutsätter dock noggranna individuella överväganden i det enskilda fallet.

Polismyndigheten beslutade att ta ifrån AA hans kryckor och benprotes när han sattes in i arresten. Det finns enligt min mening normalt inte någon anledning att ifrågasätta att kryckor inte tillåts i en cell, och jag kommer som angetts ovan inte att ta upp den frågan till närmare bedömning. När det gäller beslutet att ta ifrån AA hans benprotes gör jag följande överväganden.

En protes ersätter en skadad eller förlorad kroppsdel och har ofta en avgörande betydelse för en persons funktionsförmåga. Att ta ifrån en person t.ex. en benprotes innebär inte bara att personens rörelseförmåga och rörelsefrihet försvåras och begränsas, utan utgör också ett betydande ingrepp i personens integritet. Den som är frihetsberövad befinner sig redan genom själva frihetsberövandet i en utsatt situation, och det är av grundläggande betydelse att hans eller hennes person och integritet respekteras. Ett beslut att ta ifrån en intagen en benprotes får därför inte fattas slentrianmässigt, utan måste föregås av individuella överväganden av om åtgärden är nödvändig och vilka följder det skulle kunna få om den intagne tillåts behålla sin protes. Övervägandena bör också avse hur det kan bedömas påverka den enskilde att vara utan benprotes och vilka eventuella anpassningar som måste göras i cellen. Vidare måste det övervägas om tillsynen behöver utökas för att tillgodose den intagnes säkerhet och eventuella behov av hjälp. Det måste också övervägas om utökad tillsyn skulle kunna göra det möjligt att låta den intagne ändå behålla sin benprotes.

Det anges i arbetsinstruktionen för arresten i Umeå att personliga hjälpmedel som t.ex. proteser inte ska tillåtas i cellen om inte det ansvariga befälet gett sitt uttryckliga godkännande. Som Polismyndigheten skriver i sitt yttrande till JO ger instruktionen närmast uttryck för att de hjälpmedel som avses enbart ska tillåtas i undantagsfall. Instruktionen är enligt min mening alltför kategoriskt utformad, och det framgår inte tillräckligt tydligt att det måste göras individuella överväganden. Det finns inte heller någon närmare vägledning för hur dessa överväganden ska göras. Därmed finns det en risk för att beslut om att ta ifrån en intagen hans eller hennes personliga hjälpmedel görs slentrianmässigt.

När det gäller beslutet att ta ifrån AA hans benprotes har Polismyndigheten uppgett att stationsbefälet bedömde att det fanns en risk att AA skulle använda proteserna som tillhygge för att skada sig själv eller andra och att säkerhetsbedömningen av AA i samband med intagningen i arresten ger visst stöd för att

denna bedömning var rimlig. Jag noterar dock att det har antecknats i säkerhetsbedömningen att AA inte uppvisade tecken på självskadebeteende. Jag kan vidare konstatera att utredningen inte ger stöd för anteckningen i säkerhetsbedömningen att det förekom våld eller hot i samband med ingripandet. Däremot framgår det av utredningen att AA greps för att han misstänktes för misshandel bl.a. med hjälp av ett tillhygge. Framför allt detta är en omständighet som pekar på att det fanns visst fog för bedömningen att AA i vart fall kunde tänkas använda benprotesen för att skada andra. Polismyndigheten har dock inte närmare redogjort för på vilket sätt AA bedömdes kunna använda benprotesen som ett tillhygge, med tanke på hans begränsade rörlighet.

Sammantaget konstaterar jag att det inte finns någon konkret uppgift i utredningen som tyder på att det fanns en risk att AA skulle skada sig själv med benprotesen. Även om jag utifrån uppgifterna i ärendet inte kan utesluta att det fanns en risk att AA skulle kunna skada andra med benprotesen borde den risken enligt min mening ha kunnat hanteras på ett mindre ingripande sätt än att ta ifrån AA protesen. Det hade t.ex. varit möjligt för arrestpersonalen att kontrollera om AA fortfarande bar protesen innan de gick in i cellen. Om han då hade tagit av sig protesen hade personalen kunnat hantera situationen genom att vara extra uppmärksam när man gick in till honom. Jag fäster mig i det avseendet särskilt vid att AA fick tillbaka benprotesen i samband med toalettbesök och att detta uppenbarligen har varit förenligt med ordning och säkerhet. Min slutsats blir att utredningen inte ger stöd för att det varit nödvändigt att ta ifrån AA benprotesen med hänsyn till ordning och säkerhet.

Jag välkomnar att Polismyndigheten tog kontakt med en läkare för att kontrollera om det fanns en risk att AA:s knä kunde svullna upp om han inte fick behålla protesen. Det är dock en brist att Polismyndigheten inte tycks ha reflekterat över om några särskilda åtgärder krävdes för att underlätta för AA under hans vistelse i cellen sedan han fått lämna ifrån sig protesen.

Polismyndigheten kan inte undgå kritik för att AA inte fick behålla sin benprotes när han sattes in i cellen.

Polismyndigheten ska också kritiseras för att det i princip helt saknas dokumentation av de överväganden som gjordes i samband med beslutet att ta ifrån AA benprotesen, liksom av den kontakt med sjukvården som det ansvariga stationsbefälet tog. Jag har vid flera tillfällen tidigare framhållit att det är ett grundläggande krav ur rättssäkerhets- och kontrollsynpunkt att beslut och åtgärder dokumenteras i enlighet med de bestämmelser som gäller.

Jag utgår från att Polismyndigheten ser över sin instruktion om tillåtligheten av hjälpmedel i arrestcellen så att det tydligare framgår att individuella överväganden måste göras i varje enskilt fall och att dessa överväganden måste dokumenteras.

Ärendet avslutas.

## Polismyndigheten och en kommun har i flera avseenden brustit i handläggningen av en ansökan om tillstånd för en uteservering och av återkallelse av tillståndet

(Dnr 5958-2017)

**Beslutet i korthet:** En restaurang ansökte hos Polismyndigheten om tillstånd till en större uteservering än tidigare. Tekniska nämnden i Norrköpings kommun yttrade sig över ansökan och Polismyndigheten beviljade därefter tillstånd enligt ansökan. Nämnden beslutade sedan att ändra sitt tidigare yttrande. Polismyndigheten återkallade tillståndet med hänvisning till det ändrade yttrandet.

JO uttalar i beslutet att ett villkor för ett tillstånd att använda offentlig mark ska vara riktat till tillståndshavaren och utformat så att det är möjligt att efterleva. Det är viktigt att det framgår av ett beslut om tillstånd vad som utgör ett villkor. I sitt yttrande till Polismyndigheten har tekniska nämnden gjort ett förbehåll som var avsett att vara ett sådant villkor men som snarare framstår som en upplysning om att man avsåg att agera om utformningen av uteserveringen visade sig vara olämplig. Nämnden kritiseras för att yttrandet var både otydligt och i vissa delar osakligt utformat. Vidare kritiseras nämnden för att den gett intryck av att nämnden skulle ha behörighet att ändra tillståndet för uteserveringen, trots att det är Polismyndigheten som är behörig att fatta beslut om tillstånd.

JO uttalar också att en kommun som yttrar sig över en ansökan om tillstånd noggrant måste utreda förutsättningarna för att tillstyrka ansökan. En kommun kan inte komma ifrån ansvaret för att utreda och ta ställning till förutsättningarna för att tillstyrka en ansökan genom att informera sökanden om att det råder osäkerhet kring tillståndets lämplighet. Tekniska nämnden kritiseras för bristfällig handläggning inför yttrandet till Polismyndigheten.

Polismyndigheten kritiseras för bristande handläggning av tillståndsansökan och för att det beslut om tillstånd som myndigheten fattade inte uppfyllde grundläggande krav på tydlighet. Polismyndigheten kritiseras också för att dess handläggare i mejlväxling med tekniska kontoret gav en bild av att Polismyndigheten skulle följa kommunens önskemål om återkallelse av tillståndet utan att göra någon självständig bedömning.

### Bakgrund

Titans Sportbar AB (Titan) ansökte i april 2017 hos Polismyndigheten om tillstånd till en uteservering på Olai kyrkogata i Norrköping. Den tänkta placeringen av uteserveringen var en annan än den Titan haft tillstånd till året före.

Tekniska nämnden i Norrköpings kommun yttrade sig över ansökan och uppgav att man inte hade något att invända mot att Polismyndigheten biföll ansökan om vissa förutsättningar var uppfyllda. Direkt under texten ”Tekniska kontorets villkor för bifall:” var följande text angiven med fetstil och understrykning:

Tekniska kontoret avser att ändra ytans utformning om det framkommer att placeringen utgör en fara för gående och cyklister.

Därefter följde en lista i punktform med olika villkor, bl.a. avseende städning och tillgänglighet för funktionshindrade. Det fanns också ett villkor om att sökanden skulle ha läst och godkänt yttrandet och ha skickat in en bifogad sida med viss text underskriven till tekniska kontoret.

Polismyndigheten biföll den 23 maj 2017 Titans ansökan och angav vissa föreskrifter och villkor i tillståndsbeviset och i två bilagor.

De följande veckorna förekom viss mejlväxling mellan företrädare för tekniska kontoret och Titans företrädare AA.

Den 7 juni 2017 skrev BB, trafikingenjör vid Tekniska kontoret i Norrköping, bl.a. följande i ett mejl till AA:

Det har, tyvärr, framkommit för många tveksamheter gällande utformningen på Titans uteservering.

Det blir för trångt för våra cyklister och en lite för ”snäv” sväng när de ska ”runda” kanten på serveringen.

En chansning som, tyvärr, inte höll.

Har du möjlighet att justera tillbaka uteserveringen så att den ser ut som den gjorde förra året.

Den 9 juni 2017 skrev BB återigen till AA och uppgav bl.a. följande:

Med risk för att få bli syndabocken i det hela.

Efter diskussion med trafikplanerare och närmsta chef har det framkommit att vi vill att den ”utbyggda” delen av Titans uteservering plockas bort.

Olai Kyrkogata utanför Titan är ett av de mest trafikerade cykelstråken i Norrköping och ”utbyggnaden” tar för stor del av detta stråk.

Jag är hemskt ledsen att det blev så här men hoppas verkligen att du väljer att behålla ”den gamla delen” som du har mot fasaden.

I ett mejl till AA den 13 juni 2017 skrev verksamhetschefen vid Tekniska kontoret i Norrköping, CC, bl.a. följande:

Min uppfattning är att, precis som BB skriver nedan, att du var väl medveten om att det var en chansning att utöka uteserveringen på Olai kyrkogata. Det är en plats med mycket stora flöden av gångare och cyklister där vi nu kan konstatera att det krävs mer utrymme än vad som finns nu.

Den 3 juli 2017 kontaktade BB Polismyndigheten och skickade ett mejl med bl.a. följande innehåll:

Vi skulle behöva göra en ändring i yttrandet till A170.992/2017.

Det gäller Titans utformning av servering.

I mitt yttrande står [att] det tekniska kontoret avser att ändra ytans utformning om det framkommer att placeringen utgör en fara för gående och cyklister.

Nu har det framkommit synpunkter på dess utformning vilket gör att vi behöver ändra yttrandet gällande storlek och placering.

”Titans uteservering begränsar framkomligheten för gång och cykeltrafik på Olai kyrkogata och kan inte kvarstå i nuvarande utformning.”

Bifogat är den skiss som följde med ansökan som Titan gjorde för 2016 och det är den skissen som tekniska kontoret hänvisar till och vi vill att Titan anpassar sig till.

Hur går vi tillväga med detta?

Räcker det med att ni sänder ut ett ”uppdaterat” tillstånd om jag skriver ett nytt yttrande där ny skiss ingår?

Behöver vi dra tillbaka tillståndet och ansökan förnyas?

En handläggare vid Polismyndigheten, DD, svarade BB bl.a. följande:

Avseende Titans så behöver vi återkalla det befintliga tillståndet, detta eftersom en ny utformning av uteserveringen kräver en ny ansökan.

För att kunna återkalla det befintliga tillståndet behöver jag få en kort skrivelse från er vari ni motiverar varför det är av särskild vikt för er att återkalla tillståndet. Jag kommer sedan bifoga er skrivelse med Polismyndighetens återkallelsebeslut. Jag kommer även kontakta Titans och förklara att de kommer behöva ansöka om nytt tillstånd för uteservering. När den nya ansökan kommer in så får ni yttra er på nytt över den nya skissen.

Tekniska nämnden beslutade den 11 juli 2017 att ändra sitt tidigare yttrande angående Titans uteservering och att ”avslå” placering enligt ansökan. Nämnden hänvisade till att den i sitt tidigare yttrande skrivit att tekniska kontoret avsåg att ändra ytans utformning om det framkom att placeringen utgjorde en fara för gående och cyklister och uppgav att det efter kontroll av uteserveringen hade konstaterats att den begränsade framkomligheten för gång- och cykeltrafik på Olai kyrkogata i sådan omfattning att den inte kunde kvarstå med nuvarande utformning.

Polismyndigheten beslutade den 13 juli 2017 att återkalla det tidigare tillståndet för Titans uteservering. Myndigheten hänvisade till bestämmelsen i 3 kap. 18 § första stycket 2 ordningslagen om att tillstånd kan återkallas om det är av särskild vikt för kommunen. Som skäl för beslutet angav Polismyndigheten att uteserveringen enligt tekniska nämnden utgjorde en fara för gående och cyklister och att framkomligheten för gång- och cykeltrafik och dess omfattning utgör ett kommunalt intresse som får anses väga tyngre än tillståndshavarens intresse att fortsatt få använda platsen för uteservering i dess nuvarande utformning.

## Anmälan

I en anmälan till JO förde AA fram klagomål mot tekniska kontorets handläggning. Hon uppgav i huvudsak följande. Innan hon ansökte om tillstånd visade hon bl.a. BB platsen där hon ville sätta upp serveringen och redogjorde för de ändringar hon ville göra jämfört med tidigare år. Tekniska nämnden tillstyrkte därefter hennes ansökan och Polismyndigheten beviljade tillstånd för uteserveringen. En vecka efter att uteserveringen satts upp fick hon ett mejl från BB där han bad henne att utforma uteserveringen på samma sätt som föregående år. Hon uppgav att hon i så fall ville ha ett nytt beslut. CC uttalade i media att han hoppades att de skulle kunna lösa detta på ett fredligt sätt utan att blanda in polisen. Polismyndigheten meddelade henne senare att hon var tvungen att ta bort en del av uteserveringen och att kommunen ville att uteserveringen skulle se ut som föregående år. Kommunen borde ha utrett frågan ytterligare om det var osäkert om hennes ansökan kunde tillstyrkas eller inte.

## Utredning

### Inledning

JO begärde att Tekniska nämnden i Norrköpings kommun och Polismyndigheten skulle yttra sig över anmälan.

### Polismyndighetens yttrande

Polismyndigheten (EE) yttrade sig. Av yttrandet framgick i huvudsak följande:

### Bakgrund

Polismyndigheten mottog en ansökan från Titans Sportbar AB om tillstånd att begagna offentlig plats för uteservering. Ansökan avsåg perioden 2017-06-01 till och med 2017-09-30.

Polismyndigheten beviljade ansökan den 23 maj 2017. Till tillståndsbeviset bilagerades två villkorsbilagor ”1–2”. Av tillståndsbeviset framgår att ”Efter ansökan meddelas sökanden tillstånd enligt de föreskrifter och villkor, som anges i denna handling och bifogade bilaga nr 1–2”. I tillståndsbeviset framgår genom villkor nummer 3 att ”Tillståndet gäller för en yta som framgår av bilaga 2”.

I Polismyndighetens villkorsbilaga till tillståndsbeviset finns Norrköpings kommuns [...] yttrande med kommunens villkor för tillstyrkan till ansökan. Som villkor från kommunens sida angavs bl.a. följande: Tekniska kontoret avser att ändra ytans utformning om det framkommer att placeringen utgör en fara för gående och cyklister, samt att gång- och cykelpassager inte hindras.

---

Polismyndigheten mottog den 11 juli 2017 ett protokoll från Norrköpings kommun [...] med innehållet att kommunen avslag placeringen enligt ansökan. Detta beslut kommunicerades samma dag med AA samt även bedömningen att Polismyndigheten övervägde att återkalla tillståndet med stöd av 3 kap. 18 § ordningslagen.

Polismyndigheten beslutade den 13 juli 2017, med stöd av 3 kap. 18 § första stycket 2 ordningslagen, att återkalla det beviljade tillståndet.

---

### Synpunkter från berörda befattningshavare

Tf. gruppchefen FF samt tf. rättschefen GG har yttrat sig [...].

---

Beträffande det villkor som Norrköpings kommun ställde för tillstyrkande av ansökan anfördes bl.a. följande:

Polismyndigheten har i det utfärdade tillståndsbeviset bilagt Norrköpings kommuns [...] remissvar såsom villkorsbilaga. Polismyndigheten har därvid bedömt att det villkor som tekniska kontoret uppställt för tillstyrkan av den ursprungliga ansökan utgjort villkor från Norrköpings kommun i egenskap av markägare, som kommunen haft rätt att ange villkor för genom sin vetorätt i enlighet med 3 kap. 2 § första stycket och 3 kap. 15 § ordningslagen.

I yttrandet anges bl.a. följande beträffande det mejl som myndighetens handläggare skickade till Norrköpings kommun den 11 juli 2017:

Polismyndigheten har 2017-07-11 besvarat Norrköpings kommuns fråga i det yttrande som tillställts myndigheten per e-post, genom en

upplysning om ordningslagens återkallelseinstitut jämlikt 3 kap. 18 § ordningslagen.

I yttrandet används uttryck som ”vi” vilket syftar på Polismyndigheten, men kan antyda att opartiskhet inte iakttagits. Upplysningen är olyckligt formulerad och kan mot bakgrund av dess utformning uppfattas som olämplig.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning:

### **Tillståndet och villkoret från Norrköpings kommun**

Det villkor som är centralt i det aktuella ärendet är kommunens villkor för bifall till ansökan om att tekniska kontoret avser att ändra ytans utformning om det framkommer att placeringen utgör en fara för gående och cyklister.

Genom att förena tillståndet med aktuellt villkor kan beslutet uppfattas som att tillståndet gällde med förbehållet att kommunen närsomhelst hade möjligheten att ändra ytans utformning beträffande den uteservering som tillståndet avsåg. Det skulle i så fall innebära att tillståndsbeslutets giltighet löpande skulle kunna omprövas av kommunen, vilket inte är förenligt med gällande regelverk för aktuella tillståndsärenden [...]. Ett sådant villkor ligger förstås inte inom ramen för kommunens befogenhet att ange villkor enligt 3 kap. 15 § ordningslagen.

Det aktuella villkoret kan också uppfattas som att det var underförstått att kommunens avsikt att ändra ytans utformning skulle ske enligt gällande rätt, dvs. först efter det att Polismyndigheten på kommunens inrådan, och efter självständigt övervägande, beslutat att återkalla tillståndet. Innebörden av ”villkoret” blir i så fall en ren upplysning till sökanden om kommunens avsikt att hos Polismyndigheten påkalla återkallelse av tillståndet för det fall att det framkom att placeringen av uteserveringen utgjorde en fara för gående och cyklister. Detta är också vad som slutligen synes ha skett i detta fall.

Det hade förstås varit önskvärt att den osäkerhet som rådde beträffande villkorets närmare innebörd hade undanröjts innan beslut fattades i tillståndsärendet. Polismyndigheten borde således ha begärt in ett kompletterande yttrande från kommunen i frågan, särskilt med hänvisning till att villkoret kunde uppfattas som ett villkor utanför kommunens befogenheter enligt bestämmelserna i ordningslagen.

### **Återkallelsen**

[...] Reglerna för ärenden rörande ansökan om tillstånd att använda offentlig plats [innebär] att det är Polismyndigheten som självständigt prövar frågor om återkallelse av tillstånd, även om det förstås är naturligt att kommunens åsikt kan få stor betydelse vid prövningen.

Oavsett hur det ovan redovisade villkoret skulle tolkas borde det alltså inte tillmätas någon betydelse vid Polismyndighetens prövning i återkallelsefrågan. Det förefaller inte heller ha skett. Av återkallelsebeslutet i ärendet framgår att Polismyndigheten har gjort en självständig bedömning i återkallelsefrågan och återkallat tillståndet med stöd av 3 kap. 18 § första stycket 2 ordningslagen. Polismyndigheten har vid bedömningen funnit att framkomligheten för gående och cyklister varit ett sådant kommunalt intresse som vägde tyngre än tillståndshavarens intresse av att fortsätta att nyttja platsen för sin uteservering i den aktuella omfattningen.

### **Polismyndighetens besked till Norrköpings kommun per e-post den 11 juli 2017**

I den mejlväxling med kommunen som föregick beslutet förekommer dessvärre ett antal olyckliga och olämpliga formuleringar som kan ge

intryck av att Polismyndigheten och kommunen tillsammans råder över frågan om återkallelse av tillståndet samt att det redan vid denna tidpunkt stått klart att tillståndet skulle återkallas. Polismyndigheten beklagar de aktuella formuleringarna.

### Tekniska nämndens yttrande

Tekniska nämnden yttrade sig efter att ha gett berörda befattningshavare tillfälle att lämna upplysningar. Av yttrandet framgick i huvudsak följande:

Polismyndigheten gav den 11 april 2017 tekniska nämnden möjlighet till yttrande över AA:s ansökan om markupplåtelse för uppförande av en uteservering på Olai kyrkogata i Norrköping. Olai kyrkogata har en mycket komplex trafiksituation. Kommunen har två prioriterade cykelstråk i nord-sydlig riktning genom de centrala delarna av staden, där Olai kyrkogata utgör det ena. Cyklister passerar ett antal högtrafikerade korsningspunkter och vägen växlar mellan gång- och cykelbana, blandtrafik och torgyta. Gatan har höga flöden av alla trafikslag under dagtid, särskilt morgnar och eftermiddagar.

AA:s ansökan innebar en ökning av ytan för uteserveringen, jämfört med föregående år, genom att den nu även skulle vara utformad som ett L, med en del som skjuter ut i vägbanan. Föregående år har uteserveringen följt restaurangens vägg. Redan innan ansökan skickades in hade dialog förts med AA angående hennes önskemål om att utöka ytan. AA upplystes redan från första kontakt om att den önskade uteserveringen utgjorde ett avsevärt intrång i cykelbanan. Tekniska kontoret var ändå positivt till att försöka tillmötesgå hennes önskemål med villkoret att utformningen kan komma att behöva justeras.

Den 12 april 2017 yttrade sig tekniska nämnden till Polismyndigheten. I yttrandet [...] ställdes flera villkor upp för bifall. Överst stod tydligt markerat att ”Tekniska kontoret avser att ändra ytan om det framkommer att placeringen utgör en fara för gående och cyklister”. Längre ner i texten stod även att gång- och cykelpassager inte får hindras. I samband med yttrandet till Polismyndigheten betonade tekniska kontoret ytterligare en gång (i e-post) att man har meddelat AA möjligheten att hon kan få ändra utformningen om det framkommer att det blir en trång och farlig situation för gående och cyklister.

Den 23 maj 2017 utfärdade polismyndigheten ett tillståndsbevis för markupplåtelse. Tillståndet gällde perioden 1 juni–30 september.

Omedelbart efter att uteserveringen uppförts emottog tekniska kontoret ett stort antal synpunkter där passagen för fotgängare och cyklister ansågs trång och osäker. Tekniska kontorets tjänstemän inspekterade platsen och bedömde att uteserveringen begränsade framkomligheten och trafiksäkerheten i sådan mån att den inte kunde kvarstå i dess dåvarande utformning. AA informerades därför om att den del av uteserveringen som tillkommit år 2017 [skulle komma] att behöva tas bort. Efter dialog med AA erbjöd tekniska kontoret henne den 30 juni 2017 (via e-post) att halvera den nytillkomna delen och att trafiksäkerheten kan höjas genom att en trafikskylt flyttas. AA var inte intresserad av detta.

Den 11 juli 2017 beslutade tekniska nämnden att dra tillbaka sitt tillstyrkande gällande AA:s markupplåtelse. AA ansökte sedan om och gavs tillstånd för uteservering på yta motsvarande 2016 års uteservering.

Tekniska nämnden redovisade följande bedömning:

Ett gynnande förvaltningsbeslut kan i regel inte återkallas. Det finns dock undantag från denna huvudprincip bland annat vid trafikfara. Ett beslut kan återkallas med stöd av förbehåll i själva beslutet eller i den författning som ligger till grund för beslutet (prop. 1985/86:80).



Av 3 kap. 2 § ordningslagen följer att Polismyndigheten ska inhämta yttrande från kommunen innan tillstånd ges för att ta i anspråk en offentlig plats. Om kommunen avstyrker ansökan, får tillstånd inte meddelas. Om kommunen uppställer villkor enligt 15 § för tillstyrkan, får tillstånd meddelas endast om det förenas med dessa villkor.

Enligt 3 kap. 15 § ordningslagen får kommunen vid yttranden enligt 2 § ange villkor som behövs för att tillgodose de intressen som kommunen har att bevaka i fråga om skötseln av den offentliga platsen, markanvändning, stadsbild, miljö och trafik.

I tekniska nämndens yttrande anges att markupplåtelse ska ske enligt angivna villkor. I villkoren för bifall anges att gång- och cykelpassager inte får hindras samt att ytan kan komma att ändras om det framkommer att placeringen utgör en fara för gående och cyklister samt att gång- och cykelpassager inte får hindras.

Tekniska nämnden framhåller utifrån ovanstående att nämnden haft rätt att ställa villkor och att syftet med nämnda villkor var att säkerställa trafik-säkra passager för fotgängare och cyklister. Tekniska kontoret har dessutom även redan innan första ansökan inkom fört dialog med AA och varit tydlig med osäkerheten gällande ytan för markupplåtelsen.

I ett beslut den 4 december 2018 anförde *JO Cecilia Renfors* följande:

## Rättslig reglering

### Objektivitetsprincipen

Den som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska iaktta saktighet och opartiskhet (se 1 kap. 9 § regeringsformen). Det innebär bl.a. att uppgifter som en myndighet lämnar ska vara korrekta till såväl innehåll som form och baseras på ett hållfast underlag (se JO 2010/11 s. 616, dnr 4935-2009).

### Tillstånd att använda offentlig plats

Den som vill använda en offentlig plats inom detaljplanelagt område på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget behöver ett tillstånd av Polismyndigheten (se 3 kap. 1 § ordningslagen). Polismyndigheten ska som huvudregel inhämta yttrande från kommunen innan ett tillstånd ges. Ett tillstånd får inte meddelas om kommunen avstyrker ansökan. Om kommunen ställer upp villkor för sitt tillstyrkande får tillstånd meddelas bara om det förenas med dessa villkor. (Se 3 kap. 2 § ordningslagen.) Kommunen får ange villkor som behövs för att tillgodose de intressen som kommunen har att bevaka i fråga om skötseln av den offentliga platsen, markanvändning, stadsbild, miljö och trafik (se 3 kap. 15 § ordningslagen).

Ett beslut av Polismyndigheten om tillstånd att använda en offentlig plats får förenas med de villkor som behövs med hänsyn till trafiken samt till allmän ordning och säkerhet (se 3 kap. 14 § andra stycket ordningslagen). Ett sådant beslut gäller för viss tid eller tills vidare. Beslutet ska innehålla de villkor som Polismyndigheten har meddelat och de villkor som kommunen har ställt upp. (Se 3 kap. 16 § första stycket ordningslagen.)

Om kommunens yttrande är förenat med ett villkor som kommunen saknar befogenhet att ställa upp, kan Polismyndigheten i tillståndsärendet inte bortse från villkoret. Yttrandet måste i sådant fall uppfattas som ett avstyrkande, och

Polismyndigheten ska då avslå ansökan. Polismyndigheten bör dock i ett sådant fall begära ett kompletterande yttrande från kommunen så att den får tillfälle att ta ställning till om medgivande kan ges utan det otillåtna villkoret. (Se prop. 1992/93:210 s. 110 och 276.)

#### **Återkallelse av tillstånd att använda offentlig plats**

Polismyndigheten får återkalla ett tillstånd att använda en offentlig plats om ett villkor som gäller för tillståndet har åsidosatts i inte ringa mån och tillståndshavaren inte vidtar rättelse genast efter tillsägelse, eller inte kan anträffas efter rimlig efterforskning (se 3 kap. 18 § första stycket 1 ordningslagen). Ett tillstånd får också återkallas om det är av särskild vikt för kommunen att det återkallas (se 3 kap. 18 § första stycket 2 ordningslagen).

Den enskildes rättstrygghet förutsätter att ett tillstånd inte återkallas annat än om det finns tungt vägande skäl för det. Tillståndshavaren kan ha ett betydande ekonomiskt intresse av att få fortsätta att disponera området. Så är t.ex. fallet när större anläggningar som kiosker och gatukök har uppförts på offentlig plats. En återkallelse av ett tillstånd bör mot den bakgrunden ske endast när det är av särskild vikt för kommunen att ianspråktagandet av marken upphör. (Se prop. 1992/93:210 s. 180–181.)

Polismyndighetens bedömning av om det finns skäl för att återkalla ett tillstånd bör vara självständig. Polismyndigheten ska göra en avvägning mellan kommunens intresse av att ianspråktagandet av marken upphör och tillståndshavarens intresse av att få fortsätta med sin verksamhet. Vid den avvägningen får bl.a. vägas in för vilket ändamål tillståndet har getts och anledningen till kommunens begäran om återkallelse. (Se prop. 1992/93:210 s. 181 och 294.)

### **Bedömning**

#### **Tekniska nämndens yttrande till Polismyndigheten m.m.**

I sitt yttrande till Polismyndigheten med anledning av Titans ansökan om att få använda kommunens mark till en uteservering skrev tekniska nämnden att tekniska kontoret avsåg att ändra ytans utformning om det kom fram att placeringen utgjorde en fara för gående och cyklister. Av nämndens yttrande till JO framgår att avsikten med formuleringen var att den skulle utgöra ett villkor för tillståndet.

Polismyndigheten har fört fram att formuleringen kan tolkas på olika sätt: antingen som att tillståndet skulle gälla med ett förbehåll om att kommunen själv hade möjlighet att ändra ytans utformning, eller som en ren upplysning om kommunens avsikt att hos Polismyndigheten begära återkallelse av tillståndet om det skulle visa sig att placeringen av uteserveringen utgjorde en fara för gående och cyklister.

Ett villkor enligt 3 kap. 15 § ordningslagen ska vara riktat till tillståndshavaren och utformat så att det är möjligt att efterleva. Ett åsidosättande av ett villkor för tillstånd kan leda till återkallelse av tillståndet och även till bötesstraff (se 3 kap. 18 och 22 §§ ordningslagen). Det är därför viktigt att det av ett beslut om tillstånd framgår vad som utgör ett sådant villkor.

Till skillnad från exempelvis villkoret i punktlistan om att uteserveringen inte får uppföras så att gång- och cykelbanor hindras var förbehållet om en eventuell ändring av ytans utformning inte riktat till tillståndshavaren. Det framstår snarare som en upplysning om att tekniska kontoret avsåg att agera om placeringen av uteserveringen visade sig utgöra en fara för gående och cyklister. Enligt min mening kan förbehållet inte anses utgöra något sådant villkor som avses i 3 kap. 15 § ordningslagen.

Innehållet i nämndens yttrande i den här delen är alltså otydligt. Formuleringen ger dessutom intryck av att tekniska nämnden hade möjlighet att själv ändra innehållet i tillståndet, vilket inte är fallet. En kommun kan som redovisats ovan hos Polismyndigheten föra fram skäl för att ett tillstånd bör återkallas, och kommunens uppfattning tillmäts normalt stor vikt. Det är dock Polismyndigheten som beslutar och självständigt prövar om en återkallelse ska ske.

Det finns brister också i andra delar av nämndens yttrande till Polismyndigheten. Nämnden har bland villkoren i punktlistan angett att tillståndshavaren ska godta och skriva under en text som är fogad till yttrandet. Texten har följande lydelse:

Vi/jag är medveten om att Norrköpings kommun, tekniska kontoret, kommer att genomföra kontroll av markupplåtelsen någon gång under sommarsäsongen 2017. Kontroller kommer inte att meddelas utan sker slumpvis gällande både dag och tid.

Vi/jag är även medveten om att vid tillsägelse av tjänsteman från kommunen, utan förebräelser, ändra om/justera ytans placering.

Även här har nämnden formulerat sig på ett sätt som ger intryck av att nämnden själv skulle vara behörig att besluta om en ändring av uteserveringens placering. Innehållet i texten ger dessutom intryck av att tillståndsbeslutet redan är fattat och vidare att AA skulle sakna rätt att föra fram invändningar mot en tjänstemans bedömning av hur uteserveringen bör vara placerad.

Det kan därutöver ifrågasättas varför tekniska nämnden över huvud taget ställde upp som ett villkor att AA skulle skicka in en underskriven text om att hon läst och godkänt tekniska nämndens yttrande till Polismyndigheten. Som påpekats ovan är det Polismyndigheten som handlägger en ansökan om tillstånd, och det är den myndigheten som ska se till att sökanden får del av handlingarna i ärendet.

Tekniska kontoret har dessutom i sina kontakter med AA efter Polismyndighetens beslut, innan tillståndet återkallades, agerat som om tekniska nämnden hade rätt att besluta om tillståndet. I sitt yttrande till JO skriver nämnden bl.a. att den informerat AA om att den del av uteserveringen som tillkom år 2017 skulle behöva tas bort och att man erbjudit AA att halvera den nytillkomna delen. Detta bekräftas av mejlkorrespondensen mellan BB och AA. Redan den omständigheten att tekniska kontoret tog direktkontakt med AA i stället för att väcka frågan om återkallelse hos Polismyndigheten tyder på att det inte stått klart för nämnden vilken behörighet den har. Även i mejlkorrespondens mellan Polismyndigheten och tekniska kontoret finns formuleringar som ger det intrycket.

Tekniska nämnden ska kritiseras för att den i förhållande till AA gett en felaktig bild av vilken myndighet som var behörig att fatta beslut i frågan om

tillstånd. Detta är oförenligt med grundlagens krav på saklighet. Nämnden ska också kritiseras för att yttrandet till Polismyndigheten var både bristfälligt och i vissa delar osakligt utformat.

### **Tekniska nämndens beredning av yttrandet till Polismyndigheten**

I sin mejlkorrespondens med AA har företrädare för tekniska kontoret uttryckt att den utformning av uteserveringen som tekniska nämnden tillstyrkte var en chansning och att AA borde ha varit medveten om det. I yttrandet till JO skriver nämnden att tekniska kontoret i dialogen med AA varit tydlig med att det rådde osäkerhet kring ytan för markupplåtelsen.

Tekniska kontorets hantering av ärendet ger intryck av att man inte bemödade sig om att göra en fullödig utredning av förutsättningarna för att tillstyrka ansökan utan i stället försökte förena tillståndet med ett förbehåll som skulle leda till en ändring av tillståndet om utformningen av uteserveringen skulle visa sig vara olämplig.

Det är sedan länge en allmän förvaltningsrättslig princip att gynnande beslut ska ha en viss stabilitet. Den enskilde har ett berättigat intresse av förutsebarhet och bör normalt kunna förvänta sig att en myndighet inte tar tillbaka vad den beslutat om. Detta kommer numera till uttryck i en särskild bestämmelse (37 §) i 2017 års förvaltningslag.

Även bestämmelserna om återkallelse av tillstånd i 3 kap. 18 § ordningslagen har utformats så att den enskildes berättigade intressen av förutsebarhet värnas. Som redovisats ovan sägs det i förarbetena bl.a. att den enskildes rättstrygghet fordrar att ett tillstånd inte återkallas annat än om det finns tungt vägande skäl för det (se prop. 1992/93:210 s. 180–181 och 294).

Mot denna bakgrund måste utgångspunkten vara att en kommun som yttrar sig över en ansökan om tillstånd att använda offentlig mark noggrant utreder förutsättningarna för att tillstyrka ansökan. En situation där en återkallelse blir nödvändig bör så långt som möjligt undvikas. Om villkor ställs upp måste de, som nämnts, vara tydliga och möjliga för en tillståndshavare att efterleva. Kommunen kan inte komma ifrån ansvaret för att utreda och ta ställning till förutsättningarna för att tillstyrka en ansökan genom att informera den enskilde om att det råder osäkerhet kring tillståndets lämplighet.

Tekniska nämnden ska kritiseras för sin bristfälliga handläggning inför yttrandet till Polismyndigheten.

### **Polismyndighetens handläggning av tillståndsärendet**

Som jag framhållit ovan är det viktigt att det av ett beslut om tillstånd att använda offentlig mark tydligt framgår vilka villkor som gäller för tillståndet. Innebörden av förbehållet i tekniska nämndens yttrande om att den avsåg att ändra ytans utformning om det kom fram att placeringen utgjorde en fara för gående och cyklister var som redovisats ovan oklar och kunde som Polismyndigheten angett tolkas på flera sätt. Polismyndigheten borde mot den bakgrunden ha begärt ett klargörande från nämnden och eventuellt ett kompletterande yttrande där nämnden fick ange om man tillstyrkte ansökan utan det förbehåll

om ändring man gjort i yttrandet, eller om man i så fall inte kunde godta att tillstånd gavs.

Polismyndigheten ska kritiseras för att ha brustit i handläggningen av ansökan i detta avseende.

### **Utformningen av tillståndsbeslutet**

Polismyndighetens beslut om tillstånd ska, som nämnts, innehålla de villkor som Polismyndigheten har meddelat och de villkor som kommunen har ställt upp (se 3 kap. 16 § första stycket ordningslagen).

Tekniska nämndens villkor framgår inte direkt av tillståndsbeviset. Polismyndighetens egna villkor är däremot angivna i fyra särskilda punkter. En av punkterna anger för vilken yta tillståndet gäller genom en hänvisning till bilaga 2. I en inledande text sägs dessutom att tillstånd meddelas ”enligt de föreskrifter och villkor, som anges i denna handling och bifogade bilaga nr 1–2”. Vad som utgör bilaga 1 framgår inte klart av beviset. Av utredningen går det att förstå att bilaga 2 är en skiss av uteserveringens utformning. Polismyndigheten har i sitt yttrande till JO angett att tekniska nämndens yttrande med de villkor som fanns där var en bilaga till tillståndsbeviset.

Ett beslut ska stå på egen grund och innehålla de uppgifter som krävs. Som angetts ovan kan ett åsidosättande av villkor för tillstånd leda till återkallelse av tillståndet och även till bötesstraff, och det är därför viktigt att det av ett beslut framgår vad som utgör ett sådant villkor. Att låta villkoren för ett tillstånd framgå av ett separat dokument som bifogas beslutet medför en risk för att de förbises, om beslutet inte är mycket tydligt utformat. Risken blir än större om vissa andra villkor framgår direkt av själva beslutsdokumentet. Om vissa villkor ska framgå av en bilaga måste det finnas en tydlig hänvisning i beslutet om att ytterligare villkor finns där, och det bör tydligt anges vilken denna bilaga är.

Polismyndighetens tillståndsbeslut uppfyller inte grundläggande krav på tydlighet, och myndigheten kan inte undgå kritik för den bristfälliga utformningen.

### **Polismyndighetens handläggning av ärendet om återkallelse**

Polismyndighetens handläggare förmedlade i sin mejlväxling med tekniska kontoret en bild av att myndigheten skulle komma att följa kommunens önskemål om återkallelse av tillståndet utan vidare överväganden. Den ger därmed intryck av att Polismyndigheten inte avsåg att göra den självständiga bedömning i frågan som man är skyldig att göra. Genom agerandet har misstankar om bristande saklighet och opartiskhet kunnat uppstå, vilket riskerar att undergräva förtroendet för myndigheten.

Polismyndigheten kan inte undgå kritik för hur den uttryckt sig i kontakterna med tekniska kontoret.

Ärendet avslutas.

## Enskilda har normalt rätt att filma ett polisingripande

(Dnr 6506-2017)

**Beslutet i korthet:** En polis omhändertog en man för identifiering, kroppsvisiterade honom och tog hans telefon. Polisen grundade sitt ingripande på att mannen kunde vara efterlyst, bl.a. på grund av att han inte ville identifiera sig. Mannen filmade stora delar av ingripandet men blev upprepade gånger tillsagd att sluta filma.

JO konstaterar att omständigheterna vid ingripandet inte var sådana att det fanns anledning att anta att mannen var efterlyst och att det därför saknades rättsliga förutsättningar för ingripandet.

Ur rättssäkerhetssynpunkt och för allmänhetens insyn i polisens arbete är det viktigt att enskilda har möjlighet att filma polisen, under förutsättning att det inte på något konkret sätt hindrar polisens arbete eller t.ex. innebär en säkerhetsrisk.

När det gäller risken för att personer som filmar polisingripanden hantarer filmerna i strid med vad som gäller om behandling av personuppgifter uttalar JO att utrymmet för en polis att i sin tjänsteutövning ge uttryck för rent personliga uppfattningar eller önskemål om att en person ska upphöra med ett visst beteende är mycket litet. Det är viktigt att en polis inte uttrycker sig eller agerar på ett sådant sätt att en enskild uppfattar det som ett tvång att sluta filma eller i övrigt får uppfattningen att han eller hon är skyldig att följa en uppmaning att sluta filma. JO framhåller också att försiktighet måste iaktas i en sådan situation så att polisens åtgärder inte kommer i strid med den grundlagsskyddade anskaffarfriheten. JO konstaterar att polisens upprepade tillsägelser att sluta filma inte var acceptabla.

Polismyndigheten kritiseras för det felaktiga ingripandet och agerandet i övrigt.

### Bakgrund

Den 25 september 2017 kontrollerade polisen AA när han satt i en parkerad bil vid en bensinstation. Polisen uppmanade AA att uppge vem han var, vilket han inte ville göra. Polisen beslutade att omhänderta AA för identifiering och genomförde en kroppsvisitation av AA. Vid kroppsvisitationen påträffades AA:s körkort och AA fick därefter lämna platsen.

AA filmade stora delar av händelseförloppet med sin mobiltelefon. Polisen uppmanade AA flera gånger att sluta filma. I samband med omhändertagandet tog polisen mobiltelefonen ifrån AA.

### Anmälan

I en anmälan till JO förde AA fram klagomål bl.a. mot att polisen bad honom att identifiera sig, omhändertog honom och genomförde en kroppsvisitation, då det inte fanns laga grund för åtgärderna. Han invände också mot att polisen vid upprepade tillfällen sa åt honom att sluta filma, tog telefonen ifrån honom och försökte radera inspelningen.

Till anmälan bifogade AA den film som han spelade in från händelseförloppet. Av filmen framgår i huvudsak följande. En polis – BB – kommer fram till AA och ber att få se hans körkort då AA ser ung ut. En diskussion uppstår mellan BB, som vill att AA identifierar sig genom körkort eller personnummer, och AA som hävdar att han inte har någon skyldighet att identifiera sig. BB ber också AA att sluta filma och förklarar att han inte vill bli filmad. AA säger att han får filma och att det är offentligt. Diskussionen om filmningen fortsätter en kortare stund och BB upprepar att AA ska sluta filma om han ber om det. AA uppger att han filmar för att han vill att allt ska gå rätt till. Efter en stund ber BB AA att kliva ut ur bilen, vilket AA gör. Därefter ber BB återigen om att få se AA:s körkort. AA säger då att han inte är skyldig att visa körkortet. BB svarar bl.a. att ”då kan jag misstänka att du är efterlyst till exempel”. Efter ytterligare ordväxling, bl.a. om att BB vill kontrollera körkortet eller personnumret då AA ser ung ut, uppger han att han nu misstänker att AA är efterlyst. AA säger att polisen ”inte kan misstänka att någon är efterlyst för att den vägrar uppge sitt personnummer, du fattar ju att det inte håller!”. BB svarar: ”Det är klart det gör det!” Lite senare i samtalet säger BB att han inte misstänker AA för brott, men att han vill se dennes körkort i förebyggande syfte för att han tycker att AA ser ung ut. Strax innan filmen avslutas ber BB att AA ska följa med och sätta sig i polisbilen.

## Utredning

Polismyndigheten (chefen för rättsavdelningen CC) yttrade sig över anmälan. Inför yttrandet hade bl.a. den befattningshavare som berörs av anmälan fått tillfälle att lämna upplysningar.

Polismyndigheten redovisade följande synpunkter från BB:

I lokalpolisområdet finns problem med att kriminella nätverk och grupperingar använder hyrbilar i sin kriminella verksamhet. Därför hade han fått direktiv från underrättelseorganisationen att ha extra uppmärksamhet på hyrbilar som förekommer i intressanta områden. När det gäller den aktuella händelsen så har en tid förflutit sedan den inträffade varför han inte minns alla detaljer exakt. Klockan var strax innan klockan 23.00. Han och en kollega körde radiobil och åkte in på en OKQ8-mack vid Brommaplan. På macken uppmärksammade de en bil med två individer i som betedde sig på ett sådant sätt att de drog till sig polisernas uppmärksamhet. De följde polisbilen med blicken och verkade ”hålla på” med något med händerna nedanför bilens instrumentbräda. Poliserna började med att göra en kontroll av bilen och fick fram uppgifter om att det var en hyrbil. Med tanke på problembilden i området med kriminella och hyrbilar blev bilen och personerna i den än mer intressant. Platsen är ett känt tillhåll för kriminella och det har tidigare skett skjutningar på just denna bensinmack. När han tittade närmare på personen vid förarplatsen tyckte han att personen såg ut som någon som han sett i information över efterlysta personer. Han ville därför kontrollera denna person närmare. Hans arbetssätt är inte så att han går fram till personer som han misstänker är efterlysta och direkt upplyser dem om att han tror att de är efterlysta och därför behöver kontrollera dem. I detta fall satt personen i förarsätet med bilbältet på och tändningen var på. Hade han sagt att han tror att personen var efterlyst bedömde han att personen mycket lätt hade kunnat starta bilen och köra iväg. Då föraren, den som BB misstänkte var efterlyst, såg ung ut så började BB därför i stället att inleda

en konversation om att han behövde se personens körkort. BB ser att personen som han vill kontrollera håller i en mobiltelefon. BB ber personen att sluta filma och lägga ifrån sig mobiltelefonen då BB som vanligt inte vill att personer som han kontrollerar har saker i händerna, detta gäller även drycker, cigaretter, knivar och verktyg. Då personen vägrar gjorde han bedömningen att det inte var värt besväret att diskutera vidare utan tillät honom fortsätta hålla i sin telefon. När personen vägrade identifiera sig bad BB honom kliva ur bilen och bad personen om att uppvisa identitetshandling eller uppge sitt personnummer då han misstänkte att personen var efterlyst. Personen vägrade efter flertal förfrågningar att uppge sitt personnummer och uppträdde undvikande. BB beslutade då på grund av rådande omständigheter att omhänderta honom för identifiering med stöd av 14 § polislagen. Personen höll mobiltelefonen i handen och i samband med att personen skulle följa med till polisbilen så tog BB mobiltelefonen från personen av arbetsmiljöskäl då mobiltelefonen kunde användas till att skada polismännen på platsen och för personens egen säkerhet eller att mobiltelefonen kunde gå sönder i ingripandet. BB genomför en kroppsvisitation med stöd av 19 § polislagen. Han påträffar då personens id-handling varpå han kunde konstatera att denne inte var efterlyst. Personen fick då lämna platsen.

När det gäller dokumentationen från ingripandet angav Polismyndigheten följande:

Av ett protokoll från ingripandet, daterat den 26 september 2017, framgår att polisassistent BB genomfört en visitation av AA den 25 september 2017. Som grund för ingripandet anges att AA kan antas vara efterlyst. Vidare har följande antecknats. Patrullen ska kontrollera en hyrbil som står still på OK/Q8 vid Brommaplan. AA sitter på förarsätet med bälte på. BB vill kontrollera bilen på grund av problembilden med att kriminella använder hyrbilar i sin kriminella verksamhet. Då AA vägrar att identifiera sig varken med körkort, id-handling eller muntligen och betar sig på ett sådant sätt att polisen tror att AA är efterlyst. [ - - - ]

Polismyndigheten redovisade följande bedömning av händelsen:

### **Inledning**

En polisman som beslutar om att omhänderta en person för identifiering (s.k. beslut om polisiering enligt 14 § polislagen) måste kunna redovisa ett konkret skäl för sin misstanke. Fråga uppkommer om utredningen i detta fall visar att det fanns särskild anledning för den ingripande polismannen, polisassistent BB, att anta att AA var efterlyst. I denna del gör Polismyndigheten följande bedömning.

### **BB:s uppgifter i anledning av yttrandet till JO**

BB har först i samband med JO:s remiss uppgett att han tyckte att personen vid förarplatsen, när han tittade närmare, såg ut som någon som han sett i information över efterlysta personer. BB har vidare anfört att han inte omedelbart ville upplysa en misstänkt efterlyst person om sin misstanke, eftersom han bedömde att denne mycket lätt hade kunnat starta bilen och köra iväg.

JO har uttalat att det under alla förhållanden är oacceptabelt att omständigheter som läggs till grund för en tvångsåtgärd preciseras först sedan JO inlett en utredning (se JO:s beslut den 27 december 2017, dnr 7330-2016). Enligt Polismyndigheten kan JO:s uttalande inte förstås som att tillkommande uppgifter som en beslutsfattare anger i samband med JO:s remiss



ska lämnas utan avseende. Så kan dock vara fallet om de tillkommande uppgifterna inte är förenliga med den övriga utredningen.

I protokollet över ingripandet finns inte antecknat att BB skulle ha uppfattat att AA:s signalement stämde överens med en efterlyst person. En sådan uppgift hade varit av central betydelse för bedömningen av om det fanns särskild anledning att anta att AA var efterlyst.

I protokollet anges att det var AA:s vägran att identifiera sig och dennes beteende som gjorde att BB trodde att han var efterlyst. Dessa uppgifter stöds av den konversation som återges i ovan nämnda film. Vid två tillfällen efter det att AA hörsammat uppmaningen att kliva ur bilen besvarar BB AA:s vägran att uppvisa körkort eller ange personnummer med att han "då kan misstänka" eller "då misstänker" att AA är efterlyst. BB anger också att han tycker att AA ser ung ut och därför vill fråga honom om han har körkort. Varken av protokollet eller av filmen framkommer att det är AA:s signalement som är orsaken till misstanken. Av filmen framgår även att BB efterfrågar id-uppgifter när AA sitter i förarsätet i bilen och enkelt kan köra iväg.

Polismyndigheten utgår därför i den fortsatta bedömningen från att beslutet att omhänderta AA för identifiering har fattats med stöd av övriga omständigheter vid tillfället ifråga. Det synes i första hand ha varit AA:s vägran att identifiera sig och dennes beteende som föranlett misstanken om att AA var efterlyst.

### **Förelåg särskild anledning att anta att AA var efterlyst?**

Att vägra lämna uppgift om sin identitet till en polisman som begär det kan visserligen uppfattas som misstänksamt. Det står dock envar fritt att vägra tillkännage sin identitet om det inte finns ett direkt lagstöd som ålägger en sådan skyldighet. Enligt Polismyndigheten kan inte enbart en vägran att uppge sin identitet anses utgöra grund för slutsatsen att det finns särskild anledning att anta att någon är efterlyst eller efterspanad. Att AA följde polisbilen med blicken eller höll på "med något med händerna nedanför bilens instrumentbräda" kan inte heller anses utgöra sådana konkreta skäl som utgör grund för misstanke att han var efterlyst.

BB har anfört att det i lokalpolisområdet fanns problem med kriminella nätverk som använde hyrbilar i sin kriminella verksamhet. Han har vidare fört fram att det fanns en problembild i området och att platsen var ett känt tillhåll för kriminella samt att det tidigare hade skett skjutningar på den aktuella platsen. Det saknas skäl att ifrågasätta uppgifterna i denna del. Det finns dock inte något i utredningen som knyter dessa uppgifter till just AA.

Även om AA:s beteende med fog kan uppfattas som märkligt kan de omständigheter som framkommit i utredningen enligt Polismyndighetens mening emellertid inte anses vara sådana konkreta omständigheter som gav särskild anledning att anta att AA var efterlyst. Det fanns därmed inte heller grund för att besluta om och genomföra ett omhändertagande av AA enligt [14 §] polislagen.

Inget i utredningen motsäger uppgiften att AA inte framförde aktuellt fordon vid kontrolltillfället. I övrigt har det inte framkommit något i utredningen som visar att förhållandena var sådana att det med tillämpning av någon särskild bestämmelse om id-kontroll har funnits förutsättningar att begära att AA skulle identifiera sig.

Det fanns således inte förutsättningar att omhänderta AA för identifiering. Därmed förelåg inte heller förutsättningar att genomföra skyddsvisitation eller visitation i identifieringssyfte.

### Övriga frågor

Eftersom polisen inte haft lagstöd för att visitera AA har det inte heller funnits någon laglig grund för att ta telefonen från AA och stänga av inspelningen.

När det gäller AA:s påstående att polismannen skulle ha försökt att radera filmen finns det inte något i utredningen som ger stöd för några slutsatser om vad som förekommit.

AA har i anmälan till JO uppgett att han anser att polisen inte hade rätt att be honom sluta filma. BB har bl.a. uppgett att han av arbetsmiljöskalet önskar att personer han kontrollerar och pratar med inte har föremål i händerna.

Det finns inte något generellt förbud mot att filma en polis i tjänsten i en offentlig miljö. Polisens rätt att säga till någon att sluta filma är enligt Polismyndighetens mening begränsad till situationer som faller inom ramen för polisverksamhetens ändamål och polisens uppgifter (1 och 2 §§ polislagen). Det kan exempelvis vara befogat att en polis säger till någon att sluta filma en polis i tjänsten om åtgärden stör ordningen eller innebär ett brott (t.ex. ofredande) eller om åtgärden hindrar polisen från att utföra en tjänsteuppgift. Även hänsyn till sekretess och fotoförbud på platsen kan motivera en sådan tillsägelse.

I detta fall förelåg inte några sådana omständigheter som motiverade en tillsägelse att sluta filma. Åtgärden att filma polismannen innebär inte heller någon anmärkningsvärd integritetskränkning. Det ska beaktas att filmningen skedde i en offentlig miljö och att AA tydligt tillkännagav sitt syfte med filmningen, som får anses ha varit legitimt. Det har inte framkommit att filmningen innefattade någon sådan behandling av personuppgifter som är straffbelagd enligt 49 § personuppgiftslagen.

Mot angiven bakgrund anser Polismyndigheten att situationen i detta fall inte var sådan att det utifrån polisiära hänsyn var motiverat att säga till AA att sluta filma. En polisman har dock samma rätt som alla andra att uttrycka sin inställning till en personuppgiftsbehandling som berör honom eller henne. BB:s uttalande om att han inte ville att AA filmade honom just då får därför anses godtagbart.

### Avslutande synpunkter

Med hänsyn till Polismyndighetens uppdrag att förebygga brottslig verksamhet är det från allmänna synpunkter angeläget att de poliser som verkar på platser där det är känt att kriminella uppehåller sig eller där det exempelvis har förekommit skjutningar, också har de befogenheter som krävs för att kunna bedriva ett effektivt polisarbete.

Av den lagstiftning som finns i dag följer att det i situationer av det slag som är aktuellt i detta ärende inte finns någon skyldighet för en enskild att besvara frågor om sin identitet och polisen har inte heller lagstöd för att använda tvång för att fastställa identiteten. Enligt Polismyndigheten visar det inträffade att det kan finnas behov av bestämmelser i lag som ger polisen möjlighet att i det brottsförebyggande arbetet efterfråga en persons identitet och att i större utsträckning än vad som är fallet enligt dagens lagstiftning också använda tvång för att försöka fastställa identiteten.

### Anmälarens yttrande

AA har kommenterat Polismyndighetens yttrande och bl.a. anfört att en enskild kan ha svårt att skilja mellan en tillsägelse av en polis som ska åtlydas och ett uttryck för polisens inställning till behandlingen av hans personuppgifter (dvs. innehållet på filmen).

I ett beslut den 12 mars 2019 anförde *JO Cecilia Renfors* följande:

## **Rättslig reglering**

### **Identitetskontroll**

Det finns inte någon uttrycklig bestämmelse som ger en polis en generell befogenhet att fråga en person om hans eller hennes identitet. Om det är nödvändigt för att fullgöra en tjänsteuppgift anses dock en polis få fråga en person om hans eller hennes namn eller hemvist. En skyldighet för en enskild att besvara en sådan fråga och rätt för polisen att använda tvångsmedel för att fastställa någons identitet finns endast i de fall som anges i lag. (Se prop. 1983/84:111 s. 99, JO 1992/93 s. 124, dnr 1551-1990, och JO:s beslut den 7 november 2018, dnr 6908-2016).

Om det finns särskild anledning att anta att någon är efterlyst och den personen vägrar att lämna uppgift om sin identitet får en polis omhänderta personen för identifiering (14 § polislagen). En polis som med laga stöd omhändertar någon i anslutning till ingripandet får kroppsvisitera denne i den utsträckning som är nödvändig för att hans eller hennes identitet ska kunna fastställas (19 § polislagen).

### **Enskildas rätt att filma en polis**

Det finns inte något generellt förbud mot att fotografera någon utan samtycke (se NJA 2017 s. 393). Jag har i tidigare beslut framhållit att det ur ett rättssäkerhetsperspektiv är viktigt att den som upplever att polisen t.ex. använder våld på ett felaktigt sätt har en möjlighet att dokumentera detta. Att enskilda kan filma polisens ingripanden innebär också att allmänheten får möjlighet till insyn i polisens arbete. Samtidigt måste en polis självklart få vidta åtgärder om någon som filmar agerar på ett sätt som hindrar polisens arbete. Jag har även tidigare konstaterat att för att polisen ska få hindra någon från att filma måste det krävas att han eller hon på något konkret sätt hindrar polisens arbete. (Se mitt beslut den 7 november 2018, dnr 6908-2016.)

### **Anskaffarfrihet**

I tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) finns särskilda bestämmelser om anskaffarfrihet. Anskaffarfriheten innebär att var och en har rätt att straffritt anskaffa uppgifter avsedda för publicering i ett massmedium som omfattas av TF eller YGL, om inte något annat anges i dessa grundlagar (se 1 kap. 7 § TF och 1 kap. 10 § YGL). Sådana uppgifter kan anskaffas genom t.ex. fotografering eller filmning av ett polisingripande. Anskaffarfriheten gäller dock inte om anskaffandet sker på ett sätt som i sig utgör ett brott (se 1 kap. 12 § TF och 1 kap. 18 § YGL).

## Bedömning

### Identitetskontrollen och omhändertagandet

I protokollet över ingripandet mot AA har BB angett att han kontrollerade den bil AA satt i på grund av problemen i det aktuella området med att hyrbilar används i kriminell verksamhet. Vidare har han angett att han trodde att AA var efterlyst då AA inte ville identifiera sig och på grund av hans beteende. I de uppgifter BB lämnat inför yttrandet till JO har han därutöver angett att han tyckte att AA liknade någon han sett i listan över efterlysta personer. Jag ställer mig frågande till den uppgiften, som inte går särskilt väl ihop med det som framgår av filmen från ingripandet, och som närmast har karaktären av en efterhandskonstruktion. I likhet med Polismyndigheten lägger jag i stället de uppgifter som framgår av protokollet till grund för min bedömning. Jag delar vidare bedömningen att omständigheterna inte var sådana att det fanns särskild anledning att anta att AA var efterlyst.

I den situationen fanns det inte stöd för att omhänderta AA enligt 14 § polislagen. Det har inte heller framkommit något som talar för att det fanns något annat stöd för att omhänderta AA. Därmed fanns det inte heller förutsättningar att visitera AA enligt 19 § polislagen eller att omhänderta hans mobiltelefon. Polismyndigheten ska kritiseras för att det ändå gjordes.

### Polisens agerande när AA filmade

AA filmade stora delar av ingripandet mot honom. Det är inte ovanligt att polisingripanden filmas och jag har tidigare uttalat att det ur rättssäkerhetssynpunkt och för allmänhetens insyn i polisens arbete är viktigt att enskilda har den möjligheten, under förutsättning att det inte på något konkret sätt hindrar polisens arbete. Jag vill också framhålla att var och en har en grundlagsskyddad rätt att anskaffa uppgifter avsedda för publicering i ett massmedium som är skyddat enligt tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

Av filmen framgår att BB upprepade gånger sa att AA skulle sluta filma och att AA inte hade rätt att filma honom. BB har uppgett att skälet till detta var att han av arbetsmiljöskäl vill att personer som han kontrollerar och pratar med inte har föremål i händerna. Jag har uppfattat att BB avsett säkerheten på platsen och inte risken för att filmen skulle komma att användas i strid med bestämmelser om behandling av personuppgifter. Säkerhetsrisker är självklart sådana omständigheter som polisen ska beakta vid ett ingripande. Jag kan dock inte se att det fanns någon sådan risk i den aktuella situationen och det framstår som klart att AA inte på något sätt hindrade BB i dennes tjänsteutövning genom att filma ingripandet.

När det gäller risken för att personer som filmar polisingripanden hanterar dem i strid med bestämmelser om behandling av personuppgifter är det enligt min mening inte självklart att polisen i sin tjänsteutövning har rätt att ge uttryck för sin personliga uppfattning om filmningen på grund av en sådan risk. Det är tvärtom viktigt att en polis inte uttrycker sig eller agerar på ett sådant sätt att en enskild uppfattar det som ett tvång att sluta filma eller i övrigt får uppfattningen att han eller hon är skyldig att följa en uppmaning att sluta filma. Som jag har uttalat tidigare ger en polis som ingriper i myndighetsutövning i de flesta fall

rent faktiskt uttryck för samhällets maktbefogenheter och den som ett ingripande riktar sig mot uppfattar ofta förhållandena på det sättet. (Se SOU 1995:47 s. 145 och JO:s beslut den 30 november 2019, dnr 7687-2016). Utrymmet för en polis att i sin tjänsteutövning ge uttryck för rent personliga uppfattningar eller önskemål om att en person ska upphöra med ett visst beteende är enligt min bedömning mycket litet. Försiktighet måste också iaktas i en sådan situation så att polisens åtgärder inte kommer i strid med den grundlagsskyddade anskaffarfriheten.

Mot den bakgrunden var BB:s upprepade tillsägelser inte acceptabla. Polismyndigheten ska kritiseras för agerandet.

AA har gjort gällande att BB försökte radera inspelningen från mobiltelefonen. Jag konstaterar att utredningen inte ger stöd för några slutsatser om vad som förekommit i det avseendet. Jag har därför inte grund för att rikta någon kritik mot Polismyndigheten i denna del.

#### Avslutande synpunkter

Enligt Polismyndigheten kan det finnas behov av bestämmelser i lag som ger polisen möjlighet att i det brottsförebyggande arbetet fråga en person om hans eller hennes identitet och att i större utsträckning än vad som är möjligt i dag använda tvång för att försöka fastställa en persons identitet. Utifrån mitt tillsynsarbete har jag inte ett tillräckligt underlag för att ha någon bestämd uppfattning i frågan om det finns ett sådant behov. Jag vill dock understryka att bestämmelser av det slag som Polismyndigheten efterlyser är känsliga ur rätts-säkerhetssynpunkt. De måste därför föregås av noggranna överväganden av bl.a. vilket behov av dem som finns, vilken nytta de kan förväntas få och vilka integritetsintrång de kan förväntas medföra. Som alltid när det gäller bestämmelser om tvångsmedel är det ett grundläggande krav att de har ett väl avgränsat och preciserat tillämpningsområde så att polisens åtgärder inte uppfattas som ett utslag av obefogade trakasserier.

Ärendet avslutas.

**Alla myndigheter i rättskedjan har ett ansvar för att agera så att beslut om utevarohäktning kan verkställas och huvudförhandling hållas inom skälig tid**

(Dnr 6643-2017)

**Beslutet i korthet:** I februari 2012 åtalades en man för våldtäkt vid Nacka tingsrätt. Efter några veckor beslutade tingsrätten, på begäran av åklagaren, att mannen skulle häktas i sin utevaro. Enligt en anteckning i tingsrättens dagbok expedierades beslutet till polisen. I november 2016 kom det dock fram att polisen inte kände till att mannen var häktad i sin utevaro. Polisen efterlyste då mannen, men vidtog inga andra åtgärder för att verkställa häktningsbeslutet. Tingsrätten har uppgett att målet redovisats vid lagmannens målgenomgång varje halvår. I början av 2017 upptäckte tingsrätten att stämning inte hade utfärdats. Stämning utfärdades i mars 2017. Tingsrätten hade

då fått nya kontaktuppgifter till mannen från Migrationsverket. Mannen delgavs stämningen några dagar senare och angav ytterligare kontaktuppgifter på delgivningskvittot. Åklagaren förmedlade kontaktuppgifterna till polisen, men polisen vidtog inga aktiva åtgärder för att söka efter mannen. Han kom självmant till tingsrättens huvudförhandling i september 2017 och frikändes.

JO:s utredning visar att bristfälliga rutiner och otillräckliga åtgärder hos Nacka tingsrätt och polisen, men även hos Åklagarmyndigheten, tillsammans lett till att målet i tingsrätten avgjordes mer än fem och ett halvt år efter att åtal väcktes, samt till att den tilltalade under i stort sett hela den tiden var häktad i sin utevaro utan att åtgärder vidtogs för att verkställa häktningsbeslutet. I beslutet anger JO vilka åtgärder polisen bör vidta för att verkställa ett beslut om utevarohäktning och vilka kontrollåtgärder domstolen och åklagaren bör vidta tills ett sådant beslut verkställts.

JO är mycket kritisk till att tingsrätten inte vidtog tillräckliga kontrollåtgärder under flera års tid och till att stämning i målet utfärdades mer än fem år efter att stämningsansökan kom in till domstolen. Tingsrätten kritiserar också för att man inte säkerställde att polisen tagit emot häktningsbeslutet och för bristfällig dokumentation av kontakter med åklagaren. Polismyndigheten kritiserar bl.a. för att man utöver en efterlysning inte vidtog några åtgärder för att verkställa tingsrättens beslut om utevarohäktning. Det finns inte tillräcklig grund för att kritisera Åklagarmyndighetens handläggning, men JO framhåller att alla myndigheter i rättskedjan har ett ansvar för att inom ramen för det uppdrag myndigheten har agera så att häktningsbeslut kan verkställas och huvudförhandling hållas inom skälig tid.

## Bakgrund

I juli 2010 inleddes en förundersökning med anledning av en polisanmälan om en våldtäkt. Sedan förundersökningen slutförts väckte åklagaren åtal. I stämningsansökan, som kom in till Nacka tingsrätt den 27 februari 2012, angavs en adress till den tilltalade. Enligt vad som framgår av tingsrättens dagbok vidtogs inga åtgärder i målet förrän den 19 mars 2012 då åklagaren begärde att den tilltalade, som var på fri fot, skulle häktas. Som särskilda häktningsskäl åberopade åklagaren flyktfara och s.k. obligatorisk häktning.

En häktningsförhandling hölls den 20 mars 2012 utan att den tilltalade var närvarande. Vid häktningsförhandlingen kom det bl.a. fram att den tilltalade inte hade någon adress registrerad i statens personadressregister, att såväl polisens utredare som den offentliga försvararen haft svårt att få kontakt med honom och att han begärt ut kopior av sina identitetshandlingar från gränspolisen i syfte att få resehandlingar för att kunna gifta sig i sitt hemland. Tingsrätten beslutade att häkta den tilltalade och angav som särskilda häktningsskäl de skäl som åklagaren åberopat.

Enligt tingsrättens dagbok expedierades protokollet från häktningsförhandlingen till åklagaren, den offentliga försvararen, polisen i Nacka och jourdomstolen. Någon ytterligare notering eller handling som bekräftar att expediering

skett finns inte hos tingsrätten. Polismyndigheten har inte någon notering om att häktningsprotokollet togs emot 2012, och den tilltalade efterlystes inte.

Varken tingsrätten, polisen eller åklagaren vidtog därefter några åtgärder i ärendet förrän i november 2016. Då hade kammaråklagaren AA tagit över ärendet och noterat att den tilltalade hade godkänt ett föreläggande om ordningsbot 2015. Hon kontaktade polisen och fick då veta att den tilltalade inte var efterlyst. Åklagaren skickade protokollet från häktningsförhandlingen till polisen och begärde att den tilltalade skulle efterlysas. Polisen efterlyste den tilltalade den 11 november 2016. Några aktiva åtgärder för att söka efter den tilltalade vidtogs inte.

Vid en målgenomgång i början av 2017 konstaterade tingsrätten att stämning inte hade utfärdats i målet. Genom en förfrågan till Migrationsverket fick tingsrätten bl.a. uppgift om den tilltalades adress. Stämning utfärdades den 29 mars 2017, och den tilltalade delgavs stämningen genom att underteckna ett delgivningskvitto den 4 april 2017. På delgivningskvittot hade han antecknat en gatuadress, ett telefonnummer och en e-postadress. Åklagaren förmedlade de kontaktuppgifter den tilltalade angett till polisen. Vid flera tillfällen under våren och sommaren 2017 frågade tingsrätten åklagaren om behovet av att den tilltalade var häktad i sin utevaro kvarstod och fick jakande svar. Några aktiva åtgärder för att söka efter den tilltalade vidtogs inte av polisen.

Tingsrätten kallade till huvudförhandling den 21 september 2017. Den tilltalade kom självmant till förhandlingen och tingsrätten upphävde häktningsbeslutet samma dag. Tingsrätten frikände den tilltalade i en dom den 2 oktober 2017. Svea hovrätt fastställde tingsrättens dom den 22 maj 2018.

Med anledning av en artikel om ärendet i tidningen Metro den 27 september 2017 beslutade *JO Cecilia Renfors* att i ett särskilt ärende utreda Nacka tingsrätts, Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens handläggning.

## Utredning

### Nacka tingsrätt

Nacka tingsrätt (lagmannen BB) yttrade sig efter att ha gett de befattningshavare som berörs av JO:s utredning tillfälle att lämna upplysningar. Tingsrätten hänvisade inledningsvis till följande redogörelse från tidigare chefsrådmannen CC:

#### **Kort bakgrund och redogörelse för målets handläggning vid Nacka tingsrätt**

[---] I samband med att åtal väcktes begärde åklagaren hos Stockholms tingsrätt att målet skulle flyttas över till Nacka tingsrätt och målet kom därmed från den 27 februari 2012 att handläggas på Nacka tingsrätts dåvarande enhet 2. [---]

Av Nacka tingsrätts dagboksblad framgår inte att det därefter vidtogs några åtgärder i målet förrän i samband med att åklagaren den 19 mars 2012 kom in till tingsrätten med en begäran om att den misstänkte/tilltalade skulle häktas i sin utevaro. [---] I åklagarens häktningsframställan angavs [...] att det saknades adress för den misstänkte.

---

Efter avslutad häktningsförhandling den 20 mars 2012 beslutade tingsrätten att den tilltalade skulle häktas eftersom han ansågs vara på sannolika skäl misstänkt för våldtäkt den 23 juli 2010 och de av åklagaren åberopade särskilda häktningsgrunderna ansågs föreligga. [---]

I tingsrättens dagbok den 20 mars 2012 har domstolshandläggare antecknat att häktningsprotokollet expedierades samma dag till åklagaren, den offentlige försvararen, Nackapolisen och Jourdomstolen Söder (gm Södertörns tingsrätt).

Målet har från och med den 1 april 2013 tagits upp på den redovisning av ej avgjorda brottmål i vilka åtal väckts som görs till tingsrättens lagman två gånger om året, den 1 april resp. den 1 oktober [...] varvid anmärkts att målet rör utevarohäktad och ännu inte gripen tilltalad.

Av tingsrättens dagbok framgår att City åklagarkammare via telefon den 8 november 2016 uppgett att polisen inte haft någon vetskap om att den tilltalade varit häktad i utevaro varvid åklagaren upplystes om att tingsrätten hade underrättat Nackapolisen den 20 mars 2012 samt att åklagaren också uppgett att polisen "numera är underrättad".

Den 27 mars 2017 tog tingsrätten in en utskrift av belastningsregisterutdrag beträffande den tilltalade av vilket framgår bl.a. att denne den 16 oktober 2015 hade lagförts genom att ha godkänt en ordningsbot avseende en trafikförseelse. Dagen efter, den 28 mars 2017, tillskrev tingsrätten Migrationsverket med begäran om specifika uppgifter för delgivning enligt delgivningslagen och en dag senare svarade Migrationsverket via mejl följande.

Den person n(i) hänvisar till är hos Migrationsverket registrerad som NN med födelsedatum 19XXXXXX. Tidigare registrerat efternamn är XX. Det telefonnummer som Migrationsverket har registrerat är 076-XXXXXX och registrerad adress är XXXXX. I ett ärende om verkställighetshinder som ett ombud lämnade in i mars 2017 har denna adress angetts, dock med tillägget Co/XX, XX. Polismyndigheten är ansvarig myndighet för verkställigheten av utvisningsbeslutet. Migrationsverket har inte fått några uppgifter om att personen ifråga har lämnat landet. NN har en bror i Sverige, YY med personnummer 19XXXXXX-XXXX.

Den 29 mars 2017 tillskrev tingsrätten via mejl polisen med fråga om huruvida protokoll från utevarohäktning mottagits. Samma dag utfärdades och skickades stämning i målet till den tilltalade på den av Migrationsverket lämnade adressen varefter den tilltalade bekräftade att han tagit del av åtalet genom att den 4 april 2017 underteckna ett delgivningskvitto, vilket kom in till tingsrätten den 7 april 2017.

Den 31 mars 2017 hade tingsrätten informerat åklagaren om att stämning i målet av förbiseende inte hade utfärdats förrän den 29 mars 2017 och att Migrationsverket upplyst om att den tilltalade troligtvis inte hade avvissats från Sverige utan fortfarande befann sig i landet. Tingsrätten förelade samtidigt åklagaren om att inkomma med besked om målets fortsatta handläggning och om behov av utevarohäktning kvarstod. Åklagaren svarade samma dag och meddelade som sin uppfattning att den tilltalade alljämt skulle vara häktad i sin utevaro.

Den 1 juni 2017 kallade tingsrätten till huvudförhandling den 21 september 2017; den tilltalade delgavs kallelsen och inställde sig på utsatt tid. Vid huvudförhandlingen upphävde tingsrätten beslutet om utevarohäktning och dom meddelades ... den 2 oktober 2017.

### **Tingsrättens handlägningsrutiner**

Enligt de rutiner som tingsrätten tillämpar, och även tillämpade vid den här aktuella tiden, sker handläggningen i första hand utifrån vad som följer av



lag och Domstolsverkets handbok för brottmål, vilket innebär i huvudsak följande.

#### **Utfärdande av stämning i brottmål**

Stämning ska utfärdas skyndsamt, senast inom en vecka, och tingsrätten strävar alltid efter att samtidigt med att stämning utfärdas också kalla till huvudförhandling. För det fall det inte går att kalla till huvudförhandling i samband med att stämning utfärdas, ska stämning innehålla ett bevisföreläggande, s.k. bevisstämning. Härvid beaktar tingsrätten givetvis de särskilda bestämmelser som gäller s.k. förtursmål eller mål som eljest ska handläggas skyndsamt.

#### **Bevakning och uppföljning av att nödvändiga handläggningsåtgärder har vidtagits i ett mål efter att åtal har väckts**

Som ovan redogjorts för ska efter att åtal väckts stämning utfärdas skyndsamt och senast inom en vecka, oavsett om det rör sig om stämning med kallelse eller s.k. bevisstämning. I samband därmed förs målet upp på en bevakningslista varvid målet med jämna mellanrum bevakas på sedvanligt sätt.

#### **Expediering av ett beslut att häkta någon i hans eller hennes utevaro**

Då tingsrätten har beslutat att häkta någon som inte varit närvarande under rättas genast Polismyndigheten i det polisdistrikt där den häktade senast haft sitt hemvist eller där den häktade senast vistades om häktningsbeslutet. Vid tidpunkten för tingsrättens beslut i det här målet att utevarohäkta den tilltalade, hade denne senast haft sin hemvist på ort i Nacka polisdistrikt.

#### **Bevakning av uppföljning av mål där tingsrätten har beslutat att häkta någon i hans eller hennes utevaro**

I de fall utevarohäktning förekommer bevakas målen, framför allt med avseende på preskription, två gånger om året enligt vad som gäller enligt punkt 15 i tingsrättens arbetsordning. Kontakt ska också tas med i första hand åklagare för att efterhöra vad som händer i polisärendet.

#### **Mitt agerande under målets handläggning**

---

Enligt tingsrättens arbetsordning som gällde då det här aktuella målet började handläggas vid Nacka tingsrätt var enhetscheferna på respektive allmän enhet beredningsansvarig för sin enhets brottmål. Övriga domare på enheten fattade beslut om beredningsåtgärder i brottmål som de utsetts att vid förhandling vara ordförande i. Övriga domare beslutade också om erforderliga beredningsåtgärder vid de tider då enhetschefen var upptagen av annat arbete på tingsrätten eller inte var i tjänst.

---

Jag kan inte påminna mig att jag har varit direkt engagerad i några handläggningsåtgärder beträffande det här målet under den inledande fasen. Däremot har jag i anledning av det här yttrandet varit i kontakt med domstolshandläggare som tjänstgjorde på enheten vid den aktuella tiden och mycket talar för att det förekommit underhandskontakter med vederbörande åklagare om bl.a. den tilltalades adressuppgifter och att det fanns anledning befara att denne hade lämnat landet samt att åklagaren avsåg att ge in en begäran om utevarohäktning. Ytterligare en omständighet som talar för att det har förhållit sig på det sättet är att [det] på ett åtgärdsblad [...] i akten finns ett förslag från domstolshandläggare om att stämning ska

utfärdas, [det framgår] däremot inte att det förslaget passerat någon domare för godkännande. Vidare finns det enligt min mening ingen anledning att ifrågasätta det som antecknats i dagboken om att häktningsprotokollet den 20 mars 2012 expedierats till bland andra polisen [i] Nacka.

Som ovan redogjorts för kom aktuellt brottmål från och med den 1 april 2013 att redovisas till lagmannen två gånger om året (per den 1 april resp. den 1 oktober) varvid anmärktes att målet rörde utevarohäktad och ännu inte gripen tilltalad. Det var jag som avdelningschef som lämnade den redovisningen till lagmannen. Inför redovisningen konstaterade jag att åtal var väckt och att den tilltalade var häktad i sin utevaro men ännu inte gripen. Den här kontrollen avsåg i första hand preskriptionsfrågan och syftade till att undvika att en person frihetsberövas för brott som kan vara preskriberat.

Tingsrätten lämnade därefter följande redogörelse:

### **Tingsrättens rutiner**

Utöver vad som framgår av CC:s yttrande kan följande tilläggas.

Stämning utfärdas normalt sett en kort tid, inom några dagar, efter att ansökan om stämning inkommit från åklagaren. Bevisstämning är ovanligt. Om den tilltalade undanhåller sig kan, som i det aktuella fallet, frågan om häktning i den tilltalades utevaro uppkomma. I normalfallet uppkommer dock frågan om utevarohäktning först efter det att åtal väckts och det uppstår svårigheter att delge stämningensansökan.

Många domstolshandläggare, men inte alla, har efter förordnande från chefsrådmannen (delegerat från lagmannen) behörighet att besluta om stämning i brottmål. Om en domstolshandläggare saknar behörighet att besluta om stämning kan denne vända sig till en behörig domstolshandläggare eller domare för beslut. Ett beslut om stämning dokumenteras inte i domstolarnas målhanteringssystem Vera annat än indirekt, genom att det på dagboksbladet dokumenteras när stämning skickas till den tilltalade. Då antecknas följande: ”Stämning med kallelse skickat...”. I målen har funnits ett åtgärdsblad där en domstolshandläggare signerar ett förslag och behörig person signerar att åtgärden ska vidtas. Åtgärdsbladen fanns tills vi gick över till digital beredning.

Alla mål där beslut fattats om tvångsmedel (inklusive häktning i utevaro) förs upp och bevakas. Bevakningarna synliggörs för avdelningens medarbetare genom att information om målet, häktningsdatum, beslutad åtalstid, ansvarig domare och handläggande domstolshandläggare, antecknas på en avdelningens gemensam whiteboardtavla. Anteckningen på tavlan görs i samband med att beslut om tvångsmedel har fattats. Bevakningsdatum läggs även in i Vera, som ytterligare en kontrollfunktion.

I samband med tingsrättens halvårsvisa målgenomgång går bl.a. avdelningarnas mål med utevarohäktade igenom. I dessa mål, samt i övriga mål som på något sätt väntar på utredning eller komplettering, ska kontakt tas med åklagare eller polis för att se om någon åtgärd vidtagits från deras sida eller om något kan göras från tingsrättens sida. Handläggarna utgår från den i målet tillgängliga informationen, t.ex. uppgifter från åklagaren om var den tilltalade befinner sig, kontrollerar preskriptionsdatum och kontaktar därefter åklagaren för att höra efter om någon ny information framkommit. Därefter ska bevakningsdatum flyttas fram. Vid den aktuella tidpunkten dokumenterades inte underhandskontakten med åklagaren, utan kontakten togs vanligtvis direkt från den enskilda handläggaren till åklagaren via e-post. Sedan december 2017 sker kontakten med åklagaren via e-skick, genom att handlingar skickas direkt från Vera till Åklagarmyndighetens verksamhetsstöd. E-skick innebär att all kontakt numera dokumenteras. Allmänt sett ska de åtgärder som vidtas numera alltid antecknas i målets dagboksblad och bevakningsdatum flyttas fram först efter besked från åklagare/part.

Tingsrätten har sedan den 1 februari 2018 övergått till digital beredning av mål och ärenden på de allmänna avdelningarna. Hanteringen innebär bl.a. att åtgärdsförslag, såsom att utfärda stämning, skickas per e-post från en gemensam handläggarebrevlåda till en domarbrevlåda. Ett åtgärdsförslag, som i det aktuella målet att utfärda stämning, blir synligt för alla domare på avdelningen och minskar risken för att förslaget inte blir uppmärksammat och åtgärdat.

Även om det i det aktuella målet inte rådde något tvivel om vilken domare som ansvarade för målet, har tingsrätten i den senaste arbetsordningen ytterligare förtydligat hur det s.k. 15 §-ansvaret, enligt 15 § förordningen med tingsrättsinstruktion, fördelas mellan domarna.

### Lagmannens rutiner

Två gånger per år, den 1 april och 1 oktober, hämtar jag in underlag från chefsrådmännen om avdelningarnas mål- och ärendestatus inom ramen för en målgenomgång. I målgenomgången listas, såvitt avser brottmål, samtliga öppna mål som är äldre än nio månader. Den domare som är 15 §-ansvarig för målet ska sammanfatta orsaken till att målet ännu inte avgjorts och vilka åtgärder som planeras för att få målet avgjort. En kontroll ska göras av att målets s.k. statuspil i Vera är uppdaterad samt att målet har ett pågående bevakningsdatum i Vera.

Målgenomgången rapporteras till mig genom en skriftlig rapport från chefsrådmannen. Rapporten följs upp med ett enskilt samtal mellan mig och chefsrådmannen, där ett urval av mål utan vidtagen åtgärd särskilt uppmärksammas. Jag kontrollerar särskilt vad som antecknats i rapporten i fråga om de mål som funnits med vid föregående målgenomgång.

### Chefsrådmannens agerande vid handläggningen av detta mål

Utöver vad som framgår av CC:s yttrande kan följande tilläggas.

---

I samband med målgenomgången hösten 2016 tog en handläggare kontakt med åklagaren för att kontrollera om någon ny information om den tilltalade hade framkommit. Denna underhandskontakt har inte dokumenterats, men är troligen det som föranlett telefonsamtalet från åklagaren den 8 november 2016, där åklagaren upplyste om att polisen inte känt till häktningsbeslutet, men att polisen nu hade underrättats. Telefonsamtalet från åklagaren dokumenterades genom anteckning i dagboksbladet.

Samtalet med åklagaren i november 2016, särskilt uppgiften att polisen saknat kännedom om häktningsbeslutet, föranledde att chefsrådmannen och handläggarchefen inför målgenomgången våren 2017 gjorde en fördjupad målgenomgång och bladade igenom akten. Först vid detta tillfälle uppmärksammades att stämning inte hade utfärdats. Så snart det uppmärksammades fattades beslut om stämning. I samband därmed togs det ut ett belastningsregisterutdrag av vilket framgick att det fanns ett föreläggande av ordningsbot från oktober 2015 varvid slutsatsen kunde dras att den tilltalade fortfarande befann sig i landet. Tingsrätten kontaktade Migrationsverket, som uppgav en ny adress till den tilltalade. Stämning utfärdades och den tilltalade bekräftade delgivning av åtalet. Fråga om polisen mottagit protokoll om utevarohäktning skickades till polisen. Något svar från polisen fick vi inte. Åklagaren tillfrågades om målets handläggning varvid åklagaren vidhöll häktningsyrkandet och uppgav att den tilltalades kontaktuppgifter skulle skickas till polisen för åtgärd.

I samband med att den tilltalade bekräftade delgivning av kallelse till huvudförhandling kontaktades polisen som fick nya kontaktuppgifter till

den tilltalade. Samtidigt väcktes frågan om utevarohäktning på nytt. Enligt åklagaren kvarstod behovet.

### **Lagmannens agerande vid handläggningen av detta mål**

Som framgår av CC:s yttrande har detta mål tagits upp vid målgenomgången två gånger per år. Första gången målet togs upp var den 1 april 2013. Under anteckningar i mållistorna står det ”Utevarohäktad sedan den 20 mars 2012.”

Vid genomgången har således anmärkts att målet rör utevarohäktad och att den tilltalade ännu inte har gripits. Jag kan inte påminna mig om att vi talat om detta mål särskilt men jag brukar alltid peka på vikten av att kontakt ska tas med åklagare när lång tid har gått utan att något hänt i ett brottmål. Det gäller särskilt om anteckningen varit densamma under flera års rapportering. Det förekommer att åklagare beslutar att lägga ner åtal för att någon misstänkt inte bedöms återvända till landet och att det misstänkta brottet preskriberas.

Tingsrätten redovisade följande bedömning:

Som framgår av CC:s yttrande har tingsrätten huvudsakligen agerat i enlighet med sina rutiner. Av åtgärdsbladet framgår att en domstolshandläggare föreslagit att stämning ska utfärdas, men det framgår inte vem förslaget har lämnats till eller varför stämning inte kommit att utfärdas. Av protokollet från häktningsförhandlingen framgår att den tilltalade benämns just som tilltalad och att det därmed hade uppmärksammats att åtal hade väckts. Tingsrätten borde givetvis ha utfärdat stämning skyndsamt efter att åtal väckts och detta oavsett om det fanns uppgift om att den tilltalade befann sig utomlands eller inte. En sådan åtgärd hade dock, med hänsyn till att tingsrätten inte hade någon adress till den tilltalade, inte i detta fall lett till att målet kunnat avgöras snabbare.

Anledningen till att polisen saknat kännedom om häktningsbeslutet känner jag inte till. Det finns dock ingen anledning att ifrågasätta anteckningen i händelser om att beslutet har expedierats till bl.a. polisen samma dag som beslutet fattades den 20 mars 2012, i enlighet med tingsrättens rutiner. Beslutet expedierades även till andra aktörer som fick beslutet och ingen försändelse kom i retur. Inte heller den omständigheten att den tilltalade förblev häktad i sin utevaro under flera års tid gav mig anledning att misstänka att polisen saknade kännedom om beslutet. Att polisen inte har känt till beslutet är inte heller något som har framkommit vid tingsrättens kontakter med åklagaren, vid de halvårsvisa målgenomgångarna, förrän i samband med målgenomgången hösten 2016. Tingsrätten har under våren 2017 kontrollerat att polisen, i enlighet med vad åklagaren uppgett, mottagit beslutet om häktning och har sett till att polisen har fått aktuella kontaktuppgifter till den tilltalade.

Målet har bevakats och tagits upp i rapporter till lagmannen två gånger per år. Det är beklagligt att de åtgärder som vidtagits för att försäkra sig om att målet drivs framåt inte har dokumenterats. Tingsrättens nya digitala beredningssätt medför numera att samtliga handläggningsåtgärder blir dokumenterade och spårbara. Jag vill understryka att den bristande dokumentationen inte innebär att tingsrätten skulle ha glömt bort målet, vilket påstås i den artikel som ligger till grund för JO:s initiativärende.

Sammantaget bör, enligt min mening, inte tingsrättens handläggning föranleda kritik.

### **Polismyndigheten**

Polismyndigheten (DD) yttrade sig efter att ha gett de befattningshavare som berörs av JO:s utredning tillfälle att lämna upplysningar.

Polismyndigheten lämnade följande redogörelse för myndighetens rutiner för att verkställa ett beslut att häkta någon i hans eller hennes utevaro:

### Allmänt

Polisregion Stockholm har ingen regional rutin vad gäller efterlysning med anledning av brott och verkställande av beslut om häktning i utevaro. Respektive polisområde har upprättat egna rutiner. De polisområden som berörs av förevarande ärende är polisområde Stockholm syd och polisområde Stockholm city.

Gemensamt för Polismyndigheten är att personefterlysningar registreras i Polismyndighetens efterlysningsregister (Nepu). När en efterlysning registrerats är den sökbar genom personnummer eller samordningsnummer via polisens multifråga (PMF), vilken poliser i yttre tjänst har tillgång till i sina mobiltelefoner. Genom en slagning i PMF ser man alltså om aktuell person är efterlyst och skälet för efterlysningen (till exempel utevarohäktning). På detta sätt kan personen påträffas i till exempel en passkontroll eller trafikkontroll.

### Polisområde Stockholm syd

Det område som 2012 utgjorde Nacka polismästardistrikt utgör i dag del av polisområde Stockholm syd.

Häktningsprotokoll från domstol avseende häktade i utevaro inkommer per fax alternativt säker e-post under kontorstid till gruppchefen för handräkningsgruppen och under icke kontorstid till stationsbefälet. Denna rutin har stämts av med domstolarna inom polisregion Stockholms upptagningsområde. Mottagaren, det vill säga gruppchefen alternativt stationsbefälet, beslutar om efterlysning och registrerar efterlysningen i Nepu samt upprättar ärende i Polismyndighetens ärendehanteringssystem (Pär) och diarieför den inkommande handlingen. Vidare hantering, till exempel aktivt eftersök av den efterlysta personen, ankommer på ärendets handläggare. Om beslutet om häktning är fattat i ett ärende i vilket förundersökning pågår är det handläggaren i det ärendet som ansvarar för uppföljning av efterlysningen och eventuella åtgärder. Finns det inte något pågående kriminalärende ansvarar den som diariefört den inkommande handlingen för uppföljning och eventuella åtgärder. I brådska fall på icke kontorstid ankommer det på stationsbefälet att vidta nödvändiga åtgärder.

För det fall det finns till exempel adressuppgifter till den efterlyste ska handräkningsgruppen meddelas för eventuella åtgärder. Genom att ett ärende har upprättats i Pär kan man se om adressuppgifter under tid uppdateras i folkbokföringsregistret. Huruvida man vidtar någon åtgärd avgörs med hänsyn till karaktären på uppgifterna och övriga omständigheter med hänsyn till allmänna prioriteringar av tillgängliga resurser.

Det har inte varit möjligt att närmare utreda vilka rutiner som var gällande under 2012 i dåvarande Nacka polismästardistrikt.

### Polisområde Stockholm city

Polisområde Stockholm citys rutiner för verkställande av beslut om häktning i utevaro och efterlysning av personer som utevarohäktats har inte dokumenterats skriftligen. Vilka rutiner som gäller skiljer sig åt beroende på om aktuellt ärende är öppet eller stängt.

För det fall förundersökning pågår och kriminalärendet därmed är öppet följer det av handläggarens ansvar för ärendet att bevaka om till exempel häktning sker. Det är i dessa fall denne som beslutar om efterlysning, tillser att registrering av efterlysningen görs i Nepu och diarieför häktningen som ett tvångsmedel i den pågående förundersökningen. Huruvida eventuella åtgärder såsom aktivt eftersök av den häktade ska vidtas hanteras inom

ramen för förundersökningen. Häktningsprotokollet kan också i vissa fall inkomma till en stödfunktion inom polisområdet, Opex (stöd i jourmiljö), som utöver kontorstid är bemannad kvällar och helger. I dessa fall görs omedelbart en tillfällig efterlysning av handläggare på Opex, som i Nepu har samma verkan som en ordinarie efterlysning. Handlingarna överlämnas sedan till en handläggare som tillhör en grupp för verksamhetsstöd, verksamhetsstöd 3 (VS 3), som bistår joursektionen i polisområdet. Denna handläggartjänst bemannas dagtid på vardagar av en och samma person. Denne kontaktar därefter aktuell handläggare i den pågående förundersökningen. Den senare ansvarar sedan enligt ovan.

För det fall det inte pågår en förundersökning och kriminalärendet därmed är stängt inkommer häktningsprotokollet via fax till Opex, till handläggaren på VS 3 eller via e-post till en funktionsbrevlåda som tillhör handräckningsgruppen i polisområdet. Funktionsbrevlådan bevakas av handläggaren på VS 3. Oavsett hur häktningsprotokollet inkommer beslutar stationsbefäl eller handläggaren på VS 3 om efterlysning och Opex registrerar därefter efterlysningen i Nepu. Handläggaren på VS 3 upprättar ett ärende i Pär. Denne ansvarar därefter för bevakning av ärendet och hantering av information som kan föranleda åtgärder för att hitta den häktade. Finns det eller inkommer det senare exempelvis adressuppgifter meddelas handräckningsgruppen. Handläggaren på VS 3 är fysiskt placerad i anslutning till Opex och handräckningsgruppen.

Häktningsprotokoll som efter kontorstid inkommer till ovan handläggares fax eller till handräckningens funktionsbrevlåda föranleder normalt åtgärd nästkommande vardag.

Vid tiden då efterlysning gjordes i förevarande ärende, november 2016, saknades uttalade rutiner för vem som ansvarade för diarieföring i Pär.

Polisområde Stockholm city har meddelat att man snarast ska se över de nu gällande rutinerna och säkerställa att dessa dokumenteras. I det arbetet kommer samverkan ske mot övriga berörda aktörer i polisregion Stockholm.

När det gäller det aktuella ärendet anförde Polismyndigheten huvudsakligen följande:

Det har inte varit möjligt att närmare utreda om häktningsprotokollet togs emot av myndigheten 2012. Det finns inte någon uppgift i myndighetens ärendehanteringssystem om att ett ärende om den misstänkte upprättades 2012, och det finns inte heller något häktningsprotokoll från den tiden. Uppgifter om mejl som inkom 2012 har gallrats. Polismyndigheten har genom åklagaren fått del av ett faxförsättsblad från Nacka tingsrätt den 21 mars 2012. På handlingen finns åklagarens diarienummer i det aktuella ärendet, namnet på försvararen samt åklagarens och försvararens faxnummer angivna. Några andra uppgifter om mottagare finns inte på handlingen.

I november 2016 kontaktades en polis i polisområde Stockholm city av en åklagare som uppmärksammat att den tilltalade inte var efterlyst. Polisen beslutade om efterlysning, som registrerades i efterlysningssystemet. Något ärende i ärendehanteringssystemet upprättades inte. Den 20 april 2017 skickade åklagaren uppgifter om den tilltalades adress, telefonnummer och mejladress till personal på sektionen för grova brott i polisområde Stockholm city. Uppgifterna vidarebefordrades samma dag till gruppchefen för de poliser som arbetar med handräckning i polisområde Stockholm city.

Om ett aktivt sökande av en efterlyst person genomförs eller inte avgörs av hur ärendet prioriteras i förhållande till övriga arbetsuppgifter. Om polisen

vidtar en åtgärd för att aktivt söka efter en person ska åtgärden dokumenteras i en händelserapport. Polismyndigheten har inte återfunnit någon händelserapport om den tilltalade som är relevant för ärendet. Om polisen har kännedom om en adress av intresse för polisen kan det dock hända att en polispatrull åker förbi adressen utan att någon händelserapport upprättas. Den adress till den tilltalade som fanns i häktningsprotokollet från 2012 var en c/o-adress. Denna adress hade den tilltalade uppgett i ett tidigare ärende hos dåvarande gränspolisavdelningen.

Den polis som tog emot den tilltalades nya adressuppgifter från åklagaren den 20 april 2017 har inte några anteckningar om att den tilltalade söktes på den adressen. Det finns inte några anteckningar om att adressuppgiften vidarebefordrats till handräckningsgruppen i polisområde Stockholm syd som adressen hörde till. Polisområde Stockholm syd har inte kunnat kontrollera om några uppgifter tagits emot eftersom det inte finns något ärende i ärendehanteringssystemet.

Den adress som den tilltalade uppgav i april 2017 gick till en butik i Stockholmsområdet. Av resursskäl genomförs i normalfallet inte spaningsåtgärder när det gäller den typen av adressuppgifter.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning:

När det gäller de rutiner som finns för att verkställa beslut om häktning i utevaro och besluta om efterlysning konstaterar Polismyndigheten inledningsvis följande. De två polisområden som berörts i förevarande ärende mottar enbart häktningsprotokoll från den domstol som beslutat om häktning i utevaro. Någon uttrycklig framställan om efterlysning enligt 6 § efterlysningskungörelsen görs därmed inte från domstolens sida. Det är emellertid tydligt att mottagandet av häktningsprotokollet av de aktuella polisområdena i praktiken betraktas som en framställan om att efterlysning ska göras av Polismyndigheten.

[...] De närmare rutinerna [skiljer sig] åt mellan de berörda polisområdena. Enligt Polismyndigheten är det en brist att polisområde Stockholm citys rutiner inte finns dokumenterade. Nuvarande rutin framstår också i viss mån som sårbar vad gäller ärenden i vilka förundersökning inte pågår, då del av handläggningen i de fallen åligger en enskild person, handläggaren på VS 3. Polisområdet har meddelat att man snarast kommer att påbörja ett arbete med att se över rutinerna och säkerställa att dessa dokumenteras.

När det gäller hanteringen av [det aktuella] ärendet [...] har det som framgått ovan inte varit möjligt att utreda huruvida dåvarande Nacka polismästardistrikt eller något annat polismästardistrikt mottog häktningsprotokollet 2012. Förundersökningen var då häktningsbeslutet fattades redovisad till åklagare och ärendet stängt och bevakades därmed inte aktivt av någon handläggare hos polisen.

Vad avser den senare hanteringen, då efterlysning beslutades i november 2016, kan det konstateras att det då inte fanns någon pågående förundersökning. [En polisinspektör på sektionen för grova brott] beslutade om efterlysning vilket i normalfallet görs av handläggaren på VS 3 alternativt stationsbefälet då ärendet är stängt. Det finns emellertid enligt Polismyndigheten ingen anledning att anmärka på att [han] beslutade om efterlysningen i detta fall.

Det förhållande att något ärende inte upprättades i Pär när efterlysningen gjordes 2016 anser Polismyndigheten vara ett resultat av avsaknaden av existerande rutiner i polisområde Stockholm city vid tillfället. Om det inte finns ett ärende i Pär går man miste om att på ett enkelt sätt få information

om att folkbokföringsadressen avseende den eftersökte personen uppdateras.

Vad gäller frågan om vilka åtgärder som vidtogs för att verkställa häktningen [...] efter det att efterlysningen gjorts konstaterar Polismyndigheten att, mot bakgrund av den typ av adressuppgift som inkom, ett eftersökande på adressen inte har prioriterats. Polismyndigheten finner inte anledning att ifrågasätta de prioriteringar som gjorts i detta enskilda fall.

Polismyndigheten konstaterar avslutningsvis att det inte närmare går att utreda om det inkom något häktningsprotokoll till Polismyndigheten 2012. Polismyndigheten är dock kritisk till att det inte upprättades något ärende i Pär då efterlysningen gjordes 2016 och till att polisområde Stockholm citys rutiner inte har dokumenterats skriftligen. Polismyndigheten anser också att polisområdets rutiner framstår som sårbara. Det finns därför anledning att se över rutinerna vid polisområde Stockholm city vid polisregion Stockholm samt säkerställa att dessa dokumenteras och vidta åtgärder som kan bidra till att liknande situationer, där nödvändiga registreringar inte vidtas, inte inträffar igen.

#### **Åklagarmyndigheten**

Åklagarmyndigheten (vice riksåklagaren EE) yttrade sig efter att ha gett de befattningshavare som berörs av JO:s utredning tillfälle att lämna upplysningar. Några upplysningar från den åklagare som ansvarade för ärendet före november 2016 hade dock inte begärts in.

Åklagarmyndigheten lämnade en redogörelse för hur ärendet handlagts vid myndigheten och redovisade följande bedömning:

Det åligger domstolen att vidarebefordra rättsens beslut om häktning i utetvare till polisen för verkställighet. Detsamma gäller för det fall att domstolen upphäver ett häktningsbeslut som inte har verkställts. På polisen ankommer det att verkställa häktningsbeslut av ifrågavarande slag. Någon skyldighet för åklagaren att ansvara för att ett beslut om häktning överlämnas till polisen för verkställighet finns däremot inte. Enligt min bedömning har åklagaren därmed inte heller något självständigt ansvar för att – genom egen kontroll – verkställigheten kommer till stånd. Att uppställa en sådan skyldighet för åklagaren i fall som detta skulle inte bara rimma mindre väl med [förordningen om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m.] och det förhållandet att åklagaren inte förfogar över häktningsbeslutet när åtal har väckts. En sådan skyldighet skulle också riskera att skapa otydlighet i ansvarsförhållandena mellan domstolen och Polismyndigheten å ena sidan och åklagaren å den andra. En annan sak är att det förstås är lämpligt att åklagaren, så som skett i detta fall, är observant på omständigheter av betydelse för verkställigheten och i förekommande fall tar reda på om något tycks ha blivit fel i handläggningen och i så fall uppmärksammar den aktör som har ansvar för frågan.

Av det som nu sagts följer att något formellt bevaknings- eller uppföljningsansvar inte bör läggas på åklagare i fall som detta där den misstänkte varit åtalad och häktad i sin utetvare. [---]

Sammanfattningsvis konstaterar jag att handläggningstiden blivit utdragen. Detta är givetvis olyckligt och jag har förståelse för att detta varit påfrestande för de berörda personerna. Utifrån omständigheterna i ärendet anser jag emellertid att det inte finns skäl att ifrågasätta handläggningen vid Åklagarmyndigheten.

I ett kompletterande yttrande över tingsrättens uppgift om kontakter mellan tingsrätten och åklagare varje halvår anförde Åklagarmyndigheten att det inte finns några förfrågningar från tingsrätten eller kontakter med tingsrätten note-



rade i myndighetens verksamhetsstöd Cåbra under tiden den 21 mars 2012 till den 8 november 2016.

Åklagarmyndigheten redovisade följande bedömning med anledning av det kompletterande yttrandet:

Avsaknaden av såväl registrering i Cåbras diarieblad som någon upprättad tjänsteanteckning eller liknande under den tid som tillsynsärendet avser, cirka fyra och ett halvt år, talar för att inga formella kontakter förevarit mellan åklagare och tingsrätten under den tiden. Avsaknaden av även upplysningar från [den åklagare som ansvarade för ärendet under den tiden] medför att de kontakter tingsrätten uppgett varken kan bekräftas eller utslutas.

Som jag uppfattat tingsrätten finns inte heller där någon dokumentation av några sådana kontakter. Det ifrågasätts inte att den typen av kontakter enligt tingsrättens rutiner ska tas med viss regelbundenhet i frihetsberövade ärenden. Frånvaron av dokumentation om vad som faktiskt förevarit i ärendet och då tingsrättens rutiner när det gäller att utfärda stämning synes ha brustit [...] medför att det föreligger osäkerhet även i fråga om några kontakter förevarit mellan tingsrätten och åklagaren under den aktuella tiden.

Efter häktningsbeslutet har det ålegat domstolen att expediera beslutet inte bara till Åklagarmyndigheten utan [...] även direkt till Polismyndigheten, som därmed i sin tur fått ansvar för att vidta åtgärder för att tingsrättens beslut kunde verkställas. I det nu sagda ligger även ett ansvar för att förvissa sig om att expedieringen i fråga lyckats och att inget hinder i den uppstått.

I ärendet har förundersökningen slutförts och åtal väckts. Det enda som återstått har varit för polisen att verkställa tingsrättens beslut om häktning.

Trots att den tid som detta ärende blivit liggande varit lång – och att det förstås ändå hade varit positivt om åklagare vid i vart fall något tillfälle under perioden hade vidtagit någon åtgärd för att undersöka skälet till tidsutdräkten – är det således fortfarande min mening att det inte förelegat något formellt bevaknings- eller uppföljningsansvar för Åklagarmyndigheten.

I ett beslut den 30 april 2019 anförde *JO Cecilia Renfors* följande:

## Rättsliga utgångspunkter

### Vissa bestämmelser om handläggning av brottmål

En rättegång ska genomföras inom skälig tid (se 2 kap. 11 § regeringsformen).

Om en stämningsansökan inte avvisas ska rätten utfärda stämning på den tilltalade att svara på åtalet (se 45 kap. 9 § rättegångsbalken, RB). Någon tidsfrist för att utfärda stämning har inte angetts, men bestämmelsen förutsätter att stämning utfärdas utan dröjsmål. Stämning bör inte utfärdas senare än inom ett par veckor efter det att stämningsansökan kommit in till rätten (se bl.a. JO 1989/90 s. 30, dnr 2855-1987, och JO 2007/08 s. 53, dnr 238-2006).

Rätten ska bestämma tid för huvudförhandling så snart som möjligt (se 45 kap. 14 § RB).

### Häktning av den som inte är närvarande vid rätten

Om rätten beslutat att häkta någon som inte varit närvarande (s.k. utevarohäktning) ska rätten genast underrätta Polismyndigheten om beslutet. Av underrättelsen ska det framgå var den häktade senast haft sin hemvist eller var han eller hon senast vistats. Kan domstolen inte få fram hemvisten eller vistelseorten,

ska underrättelsen innehålla uppgift om det. Detsamma gäller om domstolen har kännedom om att den häktade vistas utomlands. (Se 5 a § förordningen om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m.)

Utgångspunkten är att Polismyndigheten ska verkställa beslut om häktning genom att den häktade personen grips (se Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, 2018, avsnitt 7.3, 18.3.4 och 22.14, och JK:s beslut den 11 oktober 2007, dnr 110-06-22, och den 8 oktober 2008, dnr 6030-08-21). Den som har häktats ska tas i förvar och utan dröjsmål föras till ett häkte (se 24 kap. 22 § första stycket RB).

Polismyndigheten ska omedelbart underrätta åklagaren om att ett beslut att häkta någon i hans eller hennes utevaro har verkställts. Åklagaren ska sedan anmäla till domstolen att beslutet har verkställts. Därefter ska domstolen utan dröjsmål hålla förhandling i häktningsfrågan. (Se 24 kap. 17 § tredje stycket RB och 29 § fjärde stycket förundersökningskungörelsen.)

Rätten ska omedelbart häva ett häktningsbeslut om det inte längre finns skäl för beslutet. Innan åtal har väckts får häktningsbeslutet hävas även av åklagaren. (Se 24 kap. 20 § RB.)

### **Efterlysning**

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, åklagare eller Kriminalvården får besluta om efterlysning. Andra myndigheter kan göra en framställan om efterlysning till Polismyndigheten. En efterlysning verkställs genom att den förs in i Polismyndighetens efterlysningsregister. (Se 2 och 6 §§ efterlysningskungörelsen.)

## **Bedömning**

### **Utgångspunkter för bedömningen**

I 2 kap. 11 § regeringsformen finns ett uttryckligt krav på att en rättegång ska genomföras inom skäligen tid. I brottmål som avser allmänt åtal gäller dessutom att rätten ska bestämma en tid för huvudförhandlingen så snart som möjligt. JO har tidigare uttalat att det är angeläget att domstolen vinnlägger sig om att följa den regeln. Särskilt kvaliteten på den muntliga bevisningen blir ofta sämre ju längre tid som går. Dessutom är ett dröjsmål med handläggningen en påtaglig olägenhet för de inblandade som måste leva i ovisshet och oroa sig över utgången. (Se JO:s beslut den 30 augusti 2007, dnr 1676-2006, och den 1 november 2018, dnr 8152-2017.)

Är en misstänkt eller tilltalad häktad är det ofta med hänsyn till de skäl som ligger till grund för häktningsbeslutet, t.ex. att förhindra att den häktade fortsätter sin brottsliga verksamhet eller undandrar sig lagföring genom att lämna landet, av stor vikt att ett sådant beslut verkställs så fort som möjligt (se även JK:s beslut den 11 oktober 2007, dnr 110-06-22). När, som i det här fallet, ett häktningsbeslut har varit gällande utan att verkställas under en mycket lång period måste också de konsekvenser det kan innebära för den häktade beaktas.

Jag konstaterar att tingsrättens häktningsbeslut aldrig verkställdes och att det dröjde över fem och ett halvt år från att åtal väcktes till dess att huvudförhandling hölls. Det är naturligtvis oacceptabelt. Enligt min mening har alla

myndigheter i rättskedjan ett ansvar för att inom ramen för det uppdrag myndigheten har agera så att häktningsbeslut kan verkställas och huvudförhandling hållas inom skälig tid.

### **Tingsrättens handläggning**

#### *Utfärdandet av stämning och tid för huvudförhandling*

Som framgått ska rätten utfärda stämning utan dröjsmål om stämningsansökan i ett brottmål inte avvisas och så snart som möjligt bestämma tid för huvudförhandling. Utredningen har inte kunnat ge något klart svar på frågan varför tingsrätten inte utfärdade stämning och bestämde tid för huvudförhandling i samband med att stämningsansökan kom in till domstolen.

CC har uppgett att mycket talar för att det förekommit underhandskontakter med åklagaren om bl.a. den tilltalades adressuppgifter och att det fanns anledning att befara att denne hade lämnat landet samt att åklagaren avsåg att ge in en begäran om utevarohäktning. Jag har inget att invända mot att sådana kontakter förekommer i syfte att t.ex. hämta in kompletterande uppgifter eller planera en rättegång på ett effektivt sätt och att domstolen avvaktar något med att utfärda stämning under tiden kontakterna pågår. Jag vill dock framhålla att sådana kontakter ska dokumenteras. Det kan bidra till att brister av det slag som förekommit i det aktuella ärendet upptäcks och möjliggör också en granskning av handläggningen i efterhand.

Det är anmärkningsvärt att det, trots att målet redovisats vid lagmannens målgenomgång varje halvår, dröjde cirka fem år innan tingsrätten upptäckte att stämning inte hade utfärdats. Om tingsrätten utfärdat stämning och regelbundet försökt att delge den tilltalade stämningen talar mycket för att målet hade kunnat avgöras tidigare. Jag tänker framför allt på att den tilltalade i vart fall under 2015 befunnit sig i Sverige och att han snabbt kunde delges sedan tingsrätten kontaktat Migrationsverket och fått information om bl.a. en ny adress till honom.

Den tilltalade delgavs stämning i april 2017. I juni 2017 kallade tingsrätten till en huvudförhandling i september 2017. Av utredningen framgår inte vilka överväganden tingsrätten gjorde i frågan om när huvudförhandling kunde hållas efter att den tilltalade blivit delgiven stämningen. Jag vill dock framhålla att rätten så snart som möjligt ska kalla till huvudförhandling.

#### *Expedieringen av beslutet att häkta den tilltalade i hans utevaro*

När en domstol beslutar att häkta någon som inte varit närvarande vid rätten ska domstolen genast underrätta Polismyndigheten om beslutet (se 5 a § förordningen om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m.). Det är sedan en uppgift för Polismyndigheten att verkställa beslutet. Ett led i verkställigheten kan vara att Polismyndigheten beslutar att efterlysa den häktade.

I en anteckning i tingsrättens dagbok i målet anges att beslutet expedierats till Polismyndigheten den 20 mars 2012. Anteckningen innehåller ingen uppgift om på vilket sätt beslutet expedierats. Polismyndigheten har uppgett att det inte finns några noteringar om att beslutet tagits emot förrän en åklagare skickade det i oktober 2016 och att myndigheten inte är angiven som mottagare på

det faxförsätsblad som tingsrätten använde när beslutet skickades till åklagaren och försvararen. Någon ytterligare utredning finns inte. Jag kan därför inte dra någon säker slutsats i frågan om Polismyndigheten underrättades om beslutet i mars 2012 eller inte. Det inträffade illustrerar vikten av att domstolen i dessa fall säkerställer att Polismyndigheten tagit emot handlingen och förstått att den innehåller ett häktningsbeslut som myndigheten ska verkställa (se också JK:s beslut den 11 oktober 2007, dnr 110-06-22). Såväl hur underrättelsen skett som de kontakter som varit med Polismyndigheten i frågan om häktning ska dokumenteras.

Det finns också anledning att nämna att en underrättelse om ett häktningsbeslut till Polismyndigheten inte är en begäran om att den häktade ska efterlysas.

#### *Tingsrättens bevakning av målet*

Rätten ska omedelbart häva ett häktningsbeslut om det inte längre finns skäl för beslutet (se 24 kap. 20 § RB). Om någon som närvarat vid rätten har häktats prövar rätten normalt om skälen för häktning kvarstår vid nya förhandlingar i häktningsfrågan. Dessa hålls som regel med högst två veckors mellanrum. Om den som häktats inte närvarat vid rätten finns ingen skyldighet för rätten att hålla sådana förhandlingar. Rätten har dock en skyldighet att löpande ta ställning till om skälen för häktning kvarstår.

För att få ett underlag för den löpande prövningen av häktningsfrågan, och som ett led i domstolens skyldighet att se till att huvudförhandling hålls inom rimlig tid, bör regelbundna kontakter tas med Polismyndigheten för att följa upp vilka åtgärder som vidtagits för att verkställa häktningsbeslutet och med åklagaren för att få dennes uppfattning om förutsättningarna för fortsatt häktning. Som en allmän utgångspunkt är det rimligt att domstolen tar dessa kontakter ungefär en gång per halvår (se även JO:s beslut den 30 augusti 2007, dnr 1676-2006, och protokoll från JK:s inspektion av Halmstads tingsrätt den 4–5 april 2017, beslutsdatum den 8 maj 2017, dnr 1781-17-2.5). JO har tidigare uttalat att domstolen måste göra aktiva efterforskningar, t.ex. genom registerslagningar, även om en tilltalad är efterlyst (se protokoll från JO:s inspektion av Södertörns tingsrätt den 14–16 december 2015, dnr 6685-2015). Det är enligt min mening lämpligt att sådana efterforskningar görs i anslutning till de regelbundna kontakter som domstolen har med åklagaren och Polismyndigheten när en misstänkt eller tilltalad är häktad i sin utevaro. Resultatet av de kontroller som domstolen gör ska dokumenteras.

Tingsrätten har beskrivit en handläggningsrutin som innebär att lagmannen varje halvår har en genomgång av de mål med bl.a. utevarohäktade som är äldre än nio månader. En domstolshandläggare ska inför genomgången kontakta åklagare eller polis för att få information om någon åtgärd vidtagits från deras sida och om något kan göras från tingsrättens sida. Ansvarig domare ska sedan redogöra för lagmannen vilka åtgärder som planeras för att få målet avgjort. När det gäller det aktuella målet har tingsrätten uppgett att åklagaren kontaktades en gång i halvåret fr.o.m. den 1 april 2013 och att kontakten vanligtvis togs av en domstolshandläggare per mejl. Kontakterna dokumenterades inte. Åkla-

garmyndigheten har uppgett att det inte finns några noteringar i ärendet om förfrågningar från tingsrätten, men anfört att uppgiften om kontakter varken kan bekräftas eller dementeras eftersom upplysningar från den ansvariga åklagaren inte har begärts in. Såvitt framgår av tingsrättens yttrande har inga andra kontrollåtgärder än kontakterna med åklagaren vidtagits, och tingsrätten har inte uppgett att det gjorts någon sådan planering för att få målet avgjort som ska göras enligt tingsrättens rutiner.

Enligt min uppfattning framstår tingsrättens rutiner som otydliga och otillräckliga. Av tingsrättens redogörelse framgår att domstolshandläggaren utgår från den befintliga informationen i målet, t.ex. om var den tilltalade befinner sig, och kontakten med åklagaren avser endast frågan om någon ny information kommit fram. Av det CC uppgett framgår vidare att den kontroll som gjordes i första hand avsåg om det brott som målet rör hade preskriberats. BB har framhållit vikten av att kontakta åklagaren när lång tid gått utan att något hänt i ett brottmål. Åklagaren har dock inte någon formell skyldighet att bevaka eller följa upp att ett häktningsbeslut verkställs. När någon häktats i sin utevaro bör tingsrätten därför, som framgått, även kontakta Polismyndigheten för att följa upp vilka åtgärder som vidtagits för att verkställa häktningsbeslutet och dessutom göra egna aktiva efterforskningar av kontaktuppgifter till den häktade personen. Det som kommer fram i kontakterna ska dokumenteras. Mot bakgrund av de bristfälliga kontroller som gjordes i det aktuella målet finns det enligt min mening anledning för tingsrätten att i handlägningsrutinerna klargöra vilka kontroller som bör genomföras när någon häktats i sin utevaro och vad syftet med kontrollerna är. Det inträffade illustrerar också att det när ett mål inte kunnat avgöras under lång tid ibland kan behövas en grundlig genomgång av målet utförd av en jurist.

Jag ser positivt på att kontakter med åklagaren som sker genom domstolens verksamhetsstöd numera alltid dokumenteras, men vill stryka under att även kontakter som tas på annat sätt än genom verksamhetsstödet måste dokumenteras.

Om tingsrätten hade utfört sådana kontroller som jag redogjort för ovan talar mycket för att häktningsbeslutet hade kunnat verkställas och målet avgöras tidigare. Som jag nämnt ovan avser jag i första hand det förhållandet att den tilltalade i vart fall under 2015 befunnit sig i Sverige och då godkänt ett föreläggande om ordningsbot och att han snabbt kunde delges efter att tingsrätten kontaktat Migrationsverket och fått information om bl.a. en ny adress till honom.

### **Polismyndighetens handläggning**

Som framgått har utredningen inte kunnat ge svar på om Polismyndigheten underrättades om häktningsbeslutet i mars 2012. Min bedömning av Polismyndighetens handläggning utgår därför från att myndigheten underrättades om beslutet först i november 2016.

Polismyndigheten ska verkställa ett beslut om häktning i utevaro. Med anledning av att myndigheten anfört att ett mottaget häktningsprotokoll i praktiken uppfattas som en framställan om efterlysning finns det anledning att fram-

hålla att det inte krävs någon särskild framställan om verkställighet av ett häktningsbeslut utöver den underrättelse om beslutet som domstolen ska lämna till Polismyndigheten. När domstolen underrättat myndigheten om beslutet är det polisens uppgift att vidta nödvändiga åtgärder för att verkställa beslutet, t.ex. besluta om efterlysning, göra registerslagningar eller spana efter den häktade. En annan sak är att domstolen kan göra en särskild framställan om efterlysning. Även om domstolen gör en sådan framställan kvarstår Polismyndighetens skyldighet att verkställa ett beslut om utevarohäktning.

Polismyndigheten har förklarat att frågan om ett aktivt eftersökande av en efterlyst person ska vidtas eller inte avgörs av hur ärendet prioriteras i förhållande till andra arbetsuppgifter. Som jag anført inledningsvis är det med hänsyn till de skäl som ligger till grund för ett häktningsbeslut ofta angeläget att ett beslut om häktning i utevaro verkställs så fort som möjligt. Jag har inte underlag för att göra några generella uttalanden om hur Polismyndigheten ska prioritera sina arbetsuppgifter. Enligt min mening bör Polismyndigheten dock i vart fall vidta sådana åtgärder för att verkställa ett häktningsbeslut som kan genomföras utan större arbetsinsatser, t.ex. registerslagningar, förfrågningar till andra myndigheter om det där finns några uppgifter som kan leda till att den häktade hittas eller kontroll på den häktades senast kända adress.

Av Polismyndighetens yttrande framgår att myndigheten inte har några anteckningar om att några åtgärder för att verkställa häktningsbeslutet, utöver en efterlysning, vidtogs efter att myndigheten underrättades om häktningsbeslutet i november 2016. Som jag uppfattar Polismyndigheten var anledningen till att några aktiva åtgärder inte vidtogs att myndigheten hade en gammal adressuppgift till den häktade mannen och att han inte var folkbokförd på någon adress. Enligt min mening var dessa omständigheter inte sådana att Polismyndigheten kunde avstå från att genomföra registerslagningar och fråga andra myndigheter om det där fanns uppgifter som kunde leda till att den häktade mannen hittades.

I april 2017 fick Polismyndigheten information om de kontaktuppgifter som den häktade mannen angett på delgivningskvittot till tingsrätten: en c/o-adress som gick till en butik i Stockholmsområdet, en mejladress och ett telefonnummer. Såvitt framkommit vidtog Polismyndigheten trots detta inte några åtgärder för att söka efter honom. Polismyndigheten har uppgett att man av resurs-skäl i normalfallet inte vidtar spaningsåtgärder när det gäller det slag av adress som angetts på delgivningskvittot. Jag konstaterar att den häktade mannen blev delgiven efter att tingsrätten skickat en försändelse till den adress han uppgett på delgivningskvittot. Polismyndigheten hade därför anledning att undersöka om det gick att få kontakt med honom på den adressen. Det fanns också skäl för Polismyndigheten att undersöka om det fanns möjlighet att få kontakt med honom genom den mejladress och det telefonnummer han angett på delgivningskvittot. Det är inte acceptabelt att Polismyndigheten inte vidtar aktiva åtgärder för att verkställa ett beslut om häktning när det finns aktuella kontaktuppgifter eller uppgifter om var den häktade personen kan befinna sig.

Av Polismyndighetens yttrande framgår vidare att det inte gått att utreda om kontaktuppgifterna vidarebefordrades till den polispersonal som arbetar med handräckning i det polisområde där adressen fanns. Anledningen till det är att det trots myndighetens rutiner inte upprättades något ärende i ärendehanter-

ingssystemet när efterlysningen registrerades i november 2016. Det är inte heller acceptabelt. Såväl en underrättelse om ett häktningsbeslut som en framställan om efterlysning och de kontakter som tas med t.ex. åklagare och domstol måste självfallet dokumenteras och diarieföras. Det inträffade illustrerar vikten av att ett ärende om verkställighet av ett beslut om häktning dokumenteras i enlighet med de regler som gäller.

Det finns också anledning att kort beröra Polismyndighetens rutiner. Myndigheten har beskrivit rutiner för verkställighet av beslut om utevarohäktning i de två polisområden som berörs av JO:s utredning. Jag delar Polismyndighetens bedömning att det är en brist att det inte funnits några dokumenterade rutiner i polisområde Stockholm city och att de beskrivna rutinerna framstår som sårbara eftersom en enskild tjänsteman ansvarar för delar av handläggningen. Den omständigheten att en polis som normalt inte beslutar om efterlysning registrerade efterlysningen i november 2016 och då inte registrerade något ärende i ärendehanteringssystemet illustrerar denna brist. Jag ser positivt på att Polismyndigheten ser över rutinerna vid polisområde Stockholm city.

Vidare noterar jag att det i en handling om hanteringen av utevarohäktningar i polisområde Stockholm city som Polismyndigheten bifogat anges att ett beslut om häktning i utevaro vidarebefordras till de poliser som arbetar med handräddning endast om den häktade har en folkbokföringsadress inom Stockholm. Som jag redogjort för måste Polismyndigheten vidta vissa åtgärder för att försöka verkställa ett beslut om häktning även om den häktade inte är folkbokförd, och det är naturligtvis inte acceptabelt att aktiva åtgärder för att verkställa ett beslut endast vidtas om den häktade är folkbokförd i Stockholm. De skyldigheter som polisen har för att försöka verkställa ett häktningsbeslut bör enligt min mening framgå av Polismyndighetens rutiner. Det kan därför finnas anledning att se över rutinerna för verkställighet av beslut om utevarohäktning i alla polisområden.

### **Åklagarmyndighetens handläggning**

Som Åklagarmyndigheten anfört finns det inte någon formell skyldighet för en åklagare att självständigt bevaka eller följa upp att ett häktningsbeslut verkställs. Det är dock en självklarhet att en åklagare ska samverka med andra myndigheter i rättskedjan bl.a. i syfte att en rättegång ska kunna genomföras inom skälig tid och tvångsmedel hanteras på ett korrekt sätt. Det finns ju dessutom i dessa fall ett ärende hos Åklagarmyndigheten som åklagaren har ett ansvar för att bevaka och där det kan krävas förnyade överväganden från åklagarens sida när det gäller behovet av tvångsmedel. Åklagaren måste därför vara observant på omständigheter som rör verkställigheten liksom på sådant som kan tala för att det förekommit något fel i handläggningen och uppmärksamma den som har ansvar för detta. Ett gott exempel på detta är de åtgärder som AA vidtog efter att hon tagit över ärendet i slutet av 2016.

Det är dock anmärkningsvärt att Åklagarmyndigheten dessförinnan inte vidtog någon dokumenterad åtgärd i ärendet på över fyra och ett halvt år. När ett åtal väckts och tingsrätten inte kallat till huvudförhandling bör åklagaren enligt min mening efter en tid kontakta tingsrätten för att informera sig om anled-

ningen till tidsutdräkten. När en sådan kontakt bör tas beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Mot bakgrund av att åklagaren normalt är den som initierat frågan om häktning i utevaro är det rimligt att han eller hon, oavsett om åtal är väckt eller inte, regelbundet kontaktar tingsrätten för att informera sig om vilka åtgärder som vidtagits för att häktningsbeslutet ska kunna verkställas. Det kan vara rimligt att sådana kontakter tas åtminstone en gång per år, och det som kommer fram vid dessa kontakter ska dokumenteras. Det är lämpligt att åklagaren i samband med kontakterna hör efter om det finns något som han eller hon kan bistå med för att domstolen ska kunna kalla till huvudförhandling eller för att ett beslut om häktning i utevaro ska kunna verkställas.

Om detta görs kan det bidra till att sådana brister i tingsrättens och polisens handläggning som förekommit i det aktuella ärendet upptäcks, och det kan ge åklagaren underlag för en bedömning för egen del av om det finns förutsättningar för fortsatt häktning.

#### **Sammanfattande och avslutande synpunkter**

Utredningen visar att bristfälliga rutiner och otillräckliga åtgärder hos Nacka tingsrätt och Polismyndigheten, men även hos Åklagarmyndigheten, tillsammans lett till att brottmålet i tingsrätten avgjordes över fem och ett halvt år efter att åtal väcktes, samt till att den tilltalade under i stort sett hela den tiden var häktad i sin utevaro utan att åtgärder vidtogs för att verkställa häktningsbeslutet. Det framstår som att en förutfattad uppfattning om att den tilltalade lämnat landet bidrog till de brister som förekommit. Det inträffade är naturligtvis helt oacceptabelt.

Att prövningen av ett åtal för våldtäkt fördröjs på detta sätt har stor negativ inverkan för målsäganden. Även om den som varit häktad i sin utevaro inte blivit föremål för något frihetsberövande kan beslutet – som den berörde normalt inte känner till och som i det aktuella fallet gällt under en mycket lång tid – få konsekvenser även för denne.

Tingsrätten hade det huvudsakliga ansvaret för att brottmålet kunde avgöras inom skälig tid och för den utevarohäktning som rätten beslutat om. Jag är mycket kritisk till att tingsrätten inte vidtog tillräckliga kontrollåtgärder under flera års tid och till att stämning i målet utfärdades mer än fem år efter att stämningsansökan kom in till tingsrätten. Tingsrätten kan vidare inte undgå kritik för att man inte säkerställde att Polismyndigheten tagit emot häktningsbeslutet och för den bristfälliga dokumentationen av kontakterna med åklagaren dels om bl.a. den tilltalades adressuppgifter i tiden efter att stämningsansökan kom in till domstolen, dels inför lagmannens genomgång av äldre mål varje halvår.

Polismyndigheten hade ansvaret för att verkställa tingsrättens beslut om utevarohäktning. Polismyndigheten ska kritiseras för att inga åtgärder utöver en efterlysning vidtogs för att verkställa beslutet efter att man fick del av det 2016 och för den bristfälliga dokumentationen av verkställigheten.

Det som kommit fram ger inte tillräcklig grund för kritik mot Åklagarmyndighetens handläggning. Jag vill dock återigen framhålla att alla myndigheter i rättskedjan har ett ansvar för att inom ramen för det uppdrag myndigheten har



agera så att häktningsbeslut kan verkställas och huvudförhandling hållas inom skälig tid.

Med anledning av de uttalanden jag gör om tingsrättens rutiner vid utevarohäktning skickar jag en kopia av beslutet till Domstolsverket för kännedom eftersom det kan finnas anledning för verket att se över den handbok som bl.a. tingsrätten hänvisat till.

Ärendet avslutas.

## Polisen får inte genomföra en kroppsbesiktning av väsentlig omfattning i ett fordon

(Dnr 7001-2017)

**Beslutet i korthet:** En kvinna i bil blev stoppad av polisen. Polisen fattade misstanke om narkotikabrott och beslutade om husrannsakan i bilen och kroppsvisitation av kvinnan. Undersökningen av kvinnan genomfördes i den bakre delen av en minibuss, där kvinnan fick klä av sig först på överkroppen och sedan på underkroppen inför en kvinnlig polis.

Enligt JO hade Polismyndigheten inte fog för att anse att kvinnan var skäligen misstänkt för narkotikabrott. Polisen fattade därmed beslut om husrannsakan och kroppsvisitation utan att det fanns förutsättningar för det. Polismyndigheten kritiserar för detta.

JO uttalar att när en person tvingas att ta av sig sina kläder för att polisen ska kunna söka efter narkotika i kläderna, innebär detta ofrånkomligen att också den misstänktes kropp iaktas. Den polis som genomför undersökningen har i en sådan situation självfallet också uppmärksamhet på om den misstänkte t.ex. genom sin kroppsställning försöker gömma narkotika i sina armhålor eller på något annat ställe på kroppen. Även om den misstänktes kropp bara granskas som hastigast anser JO att undersökningen sammantaget måste ses som en kroppsbesiktning i rättegångsbalkens mening. Undersökningen av kvinnan var därför enligt JO en kroppsbesiktning och inte en kroppsvisitation.

Med hänsyn till att kroppsbesiktningen av kvinnan innebar att hon tvingades att klä av sig så att hon visade intima delar av kroppen, anser JO att den varit av mera väsentlig omfattning. En sådan kroppsbesiktning ska genomföras inomhus och i ett avskilt rum, och det finns inte något rättsligt utrymme för att genomföra den på något ställe som inte omfattas av begreppet inomhus. Polismyndigheten kritiserar för att kroppsbesiktningen av kvinnan genomfördes i en minibuss.

Enligt JO kan det finnas situationer när en kroppsbesiktning av mera väsentlig omfattning kan genomföras med bibehållen respekt för den misstänktes integritet och med tillfredsställande avskildhet trots att den inte genomförs inomhus. Mot denna bakgrund överlämnas beslutet till Justitiedepartementet.

## Anmälan

I en anmälan till JO förde AA fram klagomål mot Polismyndigheten, Polisregion Stockholm, bl.a. för att hon tvingats klä av sig i en polisbuss inför en polis som skulle leta efter narkotika. Hon uppgav i huvudsak följande.

En lördag i oktober 2017 blev hon stoppad av polisen när hon var på väg i bil från en promenad med en ung flicka som hon är kontaktperson för. Polisen frågade bl.a. vem som ägde bilen. Hon var osäker på detta då det var en tillfällig bil i väntan på en ny. Polisen beslutade att hon skulle klä av sig i en polisbuss inför en kvinnlig polis som skulle leta efter narkotika. Polisen uppgav inte något skäl till beslutet. AA har aldrig missbrukat droger eller gjort sig skyldig till brott som har med droger att göra.

## Utredning

### Inledning

I handlingar från Polismyndigheten avseende den anmälda händelsen anges att en polispatrull stoppade en bil med anledning av att den framfördes oregelbundet. Föraren blev mycket nervös och svarade otydligt på frågan om vart de var på väg. Hon visste inte vem som var ägare till bilen och svarade otydligt och nervöst på frågan om hon hade någon narkotika med sig. Föraren misstänktes för narkotikabrott, och polisen genomförde en kroppsvisitation av henne och en husrannsakan i bilen. Mellan förarsätet och passagerarsätet hittades en tablettburk med genomskinlig vätska. Enligt ett analysbesked från Nationellt forensiskt centrum innehöll vätskan inte narkotika.

### Polismyndighetens yttrande

JO begärde att Polismyndigheten skulle yttra sig om grunden för husrannsakan och kroppsvisitationen av AA samt om hur kroppsvisitationen genomfördes.

Polismyndigheten (BB) yttrade sig efter att de befattningshavare som berörs av anmälan fått tillfälle att lämna upplysningar. Myndigheten redovisade bl.a. följande upplysningar från berörda befattningshavare:

Polisassistent [...] CC har angett att han som förundersökningsledare i den aktuella förundersökningen fattade tvångsmedelsbesluten rörande AA. Vid tillfället var han och [*polisassistent, JO:s anm.*] DD i Liljeholmen och såg en bil som framfördes på ett sätt som väckte misstanke om att bilföraren skulle kunna vara alkoholpåverkad. De lät utföra en registerkontroll rörande det framförda fordonet som visade sig ägas av AA:s före detta man, vilket är en person som han vet är dömd för narkotikabrottslighet vid flera tillfällen. De stoppade bilen och föraren AA visade sitt körkort och fick avge utandningsprov i ett så kallat sållningsinstrument för kontroll av om hon kunde ha alkohol i utandningsluften. Provresultatet gav ingen misstanke om trafiknykterhetsbrott.

AA tillfrågades om vem som ägde bilen och svarade att hon inte visste det, vilket CC tyckte var anmärkningsvärt. Han började fundera över om AA kunde ha narkotika på sig eller i bilen. När AA tillfrågades om hon hade narkotika på sig eller i bilen blev hon nervös. Hon svarade ungefär: öh, öh, tog en paus, tittade sig omkring i bilen som om hon letade efter något. Sedan svarade hon något i stil med att: Det borde det inte finnas.

Till följd av AA:s beteende och svar på frågan om hon hade narkotika på sig eller i bilen, kom CC fram till att AA var skäligen misstänkt för

narkotikabrott (innehav) och att hon därför skulle kroppsvisiteras och att husrannsakan skulle verkställas i bilen för att leta efter narkotika. AA informerades om brottsmisstanken mot henne och att hon därför skulle kroppsvisiteras och att husrannsakan skulle genomföras i bilen.

AA tillfrågades om hon ville åka till polisstationen för att där verkställa kroppsvisitationen och hon insisterade på att hon ville bli kroppsvisiterad på platsen för ingripandet. CC är övertygad om att integritetskränkningen som kroppsvisitationen innebar för AA hade varit större om kroppsvisitationen verkställdes i en arrestcell på polisstationen än på det sätt som den kom att verkställas. Det fanns inga öppna lokaler i närheten av platsen för fordonsstoppet där polisen kunde låna ett avskilt utrymme. Det var lördag kväll i oktober vid åttatiden. Det var mörkt ute och nästan folktomt på platsen. Han beslutade att kroppsvisitationen skulle utföras i polisens buss och AA uttryckte inga invändningar mot detta. Bussen hade tre rader med säten inbegripet framsätena och hade tonade rutor överallt utom på framrutan. När AA kroppsvisiterades befann hon sig ensam längst bak i bussen tillsammans med [polisassistent, JO:s anm.] EE framför sig. Insynen utifrån var obefintlig.

Vid husrannsakan i bilen påträffades ett basebollträ i metall samt en tablettburk med en vätska inuti som CC trodde var en amfetaminlösning. Av burkens märkning framgick att den tidigare innehållit narkotikaklassade tabletter. AA delgavs misstanke om dels narkotikabrott genom innehav av den vätska som antogs kunna vara narkotika, dels brott mot knivlagen genom att i bil på allmän plats ha innehaft ett bollträ lätt tillgängligt på förarplatsen. Hon tillfrågades om hon önskade ha en försvarare närvarande vid förhöret men avböjde den möjligheten och därefter förhördes hon på platsen om de misstänkta brotten.

---

EE har, förutom uppgifter som CC lämnat, framfört i huvudsak följande. Hon verkställde kroppsvisitationen av AA i en civil minibuss tillhörande Polismyndigheten. EE frågade om AA hade någon narkotika på sig och AA svarade att hon inte hade det. Hon berättade för AA att hon skulle titta överallt och även i AA:s underkläder. Först fick AA ta av sig de yttersta kläderna och fickorna på de kläderna kontrollerades. Därefter fick AA ta av sig tröjan och sedan visa att hon inte hade narkotika i sin BH. Därefter fick AA ta på sig BH och tröja. EE bad AA dra ner sina byxor och trosor, vilket hon gjorde. AA fick sedan dra upp trosorna och byxorna eftersom det inte påträffades någon narkotika i trosorna. AA var aldrig vid något tillfälle helt naken och hade kläder på sig antingen på överkroppen eller på underkroppen. De klädesplagg AA hade på sig tog hon själv av på uppmaning av EE, som inte behövde dra av eller hjälpa AA att ta av sig något klädesplagg. Hon upplevde att AA var tillmötesgående eftersom hon gjorde som EE sa och bad om. AA nämnde något om att hon förstod varför EE visiterade henne. Ingen narkotika hittades vid kroppsvisitationen. Det var folktomt i området vid tiden för åtgärderna.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning:

### **Grunden för husrannsakan i bilen och kroppsvisitationen av AA**

En utgångspunkt för att få genomföra en husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning är att det föreligger en skälig misstanke om brott.

Poliserna, som efter registerkontroll fått information om att bilen som AA framförde ägdes av en person som tidigare dömts för flera narkotikabrott, har uppgett att de tyckte att det var anmärkningsvärt att AA uppgav att hon inte visste vem som ägde bilen. Denna omständighet tillsammans med iakttagelser av AA:s beteende, nervositet samt svar på polisernas fråga

om hon hade narkotika på sig eller i bilen har enligt utredningen i ärendet legat till grund för bedömningen att det förelegat en skäligen misstanke om narkotikabrott (innehav). Någon ytterligare omständighet har inte framkommit.

Även om Polismyndigheten har förståelse för CC:s bedömning anser myndigheten vid en granskning i efterhand att ingen av de anförda omständigheterna, enskilt eller tillsammans, synes vara sådana konkreta omständigheter som gav grund för en skäligen misstanke om narkotikabrott. Det kan därför ifrågasättas om misstanken mot AA nådde upp till den styrka som krävs för skäligen misstanke, vilket var en förutsättning för beslutet om kroppsvisitation och husrannsakan. Det kan inte heller anses ha förelegat några faktiska omständigheter som påtagligt visade att man med fog kunde förvänta sig att påträffa visst föremål eller vinna utredningsresultat. Vid sådant förhållande har det inte heller funnits skäl för aktuella tvångsmedelsbeslut.

Av den beslutande polismannens egna uppgifter framgår att beslutet om kroppsvisitation av AA fattades samtidigt som beslutet om husrannsakan i bilen. Med hänsyn till allmänna principer för tvångsmedelsanvändning fanns det enligt Polismyndigheten skäl att avvakta med beslut i frågan om kroppsvisitation tills husrannsakan i bilen hade slutförts.

### Fråga om kroppsvisitations genomförande

Den undersökning som gjordes av AA i förevarande ärende bestod i att hon först fick ta av sig de yttersta kläderna varvid fickorna på de kläderna kontrollerades. Hon fick sedan ta av sig tröjan, visa att det inte fanns någon narkotika i BH:n varefter hon fick ta på sig BH och tröja igen. Därefter fick AA dra ner sina byxor och trosor. När EE konstaterat att det inte fanns någon narkotika i trosorna fick AA dra upp trosorna och byxorna igen. AA var inte vid något tillfälle helt naken och hade kläder på sig antingen på överkroppen eller på underkroppen.

Det står således klart att AA vid undersökningen befann sig tillsammans med EE längst bak i en polisbuss, som kan antas vara ett tämligen trångt utrymme, och att hon där fick dra ner byxor och trosor för att kontroll av eventuell förekomst av narkotika i trosorna skulle kunna ske. AA har alltså varit naken, i vart fall delvis, i EE:s åsyn i ett trångt utrymme. De undersökningsåtgärder som vidtogs, t.ex. genomsökning av AA:s underkläder m.m., faller inom ramen för en kroppsbesiktning, oaktat att syftet inte har varit att undersöka AA:s kropp.

Det aktuella fordonet hade tonade sid- och bakrutor samt delvis tonad framruta. Även om det var folktomt på platsen vid tillfället så har undersökningsåtgärderna vidtagits i ett fordon vid en trafikrannsaking i ett tätbebyggt område där det inte kunde uteslutas att någon passerade polisbussen. Det synes därtill endast ha varit polismannens kropp och framförande säten som skylde insynen från fordonets framruta.

Enligt Polismyndigheten kan det – med hänsyn till de sammantagna omständigheterna som redovisats ovan – med visst fog ifrågasättas om inte den aktuella undersökningen har varit av mera väsentlig omfattning och därför rätteligen borde ha skett inomhus och i avskilt rum. Det kan vidare ifrågasättas om den har genomförts i enlighet med de krav på avskildhet och värdighet som ska iaktas vid genomförandet av en sådan undersökning. Uppgifterna om AA:s önskemål, tidpunkt, plats och obefintlig risk för insyn i polisbilen förändrar inte den bedömningen.

Åtgärden att under de förutsättningar som var aktuella i det här fallet företa en undersökning av AA i den omfattning som skett framstår avslutningsvis som tveksam med hänsyn till kravet på proportionalitet vid polis-ingripanden.

I ett beslut den 30 april 2019 anförde *JO Cecilia Renfors* följande:

## Rättslig reglering

Om det finns anledning att anta att det har begåtts ett brott som det kan följa fängelse på får en husrannsakan göras hos den som är skäligen misstänkt för brottet, bl.a. för att söka efter föremål som kan tas i beslag eller annars för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet (28 kap. 1 § rättegångsbalken, RB).

Den som skäligen kan misstänkas för ett brott som det kan följa fängelse på får kroppsvisiteras och kroppsbesiktigas, bl.a. för att söka efter föremål som kan tas i beslag eller annars för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet. Med kroppsvisitation avses en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig. Med kroppsbesiktning avses en undersökning av människokroppens yttre och inre samt att ta prov från människokroppen och undersöka sådana prov. (Se 28 kap. 11 och 12 §§ RB.)

JO har vid flera tillfällen uttalat att det för att en person ska anses skäligen misstänkt för ett brott krävs att det finns konkreta omständigheter som med viss styrka pekar på att den misstänkte har begått den gärning som misstanken avser. Omständigheterna måste alltså vara av det slaget att de ger upphov till en faktabaserad misstanke. Det är emellertid inte möjligt att lägga fast några mer bestämda riktlinjer för vad som ska krävas för att en misstanke ska anses vara skäligen. Frågan får i stället besvaras från fall till fall, och vanligen finns det ett visst utrymme för olika bedömningar. (Se t.ex. JO 2016/17 s. 383, dnr 971-2015, och JO:s beslut den 2 februari 2017, dnr 1912-2015.)

Vid beslut om och genomförande av en husrannsakan, en kroppsvisitation eller en kroppsbesiktning ska proportionalitetsprincipen tillämpas. Den innebär att skälen för åtgärden ska uppväga det intrång eller de men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte (se 28 kap. 3 a § och 13 § första stycket RB).

Även den s.k. hänsynsprincipen ska beaktas vid genomförandet av ett tvångsmedel. Den innebär bl.a. att diskretion bör iakttas vid genomförandet av tvångsmedel och kommer till uttryck i 23 kap. 4 § andra stycket RB där det anges att en förundersökning ska bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för misstanke eller orsakas kostnad eller olägenhet.

Kravet på hänsyn kommer till uttryck även i 28 kap. 13 § andra stycket RB. Där anges att en kroppsvisitation eller en kroppsbesiktning som är av mera väsentlig omfattning ska verkställas inomhus och i ett avskilt rum. Om den misstänkte behöver blotta sig endast i mindre omfattning kan det anses vara en kroppsbesiktning eller kroppsvisitation som inte är av väsentlig omfattning (se JO 2015/16 s. 154, dnr 3820-2013). Även i sådana fall är utgångspunkten dock att undersökningen ska ske inomhus och i ett avskilt rum. Om den misstänkte självmant uttrycker önskemål om det och undersökningen kan genomföras i tillfredsställande avskildhet och med den värdighet som kan krävas kan dock undersökningen enligt JO få ske utomhus i samband med ingripandet.

## Bedömning

### Besluten om husrannsakan och kroppsvisitation

Av utredningen i ärendet framgår att de poliser som stoppade AA tyckte att hon uppträdde osäkert och nervöst när hon fick frågor bl.a. om vem som ägde bilen som hon körde och om det fanns narkotika i den. Vidare framgår att poliserna vid en registerkontroll fick kännedom om att bilen tillhörde AA:s tidigare make som dömts för narkotikarelaterad brottslighet. Dessa omständigheter lades till grund för bedömningen att AA var skäligen misstänkt för narkotikabrott och därmed också för besluten om husrannsakan och kroppsvisitation.

För att en person ska anses skäligen misstänkt för ett brott måste det, som redovisats ovan, finnas konkreta omständigheter som med viss styrka pekar på att den misstänkte har begått den gärning som misstanken avser. JO har tidigare uttalat att det förhållandet att en person betar sig underligt, uppträder nervöst eller undviker kontakt med polisen inte i sig kan anses ge grund för misstanke om brott, än mindre för misstanke om brott av ett visst slag (se JO 2009/10 s. 72, dnr 1516-2007). Ett beslut om kroppsvisitation kan aldrig grundas bara på allmänna kunskaper om en viss persons livsföring eller tidigare brottslighet. Enbart det förhållandet att någon är känd i narkotikasammanhang är exempelvis inte tillräckligt för att grunda en skäligen misstanke om narkotikabrott. Inte heller sådana omständigheter som att en person med denna bakgrund är i sällskap med någon annan som också är känd i narkotikasammanhang eller att han eller hon påträffas i anslutning till en bostad eller annan lokal där sådana personer brukar uppehålla sig kan anses utgöra tillräcklig grund för en skäligen brottsmisstanke (se JO 1993/94 s. 101, dnr 1127-1992). Detsamma gäller i fråga om kroppsbesiktning.

Utifrån de omständigheter som har anförts hade Polismyndigheten enligt min uppfattning inte fog för att anse att AA var skäligen misstänkt för narkotikabrott. Polismyndigheten fattade därmed beslut om husrannsakan och kroppsvisitation utan att det fanns förutsättningar för det. Myndigheten ska kritiseras för detta.

### Undersökningen av AA och hur den genomfördes

Undersökningen av AA genomfördes genom att hon ombads ta av sig på överkroppen och sedan, efter att hon klätt på sig på överkroppen igen, ombads ta av sig på underkroppen. AA kom alltså att visa större delen av sin kropp naken, även om hon inte vid något tillfälle var helt avklädd.

Polismyndigheten har i sitt yttrande till JO bedömt att undersökningen av AA inte var en kroppsvisitation utan måste ses som en kroppsbesiktning enligt 28 kap. 12 § RB, trots att syftet inte var att undersöka AA:s kropp.

En kroppsvisitation som syftar till en undersökning av en persons kläder ska inte genomföras så att den som undersöks behöver stå naken i en tjänstemans åsyn (se Fitger m.fl., Rättegångsbalken, 1 oktober 2018, Zeteo, kommentaren till 28 kap. 11 §). JO har tidigare ansett att en åtgärd som inneburit att en person har fått ta av sig alla kläder och böja sig framåt respektive att vända sig om för att poliserna skulle kunna se andra sidan av kroppen varit så ingripande

åtgärder att de varit att betrakta som en kroppsbesiktning (se JO:s beslut den 17 januari 1994, dnr 3-1993, och den 13 december 2013, dnr 5360-2012).

I detta fall misstänkte polisen AA för innehav av narkotika, men det framgår inte närmare var de trodde att hon förvarade den. Mot den bakgrunden måste syftet med undersökningen ha varit att leta efter narkotika hos AA oavsett var den kunde finnas. När en person tvingas att ta av sig sina kläder på överkroppen och att dra ned sina trosor inför en polis, för att polisen ska kunna söka efter narkotika i kläderna, innebär detta ofrånkomligen att också den misstänktes kropp iakttas. Den polis som genomför undersökningen har i en sådan situation självfallet också uppmärksamhet på om den misstänkte t.ex. genom sin kroppsställning försöker gömma narkotika i sina armhålor eller på något annat ställe på kroppen. Även om den misstänktes kropp bara granskas som hastigast anser jag att undersökningen sammantaget måste betraktas som en kroppsbesiktning i rättegångsbalkens mening. I likhet med Polismyndigheten gör jag alltså bedömningen att undersökningen av AA var en kroppsbesiktning.

Med hänsyn till att kroppsbesiktningen innebar att AA tvingades att klä av sig så att hon visade intima delar av kroppen får den anses ha varit av mera väsentlig omfattning. En sådan kroppsbesiktning ska enligt 28 kap. 13 § andra stycket RB genomföras inomhus och i ett avskilt rum. Så som bestämmelsen är utformad finns det inte något rättsligt utrymme för att genomföra den på något ställe som inte omfattas av begreppet inomhus, t.ex. i ett transportmedel (jfr t.ex. 29 § lagen om straff för smuggling).

I detta fall genomfördes kroppsbesiktningen av AA i den bakre delen av en minibuss. Den har därmed inte genomförts på det sätt som anges i bestämmelsen i 28 kap. 13 § RB. Det förhållandet att AA inte hade uttryckt någon invändning mot att undersökningen genomfördes i bussen saknar betydelse i detta sammanhang. Polismyndigheten ska kritiseras för hur undersökningen genomfördes.

Skälet till att en kroppsbesiktning av mera väsentlig omfattning enligt den aktuella bestämmelsen ska genomföras inomhus och i ett avskilt rum är självfallet att en sådan undersökning är särskilt känslig från integritetssynpunkt. JO har dock i ett beslut från 2008 pekat på att det kan finnas situationer då en kroppsbesiktning av mera väsentlig omfattning av praktiska skäl är svår att genomföra inomhus, men där tillfredsställande avskildhet ändå kan åstadkommas, och överlämnat beslutet till Justitiedepartementet för kännedom (JO 2008/09 s. 156, dnr 3526-2007). Någon ändring av bestämmelsen i 28 kap. 13 § RB har inte skett med anledning av påpekandet.

Även jag anser att det kan finnas vissa situationer när en kroppsbesiktning av mera väsentlig omfattning kan genomföras med bibehållen respekt för den misstänktes integritet och med tillfredsställande avskildhet trots att den inte genomförs inomhus. Det skulle t.ex. kunna röra sig om en undersökning som sker i ett transportmedel som är så rymligt att det erbjuder ett avskilt utrymme som är att jämställa med ett rum och som också är skyddat från insyn, t.ex. i en husbil eller större polisbuss som är särskilt anpassad för ett sådant ändamål. Detta skulle också kunna vara till fördel för den som ska kroppsbesiktigas eftersom han eller hon då inte behöver följa med t.ex. till en polistation, vilket i

sig kan väcka uppmärksamhet och innebära en olägenhet för den enskilde. Mot den bakgrunden lämnar jag över beslutet till Justitiedepartementet.

Ärendet avslutas.

## Polisen ska kontakta målsägandebiträdet inför ett förhör med målsäganden

(Dnr 989-2018)

**Beslutet i korthet:** Förhör hölls med en målsägande utan att målsägandebiträdet var närvarande, trots att biträdet hade försökt komma i kontakt med den ansvariga utredaren innan förhöret hölls. I beslutet anger JO att det måste anses ingå i de skyldigheter polisen har att kontakta ett målsägandebiträde inför ett förhör även om det inte finns någon uttrycklig bestämmelse som anger det. JO uttalar också att det inte kan anses förenligt med de syften som ligger bakom bestämmelserna om rätten till målsägandebiträde att låta målsägandens inställning bli avgörande för om ett förhör kan hållas utan att biträdet är närvarande. Det gäller särskilt när det är fråga om en ung målsägande som befinner sig i en känslig och utsatt situation och som ännu inte hunnit komma i kontakt med sitt målsägandebiträde. JO understryker även vikten av att polisen följer de direktiv som åklagaren ger.

Polismyndigheten kritiserar för bristerna i handläggningen.

### Anmälan

AA förde i en anmälan till JO fram klagomål mot Polismyndigheten för att ett förhör hölls med en ung kvinna utan att hon som målsägandebiträde gavs möjlighet att närvara. Hon anförde i huvudsak följande.

Hon förordnades som målsägandebiträde den 26 oktober 2017 i ett mål som rörde en misstänkt våldtäkt. I framställningen om förordnande av målsägandebiträde, vilken bifogats tingsrättens beslut att förordna henne, angavs att polisen planerade att hålla förhör med målsäganden samma dag eller dagen efter. Hon ombads att snarast ta kontakt med målsäganden samt med den ansvariga utredaren hos polisen, BB. Hon sökte BB samma dag per mejl och telefon, utan resultat. Sent på eftermiddagen dagen efter fick hon från en annan polis veta att förhör med målsäganden hade hållits tidigare den dagen.

Med anledning av det inträffade kontaktade hon kammaråklagaren CC som ansåg att agerandet var beklagligt eftersom polisen fått uttryckliga direktiv om att målsägandebiträdet skulle kallas till förhöret.

Genom BB:s felaktiga agerande berövades målsäganden sin rätt till juridiskt och moraliskt stöd av ett målsägandebiträde.

### Utredning

Polismyndigheten (DD) yttrade sig över anmälan efter att berörda befattningshavare fått tillfälle att lämna synpunkter.



Polismyndigheten lämnade följande redogörelse för bakgrunden till händelsen:

Den 25 oktober 2017 kl. 11:30 upprättades en polisanmälan av personal från polisområde Citys joursektion, som kallats till SÖS-AV, Södersjukhusets avdelning för våldtagna. Brottstidpunkten anges i anmälan till natten mellan lördag och söndag den 21–22 oktober 2017. Målsäganden var vid tidpunkten för anmälan 18 år. Förundersökning inleddes den 25 oktober 2017. [Ett förhör hölls med målsäganden på sjukhuset, JO:s anm.] Ärendet anmäldes till åklagare och inledningsvis utsågs EE till åklagare i ärendet.

Den misstänkte anhölls i sin utevaro den 25 oktober 2017 och greps samma kväll. Förhör hölls enligt 24 kap. 8 § rättegångsbalken (RB) samma kväll. Jouråklagare tog efter förhöret beslut om att anhållandet skulle kvarstå. Den misstänkte var vid tidpunkten för anhållandet 18 år.

På morgonen den 26 oktober 2017 överlämnades ärendet till utredningssektion 2 vid polisområde City, som handlägger grova brott. Till handläggare respektive biträdande handläggare utsågs polisinspektörerna BB och FF.

Den 26 oktober 2017 utsågs CC till åklagare i ärendet. Hon meddelade direktiv i ärendet samma dag. Av direktivet framgick bland annat att förhör skulle hållas med misstänkt och vittnen samt att kompletterande förhör skulle hållas med målsäganden ”+” målsägandebitråde. Direktiv lämnades även om vissa andra utredningsåtgärder. Av åklagarens direktiv framgick att prioriteringen var att förhöra den misstänkte med försvarare och boka in kompletterande målsägandeförhör.

Den 26 oktober 2017 gjordes framställan till Stockholms tingsrätt om förordnanden av offentlig försvarare och målsägandebitråde. Tingsrätten meddelade förordnanden samma dag. AA förordnades till målsägandebitråde för målsäganden.

Den 26 oktober 2017 hölls förhör (kl. 12:35–14:15) med den misstänkte tillsammans med dennes offentlige försvarare. Förhör hölls även med vittne rörande sin kännedom om händelsen. Efter att ha fått del av vad som framkommit vid förhören beslutade åklagaren att anhållandet skulle bestå.

Efter förhör hållits med den misstänkte avslutade polisinspektör BB sitt arbetspass. Polisinspektör FF kontaktade målsäganden för att få kontaktuppgifter till vittnen. Målsäganden uppgav då att ett av vittnena skulle åka utomlands dagen efter. FF påtalade för målsäganden vikten av att ett förhör kunde hållas med vittnet före avresan och fick telefonnummer till vittnet. Vid samma tillfälle fick målsäganden information om att ett kompletterande förhör skulle komma att hållas med henne under de närmaste dagarna. Efter samtal med vittnet bokades ett förhör in med denne till nästa förmiddag, den 27 oktober 2017.

Den 27 oktober kom vittnet till polisstationen för förhör. Med sig till förhöret hade han målsäganden. Förhör hölls med vittnet. Förhör hölls även med målsäganden. Enligt anteckningarna från förhöret var BB förhørsledare och målsäganden informerades om att ett målsägandebitråde förordnats för henne och hon sa att det var okej att ha förhör utan målsägandebitråde.

Efter förhör hållits den 27 oktober 2017 kontaktades åklagaren, som fick information om vad som framkommit vid förhören.

Åklagaren beslutade den 27 oktober 2017 kl. 13:51 om att häva anhållandet och beslutet verkställdes samma dag kl. 14:15. Åklagaren beslutade samma dag om att lägga ner förundersökningen.

Polismyndigheten redovisade följande synpunkter från de berörda befattningshavarna:

Polisinspektör BB har bl.a. uppgett följande. I ärenden med frihetsberövade arbetar utredarna i team, då ärendena kräver att många utredningsåtgärder vidtas under kort tid. På morgonen den 27 oktober 2017 fick hon information från FF att ett vittne hade kommit in på förhör och att vittnet hade målsäganden med sig i sitt sällskap. Det var FF som föregående dag hade fått tag på vittnet efter att BB hade gått för dagen. De arbetade skyndsamt eftersom det var fredag och de hade en ung man som satt frihetsberövad. Med anledning av den misstänktes ålder och brottsrubriceringen så prioriterades ärendet. Deras sektion arbetar normalt inte under helger. Eftersom målsäganden kommit in självmant så tillfrågades hon vid det kompletterande förhören om det var okej att hålla det utan målsägandebitråde, vilket det var. Det var angeläget med ett snabbt kompletterande förhör för ett objektivt utredningsarbete. BB:s uppfattning var att målsäganden var där av fri vilja och att hon ville genomföra det kompletterande förhören utan målsägandebitråde.

Polisinspektör FF har bl.a. uppgett följande. Han fick telefonkontakt med målsäganden under eftermiddagen/kvällen den 26 oktober 2017, som berättade att vittnet skulle resa utomlands dagen efter. FF sa till målsäganden att det bästa för henne var att hennes målsägandebitråde var närvarande under det kompletterande förhören med henne. Vittnet och målsäganden inställde sig omkring kl. 09.00 den 27 oktober. Förhørsledarna blev då något ställda eftersom de endast hade förberett förhören med vittnet. Förhørsledaren BB förklarade för målsäganden, innan förhören påbörjades, att hon hade beviljats ett målsägandebitråde som kunde stödja henne under förhören. Om målsäganden ville att målsägandebiträdet skulle vara med under förhören måste förhören flyttas fram. Målsäganden sa att hon ville att förhören skulle hållas utan att målsägandebiträdet var närvarande. Förhørsledarna uppfattade att målsäganden kändes stabil och att ett förhör kunde hållas med henne utan målsägandebiträdet. Han kontaktade målsägandebiträdet under dagen och informerade henne om att förhör hållits med målsäganden.

Polisområde C1y har genom sektionschef GG yttrat i huvudsak följande. Ansvariga handläggare och målsägandebiträdet AA hade inte hunnit etablera en kontakt innan målsäganden själv kom in till polisstationen. Handläggarna informerade om att ett målsägandebitråde förordnats för henne och syftet med ett sådant förordnande. Målsäganden gjorde ändå bedömningen att förhör skulle hållas med henne. Målsäganden var vid tillfället 18 år och handläggarna gjorde bedömningen att hon kunde höras enligt sitt eget önskemål. Det förhållandet att den misstänkte var 18 år och frihetsberövad vägdes in i kravet på skyndsamt i handläggningen.

Det är beklagligt att målsägandebiträdet och ansvariga handläggare inte fick kontakt med varandra före det kompletterande förhören hölls men polisområdets bedömning är att handläggarna inte gjort något formellt fel. Målsäganden var vid tillfället myndig och ville bli hörd, utan sitt målsägandebitråde närvarande. Ansvariga handläggare gjorde bedömningen att förhören kunde hållas utan målsägandebitråde närvarande och gjorde därför ett undantag i det särskilda fallet.

Att åklagaren särskilt uppmärksammat polisen att kalla målsägandebiträdet till polisförhör görs rutinmässigt i samtliga ärenden där målsägandebitråde utses. Vanligtvis är förordnade målsägandebitråde[n] alltid med vid inplanerade målsägandeförhör, men det kompletterande förhören den 27 oktober 2017 var inte ett inplanerat förhör.

Polismyndigheten angav att det i polisens checklista för förhör med vuxna målsägande sägs att en målsägande ska höras på nytt mot de uppgifter den misstänkte och eventuella vittnen lämnat och att ett eventuellt målsägandebitråde ska få möjlighet att närvara vid förhören.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning:

Den bild som framträder av utredningen är att det förhör som skett utan målsägandebiträdets närvaro inte var planerat. Utredningen ger vidare vid handen att åtgärden att hålla förhöret utan målsägandebiträdet vidtogs utan att biträdet underrättats om förhöret och utan att berörda befattningshavare dessförinnan diskuterat saken med åklagaren, som lämnat direktiv om att biträdet skulle närvara.

Den aktuella utredningen skulle bedrivas skyndsamt. En ung person var frihetsberövad och det rörde sig om en ung målsägande som misstänktes ha utsatts för ett allvarligt sexualbrott. Genom att målsäganden inställde sig den aktuella morgonen uppstod en möjlighet att hålla det kompletterande förhöret tidigare än vad som var planerat. Enligt Polismyndigheten var det med hänsyn till det skyndsamhetskrav som gällde i utredningen rimligt att försöka tillvarata den möjligheten. Vidare framgår av 5 § förundersökningskungörelsen att förhör ska hållas på tid och plats som antas medföra minsta olägenhet för den som ska höras och i övrigt anordnas så att onödig tidspillan för den hörde undviks.

[Det finns] inte några författningsregler som ålägger polisen skyldighet att informera målsägandebiträdet när förhör med målsäganden ska hållas. Det synes inte heller finnas något rättsligt hinder mot att hålla förhör med målsäganden i biträdets utvaro i de fall målsäganden uttryckligen har förklarat sig avstå från biträdes närvaro vid förhöret.

Både dokumentationen och uppgifterna från berörda befattningshavare visar att målsäganden förklarade att hon ville att det aktuella förhöret skulle hållas utan att målsägandebiträdet var närvarande. Myndigheten saknar anledning att betvivla att befattningshavarna uppfattade målsäganden som stabil vid tillfället. Förhöret med målsäganden skedde således i enlighet med hennes egen vilja och därmed förelåg inte något rättsligt hinder mot att hålla förhöret i biträdets utvaro.

Åklagaren hade visserligen lämnat direktiv om att målsägandebiträdet skulle närvara vid det kompletterande förhöret. En rimlig tolkning av det direktivet är dock att det gällde under förutsättning att målsäganden inte uttryckligen avstod från att ha sitt biträde närvarande vid förhöret.

Det har emellertid inte framkommit något i utredningen som visar att det förelåg något hinder mot att underrätta målsägandebiträdet om avsikten att hålla ett – förvisso oplanerat – förhör med målsäganden. [Biträdet har] en rätt att delta vid alla förhör med målsäganden. För att den regeln inte ska bli meningslös behöver biträdet underrättas om att förhör ska hållas. Mot detta kan invändas att målsäganden förklarat att förhöret kunde ske utan målsägandebiträdet och att en underrättelse till biträdet då framstod som opåkallad.

I nu aktuellt fall hade målsägandebiträdet förordnats dagen före det uppstod ett tillfälle att hålla ett oplanerat förhör med målsäganden. Målsägandebiträdet hade dagen innan utan framgång sökt kontakt via telefon och mejl med polisens handläggare för att diskutera den fortsatta hanteringen av målet. Vid sådana förhållanden framstår det som lämpligt att underrätta biträdet om att ett förhör skulle hållas. Särskilt när det var fråga om en ung målsägande som misstänktes ha utsatts för ett allvarligt sexualbrott och då skyndsamhetskravet i utredningen inte hindrade en sådan kontakt. Även om det inte fanns en skyldighet i författning att ta en sådan kontakt var det en förutsättning för att biträdet skulle kunna fullgöra sin uppgift enligt lag att lämna lämpligt stöd till målsäganden.

Mot angiven bakgrund anser Polismyndigheten – vid en granskning i efterhand – att det under de förutsättningar som var aktuella i detta fall hade varit lämpligt att söka kontakt med målsägandebiträdet och informera om att ett oplanerat förhör skulle hållas med målsäganden. Polismyndigheten beklagar att så inte skett i detta fall.

Myndigheten har dock förståelse för att berörda tjänstemän önskade ta tillvara en möjlighet att driva utredningen framåt och vill betona att

åtgärden att hålla förhöret i målsägandebiträdets utevaror inte har skett i strid mot tillämpliga författningar inom området.

AA fick tillfälle att kommentera Polismyndighetens yttrande och anförde i huvudsak att hon ifrågasätter att utredarna ansåg att de inte behövde uppmärksamma henne på att ett kompletterande polisförhör med målsäganden skulle hållas tidigare än planerat och att hon hade kunnat inställa sig på polishuset med en halvtimmes varsel.

I ett beslut den 18 juni 2019 anförde *JO Cecilia Renfors* följande:

### Rättslig reglering

När en förundersökning har inletts i mål om brott enligt 6 kap. brottsbalken ska ett särskilt biträde för målsäganden (målsägandebitråde) förordnas, om det inte är uppenbart att målsäganden saknar behov av ett sådant biträde (1 § första stycket 1 lagen om målsägandebitråde).

Ett målsägandebitråde ska ta till vara målsägandens intressen i målet samt lämna stöd och hjälp till målsäganden (3 § lagen om målsägandebitråde). Stödet från ett målsägandebitråde syftar till att lindra påfrestningarna för målsäganden i samband med utredningen av brottet och under rättegången. Det är en naturlig uppgift för ett målsägandebitråde att förklara hur en förundersökning går till. (Se Renfors m.fl., Rättshjälpslagen m.m., 30 april 2019, Zeteo, kommentaren till 3 § lagen om målsägandebitråde.)

Ett målsägandebitråde har rätt att närvara vid alla förhör som hålls med målsäganden (23 kap. 10 § femte stycket rättegångsbalken). Vid förhören ska målsägandebiträdet bl.a. bevaka att förhören går rätt till och att inga ovidkommande eller kränkande frågor ställs (se Renfors m.fl., Rättshjälpslagen m.m., 30 april 2019, Zeteo, kommentaren till 3 § lagen om målsägandebitråde). Ett målsägandebitråde har också rätt att under ett förhör med målsäganden ställa frågor till honom eller henne (23 kap. 11 § rättegångsbalken).

### Bedömning

Av utredningen har framkommit att det kompletterande förhör som hölls med målsäganden den 27 oktober utan att målsägandebiträdet var närvarande inte var planerat. Förhöret hölls tidigare på grund av att målsäganden kom till polishuset tillsammans med ett vittne som kallats till förhör den dagen. Det har också framkommit att det fanns skäl för utredarna att bedriva utredningen särskilt skyndsamt då den misstänkte var anhållen och endast 18 år gammal. Av anteckningarna från förhöret med målsäganden – som också var 18 år – framgår att hon informerades om att hon fått ett målsägandebitråde och att hon uppgav att det var okej att förhöret hölls utan att biträdet var närvarande.

Jag har en viss förståelse för utredarnas önskan att hålla det kompletterande förhöret med målsäganden när hon befann sig i polishuset. Å andra sidan var det fråga om en ung målsägande som hade anmält ett allvarligt och integritetskränkande brott. Hon hade dessutom dagen före fått ett målsägandebitråde men ännu inte haft någon kontakt med biträdet. Vidare hade åklagaren gett direktiv om att målsägandebiträdet skulle vara närvarande vid det kompletterande

förhöret. När utredarna såg en möjlighet att hålla det kompletterande förhöret med målsäganden tidigare än planerat borde de ha kontaktat målsägandebiträdet för att kontrollera om hon hade möjlighet att med kort varsel inställa sig till förhöret. I vart fall skulle de ha gett målsäganden och målsägandebiträdet en möjlighet till kontakt innan förhöret hölls. Om det inte hade gått att nå målsägandebiträdet hade det varit lämpligt att ta kontakt med åklagaren för att rådgöra med henne om lämpliga åtgärder innan förhöret hölls.

Som Polismyndigheten är inne på blir bestämmelserna om rätten till ett målsägandebiträde och rätten för biträdet att närvara vid förhör meningslösa om målsägandebiträdet inte ges möjlighet att medverka och vara närvarande vid förhören med målsäganden. Det måste därför anses ingå i de skyldigheter polisen har att kontakta ett målsägandebiträde inför ett förhör även om det inte finns någon uttrycklig bestämmelse som anger det.

Jag vill också understryka vikten av att polisen följer de direktiv som åklagaren ger. Det är enligt min mening inte heller förenligt med de syften som ligger bakom bestämmelserna om rätten till målsägandebiträde att låta målsägandens inställning bli avgörande för om ett förhör kan hållas utan att biträdet är närvarande. Det gäller särskilt när det, som i detta fall, är fråga om en ung målsägande som befinner sig i en känslig och utsatt situation och som ännu inte hunnit komma i kontakt med sitt målsägandebiträde.

AA har framhållit att hon var väl införstådd med att förhör skulle komma att hållas med målsäganden samma dag som hon blev förordnad som målsägandebiträde eller dagen efter. Det är också något polisen kunnat räkna med. AA har dessutom uppgett att hon med kort varsel hade kunnat inställa sig till det kompletterande förhöret, om hon hade fått kännedom om att det skulle hållas.

Polismyndigheten ska kritiseras för bristerna i handläggningen.

Avslutningsvis finns det skäl att kommentera det förhållandet att AA enligt de uppgifter hon lämnat skickade ett mejl till BB samma dag som hon blev förordnad som målsägandebiträde och bad BB att återkomma till henne. Hon fick dock inte något svar. Om och i så fall när BB tog del av mejlet har inte framkommit. Jag vill ändå framhålla att det är viktigt att en utredare regelbundet kontrollerar sina mejl i situationer som den nu aktuella.

## Förundersökningsbegränsning på grund av den misstänktes funktionsnedsättning

(Dnr 6223-2017)

**Beslutet i korthet:** En åklagare inledde förundersökning och väckte åtal mot en man med en svår intellektuell funktionsnedsättning och en utvecklingsnivå som motsvarar en ålder på 2–4 år. Åtalet rörde grov misshandel mot en anställd vid det LSS-boende mannen bodde på. Tingsrätten frikände mannen från ansvar för brott med hänsyn till att gärningen framstod som ett omedvetet handlande som skett enbart på grund av mannens funktionsnedsättning.

I beslutet gör JO uttalanden om möjligheten att avstå från utredning och åtal med stöd av rättegångsbalkens bestämmelser om förundersökningsbegränsning när den misstänkte har en svår funktionsnedsättning. JO konstaterar att lagstiftningen visserligen inte utesluter lagföring i sådana fall, men att rättegångsbalkens bestämmelser ger ett inte obetydligt utrymme att beakta omständigheter som talar för en förundersökningsbegränsning när den misstänkte har en svår intellektuell funktionsnedsättning.

JO uttalar att det i det aktuella fallet fanns utrymme att avsluta förundersökningen redan av det skälet att en rättsprocess inte borde genomföras med hänsyn till mannens funktionsnedsättning. När förhållandena är sådana är en lagföring normalt sett inte meningsfull och svår att förena med rimliga krav på hur rättssamhället bör behandla personer med en svår intellektuell funktionsnedsättning. Åklagaren borde också i större grad ha beaktat att den aktuella händelsen inträffade i en omsorgssituation och att mannens utåtagerande beteende var en följd av hans funktionsnedsättning.

Enligt JO lade åklagaren alltför stort fokus på frågan om mannens straffrättsliga uppsåt och JO ger åklagaren kritik för att han inte fördjupade sitt underlag för att få en bättre bild av mannens funktionsnedsättning och vård-situation.

## Bakgrund

Kammaråklagaren AA väckte den 25 november 2016 åtal mot en 22-årig man, BB, för grov misshandel av en anställd vid det gruppboende som BB bodde på med stöd av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Den 19 maj 2017 frikände Göteborgs tingsrätt BB från ansvar för brott med hänsyn till att gärningen framstod som ett omedvetet handlande som skett enbart på grund av BB:s funktionsnedsättning.

## Anmälan

I en anmälan till JO förde CC, som är BB:s mamma och god man för honom, fram klagomål mot att åklagaren åtalade BB. CC uppgav att BB:s funktionsnedsättning bl.a. innebär att han har en utvecklingsnivå motsvarande en ålder på 1,5–3 år och att han inte kan prata mer än högst tvåstavigt. Hon lämnade information till åklagaren om BB:s funktionsnedsättning och kontaktuppgifter till hans läkare under förundersökningen, men åklagaren beaktade inte informationen.

## Utredning

Åklagarmyndigheten uppmanades att yttra sig och att redogöra för vilka överväganden som gjordes under utredningen och inför beslutet att väcka åtal med anledning av möjligheten att avstå från att åtala och att lägga ned förundersökningen. Åklagarmyndigheten uppmanades också att redogöra för sin bedömning av om det fanns tillräckliga skäl för åtal och av handläggningen i övrigt.

Åklagarmyndigheten (vice riksåklagaren DD) yttrade sig efter att ha hämtat in uppgifter från bl.a. kammaråklagaren AA.

Åklagarmyndigheten lämnade följande redogörelse för bakgrunden:

Målsäganden arbetade på ett boende för personer med diagnosen utåtagerande autism. I april 2016 polisanmälde hon att hon misshandlats av en brukare, BB, på arbetsplatsen. Hon skadades och ådrog sig bl.a. hjärnskakning. Hon blev även sjukskriven till följd av misshandeln.

Åklagaren övertog därefter ärendet som förundersökningsledare. Redan tidigt i utredningen stod det klart för honom att BB hade en komplicerad sjukdomsbild, bl.a. en svår utvecklingsstörning. För honom uppkom tidigt frågan om åtalsunderlåtelse och om BB haft erforderligt uppsåt till gärningen.

Vad gällde frågan om åtalsunderlåtelse/förundersökningsbegränsning bedömde åklagaren att gärningen skulle rubriceras som grov misshandel, eftersom målsäganden ådragit sig svår kroppsskada. Han menade att i vart fall enskilda intressen hindrade sådana beslut. Inför beslut i åtalsfrågan bedömde åklagaren utifrån förundersökningen att BB haft uppsåt till gärningen. Åklagaren beaktade gärningens natur och att BB enligt vittnesuppgifter visat ånger efter händelsen. Därtill resonerade han att även psykiskt störda personer eller personer med utvecklingsstörning kan begå medvetna handlingar och att aktuell gärning knappast kunde vara utslag av någon ofrivillig reflex/spasm utan var ett resultat av en fullt medveten handling.

Åklagaren åtalade BB för grov misshandel. Göteborgs tingsrätt meddelade dom den 19 maj 2017. Åtalet ogillades p.g.a. att tingsrätten inte ansåg att BB haft uppsåt till gärningen. Vid huvudförhandlingen biträdades åtalet av målsäganden.

Åklagarmyndigheten redovisade följande bedömning:

Jag kan inledningsvis konstatera att ärendet har innehållit svåra frågeställningar som åklagaren haft att ta ställning till. Det har handlat om att å ena sidan ta ställning till BB:s sjukdomsbild och att å andra sidan ställa detta mot brottets allvar och brottsofferperspektivet. Även frågan om uppsåt har förtjänat särskild uppmärksamhet. Jag kan vidare konstatera att åklagaren redan på ett tidigt stadium i utredningen och sedan även fortlöpande funderat kring dessa frågor.

Enligt min mening har det varit självklart att inleda och bedriva förundersökning. Frågan är om det senare under förundersökningen funnits skäl att besluta om förundersökningsbegränsning eller åtalsunderlåtelse eller besluta om att åtal inte ska väckas. I detta ligger frågan om åklagaren har haft ett fullgott beslutsunderlag när det gällt BB:s personliga förhållanden för att ta ställning till dessa frågor.

Å ena sidan kan hävdas att åklagaren borde ha fördjupat sitt underlag avseende BB:s person med hänsyn till de förhörsuppgifter som lämnats om BB – från både personal och hans mamma –, till hur förhøret med BB själv avlöst och till försvararens önskemål om förhör med BB:s läkare. Åklagaren har dessutom själv ansett att ett s.k. § 7-intyg borde inhämtas, vilket han hade kunnat begära beslut om hos rätten redan på förundersökningsstadiet. Å andra sidan har utredningen visat, och åklagaren tagit fasta på, att misshandeln bestått i ett våld som, sett för sig, utövats på ett rationellt sätt och varit förhållandevis allvarligt och att BB efter händelsen visat ånger. Det har vidare funnits andra uppgifter i utredningen, bl.a. om BB:s sysselsättning och vad han förmår uppfatta och förstå. Till detta kommer, som åklagaren också beaktat, att personer som till följd av en nedsatt förmåga att kontrollera sitt handlande ändå ofta kan anses ha agerat uppsåtligt, låt vara att den nedsatta förmågan beaktas i mildrande riktning vid påföljdsbestämningen.

Mot bakgrund av det som alltså kommit fram under förundersökningen har det enligt min mening varit en bedömningsfråga om ytterligare utredning borde ha inhämtats och jag har inte anledning att ifrågasätta åklagarens bedömning att han ansett sig ha haft ett tillräckligt beslutsunderlag.

Vidare kan jag med hänsyn till vad som kommit fram om gärningens allvar och målsägandeintresset, där målsäganden dessutom önskat biträda åtalet, inte anse att det varit felaktigt att inte begränsa förundersökningen eller att inte underlåta åtal. Inte heller en motsatt bedömning hade enligt min uppfattning varit felaktig. Huruvida en förundersökningsbegränsning eller åtalsunderlåtelse bör beslutas i ett enskilt fall kan det finnas utrymme att bedöma på olika sätt i det särskilda fallet utan att man kan säga att någon av bedömningarna är felaktig. I detta fall torde för övrigt en åtalsunderlåtelse ha varit utesluten med hänsyn till kravet på att skuldfrågan måste vara klarlagd för att åtal ska få underlåtas.

När det gäller just skuldfrågan och då särskilt frågan om uppsåt har den varit svårbedömd i detta ärende. Generellt sett är uppsåtsfrågor inte sällan svårbedömda. Det innebär givetvis inte att åklagare av det skälet alltid eller som huvudregel bör avstå från att väcka åtal. Det gäller även när en misstänkt lider av en psykisk störning eller annars har ett hälsotillstånd som har betydelse för uppsåtsbedömningen. Frågan måste bedömas noga i varje enskilt fall. I detta fall har åklagaren vid sin bedömning, som redovisats ovan, beaktat vissa uppgifter och övriga omständigheter och bedömt att det förelagat uppsåt och därför väckt åtal. Även om det också funnits uppgifter som talat för att ifrågasätta uppsåtet har jag svårt att anse att åklagarens bedömning – på det underlag som han haft vid sin prövning, vilket jag inte ifrågasatt – varit oriktig. Att sedan tingsrätten gjort en annan bedömning efter att ytterligare utredning inhämtats under rättegången och ogillat åtalet är en annan sak.

Jag vill i sammanhanget nämna att det för närvarande pågår ett arbete med att se över riksåklagarens riktlinjer (RÅR 2008:2) om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse.

I ett beslut den 2 april 2019 anförde *JO Cecilia Renfors* följande:

### **Rättsliga utgångspunkter**

Frågor om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning regleras i 20 kap. 7 § och 23 kap. 4 a § rättegångsbalken (RB). Riksåklagaren har utfärdat riktlinjer som ska bidra till en enhetlig tillämpning av bestämmelserna (RÅR 2008:2, senast ändrade 2016).

#### **Åtalsunderlåtelse**

En åklagare ska, om inte annat är föreskrivet, väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal (20 kap. 6 § RB). Åklagaren har alltså en åtalsplikt, vilket normalt sett innebär att åklagaren är skyldig att väcka åtal så snart bevismaterialet är sådant att åklagaren på objektiva grunder kan förvänta sig en fällande dom. En åklagare får dock underlåta att åtala för brott vid vissa situationer och under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts (s.k. åtalsunderlåtelse). En sådan situation är att den misstänkte är i behov av psykiatrisk vård eller insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade och sådan vård eller omsorg kommer till stånd. (20 kap. 7 § första stycket 4 RB.)

Åtal får även underlåtas i andra fall under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts, om det av särskilda skäl är



uppenbart att det inte krävs någon påföljd för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och att det med hänsyn till omständigheterna inte heller av andra skäl krävs att åtal väcks (20 kap. 7 § andra stycket RB).

Ett beslut om åtalsunderlåtelse förutsätter att förundersökningen är slutförd och slutdelgiven och att skuldfrågan är klarlagd. Enligt riksåklagarens riktlinjer bör dock åklagaren när det gäller vårdfallen vara oförhindrad att meddela åtalsunderlåtelse om den misstänkte saknar personliga förutsättningar att ta ställning i ansvarsfrågan men det ändå finns övertygande bevisning och det med stöd av lag och fast praxis går att bedöma vilket brott det är fråga om. Det måste dock alltid stå helt klart för åklagaren att den misstänkte har begått brottet. Någon osäkerhet om hur detta rättsligt ska bedömas får heller inte förekomma. (Se RÅR 2008:2 s. 39.)

### **Förundersökningsbegränsning**

Om det kan antas att åtal för brottet inte kan komma att ske till följd av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse har den åklagare som leder förundersökningen också möjlighet att besluta om att lägga ned den under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts (s.k. förundersökningsbegränsning, 23 kap. 4 a § första stycket 2 RB).

Förundersökningsbegränsning förutsätter inte att skuldfrågan är klarlagd. I stället ska en bedömning av åtalsfrågan göras under antagande att förundersökningen avslutats och skuldfrågan klarlagts. Utredningsarbetet kan genom detta avbrytas i ett tidigare skede än vad som är fallet vid en åtalsunderlåtelse (se prop. 2011/12:10 s. 14 f.).

### **Möjligheten att begränsa utredningen och avstå från åtal i vårdfallen**

Möjligheten att avstå från utredning och åtal när psykiatrisk vård eller insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade kommer till stånd syftar till att undvika att utsätta personer med en svårare sjukdom eller funktionsnedsättning för rättegångar i onödan. Det krävs inget orsakssamband mellan brottet och den psykiska sjukdomen eller funktionsnedsättningen, och det krävs inte heller att den misstänkte lider av en allvarlig psykisk störning. Framst torde frågan komma upp när den misstänkte redan är under vård när brottet begås eller när vård kommit till stånd efter brottet. (Se NJA II 1985 s. 19, prop. 1990/91:58 s. 481 f. och Fitger m.fl., Rättegångsbalken m.m., 1 oktober 2018, Zeteo, kommentaren till 20 kap. 7 §.)

Enligt riksåklagarens riktlinjer aktualiseras frågan inte minst när patienter inom psykiatri eller omsorgsvården har begått brott mot vårdpersonal eller annars inom ramen för vården. Det konstateras att i många fall kan då en lagföring förväntas helt sakna betydelse för innehållet och varaktigheten i vården och därmed också för möjligheten att tillrättaföra den misstänkte. Det uttalas dock också att en konsekvent sådan tillämpning riskerar att förmedla intrycket att personal, medpatienter och egendom inte åtnjuter det skydd som rättssystemet i övrigt tillhandahåller. Åklagaren bör därför noga pröva skälen i det enskilda fallet, vilket kan göras i dialog med vårdgivaren. (Se RÅR 2008:2 s. 37 f.)

I förarbetena till 20 kap. 7 § RB påpekas att viss försiktighet bör iakttas när endast öppen vård kommer till stånd. Som förutsättning bör då gälla att det klart framgår att vården kommer till stånd och är det lämpligaste för den misstänktes återanpassning i samhället, samt att sådan vård också är tillräcklig med hänsyn till den allmänna laglydnaden. Om åklagaren bedömer att vården inte ger tillräckliga garantier för att skyddsaspekterna blir tillräckligt tillgodosedda bör åtalsunderlåtelse inte meddelas. (Se NJA II 1985 s. 19, prop. 1990/91:58 s. 483 och Fitger m.fl., Rättegångsbalken m.m., 1 oktober 2018, Zeteo, kommentaren till 20 kap. 7 §.)

För att något väsentligt allmänt intresse inte ska åsidosättas gäller generellt sett att sådana omständigheter som att brottet är mycket grovt eller att saken är sådan att den behöver utredas inför domstol bör föranleda åtal, liksom ovisshet om hur gärningen rättsligt ska bedömas eller intresset av att en särskild rättsverkan kommer till stånd. För att inte något väsentligt enskilt intresse ska åsidosättas bör även starka målsägandeintressen föranleda åtal. (Se NJA II 1985 s. 19 och JO 2010/11 s. 103, dnr 5228-2007, och JO:s beslut den 14 oktober 2010, dnr 476-2009.)

Enligt riksåklagarens riktlinjer har dock allmänna intressen endast en liten betydelse som skäl för att fullfölja utredningen och åtal när det gäller vårdfallen, medan enskilda intressen, t.ex. målsägandens enskilda anspråk, kan vara avgörande. Det kan t.ex. vara av värde att förhållandena utreds på ett sådant sätt att de kan ligga till grund för det ställningstagande i skuldfrågan som en åtalsunderlåtelse men inte en förundersökningsbegränsning innebär. Målsägandens möjlighet att bli tillgodosedd på annat sätt, t.ex. genom försäkringar, ska dock också beaktas. (Se RÅR 2008:2 s. 22 och 37.)

## Bedömning

### Möjligheten att begränsa utredningen på grund av den misstänktes funktionsnedsättning

Att personer särbehandlas på grund av sin psykiska status har en lång tradition i det svenska rättssystemet, både när det gäller den brottsutredande verksamheten och i fråga om påföljdsval. En grupp som kräver särskilda överväganden i dessa avseenden är personer med en svår intellektuell funktionsnedsättning. Gruppen omfattas normalt sett av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

En ordning som skulle innebära att åtal alltid väcks när det gäller dessa personer kan uppfattas som alltför rigid och ibland även stötande. Det finns därför möjlighet att avstå från utredning och åtal när personer med en funktionsnedsättning redan är under psykiatrisk vård eller har insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade när brottet begås eller när vård eller insatser har kommit till stånd efter brottet (20 kap. 7 § första stycket 4 och 23 kap. 4 a § första stycket 2 RB).

I sammanhanget finns det också skäl att nämna möjligheten att avstå från utredning och åtal i fall där det av särskilda skäl är uppenbart att det inte krävs någon påföljd för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet (20 kap. 7 § andra stycket RB). Bestämmelsen ger utrymme att av humanitära skäl avstå

från åtal när den misstänkte har en funktionsnedsättning och det är uppenbart att straffrättsliga reaktioner är betydelselösa (se prop. 1984/85:3 s. 37 och prop. 1990/91:58 s. 481 f.).

I det nu aktuella ärendet framgår att den misstänkte, BB, har en svår utvecklingsstörning samt autism och adhd. Av det läkarintyg som hämtades in av tingsrätten framgår att BB:s känslomässiga funktionsnivå är jämförbar med en normalt utvecklad tvååring och att förmågan att tala är i nivå med en tre- eller fyraåring. Detta stämmer väl överens med de uppgifter som lämnades av CC och av personal på BB:s boende under förundersökningen. Något förhör gick inte heller att genomföra med BB.

Lagstiftningen utesluter inte lagföring av personer med en så svår funktionsnedsättning som BB har. Det måste dock ifrågasättas vilken funktion en lagföring kan fylla när den misstänkte inte har intellektuell förmåga att delta i någon del av rättsprocessen eller på något sätt förstå vad en sådan handlar om. Det måste enligt min mening också beaktas att en person med så svår funktionsnedsättning inte kan delta i en rättsprocess utan risk för allvarliga negativa reaktioner i form av ångest och stress.

När förhållandena är sådana är enligt min mening en lagföring normalt inte meningsfull och dessutom svår att förena med rimliga krav på hur rättssamhället bör behandla personer med en svår intellektuell funktionsnedsättning. Rättegångsbalkens bestämmelser ger ett inte obetydligt utrymme att beakta omständigheter som talar för en förundersökningsbegränsning i ett sådant fall som BB:s.

#### **Åklagarens utredning om BB:s funktionsnedsättning**

Åklagaren har vid sitt ställningstagande att åtala BB bl.a. tagit fasta på att våldet varit förhållandevis allvarligt, att BB efter händelsen visat ånger och att det fanns uppgifter i utredningen om att BB hade viss förmåga att uppfatta och förstå sin omgivning. Åklagaren har vidare fokuserat på frågan om BB kunde anses ha haft uppsåt till gärningen. Han beaktade också att det fanns ett intresse från målsägandens sida att biträda åtalet.

Det fanns mot denna bakgrund omständigheter som talade för åklagarens ställningstagande. Av det som framkommit i utredningen framstår dock enligt min mening åklagarens bedömning av BB:s förmåga att förstå sin omgivning som dåligt underbyggd. Jag anser också att ett alltför stort fokus har lagts på frågan om BB kunde anses ha haft ett straffrättsligt uppsåt.

Det är min uppfattning att åklagaren tidigt under förundersökningen skulle ha fördjupat sitt underlag om BB:s funktionsnedsättning och vårdssituation. Av utredningen framgår visserligen att han begärde in uppgifter om BB:s boende och vård, men han avvaktade inte uppgifterna. I stället gav han direktiv om att BB skulle delges misstanke om brott. Åklagaren hade vidare redan på förundersökningsstadiet kunnat begära att tingsrätten skulle förordna en läkare att lämna ett läkarintyg enligt 7 § lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m., eller hämta in annan utredning. Det läkarintyg som tingsrätten hämtade in sedan åtal väckts gav ett utförligt underlag om BB:s funktionsnedsättning, vilket borde ha varit av stort värde för åklagaren vid bedömningen av om åtal

skulle väckas. Av intyget framgår också att BB är beroende av ständig tillsyn och stöd i det dagliga livet samt av en beständig och förutsägbar miljö. Han är sedan många år beviljad insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, och det fanns inget som talade för att insatserna inte skulle fortsätta. Uppgifterna är sådana som ska vägas in i en bedömning av fortsatta åtgärder under förundersökningen.

#### **Utrymmet att avsluta förundersökningen i BB:s fall**

Som framgått ovan fanns det enligt min mening utrymme att avsluta förundersökningen med stöd av 23 kap. 4 a § RB, redan av det skälet att en rättsprocess inte borde genomföras med hänsyn till BB:s funktionsnedsättning.

Jag menar också att det i större omfattning borde ha beaktats att den aktuella händelsen inträffade i en omsorgssituation och att BB:s utåtagerande beteende var en följd av hans funktionsnedsättning. Under sådana förhållanden framstår sedvanliga straffrättsliga reaktioner som betydelselösa för att påverka hans framtida beteende (se RÅR 2008:2 s. 37). Det innebär också att våldet, även om det var allvarligt, inte kan anses ha varit så utstuderat att det av det skälet var angeläget att väcka åtal (jfr JO 2010/11 s. 103, dnr 5228-2007).

Att målsäganden biträdde åtalet och framställde ett enskilt anspråk kan naturligtvis tala för att frågan om BB:s straffrättsliga ansvar borde prövas i domstol. Vid bedömningen av om detta är ett sådant väsentligt enskilt intresse som bör hindra en förundersökningsbegränsning bör målsägandens möjlighet att bli tillgodosedd på annat sätt, t.ex. genom försäkringar, beaktas. Såvitt framgår av handlingarna i ärendet vidtog åklagaren inga åtgärder för att klargöra dessa förhållanden.

#### **Sammanfattning**

Som framgått anser jag att rättegångsbalkens bestämmelser ger ett större utrymme att beakta de omständigheter som talade för en förundersökningsbegränsning än vad åklagaren bedömde att de gör. Jag är kritisk till att åklagaren inte fördjupade sitt underlag för att få en bättre bild av BB:s funktionsnedsättning och vårdssituation, t.ex. genom en närmare dialog med vårdgivaren eller genom annan utredning. Av det sätt frågan nu kom att hanteras på är det lätt att få uppfattningen att den inte ägnades de noggranna överväganden som den kräver.

Åklagarmyndigheten har uppgett att det pågår ett arbete med att se över riksåklagarens riktlinjer om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse. Jag ser naturligtvis positivt på detta och förutsätter att de uttalanden jag gör här beaktas i det arbetet.

Ärendet avslutas.

## Otillåtna samtal mellan anhållna i en polisarrest får inte spelas in utan rättsligt stöd

(Dnr 2670-2018)

**Beslutet i korthet:** Tre anhållna som var misstänkta i samma utredning var placerade i polisens arrest i Västerås. Åklagaren hade beslutat om restriktioner som bl.a. avsåg de misstänkta rätt att placeras tillsammans med andra intagna och att vistas i gemensamhet med andra intagna.

Lokalerna i arresten var utformade så att de misstänkta hade möjlighet att kommunicera genom att ropa till varandra. När de misstänkta ropade på ett främmande språk misstänkte polisen att de försökte samordna sina berättelser. Enligt polisen var det inte möjligt att flytta någon av de misstänkta. En åklagare fattade i stället beslut om att de misstänkta skulle informeras om att deras samtal kunde komma att spelas in om de fortsatte att kommunicera i arresten. När de misstänkta fortsatte att ropa till varandra spelade arrestpersonalen in samtalen med en diktafon. Delar av det inspelade materialet återropades som bevisning i domstol.

I beslutet uttalar JO att det är en självklar utgångspunkt att lokalerna i t.ex. en polisarrest ska vara tillräckligt ljudisolerade och även i övrigt utformade så att obehöriga kontakter mellan intagna om möjligt förhindras. JO:s granskning har inte avsett utformningen av lokalerna, men JO framhåller att den aktuella situationen i arresten innebär att Polismyndigheten måste utforma sin verksamhet i övrigt så att misstänkta som skulle kunna ha obehörig kontakt med varandra i lokalerna inte placeras där samtidigt.

En ljudupptagning av samtal mellan andra är enligt JO typiskt sett en integritetskänslig åtgärd, och det är angeläget att den som vidtar en sådan åtgärd har klart för sig vilka rättsliga förutsättningar som gäller för att den ska få vidtas.

Enligt JO kan restriktioner som innebär begränsningar i var en frihetsberövad får vistas inte verkställas genom att samtal som förs i strid med syftet med restriktionerna dokumenteras. JO gör vidare bedömningen att det bör krävas stöd i lag för att polisen ska få spela in en misstänkt i utredningssyfte, särskilt när det är fråga om en misstänkt som är frihetsberövad. Någon rätt att genom en ljudupptagning spela in vad en misstänkt som är frihetsberövad säger, om det inte är fråga om ett förhör, finns inte enligt JO. Det fanns därför inte rättsliga förutsättningar att spela in de misstänkta samtal i arresten.

Åklagaren kritiserades för att hon beslutade att de misstänkta samtal skulle spelas in och gav polisen direktiv att göra inspelningar, trots att det inte fanns rättsliga förutsättningar för det.

### Bakgrund

Den 4 juli 2017 förvarades tre anhållna som var misstänkta för våldtäkt mot barn i polisens arrest i Västerås. De misstänkta var 16 år gamla. Åklagaren hade

beslutat om restriktioner som bl.a. avsåg de misstänkta rätt att placeras tillsammans med andra intagna och att vistas i gemenskap med andra intagna.

Polisinspektören AA uppmärksammade att de misstänkta kommunicerade med varandra genom att ropa genom väggarna på ett främmande språk. De misstänkta uppmanades att sluta ropa till varandra men fortsatte att göra det. AA tog då kontakt med förundersökningsledaren, vice chefsåklagaren BB. De diskuterade olika lösningar på den situation som uppkommit. BB bedömde att det var av synnerlig vikt att de misstänkta kommunikation upphörde eller dokumenterades och gav direktiv om att de skulle informeras om att deras samtal kunde komma att spelas in om de fortsatte att kommunicera i arresten.

AA informerade de misstänkta om att deras samtal skulle spelas in om de fortsatte att kommunicera med varandra. Han informerade dem också om att inspelningarna skulle översättas och kunde komma att användas som bevis. När de misstänkta fortsatte att ropa till varandra genom väggarna spelade arrestpersonalen in samtalen med en diktafon. Mellan kl. 15.45 den 4 juli 2017 och kl. 9.05 den 5 juli 2017 spelades totalt 26 minuter in. Delar av det inspelade materialet och en översättning av inspelningarna återropades senare av åklagaren som bevis i domstol.

### **Anmälan**

Advokaten CC, som var offentlig försvarare för en av de misstänkta, anmälde det inträffade till JO. Hon var kritisk till åtgärden att spela in de misstänkta samtal och ifrågasatte om åklagarens beslut inte var ett kringgående av reglerna om hemliga tvångsmedel.

### **Utredning**

JO uppmanade Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten att yttra sig.

#### **Polismyndighetens yttrande**

Polismyndigheten (DD) yttrade sig efter att de befattningshavare som berörs av JO:s utredning fått tillfälle att lämna upplysningar. Polismyndigheten lämnade följande redogörelse:

Den 20 juni 2017 tog polisen upp en anmälan om våldtäkt mot barn och samma datum inleddes en förundersökning. Åklagare och tillika förundersökningsledare BB beslutade den 3 juli 2017 att anhålla en person som misstänkt för våldtäkt mot barn. Samma dag anhölls av samma åklagare en andra person och dagen därpå även en tredje person. Samtliga anhållna var 16 år gamla. Anhållningsbesluten förenades med beslut om restriktioner på grund av kollusionsfara. Restriktionerna bestod bl.a. av inskränkningar i rätten att placeras tillsammans samt vistas i gemenskap med andra intagna. I detta låg att de anhållna inte fick samtala med varandra under anhållningstiden. Samtliga tre anhållna togs i förvar genom att placeras i varsitt enrum i polisarresten i Västerås.

Polisinspektör AA uppfattade den 4 juli 2017 att de tre anhållna personerna utbytte information med varandra genom att ropa och skrika högt till varandra genom väggarna. Samtalen skedde på somaliska och upphörde inte trots att både AA och arrestpersonalen vid flera tillfällen uppmanade de intagna att sluta. Enligt vad som framkommit fanns det i det skedet ingen

möjlighet att omplacera de tre frihetsberövade personerna. AA – som befarade att de misstänkta personerna försökte försvåra utredningen genom att samordna sina berättelser – tog upp saken med förundersökningsledaren och åklagaren BB. Efter diskussion om olika lösningar gav åklagaren direktiv om att de frihetsberövade först skulle underrättas om att deras samtal kunde komma att spelas in om de fortsatte att meddela sig med varandra och att personalen därefter skulle tillse att ytterligare samtal dem emellan faktiskt spelades in.

AA begav sig till polisarresten med en digital diktafon för ljudupptagning och instruerade där arrestpersonalen hur diktafonen fungerade. I sällskap av arrestpersonal gick han sedan in i vart och ett av rummen där de tre anhållna var placerade. Där informerade han dem, en i sänder, om att med hänsyn till att de inte hade lyssnat på personalens tidigare tillsägelser att inte kommunicera med varandra, och då det befarades att de var i färd med att samordna framtida berättelser, så skulle deras inbördes samtal hädanefter spelas in och översättas. Han sade också till dem att inspelningen skulle kunna komma att användas mot dem vid en kommande rättegång. De tre anhållna bekräftade var för sig att de förstod innebörden av den information som de fått del av.

En stund efter att AA lämnade polisarresten började de tre frihetsberövade personerna åter kommunicera med varandra. Under det att samtalen mellan de misstänkta återupptogs ställde sig arrestpersonal i korridoren utanför förvaringsrummen och spelade in samtalen med diktafonen som AA hade överlämnat. Detta ska ha skett [vid flera tillfällen under] kvällen den 4 [juli] och natten den 5 juli 2017. Den sammanlagda inspelningstiden uppgick till 26 minuter. Ljudupptagningen skedde i omgångar och endast i samband med att de berörda anhållna samtalade med varandra.

Ärendet kom sedan att övertas av åklagare EE, vilken såg till att inspelningen från arresten översattes. Av den utskrivna konversationen mellan de frihetsberövade personerna framgår bl.a. att samtliga fällt yttranden där de hänvisar till att samtalen dem emellan spelades in. Vid några tillfällen förekommer uppmaningar att ”hålla tyst” i anslutning till sådana yttranden. De berörda talar även om en film och konsekvenserna av att polisen hittar filmen.

Av uppgifter AA lämnat med anledning av JO:s utredning framgår att anhållningsavdelningen hos polisen i Västerås finns i arrestavdelningen, med ett fåtal rum som ligger bredvid varandra, och att ordinarie anhållningsavdelning sedan länge är tagen ur bruk av säkerhetsskäl.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning:

### **Utgångspunkter för bedömningen om det funnits rättsliga förutsättningar för åtgärden att spela in samtalen mellan de frihetsberövade**

Åtgärden att spela in de frihetsberövades samtal får antas ha skett mot deras vilja. Polismyndigheten har dock ingen anledning att ifrågasätta uppgifterna om att de frihetsberövade i förväg blev informerade om att deras samtal skulle komma att spelas in och att de också fick information om anledningen till det samt att inspelningarna skulle komma att användas mot dem som bevisning i en kommande rättegång. Detsamma gäller uppgiften om att de berörda bekräftade att de förstod innebörden av den information som lämnades. Av utskriften av inspelningarna framgår också att de berörda visste om att samtalen dem emellan spelades in.

Polismyndigheten utgår således i bedömningen från att inspelningen inte kan sägas ha skett i hemlighet och att de berörda, som visserligen endast var 16 år gamla, insett att deras samtal skulle komma att spelas in. Det har

därmed inte varit fråga om någon olovlig avlyssning. Inspelningarna har inte heller varit tillståndspliktiga enligt bestämmelserna om hemliga tvångsmedel.

Det framgår av den konversation som spelades in att de frihetsberövade personerna begränsade sina uttalanden, eftersom de visste om att deras samtal spelades in. En utgångspunkt för den fortsatta bedömningen av det inträffade är därmed att åtgärden att spela in samtalen utgjorde en sådan inskränkning i enskildas yttrande- och informationsfrihet som förutsätter direkt lagstöd [...].

Ytterligare en utgångspunkt för bedömningen är att de restriktioner som hade ålagts de frihetsberövade redan innefattade en begränsning i deras grundlagsskyddade rättigheter i den meningen att de inte fick placeras tillsammans med andra intagna eller vistas i gemensamhet. Det får vidare anses vara underförstått att restriktionerna syftade till att förhindra kommunikation dem emellan.

### **Har det funnits rättsligt stöd för inspelningsåtgärderna?**

Polismyndigheten har en författningsreglerad skyldighet att utreda brott. Det åligger vidare Polismyndigheten att verkställa de restriktioner som beslutats av åklagare. Varken i häkteslagen eller i annan lagstiftning som det finns anledning att överväga i detta sammanhang har Polismyndigheten kunnat finna någon regel som ger uttryckligt stöd för den inspelningsåtgärd som genomfördes i nu aktuellt fall.

Det råder viss osäkerhet i frågan vilka åtgärder som – utan direkt stöd i lag – kan vidtas för att verkställa ett i och för sig lagligen beslutat tvångsmedel. Det finns såvitt bekant inte heller några allmänna regler som beskriver de brottsbekämpande myndigheternas rätt att inhämta information [...].

Även om restriktionerna enligt sin ordalydelse avsåg hur de frihetsberövade skulle vara placerade och vistas, anser Polismyndigheten att skäl kan anföras till stöd för uppfattningen att omständigheterna i ärendet var sådana att det var befogat att spela in samtalen som ett led i verkställigheten av de restriktioner som beslutats. I den delen hänvisas till vad som anförts ovan om utgångspunkterna för bedömningen. I tillägg därtill kan följande anföras.

Det sätt som restriktionerna kom att verkställas innebar visserligen en begränsning i de enskildas grundlagsskyddade rättigheter, eftersom kommunikationen dem emellan begränsades. I detta fall har det emellertid funnits i laga ordning fattade beslut om restriktioner som syftade just till att förhindra kommunikation mellan de frihetsberövade, vilket alltså redan i sig innebar en begränsning i deras grundlagsskyddade rättigheter.

Om de beslutade restriktionerna hade verkställts på avsett sätt så hade all kommunikation mellan de tre anhållna förhindrats. I jämförelse med det framstår inspelningen av samtalen inte som lika ingripande, eftersom de anhållna kunde konversera med varandra. Inspelningen i sig kan inte anses ha inneburit någon betydande olägenhet för de anhållna (se nedan). Åtgärden att spela in de frihetsberövades samtal innebar därmed inte någon ytterligare begränsning av deras grundlagsskyddade rättigheter utöver vad som följde av restriktionsbesluten.

Vid en bedömning i efterhand anser Polismyndigheten ändå att det är tveksamt om ovan nämnda skäl och de tämligen speciella omständigheter som förelåg i arresten vid tillfället kan anses utgöra stöd för slutsatsen att det fanns rättsliga förutsättningar att spela in samtalen som ett led i att verkställa restriktionsbesluten. Det förefaller emellertid inte ha funnits någon regel i författning som uttryckligen hindrade att åtgärden vidtogs i syfte att samla in information i brottsutredningen.



### Var åtgärderna förenliga med allmänna principer?

Även om det fanns förutsättningar att med stöd av gällande rätt vidta nu aktuell inspelningsåtgärd, vilket alltså framstår som en delvis öppen fråga, krävdes därtill att åtgärden var försvarlig med allmänna principer för användning av tvångsmedel.

Av utskriften av den inspelade konversationen som de frihetsberövade hade mellan cellerna i arresten framgår att åtgärden sannolikt hade viss effekt för att neutralisera kollusionsfaran. Det som spelades in har därtill haft viss betydelse från bevissynpunkt enligt vad som framgår av tingsrättens domskäl.

Det står dock klart att de behov som föranlett åtgärden i första hand kunde hänföras till att de frihetsberövade hade placerats i arrestlokaler som medgav att de kunde kommunicera med varandra genom att tala högljutt. Det framgår också att sådan kommunikation förekom både före och efter det att samtalen spelades in. På ett sätt var således skadan redan skedd, i vart fall när det gällde att förhindra risken för kollusion.

Av betydelse för bedömningen om åtgärden var proportionerlig är också vilket intrång eller men i övrigt som åtgärden innebar för de berörda. Ljudupptagning av samtal mellan andra personer, oavsett om någon av de personer som deltar i samtalet vet om upptagningen eller inte, kan betraktas som en typiskt sett integritetskänslig åtgärd. Hänsyn måste också tas till de frihetsberövade personernas unga ålder i detta fall.

De som berördes av inspelningarna var misstänkta för allvarlig brottslighet och de hade ålagts restriktioner. Polismyndigheten utgår från att de berörda också informerats om och förstått syftet med restriktionerna, även om det var fråga om unga personer. De frihetsberövade var vidare medvetna om att deras samtal skulle komma att spelas in och att det som spelades in skulle kunna komma att användas mot dem vid en kommande rättegång, även om det kan antas att inspelningarna ägt rum mot deras vilja. Innan åtgärderna vidtogs har personalen försökt att förmå dem att upphöra med sina kontakter, vilket inte skedde trots tillsägelser och uppmaningar. Inspelningarna har därtill skett i ett tidigt skede av förundersökningen, då behovet av restriktioner anses särskilt starkt. Det ska även beaktas att inspelning endast har skett under en begränsad tidsperiod (26 minuter).

Mot angiven bakgrund kan åtgärden att spela in samtalen inte anses ha inneburit något betydande integritetsintrång eller olägenhet för de frihetsberövade personerna. Åtgärden kan inte heller anses som så ingripande eller kränkande att den stod i missförhållande till syftena med åtgärden.

Polismyndigheten gör sammantaget bedömningen att åtgärden var förenlig med proportionalitetsprincipens krav. Även om det avsedda resultatet hade kunnat uppnås genom omplacering av de frihetsberövade har Polismyndigheten ingen anledning att ifrågasätta uppgifterna att det inte fanns någon sådan möjlighet vid det aktuella tillfället. Med detta som utgångspunkt anser Polismyndigheten att åtgärden även var förenlig med behovsprincipen.

### Var åtgärden lämplig?

Beslut om sådana restriktioner som det var frågan om i nu aktuellt ärende ska självfallet i första hand verkställas genom begränsningar i den fysiska miljön. Om inte det är möjligt måste andra alternativ övervägas, exempelvis omplacering.

Enligt Polismyndigheten ska inspelning av frihetsberövades samtal i arresten självfallet inte användas som ett sätt att upprätthålla restriktioner. Det är av uppenbara skäl också en olämplig metod för att samla in bevisning.

Det finns anledning att iakttäta stor försiktighet när det gäller att använda osedvanliga metoder för att upprätthålla beslut om restriktioner. I detta fall uppkom en tämligen speciell situation i arresten och inspelningen bedöm-

des som en nödvändig åtgärd för att förhindra kommunikation mellan de tre anhållna. Den innebar inte någon betydande olägenhet.

Polismyndigheten gör sammantaget bedömningen att åtgärden att spela in de frihetsberövades samtal torde kunna hänföras till gränsområdet mellan vad som var en lagenlig åtgärd för att verkställa restriktionsbeslut och vad som med hänsyn till legalitetsprincipens krav inte kan anses ha varit det.

Mot denna bakgrund och med beaktande av att lagligheten av åtgärderna var svårbedömda gör Polismyndigheten bedömningen att åtgärden till nöds kan anses som godtagbar, eftersom det inte synes ha funnits några andra alternativ för att begränsa kommunikationen mellan de berörda. Åtgärden var emellertid mindre lämplig, trots att det förelåg speciella omständigheter i detta fall.

### Avslutande kommentarer

Inget i utredningen tyder på annat än att de aktuella ljudinspelningarna var en enskild händelse. För det fall att något liknande skulle inträffa igen, vilket bedöms som mindre sannolikt, anser Polismyndigheten att restriktionerna ska upprätthållas genom åtgärder i den fysiska miljön eller genom att omlacera de frihetsberövade.

### Åklagarmyndighetens yttrande

Åklagarmyndigheten (vice riksåklagaren FF) yttrade sig efter att de befattningshavare som berörs av JO:s utredning fått tillfälle att lämna upplysningar. Åklagarmyndigheten lämnade följande redogörelse:

Samtliga [anhållna] var 16 år gamla och hade restriktioner p.g.a. kollusionsfara. De var placerade på arresten i Västerås. Den 4 juli underrättades [vice chefsåklagaren BB] av polisen om att de anhållna kommunicerade med varandra, på ett främmande språk, genom att ropa högt genom väggarna och att de fortsatte med det trots att polisen flera gånger uppmanat dem att sluta. [BB] bedömde att det var av synnerlig vikt att säkerställa att de misstänkta kommunikation upphörde alternativt dokumenterades och gav direktiv om att de anhållna skulle informeras om att deras samtal kunde komma att spelas in om de fortsatte att kommunicera i arresten. De anhållna fortsatte trots detta samtalen och inspelning skedde därför.

Åklagarmyndigheten redovisade följande bedömning:

Av Europakonventionen och regeringsformen följer att det allmänna som utgångspunkt måste ha lagstöd för åtgärder som vidtas i förhållande till enskilda. Det gäller inte minst för åklagare och myndigheterna inom rättsväsendet, särskilt vad avser åtgärder under en förundersökning och när dessa vidtas under ett tvångsingripande mot en enskild. Sådant lagstöd finns för olika åtgärder i bl.a. rättegångsbalken (RB) och häkteslagen [...]. Av intresse kan även vara t.ex. bestämmelser om personuppgiftsbehandling. När det gäller åtgärder mot barn, personer under 18 år, är kraven i lagstiftningen dessutom många gånger strängare än vad som gäller i förhållande till vuxna. Att en viss åtgärd inte är straffbelagd eller annars uttryckligen förbjuden kan inte tas till intäkt för att den är tillåten och därtill lämplig.

Den principiella frågan i detta ärende är om inspelningen av samtalet kan sägas ha skett hemligen eller med tvång och därmed saknat stöd i lag. [— —]

Inledningsvis vill jag anföra följande. När, som i ett fall som det nu aktuella, en myndighet utsätts för svårigheter att praktiskt genomföra ett beslut om restriktionsanvändning – att förhindra anhållna från att kommunicera med varandra – kan jag konstatera att det inte primärt är en fråga att

lösa för åklagaren utan en fråga för den myndighet som ansvarar för den fysiska förvaringen. När frågan ändå lyfts till åklagaren, och denne inte stannar vid att hänvisa frågan åter, har åklagaren enligt min mening att i första hand uppmana den andra, för arresten ansvariga, myndigheten att noga undersöka alternativen till att genom åtgärder i den fysiska miljön åstadkomma att den otillåtna kommunikationen inte kan fortgå. Det jag främst tänker mig är förstås att genom en omplacering öka avståndet mellan de anhållna. I en situation där samtliga rimliga sådana fysiska alternativ undersökts i syfte att omöjliggöra en otillåten kommunikation uppstår frågan om, och i så fall vilka, andra åtgärder som står till buds.

Beträffande frågan om inspelningen i detta fall har varit tillåten vill jag anföra följande.

Å ena sidan kan hävdas följande. De anhållna har haft restriktioner med stöd av 24 kap. RB och häkteslagen. Samtalen har inte förts förtroligt utan genom högljudda rop i arresten och de har skett trots upprepade tillsägelser om att samtalen inte varit tillåtna och därför skulle upphöra. De anhållna har fått information om att inspelning kunde komma att ske och inspelningen har därmed inte varit hemlig i den mening som avses med regleringen om hemliga tvångsmedel. Inspelningen har vidare begränsat sig till 26 minuter. Inspelningen har, som det får förstås, syftat till att när samtalen inte fysiskt kunnat hindras i stället skapa förutsättningar för att i efterhand kunna kontrollera om samtalen haft ett innehåll som rört utredningen, och därmed avsett att skada den, för att i sådant fall möjligen kunna använda det som bevisning. Inspelningen bör ses i ljuset av anhållandena och restriktionerna, dvs. närmast som en förlängning av de tvångsmedlen, och den har inte varit oproportionerlig. Inspelningen kan därför inte anses ha utgjort något intrång i de anhållnas personliga integritet, i vart fall inte i någon betydande mån, och inte heller skett tvångsvis eller mot de anhållnas vilja.

Å andra sidan kan även följande konstateras. Det har varit fråga om att tekniskt dokumentera samtal. Åtgärden har vidtagits under tvångsmedlet frihetsberövande. Det kan vidare inte sägas ha varit möjligt för de anhållna att säkert avgöra om, och i så fall, när inspelningen påbörjats och hur omfattande denna varit. Inspelningen har alltså inte skett helt öppet för dem. För de anhållna kan dessutom samtalet ha upplevts som förtroligt, eftersom de fört detta på ett främmande språk, som personalen inte förstått och just därför påtalat för dem att de skulle upphöra med. Till detta kommer att de anhållna har varit endast 16 år gamla. Deras förmåga att inse allvaret i informationen om att en inspelning kunde komma att ske får dessutom antas ha varit mindre än vad som generellt sett gäller för en vuxen i motsvarande situation. Mot denna bakgrund måste inspelningen anses ha varit otillåten.

Med en betoning av den skyldighet som måste föreligga att i första hand försöka lösa en situation som den aktuella – att säkra en utredning om allvarlig brottslighet som riskerar att skadas – genom olika fysiska arrangemang har jag i detta ärende ändå en viss förståelse för att åklagaren i den uppkomna situationen gett sitt stöd åt inspelningsåtgärden. Med hänsyn till att frågan om inspelningslagligheten varit svårbedömd och att åtminstone dess lämplighet kunnat diskuteras är det dock min mening att en försiktighet med att vidta åtgärden hade varit påkallad.

I ett beslut den 25 juni 2019 anförde *JO Cecilia Renfors* följande:

## Rättslig reglering

### Restriktioner för intagna som är misstänkta för brott

En intagen som är häktad, anhållen eller gripen på grund av misstanke om brott får åläggas inskränkningar i sin rätt till kontakt med omvärlden (restriktioner),

om det finns risk för att han eller hon undanröjer bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning (se 6 kap. 1 § häkteslagen). Sådana restriktioner kan avse bl.a. inskränkningar i rätten att placeras tillsammans med andra intagna och rätten att vistas i gemensamhet med andra intagna (se 6 kap. 2 § häkteslagen). Åklagaren får inte besluta om några andra restriktioner än de som anges i 6 kap. 2 § häkteslagen (se Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, fjärde uppl., s. 814).

Verkställigheten av ett frihetsberövande får inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än de som följer av häkteslagen eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. En kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas. (Se 1 kap. 6 § häkteslagen.)

#### **Olovlig avlyssning och hemlig rumsavlyssning**

Den som olovligen med hjälp av ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av ljud i hemlighet avlyssnar eller tar upp bl.a. tal i enrum eller samtal mellan andra som han eller hon inte deltar i gör sig skyldig till brottet olovlig avlyssning (4 kap. 9 a § brottsbalken). Med ”i hemlighet” avses att det tekniska hjälpmedlet antingen hålls helt dolt för den som blir utsatt för avlyssningen eller inspektionen eller att han eller hon är totalt omedveten om att det för tillfället är i funktion (se prop. 1975:19 s. 103).

Hemlig rumsavlyssning är ett straffprocessuellt tvångsmedel som innebär att avlyssning eller upptagning görs i hemlighet och med ett tekniskt hjälpmedel som är avsett att återge ljud samt som avser bl.a. tal i enrum och samtal mellan andra (27 kap. 20 d § rättegångsbalken). Tillstånd till hemlig rumsavlyssning ges av rätten, efter ansökan av åklagaren (27 kap. 21 § rättegångsbalken). Det är inte fråga om hemlig rumsavlyssning i den mening som avses i rättegångsbalkens bestämmelser om någon av dem som deltar i samtalet är medveten om att samtalet avlyssnas eller spelas in för att avlyssnas senare (se Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, fjärde uppl., s. 578).

#### **Utformning av förvaringsrum i en polisarrest**

Ett förvaringsrum i en polisarrest ska vara tillräckligt ljudisolerat och även i övrigt utformat så att obehöriga kontakter mellan den intagne och andra om möjligt förhindras (se 2 § förordningen om utformningen av häkten och polisarrest).

#### **Ledningen av en förundersökning**

Undersökningsledaren har ansvar för förundersökningen i dess helhet. Han eller hon ska se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rätts-säkerhetsintressen tas till vara. Undersökningsledaren ska också ge dem som biträder honom eller henne de direktiv som behövs för arbetet. (Se 1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen.)

När förundersökningen leds av en åklagare får han eller hon anlita biträde av Polismyndigheten för att genomföra den. Åklagaren får också uppdra åt en

polis att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet. (Se 23 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken.) Åklagarens rätt att begära biträde av Polismyndigheten motsvaras inte av någon ovillkorlig skyldighet för denna att göra det åklagaren begär, men av regleringen i sin helhet och det sätt på vilket den sedan länge tillämpas får det anses följa att Polismyndigheten ska se till att de utredningsdirektiv som åklagaren i egenskap av förundersökningsledare ger leder till adekvata åtgärder (se JO 2012/13 s. 94, dnr 4217-2010).

### **Bedömning**

Min granskning har avsett åtgärden att spela in de anhållna när de ropade till varandra mellan cellerna i arresten. Jag går alltså inte in på frågor om hur inspelningarna användes i brottsutredningen.

### **Utformningen av arrestlokalerna**

En effektiv brottsutredning och lagföring kräver att den som grips, anhålls eller häktas för ett brott i vissa fall kan åläggas restriktioner i sina kontakter med omvärlden så att han eller hon inte undanröjer bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning. För att förhindra att en misstänkt samordnar sin berättelse med en annan misstänkt eller försöker påverka vad en annan misstänkt berättar för polisen kan restriktionerna avse bl.a. inskränkningar i den misstänktes rätt att placeras tillsammans med andra intagna eller att vistas i gemensamhet med andra intagna. Som både Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten anfört ska sådana restriktioner i första hand verkställas genom begränsningar i den fysiska miljön i lokalerna där de misstänkta förvaras. Det är en självklar utgångspunkt att lokalerna i t.ex. en polisarrest ska vara tillräckligt ljudisolerade och även i övrigt utformade så att obehöriga kontakter mellan den intagne och andra om möjligt förhindras (se 2 § förordningen om utformningen av häkten och polisarrester).

Av uppgifter AA lämnat med anledning av JO:s utredning framgår att den aktuella anhållningsavdelningen hos polisen i Västerås finns i arrestavdelningen, med ett fåtal rum som ligger bredvid varandra, och att den ordinarie anhållningsavdelningen sedan länge inte används av säkerhetsskäl. Det är anmärkningsvärt att verksamheten vid anhållningsavdelningen i Västerås sedan lång tid finns i lokaler som, enligt vad som kommit fram i detta ärende, inte lever upp till de krav på ljudisolering som ställs i förordningen om utformningen av häkten och polisarrester. Min granskning har inte avsett utformningen av lokalerna, och jag har därför inte ett tillräckligt underlag för att kritisera Polismyndigheten i det avseendet. Jag vill dock framhålla att den aktuella situationen innebär att Polismyndigheten måste utforma sin verksamhet i övrigt så att misstänkta som skulle kunna ha obehörig kontakt med varandra i lokalerna inte placeras där samtidigt.

### **Åtgärden att spela in de misstänkta samtal**

Jag delar Polismyndighetens uppfattning att en ljudupptagning av samtal mellan andra typiskt sett är en integritetskänslig åtgärd. Det gäller även om någon

av dem känner till inspelningen och i synnerhet om någon av dem är föremål för ett frihetsberövande. Det är angeläget att den som vidtar en sådan åtgärd har klart för sig vilka rättsliga förutsättningar som gäller för att den ska få vidtas.

Av utredningen framgår att de misstänkta informerades om att deras samtal skulle komma att spelas in om de fortsatte att ropa till varandra. Inspelningarna var därför enligt min uppfattning inte hemliga i den mening som avses i bestämmelserna om hemlig rumsavlyssning och olovlig avlyssning och kan därför inte sägas ha gjorts i strid med de bestämmelserna.

Om det uppmärksammas att misstänkta som har ålagts restriktioner försöker kringgå dessa genom att ropa till varandra är en enligt min mening naturlig första åtgärd att tillfälligt flytta en eller flera av dem till en annan del av polisens lokaler och samtidigt utreda möjligheterna att flytta dem till lokaler för förvaring av frihetsberövade någon annanstans. Polismyndigheten har dock uppgett att det inte fanns möjlighet att omplacera de misstänkta som ärendet rör. Jag är tveksam till om det var helt uteslutet att flytta en eller två av dem, men har inte underlag att slå fast att det var möjligt.

Det var naturligtvis viktigt att de misstänkta inte skulle ha möjlighet att kommunicera med varandra. Restriktionerna innebar att de inte skulle placeras tillsammans med andra intagna eller vistas i gemensamhet med andra intagna. Som framgått ska sådana restriktioner i första hand verkställas genom begränsningar i den fysiska miljön i förvaringslokalen eller genom valet av förvaringsställe för den misstänkte. Det kan dock självfallet finnas situationer när andra åtgärder är nödvändiga för att upprätthålla ett beslut om restriktioner, t.ex. vid transporter eller när misstänkta förs till eller från förhör.

Såväl Polismyndigheten som Åklagarmyndigheten har gett uttryck för att åtgärden att spela in samtalen kan ses som ett led i verkställigheten av restriktionerna. Jag delar inte den uppfattningen. Enligt min mening kan restriktioner som innebär begränsningar i var en frihetsberövad får vistas inte verkställas genom att samtal som förs i strid med syftet med restriktionerna dokumenteras. Jag konstaterar också att varken rättegångsbalkens, häkteslagens eller häktesförordningens bestämmelser ger stöd för att upprätthålla restriktioner genom att spela in vad en misstänkt säger.

BB har uppgett att hon gav direktiv om inspelningen eftersom hon bedömde att det var av synnerlig vikt att de misstänkta kommunikation upphörde eller dokumenterades. De inspelningar som gjordes åberopades som bevis till stöd för åtalet. Det är mot den bakgrunden svårt att frigöra sig från tanken att ett av syftena med att spela in samtalen var att säkra bevisning i brottutredningen i den situation som uppkommit till följd av att arrestlokalerna var utformade så att de misstänkta hade möjlighet att kommunicera med varandra.

När det gäller inspelningar av förhör i en förundersökning har regeringen uttalat att det är angeläget att förutsättningarna för inspelning regleras i lag (se prop. 2016/17:68 s. 42 och hänvisningarna där). Sådana bestämmelser finns i 23 kap. 21 b § rättegångsbalken. Motsvarande bedömning måste enligt min uppfattning göras i fråga om andra inspelningar av en misstänkt som görs i utredningssyfte, särskilt när det är fråga om en misstänkt som är frihetsberövad. För att en sådan utredningsåtgärd ska få vidtas bör det alltså krävas stöd i lag.

Bestämmelser om vissa åtgärder som kan vidtas i en utredning finns i 28 kap. 14 § rättegångsbalken och i förordningen om fingeravtryck m.m. Av dessa framgår att polisen under vissa förutsättningar har rätt att fotografera, ta fingeravtryck eller vidta liknande åtgärder med en misstänkt som är anhållen. En anhållen får också videofilmas. Förutsättningarna för att få vidta sådana åtgärder är uttömmande reglerade genom förordningen. Någon rätt att genom en ljudupptagning spela in vad en misstänkt som är frihetsberövad säger, om det inte är fråga om ett förhör, finns alltså inte. (Se 2 § första stycket 3 och 4 § förordningen om fingeravtryck m.m. och Peter Fitger m.fl., Rättegångsbalken, 1 oktober 2018, Zeteo, kommentaren till 28 kap. 14 §.)

Sammanfattningsvis gör jag alltså bedömningen att det inte fanns rättsliga förutsättningar att spela in de misstänkts samtal, vare sig som ett led i att verkställa eller upprätthålla restriktionerna eller för att utreda det brott som de var misstänkta för.

Jag har förståelse för att åtgärder behövde vidtas snabbt när misstankarna om att de misstänkta försökte samordna sina berättelser uppstod och för att frågan om det var lagligt att spela in samtalen kunde uppfattas som svårbedömd. Det är dock ett grundläggande krav att den som fattar beslut om en åtgärd har klart för sig vilka rättsliga förutsättningar som gäller för att åtgärden ska kunna vidtas. Även om det finns ett behov av att snabbt vidta en åtgärd måste beslut om tvångsmedel eller andra integritetskänsliga åtgärder föregås av noggranna överväganden. Det gäller särskilt om lagligheten av en åtgärd är svårbedömd. BB ska kritiseras för att hon beslutade att de misstänkts samtal skulle spelas in och gav polisen direktiv att göra inspelningar, trots att det inte fanns rättsliga förutsättningar för det.

Eftersom det ingår i polisens uppgifter att se till att utredningsdirektiv från en åklagare leder till adekvata åtgärder avstår jag från att kritisera Polismyndigheten för att åklagarens direktiv om att spela in samtalen genomfördes trots att det inte fanns rättsliga förutsättningar för åtgärden.

Mot bakgrund av vad Polismyndigheten, och även Åklagarmyndigheten, anfört om att de misstänkta informerades om att deras samtal kunde komma att spelas in och användas i en kommande rättegång vill jag avslutningsvis peka på vikten av att en misstänkts försvarare informeras om åtgärder som kan ha betydelse för den misstänktes försvar.

Ärendet avslutas.

## Uttalanden om förutsättningarna för att Tullverket ska få undersöka innehållet i en elektronisk informationsbärare, t.ex. en mobiltelefon, som påträffas vid en tullkontroll

(Dnr 6093-2017)

**Beslutet i korthet:** För att kontrollera att barnpornografi inte förs in i Sverige förekommer det att tullen tar del av bilderna i en mobiltelefon eller en dator som påträffas på en person eller i dennes bagage. I beslutet tar JO ställning till om – och i så fall under vilka förutsättningar – en sådan undersökning är tillåten.

En tulltjänsteman får undersöka en resandes bagage samt enligt 27 § andra stycket smugglingslagen kroppsvisitera en person om det finns anledning att anta att denne har med sig egendom som kan tas i beslag.

Den praxis som utbildats i förhållande till ett tvångsmedel som regleras i rättegångsbalken bör som utgångspunkt gälla när samma tvångsmedel används med stöd av smugglingslagen. Även om ändamålet med en kroppsvisitation enligt den lagen är att möjliggöra en effektiv införselkontroll är visitationen alltjämt i grunden ett tvångsmedel i brottsutredande syfte. I enlighet med vad som gäller vid en kroppsvisitation enligt rättegångsbalken bör det därför enligt JO:s mening inte vara tillåtet att undersöka innehållet i en elektronisk informationsbärare som påträffas vid en kroppsvisitation enligt smugglingslagen utan att den först tas i beslag. För den slutsatsen talar också det förhållandet att en sådan kroppsvisitation får vidtas på grundval av mycket svaga brottsmisstankar.

I rättegångsbalken finns också bestämmelser som innebär att bl.a. digitala bilder får undersökas endast efter ställningstagande av rätten eller undersökningsledaren. Syftet med bestämmelserna är att begränsa den krets av personer som får undersöka visst material som kan vara integritetskänsligt för enskilda. Grunderna för bestämmelserna gör sig gällande även vid en kroppsvisitation enligt smugglingslagen.

JO:s slutsats är att Tullverket inte har stöd i lag för att undersöka innehållet i en elektronisk informationsbärare som påträffas på en resande eller i dennes bagage utan att den först tas i beslag och en undersökningsledare beslutar om det.

JO:s slutsatser innebär att Tullverkets utrymme för att kontrollera införsel av barnpornografi är mycket begränsat. JO anser att det är tveksamt om en lagreglering av den ordning som Tullverket har tillämpat skulle vara förenlig med kravet på att inskränkningar av det grundlags- och konventionsfästa skyddet för privatlivet ska vara proportionerliga. Det är en uppgift för lagstiftaren att bedöma om de intressen som talar för så långtgående kontrollbefogenheter har tillräcklig tyngd. JO överlämnar därför beslutet till Justitiedepartementet för kännedom.



### **Anmälan m.m.**

I en anmälan till JO förde AA fram klagomål mot Tullverket för genomförandet av en tullkontroll. I den del som JO har valt att utreda uppgav AA följande. I samband med en kroppsbesiktning av honom blev han uppmanad av tulltjänstemännen att låsa upp sin mobiltelefon. När han frågade om anledningen till detta förklarade tulltjänstemännen att de skulle leta efter barnpornografiska bilder. Det borde endast ha tagit en dryg halvminut att gå igenom bilderna, men kontrollen tog cirka tio minuter. Han misstänker därför att de gick igenom hans mejl och meddelanden.

AA förde också fram sina klagomål direkt till Tullverket. Verket genomförde en intern utredning som inte visade att det förekommit några felaktigheter i samband med kontrollen.

### **Utredning**

Tullverket (generaltulldirektören BB) yttrade sig om den rättsliga grunden för kontrollen av bilderna i AA:s mobiltelefon.

De berörda tulltjänstemännen – gruppchefen CC och tullinspektören DD – lämnade i huvudsak följande upplysningar. Det uppstod en misstanke om att AA medförde införselreglerade varor på grund av hans nervösa beteende. AA togs därför ut för kontroll. Hans bagage genomsöktes utan att något anmärkningsvärt hittades. Därefter genomförde tulltjänstemännen en ytlig kroppsbesiktning av AA i samband med kroppsbesiktningen ombads AA att tömma sina fickor, där bl.a. hans mobiltelefon låg. DD bad AA att låsa upp telefonen med sin pinkod, vilket AA gjorde. AA informerades om att det var bilderna i telefonen som skulle undersökas och att avsikten var att kontrollera om det fanns bilder av barnpornografisk natur. DD gav telefonen till CC som därefter gick igenom de bilder som fanns i den. Det skedde i AA:s närvaro, och inget annat än bilder kontrollerades.

Tullverket redovisade följande bedömning.

Vid utförande av en tullkontroll är det rutin att börja med kontroll av den resandes medhavda bagage med stöd av 7 § inregränslagen. En sådan kontroll görs för att kontrollera att anmälningsskyldigheten är uppfylld och får göras utan att det föreligger en misstankegrad.

I samband med kontrollen kan misstanke uppstå att den resande medför en vara som kan tas i beslag och att den resande har varan i sina påhävda kläder eller på kroppen. I detta skede beslutar sig tulltjänstemännen att utföra en ytlig kroppsbesiktning med stöd av 27 § smuglingslagen.

### **Kontroll av elektronisk utrustning**

Vad gäller Tullverkets rätt att genomsöka elektronisk utrustning har JO [i ett beslut] den 25 april 2012 (dnr 1724-2011) fastslagit att Tullverket har befogenhet att utöver att genomsöka bagage, handväskor m.m. även har rätt att genomsöka elektronisk utrustning för att eftersöka barnpornografi. Sådan elektronisk utrustning är media som kan lagra bilder och filmer t.ex. datorer, USB-minnen, CD-skivor, mobiltelefoner m.m.

### **Kontroll av elektronisk utrustning i påhävda kläder**

I JO-ärendet (dnr 1724-2011) fanns den elektroniska utrustningen i bagaget medan AA hade mobiltelefonen i sina påhävda kläder.

I prop. 1986/87:166 sid. 54 om ny tullagstiftning hänvisas till ett yttrande av Justitiekanslern (JK) där denne anger att det inte finns skäl att ha en skillnad i reglerna vad gäller rätten att undersöka plånböcker. Befogenheten att undersöka plånböcker bör enligt JK föreligga även om plånböckerna förvaras i de kläder som resenären har på sig. I propositionen anges i samma stycke ett instämmande i JK:s uttalande och att de förhållanden som gör det angeläget att stickprovsvis kunna undersöka handväskor och liknande i princip är tillämpliga också på plånböcker oberoende av var dessa förvaras.

Samma princip får enligt Tullverket anses gälla även för mobiltelefoner.

När det vid en kroppsvisitation eller ytlig kroppsbesiktning påträffas t.ex. en mobiltelefon och det finns anledning att anta att den kan innehålla bilder eller filmer innehållande barnpornografi så är det ett naturligt led i kontrollen att kontrollera om mobiltelefonen innehåller barnpornografi.

Tullverket anser att hela tullkontrollen har skötts enligt de bestämmelser som finns för ändamålet. Det är en normal procedur vid misstankar om barnpornografi att mobiltelefoner, datorer, USB-minnen och liknande genomsöks. I detta fall finns ingen skillnad på om mobiltelefonen finns i resenärens medhavda bagage eller på resenärens kropp eller i kläder på kroppen.

I ett beslut den 24 juni 2019 anförde *JO Cecilia Renfors* följande:

### **Rättslig reglering**

#### **Allmänna utgångspunkter för tvångsmedelsanvändning**

För all tvångsmedelsanvändning gäller ett antal grundläggande principer, bl.a. legalitets-, ändamåls- och proportionalitetsprinciperna. Legalitetsprincipen följer av regelsystemet i regeringsformen (RF) och Europakonventionen. Den innebär att en myndighet inte utan stöd i lag får ingripa i en enskilds rättsfär och att bestämmelser om tvångsmedel ska tolkas enligt sin ordalydelse. Att bestämmelserna inskränker det skydd som föreskrivs i grundlagen ger särskild anledning till restriktivitet vid tolkningen (se t.ex. rättsfallet NJA 2016 s. 1165).

Ändamålsprincipen innebär att ett tvångsmedel endast får användas för det ändamål som angetts i den bestämmelse som reglerar tvångsmedlet samt för det ändamål för vilket tvångsmedlet i det enskilda fallet har beslutats. Av proportionalitetsprincipen följer att ett tvångsmedel endast får användas om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller de men som åtgärden innebär för den misstänkte eller andra inblandade. (Se bl.a. Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, 4:e uppl., s. 20 f. och JO 2018/19 s. 415, dnr 7330-2016.)

Var och en är skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång (2 kap. 6 § första stycket RF). Skyddet får begränsas genom lag (2 kap. 20 § RF). En sådan begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (2 kap. 21 § RF).

Enligt artikel 8.1 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privatliv. Ingrepp i denna rättighet får endast ske med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till bl.a. förebyg-

gande av brott (artikel 8.2). Kravet på laglighet innebär att ingreppet måste ha stöd i nationell lag och att lagen uppfyller rimliga anspråk på rättssäkerhet. I det ligger bl.a. att den måste skydda mot godtycke, vara tillgänglig för allmänheten och så precis att inskränkningarna i rimlig utsträckning kan förutses. (Se Hans Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 5:e uppl., s. 369 och 370.)

I 24–28 kap. rättegångsbalken (RB) finns bestämmelser om straffprocessuella tvångsmedel. Rättegångsbalken intar – när det gäller de straffprocessuella tvångsmedlen – en ställning av baslag även utan uttryckliga hänvisningar i annan lagstiftning (se prop. 1993/94:24 s. 58).

#### **Tullverkets befogenheter vid tullkontroll**

Tullverket ska övervaka och kontrollera trafiken till och från Sverige så att bestämmelser om in- och utförsel av varor följs samt förebygga och motverka brottslighet i samband med in- och utförsel av varor (2 och 3 §§ förordningen med instruktion för Tullverket).

Ett beslut om en kontrollåtgärd enligt tulllagstiftningen får fattas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den enskilde (4 kap. 1 § tullagen).

Tullverkets befogenheter vid införsel från ett annat EU-land regleras i lagen om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen). Inregränslagen gäller endast för varor som anges i 3 §, bl.a. barnpornografi. Den som för in en vara från ett annat EU-land till Sverige ska anmäla den till Tullverket bl.a. om varan omfattas av ett förbud mot införsel (se 4 § inregränslagen). Den som underlåter att göra en sådan anmälan gör sig skyldig till smuggling (se 3 § lagen om straff för smuggling).

Skildringar av barn i pornografiska bilder får enligt lagen om förbud mot införsel och utförsel av barnpornografi inte föras in i eller ut ur Sverige.

För att kontrollera att varor inte förs in i landet i strid med ett införsel förbud får en tulltjänsteman undersöka bagage, såsom resväskor och portföljer, samt handväskor och liknande som medförs av en resande (se 7 § inregränslagen). En sådan kontroll förutsätter inte att det finns någon brottsmisstanke, men den får inte ske slumpmässigt (2 §). I förarbetena till motsvarande bestämmelse i tullagen (numera 4 kap. 16 § tullagen) anges att kontrollbefogenheten omfattar väskor och andra föremål som tjänar samma syfte som en väska, t.ex. ryggsäckar, kassar, handledsväskor m.m. Bestämmelsen ger inte tullen befogenhet att genomsöka föremål som personen bär i eller innanför kläderna. (Se prop. 1984/85:46 s. 43, prop. 1986/87:166 s. 54 f. och JO 2012/13 s. 169, dnr 1724-2011.)

JO har i ett beslut gjort bedömningen att uttrycket ”bagage, såsom resväskor och portföljer, samt handväskor och liknande” även medger att datorer och annan utrustning som innehåller upptagningar med elektroniskt lagrad information – och som hör till en resandes bagage – undersöks för att kontrollera att de inte innehåller barnpornografi (JO 2012/13 s. 169). JO uttalade att lagtexten inte innehåller någon uttömmande uppräkningslista utan allmänt tar sikte på föremål

som en resenär kan tänkas använda för att transportera den egendom som han eller hon för med sig.

I 7 § andra stycket inregränslagen anges att ytterligare bestämmelser om befogenheter bl.a. avseende kroppsvisitation och kroppsbesiktning finns i lagen om straff för smuggling.

### **Kroppsvisitation, beslag och undersökning av elektroniska informationsbärare**

Begreppet kroppsvisitation definieras i rättegångsbalken som en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig (se 28 kap. 11 § RB). I princip alla föremål, oavsett art, som en person kan ha med sig får undersökas. Gällande rätt anses dock vara att det inte är tillåtet att söka igenom en elektronisk informationsbärare som påträffas vid en kroppsvisitation utan att den först tas i beslag. En sådan ytterligare undersökning anses strida mot ändamålet med kroppsvisitationen. (Se Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, 4:e uppl., s. 713 och Beslagsutredningens betänkande Beslag och husrannsakan – ett regelverk för dagens behov, SOU 2017:100 s. 173.)

Föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott eller vara avhänt någon genom brott eller förverkat på grund av brott får tas i beslag (se 27 kap. 1 § RB). Den som griper eller anhåller en misstänkt eller verkställer häktning, husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får ta föremål som påträffas i beslag. I andra situationer får föremål tas i beslag efter beslut av undersökningsledaren eller åklagaren. Vid fara i dröjsmål får åtgärden vidtas av en polis även utan ett sådant beslut. (Se 27 kap. 4 § RB.)

Enskilda handlingar som tas i beslag eller som anträffas vid en kroppsvisitation får inte undersökas närmare, och brev eller annan sluten handling får inte öppnas av annan än rätten, undersökningsledaren eller åklagaren. En sakkunnig eller annan som anlitas för utredningen av brottet får dock efter anvisning granska handlingen. (Se 27 kap. 12 § samt 28 kap. 8 och 13 §§ RB.) Bestämelsen ska tillämpas även på information som finns lagrad i en elektronisk informationsbärare (se NJA 2015 s. 631, särskilt p. 17, och Fitger m.fl., Rättegångsbalken, 1 oktober 2018, Zeteo, kommentaren till 27 kap. 12 §; se även Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, 4:e uppl., s. 429 och 430).

Den som leder förundersökningen har rätt att delegera till någon som biträder honom eller henne med utredningsarbetet att granska brev och andra handlingar. Lagtexten ger dock inte utrymme för en generell delegation till vissa befattningshavare. Avsikten är att det i varje enskild förundersökning ska bedömas om handlingar får granskas av en polis eller annan person (se Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, 4:e uppl., s. 428). Beslagsutredningen har – när det gäller husrannsakan och beslag – föreslagit att bestämmelsen i 27 kap. 12 § RB avskaffas och särskilt hänvisat till att det numera är vanligt att mobiltelefoner och andra elektroniska informationsbärare undersöks under en husrannsakan (SOU 2017:100 s. 387 f. och 451 f.).

Vid beslut om och genomförande av beslag eller kroppsvisitation ska proportionalitetsprincipen tillämpas. Den innebär att skälen för åtgärden ska uppväga det intrång eller de men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte

eller andra inblandade (27 kap. 1 § tredje stycket samt 28 kap. 3 a och 13 §§ RB).

Om det finns avvikande bestämmelser om beslag eller kroppsvisitation i annan lag eller författning gäller de framför rättegångsbalkens bestämmelser (27 kap. 17 § och 28 kap. 15 § RB).

Lagen om straff för smuggling (smugglingslagen) innehåller bestämmelser om förundersökning och tvångsmedel som kompletterar rättegångsbalkens bestämmelser.

Tullverket får fatta beslut om att inleda förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken angående brott enligt smugglingslagen samt vissa narkotikabrott och terroristbrott (se 19 § smugglingslagen).

En tulltjänsteman har samma befogenhet som en polis att enligt 27 kap. 4 § RB ta egendom i beslag. En tulltjänsteman får dock även utan att det är fara i dröjsmål ta egendom i beslag, om den skäligen kan antas bli förverkad på grund av brott enligt smugglingslagen eller vissa narkotikabrott och terroristbrott. (Se 22 § smugglingslagen.)

Om det finns anledning att anta att en person, som i omedelbart samband med inresa till landet uppehåller sig inom en flygplats, har med sig egendom som kan tas i beslag på grund av brott enligt smugglingslagen får kroppsvisitation, ytlig kroppsbesiktning eller urinprovstagnning utföras på honom eller henne. Sådan åtgärd får – även om det inte föreligger fara i dröjsmål – beslutas av en tulltjänsteman utan att undersökningsledaren, åklagaren eller rätten förordnat om det. (Se 27 § andra stycket smugglingslagen.)

## Bedömning

Den fråga som aktualiserats i ärendet är om en kroppsvisitation som sker med stöd av 27 § andra stycket smugglingslagen innefattar en rätt att undersöka de bilder som finns lagrade i en elektronisk informationsbärare som påträffas vid kroppsvisitationen. Att söka igenom innehållet i t.ex. en dator eller mobiltelefon utgör en mycket ingripande tvångsåtgärd som inkräktar på den enskildes grundlags- och konventionsfästa fri- och rättigheter. För att en sådan åtgärd ska vara tillåten krävs det att det finns ett tydligt stöd i lag.

En kroppsvisitation ger enligt 28 kap. 11 § RB rätt att undersöka föremål som en person har med sig. En undersökning av bilder som finns lagrade i en elektronisk informationsbärare som påträffas vid en kroppsvisitation är alltså i och för sig en åtgärd som är förenlig med bestämmelsens ordalydelse. Som framgått anses det dock inte tillåtet att undersöka innehållet i en elektronisk informationsbärare som påträffas vid en kroppsvisitation utan att den först tas i beslag. Frågan är om det finns anledning att anlägga ett annat synsätt när det gäller informationsbärare som påträffas vid en kroppsvisitation enligt 27 § andra stycket smugglingslagen.

Den praxis som utbildats i förhållande till ett tvångsmedel som regleras i rättegångsbalken bör som utgångspunkt gälla för samma tvångsmedel när det genomförs med stöd av smugglingslagens bestämmelse, om det inte finns några särskilda avvikande bestämmelser där eller det mot bakgrund av tvångsmedlets ändamål finns anledning att göra en annan bedömning. Ett sådant synsätt

överensstämmer med vad som kommer till uttryck i 28 kap. 15 § RB: att avvikande bestämmelser i andra författningar gäller framför rättegångsbalkens bestämmelser.

Bestämmelsen i 27 § andra stycket smugglingslagen utvidgar användningsområdet för en kroppsvisitation i förhållande till vad som gäller enligt rättegångsbalkens bestämmelser. Åtgärden får vidtas om det finns anledning att anta att en person har med sig egendom som kan tas i beslag, vilket är en låg misstankegrad. Det behöver dessutom inte vara fråga om en konkret eller preciserad misstanke. I praxis har bestämmelsen tolkats så att en tulltjänstemans subjektiva bedömning att en resande i samband med en tullkontroll ser nervös ut utgör tillräcklig grund för åtgärden (se t.ex. JO 1996/97 s. 245, dnr 798-1995). Även om ändamålet med bestämmelsen är att möjliggöra en effektiv införselkontroll är den dock alltså i grunden en bestämmelse om användande av tvångsmedel i brottsutredande syfte. På samma sätt som gäller vid en kroppsvisitation enligt rättegångsbalkens bestämmelser bör det därför enligt min mening inte vara tillåtet att undersöka innehållet i en elektronisk informationsbärare som påträffas vid en kroppsvisitation enligt 27 § andra stycket smugglingslagen utan att den först tas i beslag. För denna slutsats talar vidare det förhållandet att en sådan kroppsvisitation får vidtas på grundval av mycket svaga brottsmisstankar.

Redan av det ovan sagda följer att ett beslut om kroppsvisitation enligt smugglingslagen inte innefattar en rätt att ta del av innehållet i en elektronisk informationsbärare som påträffas vid visitationen. Det finns dock ytterligare skäl för den ståndpunkten.

Enligt bestämmelserna i 27 kap. 12 § samt 28 kap. 8 och 13 §§ RB får handlingar som påträffas vid en kroppsvisitation eller tas i beslag inte undersökas annat än ytligt av en utredare. En närmare undersökning eller en undersökning av slutna handlingar får göras endast av rätten eller undersökningsledaren eller – efter delegation i det enskilda fallet – en utredare. De särskilda kraven har i praxis ansetts omfatta digitalt material och måste enligt min uppfattning också anses omfatta digitala bilder.

Jag har svårt att se annat än att detta måste gälla även vid en kroppsvisitation som görs med stöd av 27 § andra stycket smugglingslagen. Den bestämmelsen är en av ett flertal särskilda bestämmelser om förundersökning och tvångsmedel som gäller för Tullverket i fråga om brott mot smugglingslagen. Syftet med bestämmelserna i 27 kap. 12 § samt 28 kap. 8 och 13 §§ RB är att begränsa den krets av personer som närmare får undersöka visst material som kan vara integritetskänsligt för enskilda. Grunderna för bestämmelserna gör sig gällande även vid en kroppsvisitation enligt smugglingslagen. I 27 § andra stycket smugglingslagen har det dessutom särskilt angetts att en tulltjänsteman får besluta om kroppsvisitation utan ett förordnande enligt 28 kap. 4 och 13 §§ RB, vilket ger stöd för att utgångspunkten är att reglerna i 28 kap. RB – i avsaknad av avvikande bestämmelser – är tillämpliga vid en kroppsvisitation som sker med stöd av den bestämmelsen.

Det nu anförda innebär enligt min mening att en undersökning av bilder som finns lagrade i en elektronisk informationsbärare förutsätter att en undersökningsledare, åklagare eller domstol har tagit ställning till åtgärden. Det är i

första hand en uppgift för undersökningsledaren att bedöma bl.a. om åtgärden är förenlig med proportionalitetsprincipen (se NJA 2015 s. 631, där Högsta domstolen framhåller vikten av att de speciella integritetsrisker som uppstår vid en genomsökning av en elektronisk informationsbärare beaktas genom en rättslig prövning enligt proportionalitetsregeln).

Tullverket har i sitt yttrande hänvisat till uttalandena i JO 2012/13 s. 169 om att elektroniska informationsbärare omfattas av uttrycket ”bagage, såsom resväskor och portföljer, samt handväskor och liknande” i tullagstiftningen och anfört att det inte finns skäl att göra någon åtskillnad mellan de fall när informationsbäraren finns i en persons bagage och när han eller hon bär den på sig.

Jag instämmer i och för sig i att det inte bör vara någon skillnad mellan de båda situationerna. Även om förutsättningarna för att kontrollera bagage och väskor enligt inregränslagen (eller tullagen) respektive att genomföra en kroppsvisitation enligt 27 § andra stycket smugglingslagen skiljer sig åt, är det inte någon skillnad i integritetshänseende mellan att undersöka t.ex. en mobiltelefon som finns i en persons handväska respektive i personens ficka. Åtgärderna är vidare lika angelägna ur kontrollsynpunkt. Det vore dessutom en besynnerlig ordning om rätten att undersöka ett föremål som påträffas vid en kontroll som inte kräver någon brottsmisstanke skulle vara mer omfattande än vad som är fallet när det finns en brottsmisstanke.

Mot den bakgrunden finns det skäl att redogöra för hur jag ser på Tullverkets rätt att undersöka elektroniska informationsbärare som påträffas vid en kontroll av bagage och väskor med stöd av 7 § inregränslagen.

En elektronisk informationsbärare är enligt min mening inte ett föremål som kan liknas vid en väska och omfattas därmed inte av ordalydelsen i 7 § inregränslagen. Oavsett om det med hänvisning till ändamålsöverväganden finns grund för att tolkningsvis ge bestämmelsen en vidare innebörd, bör detta inte komma i fråga då det rör sig om en bestämmelse som inskränker ett grundlagsfäst – och konventionsfäst – skydd för enskilda. I detta fall är det dessutom fråga om en relativt långtgående inskränkning av skyddet, vilket gör att särskild försiktighet är påkallad vid tolkningen. Jag kan alltså inte ansluta mig till den uppfattning som kommer till uttryck i JO 2012/13 s. 169.

En undersökning av bagage och väskor vid en tullkontroll är en lindrig form av kroppsvisitation (se SOU 1985:52 s. 452). Av de skäl som jag har redogjort för ovan kan det inte heller inom ramen för en sådan kontroll anses tillåtet att ta del av innehållet i en elektronisk informationsbärare utan att den först tas i beslag.

Sammanfattningsvis konstaterar jag att Tullverket inte har stöd i lag för att undersöka innehållet i en elektronisk informationsbärare som påträffas vid en tullkontroll av en resandes bagage med stöd av 7 § inregränslagen eller vid en kroppsvisitation enligt 27 § andra stycket smugglingslagen utan att informationsbäraren tas i beslag och en undersökningsledare tar ställning till åtgärden. Mot bakgrund av JO:s tidigare uttalanden i frågan anser jag mig dock inte kunna kritisera Tullverket för att undersökningen genomfördes.

För att ett föremål ska kunna tas i beslag i nu aktuella sammanhang förutsätts att det skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott eller vara förverkade på grund av brott. Beviskravet innebär att det måste finnas konkreta

omständigheter av viss styrka som talar för att föremålet har betydelse för en brottsutredning eller är förverkat. Såvitt jag kan bedöma kommer det normalt inte att finnas omständigheter som kan läggas till grund för ett beslag av en mobiltelefon eller en dator vid en tullkontroll. Mina slutsatser i detta ärende innebär alltså att utrymmet enligt gällande regler för att kontrollera införsel av barnpornografi är mycket begränsat. För egen del anser jag att det är tveksamt om en lagreglering av den ordning som Tullverket har tillämpat skulle vara förenlig med kravet på att inskränkningar av det grundlags- och konventionsfästa skyddet för privatlivet ska vara proportionerliga. Det är en uppgift för lagstiftaren att bedöma om de intressen som talar för så långtgående kontrollbefogenheter har tillräcklig tyngd. Jag överlämnar därför beslutet till Justitiedepartementet för kännedom.

Med dessa uttalanden avslutar jag ärendet.



## Skatt och folkbokföring

Skatteverkets rutin för personadresserad post är inte förenlig med grundlagen och kan ge upphov till straffansvar

(Dnr 4397-2017)

**Beslutet i korthet:** Skatteverket har en posthanteringsrutin som innebär att all inkommande personadresserad post anses ställd till och därmed ska öppnas av myndigheten, med undantag för försändelser ställda till mottagaren endast som innehavare av en annan ställning, post där det tydligt framgår att den är privat genom att den inkommer i dubbla kuvert med angiven adressat på innerkuvertet, försändelser märkta ”Anbud” och s.k. förmedlingsuppdrag.

I beslutet konstaterar chefsJO att denna rutin inte är förenlig med grundlagen samt att det kan medföra straffansvar för enskilda befattningshavare att följa rutinen och öppna någon annans personadresserade post utan hans eller hennes medgivande. Skatteverket kritiseras för rutinen.

### Bakgrund och anmälan

Skatteverket beslutade den 12 juni 2013 (dnr 131 391815-12/1211) att all inkommande personadresserad post skulle anses ställd till myndigheten, förutom försändelser märkta ”Anbud”, försändelser till personer med skyddade personuppgifter (förmedlingspost), försändelser till fackliga förtroendemän i egenskap av deras roll som förtroendevalda samt försändelser som det tydligt framgick var privata.

I Skatteverkets riksgemensamma posthanteringsrutin, som uppdaterades senast den 1 juli 2017 (dnr 204 267229-17/1211), angavs bl.a. följande:

#### 3.2 Undantag vid postöppning

För att säkerställa att all post tas om hand har Skatteverket fattat ett beslut som innebär att all inkommande personadresserad post anses ställd till myndigheten och därmed ska öppnas och ankomststämplas (se dnr 131 391815-12/1211).

Av beslutet framgår dock att viss post inte ska öppnas i postöppningen. För att beslutet ska kunna följas måste viss sortering/uppdelning av brev ske innan postöppningen.

##### 3.2.1 Följande post ska undantas från öppning

- Försändelse ställd till mottagaren endast som innehavare av annan ställning, t.ex. post från facklig organisation ställd till förtroendevald.
- Post där det tydligt framgår att den är privat genom att den inkommer i dubbla kuvert med angiven adressat på innerkuvertet. Som exempel kan nämnas post som skickas mellan chef och medarbetare eller post till Behörig myndighet (Utlandsenheten Stockholm) där innerkuvertet även är märkt med ”Konfidentiellt” och/eller ”Hemligt” samt angivet att försändelsen endast ska öppnas av adressaten. Sådan post ska överlämnas

utan att innerkuvertet bryts till angiven adressat, eller om sådan saknas, till närmaste chef för vidare hantering.

- Försändelser märkta ”ANBUD” överlämnas till den som utsetts att förvara anbudet.
- Förmedlingsuppdrag – d.v.s. försändelser till personer som spärrmarkerats eller kvarskrivits i folkbokföringen.

AA anmälde Skatteverket för posthanteringsrutinen för personadresserad post. Enligt AA stod rutinen inte i samklang med JO:s tidigare beslut.

### Utredning

JO uppmanade Skatteverket att lämna upplysningar om och yttra sig över de klagomål som AA framförde i sin anmälan.

Skatteverket lämnade ett remissvar med följande innehåll:

#### Utredning

Administrativa avdelningen inom Skatteverket (ADMA) har anfört bl.a. följande.

#### Bakgrund

I maj 2017 inkom ett klagomål från en f.d. skatteverksmedarbetare (AA). Klagomålet avsåg Skatteverkets hantering av personadresserad post. Skatteverkets posthantering styrs av en riksgemensam posthanteringsrutin för Skatteverket som är framtagen av administrativa avdelningen (ADMA). Klagomålet besvarades av [...] ADMA och har diarienummer 131 233154-17/1151. Till svaret bifogades Skatteverkets beslut den 12 juni 2013 samt beslutsunderlag avseende inkommande personadresserad post (dnr 131 391815-13/1211).

#### Översyn av hantering av personadresserad post

Under 2013 gjordes en översyn av Skatteverkets hantering av personadresserad post. Dåvarande hantering innebar att post med namnet angivet först i adresshuvudet inte fick öppnas av postöppningspersonalen. Det innebar att postöppningspersonalen endast stämplade den personadresserade posten på utsidan av kuvertet och lämnade den till namngiven person.

Av underlaget som togs fram inför beslutet den 12 juni 2013 framgår fakta kring hanteringen av personadresserad post – bland annat att det redan då rörde sig om en liten mängd post som var personadresserad (ca 6 %) samt att det fanns rutiner för att ge fullmakt till viss person för att öppna personadresserad post eller ett mer generellt medgivande att öppna post. Av underlaget framgår även att konsekvensen av att personadresserad post inte öppnades är en risk för att handlingar som hör till ärenden inte diarieförs skyndsamt och i vissa fall inte alls. Att handlingar som kommer in till Skatteverket inte diarieförs i enlighet med gällande riktlinjer innebär i sin tur att de inte kan återsökas vid förfrågan, att de blir försenade till skanning samt inte handläggs med den skyndsamhet som bl.a. 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen kräver.

Här kan även tilläggas att den post som inkommer till Skatteverket som är personadresserad både då och nu i huvudsak avser handlingar som ska till en specifik handläggare av ett ärende eftersom ingivaren tror att handlingen då snabbare hanteras. Innan beslutet om att all personadresserad post anses ställd till myndigheten förekom det att handlingar blev liggande utan åtgärd under handläggarens frånvaro om fullmakt saknades. Att fullmakt saknades när handläggaren hade semester eller av annan anledning var

frånvarande innebar en nackdel för ingivaren eftersom ärendehandläggningen riskerade att försenas jämfört med om posten inte hade varit personadresserad.

### Beskrivning av relevanta rutiner eller arbetsbeskrivningar

Skatteverkets posthantering styrs av en riksgemensam posthanteringsrutin för Skatteverket. Av avsnitt 3.2 i rutinen framgår att Skatteverket har fattat ett beslut som innebär att all inkommande personadresserad post anses ställd till myndigheten och därmed ska öppnas och ankomststämplas (se dnr 131 391815-13/1211). Syftet är att säkerställa att all post tas om hand.

Det finns dock fortfarande viss post som ska undantas från postöppning och de undantagen redovisas under avsnitt 3.2.2. Undantagen är;

- försändelse ställd till mottagaren endast som innehavare av annan ställning, t.ex. post från facklig organisation ställd till förtroendevald.
- post där det tydligt framgår att den är privat genom att den inkommer i dubbla kuvert med angiven adressat på innerkuvertet. Sådan post ska överlämnas utan att innerkuvertet bryts till angiven adressat, eller om sådan saknas, till närmaste chef för vidare hantering.
- försändelser märkta ”ANBUD” överlämnas till den som utsetts att förvara anbuden.
- förmedlingsuppdrag – d.v.s. försändelser till personer som spärrmarkrats eller kvarskrivits i folkbokföringen.

### Bemötande av frågor från AA

---

Syftet bakom Skatteverkets beslut att all inkommande post anses ställd till myndigheten är att säkerställa att all post tas om hand. De moment som utförs i postöppningen utöver öppnande är att handlingen ankomststämplas och sedan fördelas till rätt mottagare. Som nämndes ovan är huvuddelen av den post som är personadresserad ställd till en handläggare i ett ärende. ADMA bedömer att det inte ska vara en nackdel för ingivaren att posten personadresserats när handlingarna är ärenderelaterade. Beslutet om att öppna personadresserad post är fattat för att säkerställa att ingivarens handlingar tas om hand skyndsamt – inte för att förenkla Skatteverkets hantering av andra skäl.

Under framtagande av beslutsunderlaget hade ADMA en löpande dialog med fackliga representanter från SACO och ST för att fånga upp deras synpunkter och önskemål. De fackliga organisationerna bedömde att riskerna med att personadresserad post inte öppnas och tas om hand är större för den enskilde medarbetaren än fördelarna med att personadresserad post läggs direkt i postfack för hantering av medarbetaren. Skälet är att många medarbetare inte följer gällande anvisningar om att ge fullmakt och delegera ansvaret för att tömma postfacken vid frånvaro. Genom att all post öppnas säkerställs att den enskilde medarbetaren inte gör något tjänstefel.

---

### Lagar m.m.

Av JO:s beslut den 16 november 2001, dnr 2000-2000, framgår bl.a. att det mot bakgrund av bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet och registrering av sådana handlingar är angeläget att handlingarna så snart som möjligt blir omhändertagna. En försändelse som är adresserad till en handläggare får således inte bli liggande oöppnad om handläggaren av någon anledning inte är närvarande.

Brytandet av en privat försändelse kan komma i konflikt med intresset av att slå vakt om privatlivets helgd, jämför 4 kap. 9 § brottsbalken om intrång i förvar.

### Skatteverkets bedömning

Skatteverket har beslutat om en posthanteringsrutin som innebär att postöppningspersonalen öppnar personadresserad post till Skatteverket, dock med vissa undantag. Myndigheten är inte omedveten om att en sådan rutin skulle kunna komma att stå i konflikt med intresset om privatlivets helgd.

I ärendet har det dock inte kommit fram att post som inte är myndighetspost har öppnats.

Enligt Skatteverkets utredning är den post som är personadresserad i stort sett undantagslöst ställd till en handläggare i ett specifikt ärende. Syftet med rutinen är att säkerställa en snabb registrering av allmänna handlingar.

Skatteverket har tidigare haft rutiner där de anställda gav fullmakter till myndigheten att öppna personadresserad post. Det kunde då förekomma att handlingar blev liggande utan åtgärd under handläggarens frånvaro om fullmakt saknades. Detta är ett problem och JO har bland annat i ovan nämnt ärende uttalat att myndigheten inte kan ställa krav att samtliga anställda ska ge fullmakt till myndighetens registratorer eller andra att öppna post.

Skatteverket välkomnar därför JO:s utredning och uttalande i frågan och kommer givetvis att anpassa sina rutiner i enlighet med JO:s beslut.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 10 oktober 2018 anförde *chefsJO Elisabeth Rynning* följande:

### Gällande rätt

#### Rättslig reglering

##### *Grundlagsskydd mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse*

Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad vissa grundläggande fri- och rättigheter, bl.a. skydd mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse (2 kap. 6 § regeringsformen). Detta skydd gäller så länge försändelsen är under befordran, dvs. till dess att försändelsen har nått adressaten (jfr Holmberg, Erik m.fl., Grundlagarna: regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen, version den 1 januari 2015 [tredje upplagan med tillägg och ändringar], kommentaren till 2 kap. 6 § regeringsformen). Skyddet får endast begränsas genom lag och under vissa närmare angivna förutsättningar (2 kap. 20–25 §§ regeringsformen).

##### *Straffansvar för brytande av posthemlighet och intrång i förvar*

Den som olovligen bereder sig tillgång till ett meddelande som ett postbefordringsföretag förmedlar som en postförsändelse kan göra sig skyldig till brytande av posthemlighet (4 kap. 8 § brottsbalken). Detta omfattar både sådana fall då adressaten definitivt blir berövad ett meddelande och fall då någon tar del av meddelandet och därefter vidarebefordrar detta. Skyddet för meddelandet sträcker sig från den tidpunkt då det har avlämnats till befordran och till det att meddelandet har lämnats ut till mottagaren. En förutsättning för ansvar är att gärningen sker olovligen. Lovlig och därmed fri från ansvar kan handlingen

bli genom samtycke från den som har rätt att förfoga över meddelandet (jfr Berggren, Nils-Olof m.fl., Brottsbalken: En kommentar, version den 1 januari 2017 [t.o.m. supplement 10], kommentaren till 4 kap. 8 § brottsbalken).

Den som i andra fall olovligen bryter brev eller telegram eller på något annat sätt bereder sig tillgång till något som förvaras förseglat eller under lås eller annars tillslutet, kan göra sig skyldig till intrång i förvar (4 kap. 9 § brottsbalken). Detta omfattar exempelvis den situationen att någon olovligen bereder sig tillgång till ett meddelande efter det att det har förmedlats till adressatens bostad eller brevlåda (jfr Holmberg, Erik m.fl., a.a., kommentaren till 2 kap. 6 § regeringsformen).

Rör ett brev till en tjänsteman hans eller hennes personliga förhållanden, kan en annan person, exempelvis en registrator, som bryter försändelsen, alltså ådra sig straffansvar (se bl.a. Bohlin, Alf, Offentlighetsprincipen, nionde upplagan, 2015, s. 65).

#### *Registrering av allmänna handlingar*

Var och en har rätt att ta del av allmänna handlingar i de delar som inte omfattas av sekretess (2 kap. 1 och 2 §§ tryckfrihetsförordningen). För att göra denna rättighet praktiskt möjlig att utöva ska allmänna handlingar som huvudregel registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet (5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]).

#### **Vägledande uttalanden**

JO har i flera beslut och inspektionsprotokoll uttalat sig om myndigheters hantering av personadresserad post (se bl.a. besluten JO 1978/79 s. 222, JO 2001/02 s. 144 och JO 2002/03 s. 495 samt t.ex. protokollen den 17 februari 2003, dnr 3572-2002, och den 1 november 2005, dnr 3521-2005).

I ett av besluten konstaterade JO att det inte finns någon laglig möjlighet för en myndighet att öppna de anställdas post om de inte dessförinnan lämnat medgivande till det (JO 2001/02 s. 144).

Vidare uttalade JO i ett annat av besluten, till vilket de nämnda inspektionsprotokollen hänvisar, bl.a. följande (JO 2002/03 s. 495):

Mot bakgrund av bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen [*som numera upphävts och ersatts av offentlighets- och sekretesslagen, JO:s anm.*] om allmänna handlingars offentlighet och om registrering av sådana handlingar är det angeläget att handlingar som kommer in till en myndighet så snart som möjligt blir omhändertagna. En försändelse som är adresserad till en tjänsteman får således inte bli liggande oöppnad om tjänstemannen av någon anledning inte är närvarande. Jag noterar att kommunen eftersträvar en snabb registrering av allmänna handlingar. Å andra sidan får man inte bortse från möjligheten att försändelsen inte rör tjänsten utan en mottagares rent privata angelägenheter. Brytandet av försändelsen kan därför komma i konflikt med intresset att slå vakt om privatlivets helgd, jfr också bestämmelsen i 4 kap. 9 § brottsbalken om intrång i förvar.

För att en myndighet ska kunna komma till rätta med de problem som kan uppstå beträffande personadresserad post är det lämpligt att de anställda ger fullmakt till någon annan vid myndigheten att öppna post med personlig adress. Myndigheten kan dock inte kräva att samtliga anställda ska ge fullmakt till registrator eller någon annan.

Om en anställd väljer att inte lämna fullmakt får posten inte öppnas av myndigheten utan ska vidarebefordras till den anställde. I en stor organisation där detta kan ta flera dagar får det anses lämpligare att registratören kontaktar den anställde, som då får hämta posten på poststället. Om det skulle visa sig att försändelsen innehåller allmänna handlingar är det den anställdes ansvar att se till att handlingarna utan dröjsmål diarieförs. Särskilda åtgärder måste vidtas under perioder då någon anställd p.g.a. semester eller annars är borta en längre tid. I första hand får fullmakt utfärdas för denna tid. Andra åtgärder som ligger nära till hands är att i det enskilda fallet inhämta medgivande att öppna posten eller att som en sista åtgärd återinkalla tjänstemannen i tjänst. (Se även beslut i JO:s ämbetsberättelse 1982/83 s. 248.)

### Bedömning

Skatteverkets tidigare posthanteringsrutin innebar enligt verkets remissvar att de anställda gav fullmakter till myndigheten att öppna personadresserad post. Rutinen ansågs dock vara problematisk eftersom det kunde förekomma att handlingar blev liggande utan åtgärd under en anställds frånvaro om fullmakt saknades. Skatteverket tog därefter fram en ny rutin – att personadresserad post som huvudregel anses ställd till och därmed ska öppnas av myndigheten – för att säkerställa att allmänna handlingar registreras så snart som möjligt.

Jag har förståelse för Skatteverkets strävan efter att allmänna handlingar ska registreras utan dröjsmål och inser att rutinen syftar till att säkerställa detta. Som JO tidigare har konstaterat finns det emellertid inte någon laglig möjlighet för en myndighet att öppna de anställdas post utan deras medgivande till det, t.ex. genom en fullmakt till registratören eller någon annan myndighetsanställd.

Eftersom man inte på förhand kan veta vad en försändelse innehåller – och därmed inte heller om försändelsen innehåller någon allmän handling eller inte – förrän man öppnat försändelsen, är Skatteverkets nuvarande posthanteringsrutin inte förenlig med grundlagsskyddet mot undersökning av brev eller andra förtroliga försändelser. Skatteverket har också tillstått att myndigheten inte är omedveten om att rutinen kan komma i konflikt med intresset om privatlivets helgd. Det kan inte heller uteslutas att en anställd, t.ex. en registrator, som följer rutinen och öppnar någon annan anställds personadresserad post utan hans eller hennes medgivande kan ådra sig straffansvar.

Som Skatteverket har framhållit i sitt remissvar kan myndigheten inte kräva att en anställd ska lämna en fullmakt till registrator eller någon annan anställd vid myndigheten. Om en anställd väljer att inte lämna någon fullmakt får posten i enlighet med vad JO tidigare har uttalat inte öppnas av myndigheten utan ska vidarebefordras till eller hämtas av den anställde. Under en anställds frånvaro ligger det närmast till hands att i det enskilda fallet skaffa ett medgivande att öppna posten eller att som sista åtgärd återinkalla den anställde i tjänst. Om det visar sig att försändelsen innehåller en allmän handling, är det den anställdes ansvar att se till att handlingen registreras så snart som möjligt.

De problem som Skatteverket har påtalat med denna ordning borde enligt min mening i stor utsträckning kunna förebyggas. Exempelvis kan Skatteverket i sina kontakter med enskilda upplysa om hur brev till myndigheten bör adresseras.

Sammanfattningsvis konstaterar jag att Skatteverkets nuvarande posthantlingsrutin för personadresserad post inte är förenlig med grundlagen samt att det kan medföra straffansvar för enskilda befattningshavare att följa rutinen och öppna någon annans personadresserade post utan hans eller hennes medgivande. En sådan rutin kan inte godtas. Skatteverket kritiserar för rutinen.

Det som i övrigt har kommit fram i ärendet ger inte anledning till några ytterligare åtgärder eller uttalanden från min sida.

## Skatteverkets agerande vid ett besök på en fastighet i samband med en revision

(Dnr 7138-2016)

**Beslutet i korthet:** I samband med en revision av ett bolag gjorde två revisorer från Skatteverket ett besök på en fastighet. Syftet med besöket var att träffa bolagets företrädare och fråga efter bolagets räkenskaper. När revisorerna anlände till fastigheten fanns inte någon bolagsföreträdare där. I den aktuella byggnaden befann sig två andra personer, som inte kände till vare sig bolaget eller dess företrädare. Trots detta gick skatterevisorererna in i byggnaden och fotograferade där.

En revision ska genomföras i samverkan med den reviderade och på ett sådant sätt att den inte onödigt hindrar verksamheten hos denne.

Enligt chefsJO borde de båda skatterevisorererna inte ha gått in i byggnaden utan medverkan av bolagets företrädare. Kravet på samverkan med den reviderade kan inte anses ha varit uppfyllt eftersom tjänstemännen vid tillfället över huvud taget inte hade fått något besked från någon av bolagets företrädare. Någon rätt för Skatteverket att vidta tvångsåtgärder i form av bevissäkring fanns inte heller vid den aktuella tidpunkten.

Skatteverket och de båda skatterevisorererna kritiserar därför för agerandet vid det aktuella besöket. ChefsJO förutsätter avslutningsvis att Skatteverket förvissas sig om att de anställda är väl införstådda med de begränsningar i verksamheten som följer av det lagreglerade skyddet för enskildas grundläggande fri- och rättigheter.

## Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 17 november 2016 framförde AA klagomål mot Skatteverket och två anställda där. Hon anförde bl.a. följande:

Den 28 april 2016 gjorde två tjänstemän från Skatteverket, BB och CC, ett besök på en fastighet i Tyresö. När de två tjänstemännen knackade på befann sig två personer i bostaden, båda två vänner till hyresgästerna. Trots att tjänstemännen från Skatteverket blev nekade att komma in trängde de sig in i bostaden där de bl.a. fotograferade.

## Utredning

Muntliga upplysningar hämtades in från Skatteverket. Därefter remitterades anmälan till Skatteverket för yttrande. I sitt remissvar anförde Skatteverket bl.a. följande:

### Utredning

AA har i anmälan framfört bl.a. följande.

Den 28 april, runt kl. 13.00, knackade de två tjänstemännen på bostaden på Strandbacken 5 i Tyresö. Två vänner till hyresgästerna befann sig då i bostaden, men inte hyresgästerna. De två tjänstemännen trängde sig in i bostaden, trots att de blev nekade inträde. Sedan gick tjänstemännen runt i hela bostaden och fotograferade med mobiltelefon. Det skedde i samtliga rum. De försökte även ta sig in i ett garage som hör till fastigheten. De personer som befann sig på platsen blev oerhört förnärmade av det inträdfade och kände att en av tjänstemännen använde sin auktoritet som om han haft samma behörighet att tränga sig in i någons bostad som Polisen eller Kronofogden. De har, utan framgång, försökt få fram beslut av det som skett. Hon anser att det är fråga om olaga intrång. Det är oerhört kränkande att en anställd på Skatteverket går in och tar foton i ens garderob bland ens privata tillhörigheter. De anställda på Skatteverket har missbrukat sin ställning som tjänstemän. Dessutom har inget beslut visats. Om det skulle finnas ett beslut måste en sådan handling ske i samverkan med andra instanser. Det är endast två skatterevisorer på Skatteverket som gjort detta.

Justitieombudsmannen har efter telefonsamtal med berörda personer på Skatteverket den 31 januari 2017 antecknat bl.a. följande i en s.k. tjänsteanteckning.

Skatteverket inledde revision efter att ha fattat beslut om förvarstaggande och betalningssäkring av egendom i det aktuella bolaget. Inom ramen för revisionen hade granskningsledaren BB och dennes kollega CC på Skatteverket bestämt möte med bolagets företrädare i verksamhetslokalen på Strandbacken 5 i Tyresö den 28 april 2016. Kort innan mötet blev mötesplatsen ändrad till Skatteverkets kontor i Solna. På kvällen den 27 april 2016 skickade en av bolagets företrädare, DD, ett mejl till Skatteverket varin han uppgav att mötet måste flyttas. Han kunde inte hitta bolagets bokföring och bolagets ombud, EE, var sjuk. Skatteverket svarade DD på morgonen den 28 april 2016 och frågade om de inte kunde ses ändå, men DD svarade inte. Samma morgon kontaktade ombudet EE Skatteverket och meddelade att han var sjuk.

Under förmiddagen den 28 april 2016 befann sig BB och CC på skattekontoret i Solna och avvaktade om någon från bolaget skulle dyka upp. De begav sig till Strandbacken 5 i Tyresö vid 13-tiden. När de kom dit möttes de av två kvinnor. BB och CC presenterade sig för kvinnorna och berättade varför de var där. När BB och CC frågade kvinnorna om de kände till bolaget och dess företrädare svarade de nej, att de inget visste och bara var där för att städa. När BB och CC frågade om de fick komma in svarade kvinnorna att det gick bra. BB och CC gick därefter runt i byggnaden, som i princip var tom. I en del av huset fanns dock ett kontorsutrymme, som de fotograferade. De hittade inget bokföringsmaterial. De fotograferade inte i någon garderob. Innan BB och CC gick tackade de och sa hej då till kvinnorna som städade. De uppfattade stämningen som god. När de kom ut gick de en sväng utanför huset. De kan ha känt på dörren till garaget, men var inte inne i garaget. De tog även några foton utvändigt. BB och CC understryker att de inte tog sig in i huset mot någons nekande och de omhändertog inte några handlingar. Revisionspromemoria i ärendet skickades till bolagets nya ombud, FF, den 13 september 2016. Några synpunkter på promemorian kom inte in och omprövningsbeslut meddelades den 11 oktober



2016. Beslutet skickades också till bolagets ombud. BB och CC känner inte till att någon begärt att få del av något beslut. Däremot har en begäran om att få del av e-post kommit in. Den begäran är handlagd och besvarad i ett särskilt utlämnandeärende.

Skatteverket har utrett ärendet, varvid berörda medarbetare har blivit kontaktade, och bl.a. följande kommit fram.

Skatteverket fattade beslut om förvarstaggande den 4 och 5 april 2016. Skatteverket fattade beslut om att inleda revision av bolagen den 6 april 2016 och aktuellt besök genomfördes som en del av denna revision. Beslut om revision skickades till bolaget.

Skatteverket lämnade en ansökan om betalningssäkring till Förvaltningsrätten i Stockholm den 8 april 2016. Rätten biföll ansökan den 14 april 2016. Bolaget överklagade och begärde hävning av betalningssäkringen. Förvaltningsrätten avslog överklagandet den 18 augusti 2016. Kammarrätten i Stockholm avslog överklagandet den 26 september 2016.

Bolagets ombud kontaktade Skatteverket den 11 och den 15 april 2016 och de kom överens om ett möte i bolagets verksamhetslokal den 28 april 2016. Bolagets vd kontaktade Skatteverket den 26 april 2016 och meddelade att bolaget inte lyckats få fram all bokföring. Skatteverket föreslog då att mötet skulle ske i Skatteverkets lokaler i Solna.

Dagen därpå meddelade bolagets vd, genom e-post, att ombudet hade insjuknat och att mötet därför behövde flyttas. Eftersom Skatteverkets revisorer då var på väg till Solna, såg och läste de e-meddelandet först nästa dag den 28 april 2016. Revisorerne besvarade då vd:ns meddelande och föreslog att mötet kunde genomföras även om bokföringen inte var komplett. De fick inget svar. Under förmiddagen ringde dock ombudet och meddelade att han insjuknat och ville att mötet skulle flyttas.

Skatteverkets revisorer väntade i Skatteverkets lokaler i Solna för att se om någon av bolagets företrädare skulle komma till det avtalade mötet. Eftersom ingen företrädare dök upp beslutade granskningsledaren att göra ett besök i bolagets verksamhetslokal i Tyresö. Granskningsledaren bedömde att samverkan med det reviderade bolaget inte hade brutits, utan att besöket föll inom ramen för revisionen.

När revisorerne anlände till verksamhetslokalen knackade de på, identifierade sig för de två personerna som fanns i lokalen och informerade om varför de kommit dit. Granskningsledaren frågade de två personerna om de kände till bolaget och dess företrädare men fick nekande svar. Personerna berättade att de höll på med flyttstädning och att huset i stort sett var tomt. Granskningsledaren frågade om de fick komma in och göra en kontroll av om det kunde finnas räkenskaper i lokalen. Revisorerne visades då till ett rum med kontorsutrustning där det bl.a. fanns flera datorskärmar, skrivbord, datorer och en skrivare/kopiator av större modell. Några räkenskaper syntes inte till och granskningsledaren frågade på nytt om de fick se sig om efter möjliga räkenskaper. De informerades åter om att lokalen var tom men att det gick bra att göra en rundvandring i lokalerna. Lokalen var emellertid tom förutom ovan angiven kontorsutrustning. Det fanns inga räkenskaper i lokalen. Det fanns inte heller några indikationer på att fastigheten skulle varit inrättad som bostad för någon och vid besöket hade ingen av bolagets representanter varit folkbokförd på adressen. Vid besöket fotograferades kontorsutrymmet, däremot fotograferades det inte i någon garderob. Det togs även några fotografier utvändigt av fastigheten. Revisorerne var inte inne i garaget. Innan revisorerne lämnade verksamhetslokalen frågade granskningsledaren på vems uppdrag de båda personerna städade, men de ville inte uppge det eller sina fullständiga namn.

Skatteverkets revisorer blev inte nekade tillträde till verksamhetslokalen. Vid tidpunkten för besöket var ingen av bolagets företrädare folkbokförd på adressen och det fanns inget i byggnaden som tydde på att den skulle vara inrättad som bostad. Vid besöket fotograferade Skatteverket

kontorsutrymmet och fastigheten utvändigt. Revisorerna tog inga fotografier i någon garderob och de var inte inne i garaget.

### Lagar m.m.

En revision ska genomföras i samverkan med den reviderade och på ett sådant sätt att den inte onödigt hindrar verksamheten hos denne. Kravet på samverkan gäller inte om tvångsåtgärden bevissäkring har beslutats på grund av att det finns en påtaglig risk för sabotage enligt 45 kap. 2 §, se 41 kap. 6 § skatteförfarandelagen (2011:1229), nedan förkortad SFL.

Vid en revision får revisorn, enligt 41 kap. 7 § SFL,

1. granska räkenskapsmaterial och andra handlingar som rör verksamheten,
2. inventera kassan,
3. granska lager, maskiner och inventarier,
4. besiktiga verksamhetslokaler,
5. ta prov på varor som används, säljs eller tillhandahålls på annat sätt i verksamheten, och
6. prova teknisk utrustning som används i verksamheten.

Den reviderade ska, enligt 41 kap. 8 § SFL, lämna tillträde till verksamhetslokalerna för

1. granskning av handlingar enligt 7 § 1 om granskningen inte utan svårighet kan genomföras på någon annan plats, och
2. sådana åtgärder som avses i 7 § 2-6.

I andra fall än som avses i första stycket 1 får en revision genomföras i verksamhetslokalerna om den reviderade medger det. Revisionen ska genomföras i verksamhetslokalerna om den reviderade begär det och revisionen kan genomföras där utan betydande svårighet.

I de fall en revision genomförs i verksamhetslokalerna ska den reviderade, om det är möjligt, ställa en ändamålsenlig arbetsplats till revisorns förfogande.

### Skatteverkets bedömning

Syftet med aktuellt besök var att träffa bolagets företrädare och fråga efter bolagets räkenskaper. Skatteverket har, trots flera försök, inte fått träffa någon företrädare för bolaget. Några räkenskapshandlingar har varken påträffats eller granskats vid det aktuella besöket.

Eftersom aktuellt besök genomfördes som en del av pågående revision, vilken bolaget fått besked om, och inte avsåg någon tvångsåtgärd förelåg inget krav på särskilt beslut eller myndighetssamverkan.

Anmälares beskrivning av vad som har hänt vid det aktuella besöket överensstämmer inte med vad Skatteverkets medarbetare uppgett. Även om ord står mot ord i det avseendet anser Skatteverket att det av utredningen inte har kommit fram att Skatteverkets handläggare har agerat på ett sådant sätt som anses strida mot reglerna i 41 kap. 6-8 §§ SFL.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 18 februari 2019 anförde *chefsJO Elisabeth Rynning* följande:

### Bedömning

Skatteverket har i sitt remissvar redogjort för vissa av de bestämmelser som har betydelse i ärendet. Jag vill bl.a. tillägga att även bestämmelser i regeringsformen (RF) och Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättig-

heterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) är av intresse i ärendet.

Enligt 2 kap. 6 § RF är varje medborgare, i förhållande till det allmänna, skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp, kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång. De angivna fri- och rättigheterna får begränsas genom lag i den utsträckning som framgår av 2 kap. 20 och 21 §§ RF.

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. En offentlig myndighet får inte inskränka 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.

Av proportionalitetsprincipen följer att beslut enligt skatteförfarandelagen får fattas bara om skälen för beslutet uppväger det intrång eller men i övrigt som beslutet innebär för den som beslutet gäller eller för något annat motstående intresse (2 kap. 5 § skatteförfarandelagen [2011:1244]).

Som Skatteverket framhållit är utgångspunkten att en revision ska genomföras i samverkan med den reviderade, se 41 kap. 6 § skatteförfarandelagen. I 45 kap. samma lag regleras förutsättningarna för vissa tvångsåtgärder i Skatteverkets revisionsverksamhet.

Av 45 kap. 2 § framgår att bevissäkring är en tvångsåtgärd som bl.a. omfattar revision i den reviderades verksamhetslokaler samt eftersökande och omhändertagande av handlingar. De närmare förutsättningarna för sådana åtgärder anges i 3–11 §§ samma kapitel. Enligt 13 § fattar förvaltningsrätten beslut om bevissäkring i den reviderades verksamhetslokaler, på ansökan av granskningsledaren. Av samma bestämmelse framgår att när en revision genomförs i den reviderades verksamhetslokaler får granskningsledaren besluta om att handlingar som behövs för revisionen ska eftersökas och tas om hand för granskning. Granskningsledaren får enligt 14 § även besluta om bevissäkring bl.a. i den reviderades verksamhetslokaler om det finns en påtaglig risk för sabotage innan förvaltningsrätten kan fatta beslut.

I detta fall hade det inte fattats något beslut om bevissäkring. Skatteverket har uppgett att syftet med besöket den 28 april 2016 var att träffa bolagets företrädare och fråga efter bolagets räkenskaper. Besöket var således en del av den revision som hade beslutats den 6 april, vilken bolaget fått besked om, och avsåg enligt Skatteverket inte någon tvångsåtgärd. Av remissvaret framgår att granskningsledaren BB bedömde att samverkan med bolaget inte hade brutits.

AA och Skatteverket har olika uppfattningar om vad som hände vid besöket, liksom i frågan om bolaget hade verksamhetslokaler på den besökta fastigheten. AA har bl.a. uppgett att de två tjänstemännen från Skatteverket trängde sig in i bostaden trots att de blev nekade inträde och att de väl inne i bostaden fotograferade i alla rum. Skatteverket menar att det inte handlade om någon bostad utan ett bolags verksamhetslokal och att tjänstemännen inte blev nekade att komma in i lokalen. Enligt Skatteverket fotograferades kontorsutrymmet och fastighetens utsida.

Det är dock ostridigt att tjänstemännen från Skatteverket fick ett nekande svar när de frågade de två kvinnorna på platsen om de kände till bolaget eller dess företrädare.

Genom utredningen har det således klarlagts att det inte fanns någon företrädare för bolaget på plats vid tidpunkten för Skatteverkets besök samt att de personer som befann sig i byggnaden uppgav att de inte kände till något om bolaget. Mot denna bakgrund borde de båda skatterevisorerna, enligt min mening, inte ha gått in i byggnaden utan medverkan av bolagets företrädare. Kravet på samverkan med den reviderade kan inte anses ha varit uppfyllt eftersom tjänstemännen vid tillfället över huvud taget inte hade fått något besked från någon av bolagets företrädare. Någon rätt för Skatteverket att vidta tvångsåtgärder i form av bevissäkring fanns inte heller vid den aktuella tidpunkten.

Det måste i första hand anses ha ålegat granskningsledaren BB att förvissa sig om att de åtgärder som vidtogs var lagliga och proportionerliga. Han förtjänar således kritik för sitt agerande vid det aktuella besöket. Även hans kollega CC gick in i byggnaden och fotograferade där, utan medgivande från den reviderade, för vilket hon inte kan undgå kritik.

Enligt Skatteverkets remissvar har det inte kommit fram i utredningen att myndighetens handläggare har agerat på ett sätt som kan anses strida mot reglerna i 41 kap. 6–8 §§ skatteförfarandelagen. Som framgått ovan delar jag inte denna uppfattning. Jag är kritisk till Skatteverkets förhållningssätt och förutsätter att myndigheten förvissat sig om att de anställda är väl införstådda med de begränsningar i verksamheten som följer av det lagreglerade skyddet för enskildas grundläggande fri- och rättigheter.

Det som AA i övrigt har anfört ger inte anledning till något uttalande från min sida.

## Socialförsäkring

Lämpligheten i att låta journalister närvara vid enskildas möten med Försäkringskassan måste bedömas från fall till fall och myndigheten måste få tillfälle att utreda syftet med närvaron

(Dnr 7041-2017)

**Beslutet i korthet:** Försäkringskassan ställde in ett hembesök och bokade om tiden för samtalet när myndigheten några timmar före det planerade besöket fick kännedom om att journalister skulle närvara. JO uttalar i beslutet att om det av någon anledning finns skäl att ifrågasätta syftet med en utomstående persons närvaro vid möten med myndigheten bör det givetvis stå myndigheten fritt att utreda saken närmare. JO har således inga synpunkter på att Försäkringskassan valde att ställa in mötet för att utreda syftet med journalisternas närvaro. Något generellt förbud mot att låta journalister närvara vid möten kan dock inte utfärdas av myndigheten. En bedömning måste göras från fall till fall. I beslutet kritiserar Försäkringskassan för utformningen av en skrivelse i ärendet.

### Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 19 oktober 2017 klagade AA på Försäkringskassan och uppgav bl.a. följande: Försäkringskassan ställde in ett planerat hembesök för uppföljning av hennes sons, BB:s, rätt till assistans när myndigheten fick veta att han bjudit in två journalister till mötet. Försäkringskassan föreslog därefter en ny tid för samtal. Denna gång skulle mötet äga rum i Försäkringskassans lokaler, vilket kan ifrågasättas då BB är beroende av hjälpmedel som myndigheten vid bedömningen av rätten till assistansersättning borde se. Vidare uppfattade hon brevet med den nya föreslagna tiden som hotfullt. Av brevet framgick bl.a. följande:

Notera att Försäkringskassan inte godkänner att media närvarar under utredningssamtalet. Vill ni ha ett uttalande från en talesperson från Försäkringskassan före/efter samtalet, går det bra, under förutsättning att detta är överenskommet med Försäkringskassans presstjänst. Vänligen kontakta Presstjänst på [...].

Samtalet kan komma att avbrytas, i det fall media närvarar vid mötet. Ett inställt/avbrutet samtal kan leda till indrag av assistansersättning, då den försäkrade inte medverkar för att genomföra samtalet.

### Utredning

JO begärde att Försäkringskassan skulle yttra sig över det som AA uppgett i sin anmälan. I sitt remissvar anförde Försäkringskassan följande:

Den 11 september 2017 klockan 14.00 skulle Försäkringskassan göra ett hembesök hos BB med anledning av en tvåårsomprövning.

Klockan 11.00 samma dag som hembesöket skulle äga rum kom ett e-postmeddelande till Försäkringskassan från ombudet med följande meddelande: "För er kännedom kommer SVT närvara på omprövningen."

Klockan 11.30 svarade den personliga handläggaren via ett e-postmeddelande att Försäkringskassan avböjde medias närvaro vid utredningssamtalet. Av meddelandet framgick vidare att all kontakt med press och media sköts via pressavdelningen samt telefonnumret till den avdelningen och att handläggare inte medverkar i media. Vidare att mötet avbokades och att Försäkringskassan skulle återkomma med förslag om ny tid.

Klockan 12.05 svarade ombudet i ett e-postmeddelande att hon trodde det var den assistansberättigade själv som bestämde om media skulle närvara vid mötet. Av meddelandet framgick vidare att journalisterna istället för att vara närvarande vid mötet kunde få en intervju med ombudet när mötet var avslutat, så att Försäkringskassan kunde komma på utsatt tid.

Klockan 12.36 svarade den personliga handläggaren i ett e-postmeddelande att vilka som får närvara vid ett möte bestäms i samråd med Försäkringskassan och att hon skulle återkomma med ny tid.

Klockan 12.39 frågade ombudet om Försäkringskassan kunde komma om media inte deltog.

Den 15 september skickade handläggaren ett e-postmeddelande i vilket hon gav ett förslag på ny tid för hembesök och meddelade att två namngivna kollegor också skulle delta.

I ett e-postmeddelande den 20 september svarade ombudet att hon inte kunde närvara det föreslagna datumet. Bifogat fanns även en skrivelse under tecknad av BB. I skrivelsen framförde BB sina synpunkter på Försäkringskassans agerande vid det inställda mötet. Av skrivelsen framgick bland annat att Försäkringskassan borde ha förhört sig om journalisternas roll vid mötet och att det inte finns något som hindrar att en journalist uppträder i rollen som ombud, biträde eller stödperson. Av skrivelsen framgick vidare att Försäkringskassans agerande strider mot förvaltningslagen och hon emotsåg en förklaring till och en ursäkt för det inträffade.

Den 20 eller 21 september försökte handläggaren nå ombudet per telefon för att svara på e-postmeddelandet den 20 september, men fick inget svar. Handläggaren skickade då istället den 21 september ett svar via e-post. I e-postmeddelandet påminde handläggaren om att Försäkringskassan i kallelsen till mötet meddelat att information om vilka som ska delta på mötet ska lämnas en vecka före mötet. Om media har önskemål om att delta vid hembesök ska detta önskemål gå via presstjänst i första hand och inte via handläggare. I meddelandet föreslog handläggaren två nya datum för möte i slutet av november. Hon uppmanade vidare ombudet att ringa henne.

Ombudet svarade via ett e-postmeddelande att hon inte hade möjlighet att delta vid något möte den föreslagna veckan. Hon meddelade vidare att media skulle delta på nästa möte oavsett när det skulle äga rum.

Den 3 oktober skickade handläggaren det brev som finns bilagt anmälan till JO tillsammans med en ny mötesbokning. Av brevet framgick bland annat att Försäkringskassan inte godkänner att media närvarar under utredningssamtalet. Vidare att samtalet kan avbrytas för det fall media ändå skulle närvara vid mötet och att ett inställt eller avbrutet samtal kan leda till indrag av assistansersättning, då den försäkrade inte medverkar för att genomföra mötet.

### **Försäkringskassans slutsatser**

Det är Försäkringskassan som leder utredningen och avgör vilka utredningsåtgärder som behövs för att ett ärende ska bli tillräckligt utrett. I Försäkringskassans ansvar ligger att se till att en utredningsåtgärd i form av ett hembesök genomförs på ett bra och rättssäkert sätt. Om journalister deltar kan det riskera att störa samtalet. Dessutom kan det finnas en risk för att känsliga personuppgifter röjs. Vilka uppgifter det kan handla om går inte

säkert att veta på förhand. Det är olyckligt att detta inte kunde redas ut med den enskilde före hembesöket men mot bakgrund av att Försäkringskassan fick informationen så kort tid inför mötet får det ändå bedömas som förståeligt att mötet ställdes in.

Vid hembesök bör Försäkringskassan i samråd med den enskilde och dennes ombud eller biträde försöka hitta en tid som passar. Det finns givetvis inget förbud mot att en journalist uppträder som ombud och heller inget absolut förbud mot att journalister deltar vid hembesök. En bedömning får göras från fall till fall men Försäkringskassan bär alltså ansvaret för att hembesöket genomförs på ett bra och rättssäkert sätt.

Försäkringskassan beklagar att tonen i det brev som skickades ut den 3 oktober uppfattades som hotfull. Försäkringskassan kommer därför ta fram ett mallbrev för ändamålet som uppfyller kraven på tydlighet och bra bemötande.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 29 maj 2019 anförde *JO Thomas Norling* följande:

### **Bedömning**

Av utredningen framgår att Försäkringskassan den 11 september 2017 kl. 14.00 skulle göra ett hembesök hos BB med anledning av en tvåårsomprövning av rätten till assistansersättning. Klockan 11.00 samma dag som hembesöket skulle äga rum mottog handläggaren på Försäkringskassan ett e-postmeddelande från BB:s ombud med information om att SVT skulle närvara vid hembesöket. Handläggaren svarade att Försäkringskassan avböjde mediernas närvaro vid utredningssamtalet och att all kontakt med press och medier skulle skötas via pressavdelningen. Vidare angavs att mötet avbokades och att Försäkringskassan skulle återkomma med förslag om ny tid. Efter en del korrespondens mellan handläggaren och ombudet skickade handläggaren den 3 oktober ett brev till BB med en ny mötestid samt information om hur myndigheten såg på mediernas närvaro.

Om den enskilde uppger att en utomstående person ska vara med under ett möte med Försäkringskassan bör myndigheten tillmötesgå det i möjligaste mån. Det är dock Försäkringskassans handläggare som leder och styr utredningen och som därför även tar ställning till hur många personer som ska delta på möten i ett enskilt fall, detta för att utredningen ska bli så bra som möjligt. Skulle det av någon anledning finnas skäl att ifrågasätta syftet med en utomstående persons närvaro bör det givetvis stå myndigheten fritt att utreda saken närmare. Vid utredningssamtal mellan den enskilde och handläggaren är det angeläget att det står helt klart på vilken grund andra närvarande personer deltar. Det kan påverka de bedömningar som behöver göras när det gäller sekretessen till skydd för andra än den enskilde själv och i vad mån eventuella förbehåll ska uppställas mot vidare spridning av lämnade uppgifter (se JO 2010/11 s. 328).

I BB:s ärende fick Försäkringskassan inte kännedom om att SVT skulle närvara förrän några timmar innan utredningssamtalet skulle genomföras. Med hänsyn till det och då det av ombudets meddelanden inte fanns någonting som tydde på att medier skulle närvara annat än i journalistiskt syfte, har jag inga synpunkter på att Försäkringskassan valde att ställa in mötet för att utreda saken

närmare. Något generellt förbud mot att låta journalister närvara vid möten kan dock inte utfärdas av myndigheten. En bedömning måste göras från fall till fall.

Vad sedan gäller skrivelsen till BB och AA den 3 oktober 2017 så anser jag att den är mycket olämpligt formulerad. Innehållet kan uppfattas som att Försäkringskassan anser att mediernas närvaro kan vägas in i bedömningen av rätten till assistansersättning, vilket självklart inte är fallet. Det är mycket viktigt att en myndighets skrivelser innehåller korrekta uppgifter och är tydligt utformade, detta inte minst för att upprätthålla förtroendet för myndigheten. Försäkringskassan ska kritiseras för utformningen av skrivelsen.

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

**Myndigheter måste ha rutiner som gör det möjligt för enskilda att lämna uppgifter muntligt. Även uttalanden om Försäkringskassans utredningsskyldighet när en läkare önskar kontakt**

(Dnr 5902-2017)

**Beslutet i korthet:** I ett sjukpenningärende fick en enskild ett kommuniceringsbrev från Försäkringskassan där myndigheten förklarade att hon riskerade att förlora sin sjukpenninggrundande inkomst. Den enskilde fick möjlighet att lämna synpunkter senast den 5 mars 2017 och försökte dessförinnan flera gånger få kontakt med Försäkringskassans handläggare utan att lyckas. Även den enskildes läkare och annan medicinsk personal försökte nå handläggaren. Läkaren lämnade även meddelanden på handläggarens telefonsvarare, men ingen hörde av sig. I två läkarintyg uppgav läkaren vidare att han önskade kontakt med Försäkringskassan men någon sådan kontakt togs inte. Den 10 mars 2017 beslutade myndigheten att den enskilde inte hade rätt till sjukpenninggrundande inkomst och därför inte heller kunde få sjukpenning.

I beslutet kritiseras Försäkringskassan för bristande service och tillgänglighet. JO framhåller att den som är part i ett ärende hos en myndighet har rätt att lämna uppgifter muntligt och att Försäkringskassan har en skyldighet att ha fungerande rutiner som möjliggör detta. Bristerna påverkade vidare den enskildes möjlighet att ta till vara sin rätt innan Försäkringskassan fattade beslut, vilket är särskilt allvarligt.

Beslutet innehåller också uttalanden om JO:s syn på hur Försäkringskassan bör hantera en läkares önskemål om kontakt. Om informationen i ett läkarintyg som Försäkringskassan har fått inte är tillräcklig för bedömningen av rätten till ersättning och det av intyget framgår att läkaren önskar kontakt följer det, enligt JO:s uppfattning, av myndighetens utredningsskyldighet i 110 kap. 13 § första stycket socialförsäkringsbalken att myndigheten ska ta en sådan kontakt. Om Försäkringskassan däremot anser att informationen är tillräcklig och bedömningen av rätten till sjukpenning inte



skulle kunna påverkas av ytterligare medicinska uppgifter är kontakten i stället ett uttryck för den service som myndigheten bör ge.

## Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Försäkringskassan och uppgav i huvudsak följande: Den 16 februari 2017 fick hon ett kommuniceringsbrev från Försäkringskassan där myndigheten förklarade att hon riskerade att förlora sin sjukpenninggrundande inkomst, SGI, och att hon kunde lämna synpunkter senast den 5 mars 2017. Hon försökte därefter flera gånger få kontakt med Försäkringskassans handläggare utan att lyckas. Även hennes läkare och annan medicinsk personal försökte komma i kontakt med Försäkringskassans handläggare för att lämna synpunkter, men inte heller de lyckades nå handläggaren. Hennes läkare lämnade även meddelanden på handläggarens telefonsvarare med önskemål om att handläggaren skulle höra av sig. Trots detta var det ingen från Försäkringskassan som hörde av sig, vare sig till henne eller till hennes läkare. Den 10 mars 2017 fick hon ett brev från Försäkringskassan där det framgick att myndigheten fattat beslut med innebörden att hon förlorat sin SGI. Det beslutet fattades utan att hon hade fått någon chans att lämna synpunkter.

## Utredning

Efter att ha hämtat in vissa handlingar från Försäkringskassan begärde JO att myndigheten skulle yttra sig över AA:s anmälan.

Försäkringskassan uppgav följande i sitt svar till JO:

### Utredning

Den 26 januari 2017 kom ett läkarintyg in baserat på en undersökning av AA gjord samma dag. Läkarintyget gällde perioden 1 oktober 2016 - 1 mars 2017. På intyget hade läkaren bland annat skrivit "sjukskriver från och med senaste sjukskrivning då min bedömning är att patienten mår lika dåligt då." Av intyget framgick att kontakt önskades med Försäkringskassan.

Den 14 februari kom ansökan om sjukpenning från och med den 1 oktober 2016 in från AA. Samma dag ringde AA till Försäkringskassans Kundcenter och bad om att bli kontaktad av en handläggare eftersom hennes läkare ville ha ett möte.

Den 15 februari fördelades ärendet till en ny handläggare som ringde AA med anledning av anspråksdatum i ansökan och det retroaktivt utfärdade läkarintyget. Av en journalanteckning framgår att AA blivit försämrad i kontakten med Försäkringskassan, valt att inte längre vara sjukskriven och inte bokat in nytt läkarbesök. Läkaren hade uppmanat AA att söka sjukpenning retroaktivt. Vid samtalet fick AA information om reglerna för skydd av sjukpenninggrundande inkomst (SGI) och att hon kommer att få ett brev med information om att Försäkringskassan överväger att fastställa hennes SGI till 0 kronor på grund av att SGI-skydd saknas för perioden 1 oktober 2016-25 januari 2017.

Den 16 februari 2017 skickade handläggaren ett kommuniceringsbrev till AA. Av brevet framgick att Försäkringskassan övervägde att fastställa hennes SGI till 0 kronor och inte betala ut sjukpenning. Sista dag att lämna synpunkter var den 5 mars.

Den 6 mars kom ett förlängt läkarintyg för perioden 1 mars - 1 maj 2017 in. På läkarintyget hade läkaren skrivit att kontakt önskades med Försäkringskassan.

Av en journalanteckning från den 10 mars 2017 framgår att handläggaren efter att ha konstaterat att bevakningstiden för kommunikeringen hade gått ut skickade ett beslutsbrev till AA som innebar att Försäkringskassan hade fastställt hennes SGI till 0 kronor från och med den 1 oktober 2016. Av beslutsbrevet framgick även att AA inte kunde få sjukpenning eftersom SGI saknades. Handläggaren avslutade ärendet.

Den 19 maj 2017 begärde AA omprövning av beslutet den 10 mars 2017.

Den 1 juni 2017 bad Försäkringskassan AA komplettera med uppgift om när hon hade mottagit beslutet. Den 14 juni 2017 kom svaret från AA in.

Den 6 juli 2017 fattade Försäkringskassan beslut i omprövningsärendet. Samma dag skickades beslutet till AA.

### Försäkringskassans slutsatser

I anmälan till JO har AA anfört att hon tillsammans med sin läkare eller sjuksköterska flera gånger under februari - april 2017 försökt men inte lyckats nå Försäkringskassan och Försäkringskassans handläggare för att lämna synpunkter på myndighetens övervägande att fastställa hennes SGI till 0 kronor och inte bevilja sjukpenning. Vid minst två tillfällen har meddelande lämnats på handläggarens telefonsvarare. Vidare anför AA att hon bjudit in handläggaren till ett möte med sin läkare den 13 mars 2017, vilket handläggaren inte återkopplat till henne om.

Det saknas noteringar i Försäkringskassans journal om att AA, läkaren och sjuksköterskan har ringt vid de i anmälan angivna tidpunkterna. Det finns inte heller någon anteckning om AA:s inbjudan till avstämningsmöte den 13 mars 2017. Den aktuella handläggaren arbetar inte längre kvar på Försäkringskassan och det är därför inte möjligt att få hennes minnesbild av händelserna. Det är emellertid inte acceptabelt att telefonmeddelanden lämnas obesvarade på det sätt som beskrivs i anmälan. Alla medarbetare inom Försäkringskassan ska ha en hög servicenivå och tillgänglighet. Meddelanden i röstbrevlådan ska lyssnas av regelbundet och tas om hand. Försäkringskassan beklagar om det har varit svårt för AA och andra berörda att få kontakt med Försäkringskassans handläggare.

Sjukskrivande läkare har på läkarintyg som kom in den 26 januari och 6 mars 2017 framfört önskemål om kontakt med Försäkringskassan. Orsak till varför kontakt önskas behöver inte anges. En återkoppling till den sjukskrivande läkaren skulle ha gjorts i samband med att handläggaren tagit del av respektive läkarintyg. Försäkringskassan beklagar att någon återkoppling till läkaren inte gjordes.

I Försäkringskassans vägledning Sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning (2015:1) anges att om en läkare vill ha kontakt med Försäkringskassan ska kontakt tas snarast och innan beslut fattas, då man kan utgå ifrån att läkaren vill ha kontakt för att lämna ytterligare information. Handläggarna påminns kontinuerligt om vikten av att följa och uppmärksamma överenskomna arbetssätt. Vid utbildningstillfällen i Uppsala under december 2017 betonades särskilt att kontakt alltid ska tas med läkare när sådant önskemål framgår av läkarintyget.

Försäkringskassan arbetar ständigt med att förbättra tillgängligheten. Varje medarbetare ansvarar för att bemanna sin egen telefon och eftersträva största möjliga tillgänglighet. Vid kontoret i Uppsala har man kommit överens om att den egna telefonen ska hänvisas till en teamtelefon som är bemannad måndag - fredag klockan 9-16 när handläggaren är upptagen. Enheterna inom sjukpenning i Uppsala går årligen igenom den aktuella policyn om telefon-tillgänglighet.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 29 maj 2019 anförde *JO Thomas Norling* följande:

## **Bedömning**

### **Svårigheterna att komma i kontakt med Försäkringskassan**

I 4 och 5 §§ förvaltningslagen (1986:223), som gällde vid tidpunkten för Försäkringskassans handläggning av AA:s ärende, finns bestämmelser om myndigheternas serviceskyldighet och tillgänglighet. Av dessa framgår bl.a. att frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt samt att myndigheterna ska ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Bestämmelserna om service och tillgänglighet finns numera i 6 och 7 §§ förvaltningslagen (2017:900).

Ett viktigt syfte med förvaltningslagen är att säkerställa myndigheternas service till allmänheten. Lagen ska garantera att personer som vänder sig till en myndighet får den hjälp och de upplysningar som de behöver.

AA har beskrivit hur både hon själv och hennes läkare ett flertal gånger försökte få kontakt med Försäkringskassans handläggare utan att lyckas. Hon har också uppgett att hennes läkare talade in meddelanden på handläggarens telefonsvarare utan att få någon återkoppling. Jag ser ingen anledning att ifrågasätta AA:s uppgifter i dessa delar. Som framgår av remissvaret betvivlar inte heller Försäkringskassan AA:s uppgifter. Försäkringskassan måste därmed anse ha brustit i service och tillgänglighet. Att bristerna har påverkat AA:s möjligheter att ta till vara sin rätt innan Försäkringskassan fattade beslut i ärendet gör dem särskilt allvarliga.

Jag vill i detta sammanhang också påminna om att den som är part i ett ärende hos en myndighet har rätt att lämna uppgifter muntligt och att myndigheten är skyldig att ha fungerande rutiner som möjliggör detta. JO har i samband med utredningen av ett annat ärende (dnr 6870-2017) begärt in och tagit del av Försäkringskassans riktlinjer för användning av myndighetens telefoner (dnr 001636-2011-KSK). Av dessa framgår bl.a. att en hänvisning ska lämnas när inkommande samtal inte kan tas emot, att meddelanden i röstbrevlådan ska lyssnas av regelbundet och att det vid frånvaro under mer än en arbetsdag är medarbetarens ansvar att ta hand om meddelanden. Försäkringskassan har således tydliga rutiner för hur telefonerna ska hanteras vid frånvaro. I AA:s ärende tycks emellertid varken dessa eller de lokala överenskommelser som myndigheten beskriver i sitt remissvar ha följts. Försäkringskassan förtjänar kritik för de brister i service och tillgänglighet som har kommit fram. Jag förutsätter att Försäkringskassan i sitt fortsatta arbete i fråga om rättslig kvalitet säkerställer att beslutade rutiner samt interna riktlinjer och regler följs.

### **Försäkringskassans underlåtenhet att kontakta läkaren**

Av 110 kap. 13 § första stycket socialförsäkringsbalken, SFB, följer att Försäkringskassan ska se till att ärenden blir utredda i den omfattning som deras beskaffenhet kräver. Regeln ger uttryck för den s.k. officialprincipen och har formulerats så att omfattningen och innebörden av myndighetens utredningsansvar beror på varje enskilt ärendes beskaffenhet. Den handläggande myndig-

heten ska leda utredningen i ärendet och se till att erforderligt material kommer in (se prop. 2008/09:200 s. 554 f.).

Blanketten för läkarintyg har tagits fram av Försäkringskassan och utformats så att den sjukskrivande läkaren kan markera om han eller hon önskar kontakt. Försäkringskassan har alltså sett ett värde i att erbjuda läkaren möjlighet att lämna kompletterande uppgifter muntligt.

Det kan diskuteras om det följer av Försäkringskassans utredningsskyldighet att faktiskt kontakta den läkare som i läkarintyget begärt muntlig kontakt eller om det främst ska ses som en service från myndighetens sida att tillgodose ett sådant önskemål.

Läkarintyget är det primära utredningsunderlaget i ett sjukpenningärende, men det krävs ofta kompletteringar av olika slag. Om informationen i ett läkarintyg som Försäkringskassan har fått inte är tillräcklig för bedömning av rätten till sjukpenning, ska myndigheten se till att de ytterligare uppgifter som behövs kommer in. Om det i ett sådant fall framgår av det befintliga läkarintyget att läkaren vill ha kontakt följer det enligt min uppfattning av utredningsskyldigheten enligt 110 kap. 13 § första stycket SFB att Försäkringskassan ska kontakta honom eller henne.

Om Försäkringskassan däremot anser att informationen i läkarintyget är tillräcklig och bedömningen av rätten till sjukpenning inte skulle kunna påverkas av ytterligare medicinska uppgifter blir förhållandet ett annat. Ett exempel på en sådan situation är om den försäkrade t.ex. saknar försäkringstillhörighet eller SGI och därför inte uppfyller de grundläggande förutsättningarna för sjukpenning. I ett sådant fall ligger det inte i Försäkringskassans utredningsskyldighet att ta kontakt med den sjukskrivande läkaren. Det innebär emellertid inte att Försäkringskassan kan bortse från läkarens önskemål. Möjligheten till muntlig kontakt är en service som myndigheten erbjudit läkaren. Försäkringskassan bör därför också i sådana fall ta kontakt med den läkare som begärt det. Myndigheten måste därför även kritiseras för att inte ha kontaktat AA:s läkare trots att han vid upprepade tillfällen markerat önskemål om det.

Det som i övrigt har kommit fram i ärendet ger inte anledning till några kommentarer från min sida.

Pensionsmyndigheten har varken överskridit sin kompetens eller agerat i strid med objektivitetsprincipen i samband med sin information om att samarbetet med ett visst fondbolag upphört

(Dnr 8280-2017)

**Beslutet i korthet:** Allra Asset Management S.A. ingick fram till mitten av mars 2017 i premiepensionssystemet genom ett samarbetsavtal med Pensionsmyndigheten.

I februari 2017 införde Pensionsmyndigheten ett köpstopp för bolagets fonder vilket innebar att fonderna inte längre var valbara inom premiepensionssystemet. Pensionsmyndigheten beslutade den 16 mars 2017 att säga upp samarbetsavtalet med Allra Asset Management S.A. och i samband med detta avregistrerades även bolagets fonder från fondtorget för premiepensionen. Den 22 mars 2017 gick Pensionsmyndigheten ut med information om det inträffade på sin hemsida. Där fanns även ett informationsbrev som också skickades ut per post till drygt 100 000 pensionssparare som valt att placera sina premiepensionsmedel i Allra Asset Management S.A:s fonder.

Allra Asset Management S.A. ingår i samma koncern som Allra Försäkring AB. Allra Försäkring AB gjorde i en anmälan till JO gällande att Pensionsmyndigheten agerat utanför sitt kompetensområde och därmed i strid med legalitetsprincipen. Allra Försäkring AB gjorde vidare gällande att Pensionsmyndigheten uttalat sig negativt om bolagets försäkringsprodukter i informationsbrevet och att myndigheten därmed även agerat i strid med objektivitetsprincipen.

JO framhåller i beslutet att det ingår i Pensionsmyndighetens ansvar att informera om pensionen och hur t.ex. ett efterlevandeskydd påverkar den. Allra Försäkring AB har valt att namnge två av sina försäkringar på ett sätt som gjort det svårt för pensionssparare att utan vidare förstå skillnaden mellan bolagets försäkringsprodukter och det efterlevandeskydd som är kopplat till premiepensionssystemet. Pensionsmyndigheten har inom ramen för sitt särskilda konsumentuppdrag haft anledning att på sätt som skett informera om de privata och de statliga alternativen och vad som kännetecknar dem. Utifrån de många frågor som myndigheten tagit emot i sin kundtjänst får åtgärden att lämna den aktuella informationen även anses ha varit sakligt motiverad. JO slår fast att Pensionsmyndigheten agerat inom ramen för det ansvar som myndigheten har för premiepensionssystemet. I beslutet konstaterar JO även att informationsbrevet är formulerat på ett sätt som uppfyller regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. Någon kritik mot Pensionsmyndigheten uttalas därför inte.

## Bakgrund

Allra Asset Management S.A. (nedan Allra Asset Management) är ett bolag som ingår i en koncern, Allra-koncernen. I koncernen ingår även Allra Försäk-

ring AB (nedan Allra Försäkring). Moderbolag i Allra-koncernen är Allra Sverige AB.

Allra Asset Management ingick fram till mitten av mars 2017 i premiepensionssystemet genom ett samarbetsavtal med Pensionsmyndigheten. I februari 2017 införde Pensionsmyndigheten ett köpstopp för bolagets fonder vilket innebär att dessa inte längre var valbara inom premiepensionssystemet. Pensionsmyndigheten beslutade den 16 mars 2017 att säga upp samarbetsavtalet med Allra Asset Management. I samband med detta avregistrerades även bolagets fonder från Pensionsmyndighetens fondtorg. Den 22 mars 2017 gick Pensionsmyndigheten på sin hemsida ut med information om att myndigheten sagt upp samarbetsavtalet med Allra Asset Management och att myndigheten även avregistrerat bolagets fonder. Som skäl för uppsägningen av samarbetsavtalet angavs att bolaget inte var lämpligt att verka inom premiepensionssystemet. På hemsidan fanns även ett informationsbrev. I informationsbrevet uppgav Pensionsmyndigheten under rubriken ”Om du har avtal med Allra” bl.a. följande:

Vi har fått många frågor från pensionssparare som har tecknat avtal med Allra där man som kund betalar en avgift antingen via autogiro eller via faktura.

Observera att detta inte har något med Pensionsmyndigheten att göra, och därför inte något som avslutas automatiskt nu när vi avregistrerar bolagets fonder. Har du avtal med Allra som du vill säga upp, så måste du själv höra av dig till bolaget. Vår rekommendation är att säga upp avtal skriftligt, antingen via brev eller via e-post.

Under rubriken ”Efterlevandeskydd” angavs i informationsbrevet följande:

En av de tjänster vi vet att många premiepensionssparare har med Allra är ett så kallat efterlevandeskydd på premiepensionen. Det ”efterlevandeskydd” som Allra erbjuder mot en avgift under spartiden, det vill säga tiden innan pensionering, handlar om att du får betala för en helt fristående livförsäkring. Observera att en sådan livförsäkring inte är kopplad till din premiepension.

Som regel finns det billigare alternativ, till exempel via din arbetsgivare eller ditt fackförbund. Det är klokt att skaffa sig en bild av de totala ersättningar som betalas ut till din familj vid dödsfall. Då kan du lättare bilda dig en uppfattning om vilka behov du och din familj har.

Utöver att informationsbrevet låg ute på Pensionsmyndighetens hemsida skickades det ut per post till drygt 100 000 pensionssparare som valt att placera sina premiepensionsmedel i Allra Asset Managements fonder.

## Anmälan

I en anmälan till JO klagade Allra Försäkring på Pensionsmyndigheten. I anmälan och ett flertal kompletteringar framfördes bl.a. följande. Allra Försäkring förmedlar försäkringar till privatpersoner och står under tillsyn av Finansinspektionen. Informationsbrevet från Pensionsmyndigheten nämner olika försäkringar. De som avses är dels en grupplivförsäkring ”Allra Premiepensionsförsäkring” och dels en försäkring kallad ”Allra Efterlevandeskydd +”. Båda dessa försäkringar förmedlas av Allra Försäkring och de har varken något att göra med Allra Asset Management, det bolagets fonder eller premiepensionen. Pensionsmyndigheten har inget uppdrag att agera utanför premiepensions-

systemet. Genom att uttala sig om Allra Försäkrings försäkringar på hemsidan och i informationsbrevet har Pensionsmyndigheten agerat utanför sitt kompetensområde. Mottagaren av informationen kan inte heller ha dragit någon annan slutsats än att Pensionsmyndigheten uppmanar Allra Försäkrings kunder att säga upp sina försäkringsprodukter. I informationen uttalar sig Pensionsmyndigheten negativt om bolagets olika försäkringsprodukter, t.ex. genom att hänvisa till billigare alternativ. Sammanfattningsvis har Pensionsmyndigheten överskridit sitt kompetensområde och agerat i strid med regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet.

## Utredning

JO begärde att Pensionsmyndigheten skulle yttra sig över Allra Försäkrings anmälan.

I de delar som här är av intresse uppgav Pensionsmyndigheten följande (bilagorna har utelämnats här):

### 1 Bakgrund

#### 1.2 Pensionsmyndighetens uppdrag

Myndighetens uppdrag framgår av förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten, regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut. Uppdraget får också ytterligare konkretion och närmare innebörd genom regleringen av pensioner och pensionsrelaterade förmåner i socialförsäkringsbalken samt anslutande föreskrifter.

Enligt 2 § 2 instruktionen ska Pensionsmyndigheten informera och ge pensionssparare och pensionärer en samlad bild av hela pensionen samt informera om vilka faktorer som påverkar pensionens storlek, hur stor pensionen kan antas bli och tydliggöra vilka konsekvenser olika val kan få för pensionen. Denna uppgift fullgörs av Pensionsmyndigheten delvis i samverkan med Min Pension i Sverige Aktiebolag, som levererar uppgifter som innefattar såväl allmän pension som tjänste- och privat pension. Enligt uppdrag i instruktionen informerar Pensionsmyndigheten således pensionssparare även om privata pensioner. Regeringen har också gett uttryck för att det är en prioriterad uppgift för Pensionsmyndigheten att bistå med sådan samlad information. Av Pensionsmyndighetens regleringsbrev för budgetåret 2017 framgår att myndigheten ska verka för att samtliga pensionssparare och pensionärer ska få en samlad bild av hela sin pension. Detta inkluderar även att informera om hur t.ex. efterlevandeskydd faktiskt påverkar pensionen.

Redan för budgetåret 2015 fick Pensionsmyndigheten enligt regleringsbrevet ett konsumentuppdrag att stärka pensionssparares och pensionärens ställning som konsumenter av finansiella produkter inom pensionsområdet genom att ge vägledning som är anpassad till kvinnors och mäns behov och livssituation. 2016 stärktes konsumentuppdraget ytterligare genom att regeringen i särskilt beslut den 8 december 2016 gav Pensionsmyndigheten i uppdrag att analysera och klargöra de risker som kan uppstå när fondförvaltare verksamma på Pensionsmyndighetens fondtorg brister i att följa reglerna. Där gavs också i uppdrag att föreslå åtgärder för att reducera dessa risker.

Av proposition 2017/18:247 *Ett tryggt och mer hållbart premiepensionssystem* (s. 43) framgår att regeringen vid användningen av begreppet produkt på premiepensionsområdet innefattat försäljning av efterlevande-

skydd (livförsäkring) på premiepensionsområdet. I regleringsbrevet för budgetåren såväl 2017 som 2018 har regeringen dessutom gett Pensionsmyndigheten i uppdrag att redovisa hur myndigheten har samverkat med Finansinspektionen och Konsumentverket för att stärka konsumenternas ställning på finansmarknaden.

Pensionsmyndigheten har exempelvis återrapporterat myndighetens arbete enligt regeringsuppdraget, *konsumtuppdraget*, genom en rapport den 22 februari 2016, *Mål om att stärka pensionssparares och pensionärens ställning som konsumenter*.

För att lyckas med konsumentuppdraget fångar myndigheten upp företeelser som påverkar konsumenterna på marknaden, analyserar dessa samt sprider information. Detta uppdrag har sedan flera år varit en integrerad del av myndighetens verksamhet där myndigheten informerar om produkter och företeelser utifrån målgruppernas livssituation och behov. Som exempel på det vida område som berörts kan nämnas den information som myndigheten lämnat rörande en rad olika låneprodukter som riktar sig till äldre personer, s.k. seniorlån, vilka ofta beskrivits som en möjlighet att ge sig själv en bättre pension. Myndigheten har också informerat om efterlevandeskydd i stort, t.ex. i rapporter, genom myndighetens officiella blogg och websida.

---

#### 1.4 Samarbetsavtalet med Allra Asset Management S.A.

Pensionsmyndigheten tecknade samarbetsavtal med Allra Asset Management S.A. (*Allra*) den 22 juli 2015. I samband med att avtalet slöts, registrerades bolagets fonder för deltagande på fondtorget.

Den 14 februari 2017 införde Pensionsmyndigheten ett s.k. köpstopp för fonderna, innebärande att dessa inte längre var valbara för pensionssparare inom ramen för premiepensionssystemet. Köpstoppet infördes eftersom Pensionsmyndigheten utredde huruvida Allra följde samarbetsavtalet.

Utredningen visade på ett agerande från Allras sida som innebar att det fanns skäl att misstänka grov trolöshet mot huvudman. Pensionsmyndigheten beslutade därför att polisanmäla det inträffade.

Den 16 mars 2017 sade Pensionsmyndigheten upp samarbetsavtalet med Allra, [bilaga 3](#), och avregistrerade bolagets fonder från premiepensionens fondtorg. I uppsägningsbrevet noterades vidare att många framträdande personer inom Allra-koncernen, till vilken fondbolaget Allra hör, varit involverade i transaktioner som Pensionsmyndigheten bedömt som kontroversiella.

Allra förde talan mot Pensionsmyndighetens åtgärd att säga upp samarbetsavtalet vid Stockholms Tingsrätt (Mål nr T 3660-17), i Patent- och marknadsdomstolen (Mål nr PMT 3844-17) samt i Förvaltningsrätten i Stockholm (Mål nr 6592-17). Kammarrätten i Stockholm fann genom beslut den 24 mars 2017 (Mål nr 1684-17) frågan om allmän förvaltningsdomstols behörighet oviss och beslutade i avvaktan på målets slutliga avgörande att inhibera Pensionsmyndighetens uppsägning av samarbetsavtalet och avregistrering av fonderna. Under tiden då inhibitionsbeslutet gällde överlät Allra sina fonder till Ålandsbanken och återkallade sin talan i kammarrätten, som senare avskrev målet från vidare handläggning. Allra återkallade även sin talan i Patent- och marknadsdomstolen samt i Stockholms tingsrätt. Tingsrätten beslutade att Allra ska ersätta Pensionsmyndighetens rättegångskostnader och Svea Hovrätt (Mål nr Ö 8615-17) gjorde ingen annan bedömning.

---



## 1.7 Pensionsmyndighetens informationsbrev till spararna

### 1.7.1 Allra-koncernens kunder

Inom Allra-koncernen har samma kunder i hög grad tecknat avtal gällande flera olika tjänster inom koncernen. I genomsnitt hade Allras kunder 1,9 aktiva tjänster. Huvuddelen av Allra Försäkrings kunder utgjorde samtidigt huvuddelen av Allra Pensions kunder. Allra Pensions kundstock har dessutom i allt väsentligt byggts på fondverksamheten som i sin tur har bedrivits inom premiepensionssystemet. Enligt bifogad presentation som upprättats inom Allra-koncernen hade Allra Försäkring sammanlagt 119 608 kunder varav 99 792 var kunder även hos Allra Pension. Allra Pension hade i sin tur 158 827 kunder.

### 1.7.2 Kundsynpunkter och kundklagomål gällande Allra

Under åren 2015 till 2017 inkom ett stort antal kundsynpunkter till Pensionsmyndigheten gällande bolag inom Allra-koncernen.

Av kundsynpunkterna framgår att många pensionssparare som hade ingått avtal med bolag inom Allra-koncernen hade låg kännedom om premiepensionssystemet. I flera fall visste pensionsspararna inte vad de hade avtalat om, vem som var avtalspart och de förstod inte heller innebörden av avtalen, eller hur man skulle säga upp dem när man inte längre ville vara bunden vid avtalen. En del pensionssparare gav uttryck för att man verkade tro att Allra arbetade på uppdrag av Pensionsmyndigheten. Flera pensionssparare vände sig till Pensionsmyndigheten för att säga upp avtalen eller byta fonder, bilaga 7.

En del pensionssparare hade uppfattat det så att Allras så kallade efterlevandeskydd var kopplat till premiepensionen. Andra hade förstått det så att innehav i någon av Allras fonder var en förutsättning för att även fortsättningsvis få ha ett efterlevandeskydd. Pensionsmyndighetens kundservice fick även frågor från pensionssparare som undrade om deras andra avtal med Allra, såsom rörande efterlevandeskydd, skulle sägas upp i och med att fonderna avregistrerades, se återigen [bilaga 7](#).

En av de försäkringar som Allra Försäkring erbjöd hette dessutom "Premiepensionsförsäkring", vilket medförde en uppenbar risk för att pensionsspararna skulle tro att försäkringen var kopplad till Pensionsmyndigheten och premiepensionsplaceringen.

### 1.7.3 Angående efterlevandeskydd i premiepensionen

Det efterlevandeskydd som erbjuds inom premiepensionen är ett försäkringsmoment inom premiepensionen. Det är först vid ansökan till Pensionsmyndigheten om att ta ut premiepension som premiepensionsspararen kan välja till efterlevandeskydd. Ett efterlevandeskydd kan endast läggas till i samband med att premiepensionsspararen för första gången ansöker om att ta ut sin premiepension. Efterlevandeskyddet innebär att den efterlevande får del av premiepensionsrätterna vid dödsfall. För att kunna teckna efterlevandeskydd måste personerna vara gifta med varandra eller ha registrerat partnerskap, alternativt vara sambor och tidigare ha varit gifta med varandra eller ha barn tillsammans. Den utbetalda premiepensionen blir lägre om efterlevandeskydd är valt eftersom hänsyn måste tas till den försäkringsmässiga risk skyddet innebär för försäkringsgivaren.

Det har vid Pensionsmyndighetens olika granskningar av finansiella produkter framkommit att det varit svårt för kunder att veta hur mycket en försäkring med anknytning till ett premiepensionssparande är värd.

#### 1.7.4 Bakgrunden till utformningen av Pensionsmyndighetens brev till pensionsspararna

Utifrån Pensionsmyndighetens uppdrag informerar myndigheten berörda pensionssparare vid köpstopp eller avregistrering av fonder från fondtorget. I en promemoria från den 3 april 2017, *Rapporterade kundproblem inom premiepensionsområdet*, [bilaga 8](#) har Pensionsmyndigheten gjort en genomgång av de klagomål och synpunkter som kom in till Pensionsmyndighetens kundservice under 2016. I promemorian har bland annat noterats att säljare av förvaltningstjänster inom premiepensionsområdet erbjöd en försäkring som de kallade efterlevandeskydd. Detta användes sedan som ett skäl för att ta ut en årsavgift från pensionsspararen för förvaltning av dennes premiepension.

Den här typen av försäkring har dock inte samma konstruktion som det efterlevandeskydd som erbjuds i samband med att man börjar ta ut sin premiepension, vilket Pensionsmyndigheten vanligtvis syftar på när myndigheten informerar om efterlevandeskydd. Det var mot bakgrund av detta som Pensionsmyndigheten valde att skriva *så kallat* efterlevandeskydd i informationsbrevet till pensionsspararna, och att man längre fram i brevet använde citationstecken i stället för att skriva ut *så kallat* igen, alltså endast för att variera språket.

I promemorian redovisas bland annat "Allra" under rubriken "Aktörer med hög andel klagomål" som en aktör vilken många klagat på och att klagomålen ofta rört felaktigheter kring marknadsföringen av efterlevandeskyddet, att "Allra" felaktigt skickar fakturor samt att "Allra" felaktigt påstått sig samarbeta med Pensionsmyndigheten.

Av nämnda promemoria framgår vidare utifrån inhämtade uppgifter att erbjudanden om så kallade efterlevandeskydd har visat sig vara dyra och ofördelaktiga för kunden. I promemorian har bland annat anförts följande.

"När säljare mot en avgift erbjuder ett efterlevandeskydd under spartid, dvs. tiden innan pensionering, så handlar det om att du får betala för en helt fristående livförsäkring. En sådan livförsäkring är inte kopplad till din premiepension. Som regel finns det billigare alternativ, till exempel via din arbetsgivare eller ditt fackförbund. Det är klokt att skaffa sig en bild av de totala ersättningar som betalas ut till din familj vid dödsfall. Då kan du lättare bilda dig en uppfattning om vilka behov du och din familj har."

Detta har också berörts i den ovan nämnda propositionen *Ett tryggt och mer hållbart premiepensionssystem*. Där har noterats att säljare har använt andra produkter som försäljningsargument för val av en viss premiepensionsfond och att produkterna, som påståtts erbjudas gratis eller under en viss period gratis, benämnts efterlevandeskydd, livförsäkring eller återbetalningsskydd.

Informationen som gavs i brevet till Allras sparare förmedlar en generell hållning från Pensionsmyndighetens sida i frågan om försäkringar. Pensionsmyndigheten har vid flera tillfällen i officiella kanaler informerat om kostnaden och gjort prisjämförelser gällande finansiella produkter. Detta eftersom pris är en viktig faktor ur konsumentperspektiv. I exempelvis en promemoria från den 22 september 2015, *Förvaltningstjänster inom premiepensionen*, jämför Pensionsmyndigheten kostnaderna för olika förvaltningsföretag samt redovisar beräkning av vad en livförsäkring är värd utifrån genomsnittsspararens försäkrade belopp, [bilaga 9](#).

Ett annat exempel är Pensionsmyndighetens pensionsexpert AA:s blogg från den 2 mars 2017 där hon skriver om ämnet. Hon tipsar om att pensionsspararen kan vända sig till sin arbetsgivare eller sitt fackförbund för en möjlighet till billigare grupplivförsäkringar.

Även av en rapport från den 8 januari 2018, *Skyddet till efterlevande inom tjänstepensionen*, framgår att det t.ex. för medlemmar i fackförbund ofta finns möjlighet att teckna grupp-försäkringar till en lägre kostnad än vad det skulle kosta att teckna motsvarande försäkring enskilt, [bilaga 10](#).

## 2 Pensionsmyndighetens inställning

### 2.1 Utgångspunkter

Det har tidigare kommit till Pensionsmyndighetens kännedom att det är svårt för pensionsspararna att veta vilken juridisk person som är pensions-spararnas avtalspart, samt att det finns bolag med affärsidéer som utnyttjar det faktum att risktagandet är mycket svårt för pensionsspararna att värdera, att många sparare har låg kännedom om det långsiktiga sparande som premie-pensionen utgör samt att många sparare har ett lågt intresse för finansiella frågor i allmänhet.

För Pensionsmyndigheten har det, när information lämnats beträffande Allras fondbolag, inte varit ett alternativ att inte lämna för konsumenterna viktig information.

Innehållet i informationen kan ses mot bakgrund av att gränsen mellan berörda juridiska personer inte har gjorts tydlig för konsumenterna och att huvudmännen bakom såväl fondbolaget som försäkringsbolaget delvis varit desamma. Det har också funnits en stark anknytning mellan fondbolaget och Allra Försäkring då pensionsspararna till viss del utgjort Allra Försäkrings kundbas.

### 2.2 Pensionsmyndighetens stöd i rättsordningen

Enligt 5 § förvaltningslagen (2017:900) får en myndighet endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Även om denna bestämmelse ännu inte trätt i kraft och alltså inte gällde vid tidpunkten för Pensionsmyndighetens agerande, så får ikraftträdandet av denna del av lagen ses som en kodifiering av gällande rätt. Av lagmotiven framgår att innebörden av nämnda paragraf är att myndighetens agerande ska ha stöd i någon av de källor som tillsammans bildar rättsordningen i vidsträckt mening. Det ska således finnas någon form av normmässig förankring för all typ av verksamhet som en myndighet bedriver, men det krävs inte att varje enskild åtgärd som en myndighet vidtar kan kopplas till ett specifikt bemyndigande. Kravet på legalitet uppfattas inte heller så att en myndighetsåtgärd måste ha uttryckligt stöd i en viss lagbestämmelse eller i andra föreskrifter som har meddelats i enlighet med 8 kap. RF. Därför har uttrycket "rättsordningen" införts i lagtexten i stället för "lag eller annan författning". Legalitetskravet kan således vara uppfyllt även genom ett förvaltningsbeslut, exempelvis i form av ett regleringsbrev.

På motsvarande sätt har regeringen i propositionen 2017/18:105 *Ny dataskyddslag* funnit att kravet i EU:s dataskyddsförordning - på att den grund för behandling som avses [i] artikel 6.1 c och e ska vara fastställd i enlighet med den nationella rätten - innebär att den rättsliga förpliktelsen ska ha stöd i "rättsordningen". Den rättsliga förpliktelsen anses enligt lagmotiven vara fastställd i enlighet med svensk rätt, om den följer av författning eller beslut som har meddelats i enlighet med regeringsformens bestämmelser. Där anförs vidare att myndigheternas uppdrag och åligganden framgår av författningar och regeringsbeslut antagna i enlighet med regeringsformens bestämmelser om normgivningskompetens och att de åtgärder som myndigheterna vidtar i syfte att utföra dessa uppdrag eller uppfylla dessa åligganden därmed i sig har en legal grund.

Pensionsmyndighetens uppdrag framgår, dels av förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten, dels av myndighetens regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut. Enligt 2 § 2 nämnda instruktion ska Pensionsmyndigheten informera och ge pensionssparare och pensionärer en samlad bild av hela pensionen samt informera om vilka faktorer som påverkar pensionens storlek, hur stor pensionen kan antas bli och tydliggöra

vilka konsekvenser olika val kan få för pensionen. Denna uppgift fullgörs av Pensionsmyndigheten, delvis i samverkan med Min Pension i Sverige AB, som levererar uppgifter om såväl allmän pension som tjänste- och privatpension. Enligt uppdrag i instruktionen informerar Pensionsmyndigheten alltså pensionssparare även om privata pensioner. Regeringen har också gett uttryck för att det är en prioriterad uppgift för Pensionsmyndigheten att bistå med sådan samlad information.

Legalitetskravet kan som framgått också uppfyllas genom regeringens förvaltningsbeslut i regleringsbrev. I Pensionsmyndighetens regleringsbrev för budgetåret 2017 anges under rubriken "Mål och återrapporteringskrav" att Pensionsmyndigheten ska verka för att samtliga pensionssparare och pensionärer ska få en samlad bild av hela sin pension. I regleringsbrevet anges vidare som mål att Pensionsmyndigheten ska stärka pensionssparares och pensionärens ställning som konsumenter av *finansiella produkter* inom pensionsområdet genom att ge vägledning som är anpassad till kvinnors och mäns behov och livssituation. Av ovan nämnda proposition *Ett tryggt och mer hållbart premiepensionssystem* framgår att regeringen vid användning av begreppet produkt på premiepensionsområdet även avser försäljning av efterlevandeskydd (livförsäkring) inom premiepensionsområdet. Regeringen har också i regleringsbrevet under rubriken "Samverkan med Finansinspektionen och Konsumentverket" gett Pensionsmyndigheten i uppdrag att redovisa hur myndigheten har samverkat med Finansinspektionen och Konsumentverket för att stärka konsumenternas ställning på finansmarknaden.

Regeringen har slutligen genom särskilt beslut den 8 december 2016 gett Pensionsmyndigheten i uppdrag att analysera och klargöra de risker som kan uppstå när fondförvaltare verksamma på Pensionsmyndighetens fondtorg brister i att följa reglerna. Myndigheten fick även i uppdrag att föreslå åtgärder för att reducera dessa risker.

Pensionsmyndighetens regeringsuppdrag att informera pensionssparare är således vidsträckt och omfattar de finansiella produkter från försäkringsbolaget som anmälan avser. Pensionsmyndigheten har alltså hållit sig inom ramen för sin kompetens när myndigheten lämnade informationen som framgår i det av Allra Försäkring kritiserade brevet.

---

## 2.5 Omständigheter rörande informationsbrevet

I samband med att konsumenter framfört klagomål till Pensionsmyndighetens kundtjänst, har det tydligt framgått att det funnits brister i den information som gavs från Allra-koncernen. Pensionssparare har ofta inte förstått att avtal slutits med olika juridiska personer om helt olika produkter. Det blev otydligt genom att endast beteckningen "Allra" användes.

Det framgår vidare av webbplatsen "www.allra.se" att de produkter som erbjuds konsumenter av olika bolag inom Allra-koncernen - för att placera premiepension respektive fristående livförsäkringar - inte särskiljs på ett tydligt sätt. Olika erbjudanden presenteras för konsumenten under beteckningen "Allra". Detta har också blivit tydligt i de kontakter Pensionsmyndigheten haft med pensionssparare genom kundtjänst där det i samtal framgått att kunder till Allra-bolagen inte uppfattat någon skillnad mellan dessa bolag. Bolagen har därmed blivit förväxlingsbara för pensionsspararna.

Pensionsmyndigheten kunde även utifrån kundsynpunkterna konstatera att det som pensionsspararna refererade till som efterlevandeskydd, inte var detsamma som efterlevandeskydd i premiepensionen.

Pensionsspararna som hörde av sig till Pensionsmyndigheten hade låg kunskap om vad för slags avtal de ingått med vilka avtalsparter. Mot bakgrund av kundsynpunkterna fann myndigheten det nödvändigt att i enlighet med konsumentuppdraget lämna tydlig information till berörda pensionssparare.

Det blev därmed en viktig uppgift för Pensionsmyndigheten att, inom ramen för myndighetens konsumentuppdrag, ge berörda konsumenter den information de behövde för att kunna ta tillvara sina intressen. Pensionsmyndigheten bedömde att denna information bäst gavs via brev till berörda sparare i Allras fonder. I annat fall hade myndigheten behövt lämna samma information till de sparare som hade hört av sig till myndigheten via exempelvis Pensionsmyndighetens kundservice. Genom att skicka brevet fick alla sparare samma information.

---

Mot bakgrund av det ovan anförda gjorde Pensionsmyndigheten bedömningen att det var en proportionerlig åtgärd att i brevet informera pensions-sparare om hur de skulle gå tillväga om de hade avtal med något bolag inom Allra-koncernen som de ville säga upp. Det ligger i Pensionsmyndighetens uppdrag att vägleda pensionssparare och pensionärer i att kunna fatta välinformerade beslut avseende finansiella produkter inom pensionsområdet. Pensionsmyndigheten har därmed hållit sig inom sitt uppdrag.

Allra Försäkring kommenterade därefter remissvaret.

I ett beslut den 28 december 2018 uttalade *JO Thomas Norling* följande:

### Rättsliga utgångspunkter

I 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen föreskrivs att den offentliga makten ska utövas under lagarna. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. legalitetsprincipen och innebär att all maktutövning ska vara grundad på lag eller annan föreskrift. Sedan den 1 juli 2018 kommer legalitetsprincipen även till uttryck i 5 § förvaltningslagen (2017:900), FL, som reglerar grunderna för god förvaltning.

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Kravet på saklighet och opartiskhet brukar benämnas objektivitetsprincipen. Även objektivitetsprincipen uttrycks i 5 § FL.

JO har tidigare uttalat att den information som en myndighet tillhandahåller allmänheten, t.ex. på en webbplats eller i sociala medier, omfattas av regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet (se t.ex. JO 2010/11 s. 616 och JO 2016/17 s. 367).

### Bedömning

I sin anmälan, och i de kompletteringar som därefter kommit in, för Allra Försäkring fram flera olika klagomål mot Pensionsmyndigheten. Jag har valt att rikta in min granskning på frågan om Pensionsmyndigheten överskridit sin kompetens (legalitetsprincipen) samt frågan om myndighetens informationsbrev uppfyllt regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet (objektivitetsprincipen).

#### Frågan om Pensionsmyndigheten överskridit sin kompetens

Innan jag går in på den första frågan om Pensionsmyndigheten gjort vad den ska eller kan anses ha överskridit sin kompetens, vill jag som en allmän bak-

grund redovisa några av de frågor som diskuterats under de senaste åren och som gäller ansvaret för och utvecklingen inom premiepensionssystemet.

Pensionsmyndighetens uppdrag framgår av förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten, regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut. I socialförsäkringsbalken, SFB, och i de föreskrifter som Pensionsmyndigheten själv får meddela, regleras bl.a. de pensioner och pensionsrelaterade förmåner som ingår i ålderspensionssystemet. Av nämnda förordning framgår bl.a. att Pensionsmyndigheten är ansvarig för ålderspensionssystemet inom socialförsäkringen och för andra förmåner och ersättningar som enligt lag ska administreras av myndigheten.

Beträffande premiepensionssystemet är det en del av den allmänna pensionen och således i grunden en socialförsäkring vars syfte är att garantera ekonomisk trygghet under ålderdomen. Under den s.k. sparandeperioden kan ett premiepensionskonto hos Pensionsmyndigheten, som är knutet till den enskilda individen, jämföras med en statlig fondförsäkring, där staten genom Pensionsmyndigheten är försäkringsgivare (jfr 64 kap. 3 § SFB) och där den enskilde (försäkringstagaren eller pensionsspararen) har möjlighet att själv – inom ramen för de placeringsalternativ (fonder) som erbjuds i den statliga försäkringen – välja hur premiepensionsmedlen ska placeras och förvaltas. En viktig aspekt här är att det är den enskilda pensionsspararen som har den finansiella risken för placeringen. Tilläggas kan att i en fondförsäkring är det försäkringsgivaren (staten i det här fallet) som bestämmer bl.a. vilket utbud som ska finnas tillgängligt inom ramen för försäkringen.

En annan uppgift för Pensionsmyndigheten är att ge allmänheten information om pensioner och andra förmåner som administreras av myndigheten och se till att denna ges utifrån den enskildes behov. I uppgiften ligger även att informera och ge pensionssparare och pensionärer en samlad bild av hela pensionen samt informera om vilka faktorer som påverkar pensionens storlek, hur stor pensionen kan antas bli och tydliggöra vilka konsekvenser olika val kan få för pensionen (se 1 och 2 §§ förordningen med instruktion för Pensionsmyndigheten). Detta har i någon mening utvecklats i Pensionsmyndighetens regleringsbrev för budgetåret 2017. Där anges att myndigheten också ska stärka pensionssparares och pensionärers ställning som konsumenter av finansiella produkter inom pensionsområdet genom att ge vägledning som är anpassad till kvinnors och mäns behov och livssituation. Det är tydligt att myndighetens uppdrag här sträcker sig längre än till att bara avse pensioner och pensionsrelaterade förmåner inom ramen för det allmänna pensionssystemet.

Enligt 53 kap. 5 § SFB handläggs ärenden som avser förmåner vid ålderdom av Pensionsmyndigheten. Vad gäller premiepensionen framgår av 64 kap. 6 § SFB att premiepension i vissa fall lämnas till pensionssparares efterlevande som ett efterlevandeskydd. Bestämmelserna om efterlevandeskydd i form av premiepension finns i 89, 91 och 92 kap. SFB. Ärenden om t.ex. efterlevandeskydd handläggs av Pensionsmyndigheten enligt 75 kap. 5 § SFB.

Som framgått är Pensionsmyndigheten ansvarig för administrationen av premiepensionssystemet och hanterar ärenden som rör premiepensionen. Vid bedömningen av den helt generella frågan om vilken räckvidd Pensionsmyndighetens ansvar har, anser jag att även följande behöver beaktas.

Regeringen redogör inledningsvis i proposition 2017/18:247 Ett tryggt och mer hållbart premiepensionssystem för det behov av förändringar som finns beträffande premiepensionssystemet. Där sägs bl.a. med hänvisning till de allvarliga händelser som uppmärksammats på Pensionsmyndighetens fondtorg att olämpliga och i vissa fall brottsliga beteenden har förekommit där. I propositionen anges att bakom händelserna finns bolag med affärsidéer som utnyttjar det faktum att många pensionssparare har ett begränsat intresse för och otillräcklig kunskap om finansiella frågor. Utöver att konstatera att det ändå är pensionsspararna som riskerar att få betala priset för oseriöst agerande hos vissa aktörer på fondtorget genom en lägre premiepension, lyfter regeringen särskilt fram olämpliga och skadliga aktiviteter i distributionsledet, dvs. inom ramen för marknadsföring och förmedling som riktar sig till pensionsspararna. Det agerande som Pensionsmyndigheten fått kännedom om och som myndigheten bedömt strida mot samarbetsavtalet har i ett antal fall lett till att myndigheten, i egenskap av försäkringsgivare, har sagt upp avtalet med aktuell fondförvaltare och avregistrerat fondförvaltarens fonder från fondtorget.

I propositionen tar regeringen även upp frågor om problem och risker vid marknadsföring på premiepensionsområdet. I det sammanhanget anges att Pensionsmyndigheten under 2016 tagit emot ca 3 500 kundsynpunkter, varav drygt 1 300 synpunkter rörde fondtorget. Av dessa var det 1 119 klagomål och synpunkter som specifikt rörde rådgivning, förvaltning och fondförvaltare. Några av de vanligast förekommande klagomålen som regeringen lyfter fram särskilt i propositionen avser fall där försäljare använder andra produkter som försäljningsargument för val av en viss premiepensionsfond. Produkterna som försäljarna påstår erbjuds gratis eller under en viss tid gratis, benämns felaktigt som efterlevandeskydd, livförsäkring eller återbetalningsskydd. En allmän utgångspunkt för de i propositionen föreslagna åtgärderna synes vara regeringens uppfattning att dessa exempel på beteenden inte syftar till pensionsspararnas bästa och att Pensionsmyndigheten, i egenskap av försäkringsgivare, har ett vidsträckt ansvar för att premiepensionssystemet ger den trygghet som bör präglade en allmän pension.

Efter denna allmänna bakgrund vill jag nu återgå till de klagomål som riktats i anmälan mot Pensionsmyndigheten.

Pensionsmyndigheten har i sitt svar till JO bl.a. uppgett att myndigheten under åren 2015 till 2017 blev kontaktad av ett flertal pensionssparare som trodde att Allra Asset Management arbetade på uppdrag av Pensionsmyndigheten. Många pensionssparare vände sig även till myndigheten för att säga upp sina avtal med Allra Asset Management. En del pensionssparare ska även ha uppfattat det som om Allra Försäkrings efterlevandeskydd var kopplat till premiepensionssystemet. Andra hade förstått det så att innehav i någon av Allra Asset Managements fonder var en förutsättning för att även fortsättningsvis få ha ett efterlevandeskydd. Myndigheten ska också ha fått svara på frågor om huruvida pensionssparares andra avtal med Allra Försäkring, t.ex. efterlevandeskydd, skulle sägas upp i och med att Allra Asset Managements fonder avregistrerades.

Av utredningen framgår att Allra Försäkring valt att kalla två av sina försäkringsprodukter ”Allra Premiepensionsförsäkring” och ”Allra Efterlevande-

skydd +”. Enligt Allra Försäkring var det även dessa två försäkringar som omfattades av informationen i det brev som skickades ut från Pensionsmyndigheten.

Som framgått ingår det i Pensionsmyndighetens ansvar att informera om pensionen och hur t.ex. ett efterlevandeskydd påverkar den. Genom att namnge vissa av sina försäkringsprodukter på angivet sätt har Allra Försäkring gjort det svårt för pensionssparare att utan vidare förstå skillnaden mellan dessa och det efterlevandeskydd som är kopplat till premiepensionssystemet. Jag anser att Pensionsmyndigheten, också inom ramen för sitt särskilda konsumentuppdrag, haft anledning att på sätt som skett informera om de privata och de statliga alternativen och vad som kännetecknar dem. Utifrån de många frågor som myndigheten mottagit i sin kundtjänst får åtgärden att lämna den aktuella informationen även anses ha varit sakligt motiverad. Detta förstärks av att namnen på de aktuella försäkringsprodukterna är så snarlika de benämningar på förmåner inom premiepensionssystemet som hanteras av Pensionsmyndigheten att förväxling inte har kunnat uteslutas. Jag anser följaktligen att Pensionsmyndigheten med god marginal agerat inom ramen för det ansvar som den har för premiepensionssystemet och därför inte kan anses ha agerat i strid med legalitetsprincipen.

#### **Informationsbrevet**

Som framgår ovan har jag inte några invändningar mot att Pensionsmyndigheten i informationsbrevet förklarar att det efterlevandeskydd som Allra Försäkring säljer inte har något med premiepensionssystemet att göra. Mot bakgrund av de många frågor som Pensionsmyndigheten fått ta emot från allmänheten har jag inte heller några synpunkter på att myndigheten i brevet upplyser om att den som, med det uttrycksätt som valts, *vill* säga upp ett avtal med Allra ska höra av sig till Allra Försäkring. I samma del av brevet rekommenderar Pensionsmyndigheten att avtal sägs upp skriftligen. Jag noterar att ordet ”avtal” används i obestämd form och att själva rekommendationen om skriftlig uppsägning, med den formulering som valts, tar sin utgångspunkt i att pensionsspararen själv kommit fram till att avtalet ska sägas upp. De valda formuleringarna ger enligt min mening därför inte utrymme för tolkningen att Pensionsmyndigheten uppmanar Allra Försäkrings kunder att säga upp sina avtal med bolaget. Snarare bör rekommendationen kunna uppfattas så att det i bevishänseende alltid är säkrare att säga upp ett avtal skriftligen än muntligen. Enligt min mening faller innebörden av en sådan rekommendation väl in under myndighetens uppdrag att stärka pensionsspararnas och pensionärernas ställning som konsument av finansiella produkter inom pensionsområdet.

I informationsbrevet finns slutligen en skrivning om att ”som regel finns det billigare alternativ”. Enligt Pensionsmyndigheten rör det sig här om en generell hållning från myndighetens sida i fråga om försäkringar, dvs. en uppfattning som myndigheten gett uttryck för i flera olika sammanhang och kanaler när myndigheten inom ramen för sitt uppdrag gjort t.ex. prisjämförelser beträffande finansiella produkter. Ordvalet ”som regel” gör att jag i detta fall inte bedömer att det i hänvisningen till billigare produkter ligger något kritiskt



uttalande riktat mot just Allra Försäkring. Sammantaget har Pensionsmyndigheten enligt min uppfattning utformat informationsbrevet på ett sätt som uppfyller regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet.

#### Avslutande synpunkter

I min granskning har jag funnit att Pensionsmyndigheten hållit sig inom ramen för sitt ansvar för premiepensionssystemet och att myndighetens informationsbrev uppfyller regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet.

### En tjänsteman hos Försäkringskassan har gjort uttalanden som strider mot saklighetskravet i 1 kap. 9 § regeringsformen

(Dnr 1855-2018)

**Beslutet i korthet:** En handläggare hos Försäkringskassan har av misstag lämnat ett meddelande som innehåller svordomar och nedsättande uttalanden på en försäkrads telefonsvarare. I beslutet uttalas bl.a. att handläggarens agerande tyder på en oförmåga att hålla sig till sakfrågan och att det strider mot saklighetskravet i 1 kap. 9 § regeringsformen. Hon får allvarlig kritik.

#### Anmälan

I en anmälan till JO anförde AA att hon den 6 mars 2018 hade fått två telefonmeddelanden från sin handläggare och att ett av dem hade spelats in av misstag. I det meddelandet hördes handläggaren kalla henne ”dryg i pallet” och inför någon annan säga att hon ”ska fan svara i telefon” och att hon ju ”bara har ryggproblem” och inte är något ”psykiskt kvadd som ligger och skriker i soffan”. En ljudfil med det aktuella meddelandet bifogades anmälan.

#### Utredning

Den 26 mars 2018 kontaktade JO internutredaren BB på Försäkringskassan för att få information om vilka åtgärder myndigheten vidtagit mot den handläggare som talat in meddelandet på AA:s telefonsvarare. Av informationen framgick bl.a. att en omplaceringsutredning hade påbörjats eftersom man gjort bedömningen att den aktuella tjänstemannen inte borde ha fortsatt kundkontakt. JO hämtade senare även in uppgiften att det var handläggaren CC som talat in meddelandet.

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som förutom att yttra sig över anmälan ombads att lämna en generell redogörelse för hur myndigheten arbetar med bemötandefrågor och för hur klagomål i sådana frågor tas om hand. Försäkringskassan anförde följande i sitt remissvar (bilagorna här utelämnade):

#### Utredning

Den 6 mars 2018 sökte handläggaren AA för att informera om att Försäkringskassan övervägde att inte bevilja fortsatt sjukpenning. I väntan på svar pratade handläggaren med en kollega.

### Försäkringskassans slutsatser

Handläggaren var vid tillfället stressad över den aktuella arbetsbelastningen och irriterad över att hon inte fick något svar från AA. Hon har inte någon egentlig förklaring till varför hon sa det hon sa. Försäkringskassan ser allvarligt på situationen och handläggaren arbetar nu med anpassade arbetsuppgifter som inte innefattar kontakt med enskilda. Hon har på nytt genomgått utbildningar kring bemötande och statstjänstemannarollen. Försäkringskassan har bett AA om ursäkt.

Försäkringskassan bedriver sedan några år tillbaka ett mycket aktivt arbete för att främja en god förvaltningskultur. Sedan februari 2017 finns en särskild enhet för värdegrundsfrågor på Försäkringskassan. Enheten har i uppdrag att styra, stödja och följa upp arbetet med frågor kring mänskliga rättigheter, den statliga värdegrunden och myndighetens etiska kod. Försäkringskassan har tagit fram ett stödmaterial som riktar sig till alla lednings- och arbetsgrupper inom myndigheten. Det innehåller bland annat underlag för dilemmadiskussioner utifrån de olika principerna i den statliga värdegrunden. Avsikten är att arbetet med att föra ut den statliga värdegrunden och den etiska koden ska bedrivas fortlöpande och att så sker följs regelbundet upp av Försäkringskassans ledning. Allt material som rör den statliga värdegrunden nås via en särskild sida på Försäkringskassans intranät [*rätteligen intranät, JO:s anm.*], se bilaga.

De riktlinjer som Försäkringskassan tidigare hade kring bemötande är sedan 2017 inskrivna i Försäkringskassans vägledning (2004:7) *Förvaltningsrätt i praktiken* för att tydliggöra vikten av ett korrekt bemötande. Vägledningen innehåller också en redovisning av den statliga värdegrunden för att klargöra att den ska genomsyra handläggningen hos myndigheten.

Försäkringskassan har också integrerat den statliga värdegrunden i den gemensamma introduktionsutbildningen för medarbetarna och har även tagit fram specifika bemötandeutbildningar och utbildningar inom till exempel samtalsmetodik för att stärka handläggarna i sitt arbete.

Försäkringskassan har riktlinjer (2011:17 och 2013: 05) för den praktiska hanteringen av de skrivelser och synpunkter som på olika sätt kommer in till myndigheten. De beskriver hur ärendena ska hanteras och vem som ska besvara de synpunkter, förbättringsförslag eller klagomål som kommer in till myndigheten. Som bilaga till detta yttrande finns de nu gällande versionerna. När klagomålen gäller en sådan oroande händelse som i detta fall, lämnas också ärendet vidare till de internutredare som finns på Försäkringskassan för fortsatt granskning och hantering av frågan även utanför den egentliga händelsen.

AA gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 30 november 2018 anförde *JO Thomas Norling* följande:

### Bedömning

Kravet på korrekt bemötande är reglerat i grundlag och följer av 1 kap. 9 § regeringsformen där det anges att myndigheter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Reglerna om saklighet och opartiskhet överlappar i viss mån varandra. Kravet på saklighet innefattar dock annat och mer än vad kraven på likabehandling och opartiskhet medför, t.ex. vad gäller bemötande, formuleringar och förmåga att hålla sig till den sakfråga som myndigheten vanligen har att avgöra i förhållande till den enskilde (se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, tredje upplagan s. 53 f.).

Jag har tagit del av ljudupptagningen av det meddelande som av misstag spelades in på AA:s telefonsvarare. Meddelandet innehåller flera svordomar och nedlåtande uttalanden, både om AA och om sjukskrivna personer i allmänhet. Att inspelningen skedde av misstag saknar betydelse. CC:s agerande tyder på en oförmåga att hålla sig till sakfrågan och strider mot saklighetskravet i 1 kap. 9 § regeringsformen. För detta förtjänar hon allvarlig kritik.

Det hör självfallet till en god förvaltningskultur att upprätthålla kravet på ett korrekt bemötande. Att enskilda bemöts och behandlas på ett professionellt och respektfullt sätt är också viktigt för att allmänheten ska kunna känna förtroende för myndigheterna. I remissvaret har Försäkringskassan redogjort för sitt löpande arbete med bemötandefrågor m.m. Av de handlingar som bilagts framgår bl.a. att myndigheten lägger stor vikt vid att informera sina anställda om den statliga värdegrunden. Jag utgår från att Försäkringskassan fortsätter sitt arbete med att främja en god förvaltningskultur och verkar för att det ska nå ut till hela myndighetens personal, både till nyanställda och till dem som varit anställda en längre tid.

## Socialtjänst

En socialnämnd har utan rättsligt stöd förbjudit maken till en boende på ett vård- och omsorgsboende att vistas i makens bostad

(Dnr 647-2017)

**Beslutet i korthet:** En maka till en boende på ett vård- och omsorgsboende meddelades ett beslut som innebar att hon inte fick vistas i sin makes bostad och i tillhörande gemensamhetsutrymmen samt i övriga lokaler där kommunen bedrev vård och omsorg. Beslutet fattades av en enhetschef och en verksamhetschef och hade inte stöd i någon delegationsordning. Maken hyrde sin bostad genom ett hyreskontrakt med kommunen. Med hyresrätten följde även en rätt för maken att vistas i utrymmen som var gemensamma för de boende.

JO uttalar att en anhörig till en boende på ett vård- och omsorgsboende ska ges goda möjligheter att besöka honom eller henne. Om det finns behov av att begränsa den möjligheten måste inte bara den boendes rättigheter i egenskap av hyrestagare beaktas, utan inskränkningar i besöksrätten som utgör ett intrång i den boendes eller den anhöriges rättigheter enligt Europakonventionen ska ha stöd i lag.

Enligt JO innebar beslutet i detta fall dels en begränsning i makens nyttjanderätt till sin hyresrätt, dels ett intrång i makans rätt till familjeliv enligt Europakonventionen. JO konstaterar att det inte fanns lagstöd för att besluta att maken inte fick vistas i makens bostad eller i tillhörande gemensamhetsutrymmen. Med stöd i de principer som allmänt har ansetts gälla för en enskilds tillträde till en myndighets lokaler kunde maken i och för sig förbjudas att vistas i andra lokaler där kommunen bedrev vård och omsorg. Ett beslut om vistelseförbud är ett beslut i kommunallagens mening, som ska begränsas i tiden. Det var därför en uppgift för nämnden att fatta beslut i saken. Nämnden kan delegera rätten att besluta i en sådan fråga till t.ex. en anställd.

Nämnden får kritik för att den utan rättsligt stöd fattade ett beslut som innebar begränsningar i makens nyttjande av sin hyresrätt, för att beslutet om vistelseförbud för maken omfattade makens bostad med tillhörande gemensamhetsutrymmen, för att beslutet inte fattades av behöriga tjänstemän och för att det inte tidsbegränsades.

### Anmälan

I en anmälan till JO klagade advokaten AA, i egenskap av ombud för BB, på socialtjänsten i Lidingö kommun.

Han uppgav bl.a. följande: BB:s make hade en demenssjukdom och var beviljad bistånd till boende. Han bodde i en hyreslägenhet på ett vård- och omsorgsboende för äldre, som drivs av Lidingö kommun. En enhetschef och en

verksamhetschef beslutade bl.a. den 23 september 2016 att BB inte fick vistas i sin makes bostad. Beslutet innebar en kränkning av BB:s och makens rätt till familjeliv. Åtgärden var oproportionerlig. Beslutet, som inte var begränsat i tiden, kunde inte överklagas.

Beslutet, som hade fattats gemensamt av en områdes-/verksamhetschef och en enhetschef, hade i aktuell del följande lydelse:

### **Beslut**

Du får inte vistas i lokalerna i [...] samt andra lokaler där Lidingö stad bedriver vård och omsorg.

Beslutet är fattat utifrån 3 kap. 2 § arbetsmiljölagen (1977:1 166) och det gäller från och med 2016-09-23 och tills vidare.

### **Skälen för beslutet**

[...] är inte allmän plats. Det finns därför ingen rätt för andra än de boende, och de som har boendet som arbetsplats, att vistas där. De boende har dock rätt att låta andra vistas i sina egna lägenheter i den utsträckning de önskar och i den utsträckning det inte stör övriga boende på ett oacceptabelt sätt.

---

Vi bedömer mot bakgrund av detta att det inte längre är din makes vilja att du ska ha tillträde till hans lägenhet.

Mot bakgrund av ovanstående får du alltså inte vistas inom [...] i de lokaler där Lidingö stad bedriver vård och omsorg. Det gäller inte bara vård och omsorgsboendet utan även lokaler för servicehus, växelvård, dagverksamheter, socialpsykiatri m.m. Beslutet ska gälla tills vidare, men kommer att omprövas om vi bedömer att situationen förändras.

Detta beslut kan inte överklagas.

## **Utredning**

JO tog del av Stockholms tingsrätts dom den 30 januari 2014 i mål nr FT 14262-13. Sedan begärde JO att Omsorgs- och socialnämnden i Lidingö kommun skulle yttra sig över det som AA hade anfört i anmälan till JO. Yttrandet skulle även belysa frågan om områdes-/verksamhetschefen och/eller enhetschefen var behöriga att fatta ett beslut om vistelseförbud.

I ett remissvar anförde omsorgs- och socialnämnden bl.a. följande (de omnämnda bilagorna har utelämnats):

### **1. Bakgrund**

BB:s make, [...], har meddelats beslut om bistånd avseende boende och omvårdnad med anledning av demenssjukdom. [...] har hyrt en lägenhet vid Hög-sätra vård- och omsorgsboende med tillhörande gemensamhetsutrymmen under perioden 2012-05-18-2017-03-31.

BB har under hela hyresförhållandet utgjort ett allvarligt arbetsmiljöproblem som Nämnden haft svårt att lösa. BB har varit missnöjd med de medicinska- och övriga omvårdnadsinsatser som tillhandahålls inom vård- och omsorgsboendet som helhet och hon har även ansett sig vara den person som bäst känner till makens behov av medicinsk vård. BB har framfört sin kritik mot personalen på ett aggressivt och hotfullt sätt och hon har vägrat att lämna lokalerna efter tillsägelse varför polis har behövt tillkallas vid flera tillfällen. Med anledning av problemen har Arbetsmiljöverket den 18 februari 2013 beslutat att en väktare med ordningsvaktsförordnande måste finnas i arbets-

lokalerna när BB är där samt att vård inte får bedrivas i [...] lägenhet när BB vistas i lägenheten, bilaga 1. Beslutet ändrades under hösten 2013 och sedan dess har personalen istället utrustats med personliga överfallsalarm vilket innebär att väktare kan tillkallas vid behov, bilaga 2. Flera polisanmälningar har också skett där BB utretts för försök till våld mot tjänsteman, olaga hot och misshandel men förundersökningarna har lagts ned p g a att brott inte kunnat styrkas, se exempel bilaga 3-5.

Personalen har trots åtgärderna känt sig hotade och sökt sig bort från den specifika enheten vilket gjort att personalomsättningen varit hög. Både [...] och övriga vårdtagare har drabbats av att ofta få ny personal: Situationen har också förvärrats av att BB skaffat en blogg där hon offentligt lagt ut sekretessbelagd information om [...] sjukdomstillstånd och om personalens sjukvårdsinsatser.

På grund av situationen har beslut om vistelseförbud meddelats för BB vid ett par tillfällen. Vid det första tillfället den 4 februari 2013 så förbjöds BB att vistas i gemensamma utrymmen i större utsträckning än vad som behövdes för att hon skulle kunna ta sig till och från [...] lägenhet. Med anledning av beslutet deponerade BB del av [...] hyra hos länsstyrelsen under åberopande av att hyresrätten inte kunde nyttjas fullt ut och efter stämning bedömde tingsrätten att en reducering av hyran var befogad. Beslutet om vistelseförbud upphävdes under hösten 2013 i samband med att väktarförordnandet upphävdes och personalen utrustades med överfallsalarm.

BB har trots kritiken avseende vården inte velat att [...] flyttar från Högsåtra vård- och omsorgsboende. Hon har dock motsatt sig att [...] ska vara listad hos den läkarorganisation/läkare som är knuten till vårdboendet, utan har själv valt annan läkare som [...] måste transporteras till. Hon har också krävt att journalerna ska spärras mellan vårdinrättningarna och att all vårdkontakt ska gå genom henne. BB har följt med [...] vid läkarbesöken och själv tagit hand om de behandlingsmeddelanden som lämnats. Trots flera möten där BB informerats om att legitimerad personal måste få ta del av de skriftliga behandlingsmeddelandena, för att kunna fullgöra ordinerade uppgifter, så har dokumentationen inte lämnats ut. Process har pågått i Kammarrätten avseende BB:s begäran att få ut [...] journal, vilket Nämnden avslagit, huvudsakligen p g a att hon offentliggör sekretessbelagd information.

Under hösten 2016 uppträdde BB alltmer aggressivt och situationen bedömdes ohållbar. Beslut fattades därför om vistelseförbud för BB avseende hela Högsåtra vård- och omsorgsboende samt övriga tillhörande lokaler. Beslutet fattades av områdeschef/verksamhetschef CC och enhetschef DD. Lidingö stad bestämde också att någon hyra tills vidare inte skulle utgå för [...] lägenhet.

Med anledning av att det kunde befaras att [...] rättigheter inte togs tillvara och att hans vilja inte kunde säkerställas, så initierade Överförmyndaren inom Lidingö stad en ansökan om förvaltare för [...] under hösten 2016. BB motsatte sig ansökan. Stockholms tingsrätt beslutade om förvaltare den 21 december 2016 och BB överklagade beslutet. Den förordnade förvaltaren sa emellertid upp sitt uppdrag redan efter en månad med anledning av att han trakasserats av BB på hennes blogg. En ny förvaltare tillsattes från och med den 8 mars 2017 och även detta beslut överklagades av BB. Den nya förvaltaren beslutade relativt omgående att [...] skulle flytta från Högsåtra vård- och omsorgsboende och den 31 mars 2017 flyttade [...] till [...].

Trots de vistelseförbud som meddelats har BB varit bibehållen sin rätt att träffa [...] utanför Högsåtra vård- och omsorgsboende och hon har erbjudits hjälp med både utevistelser och besök i hemmet. BB har emellertid inte visat något intresse för detta.

BB har gjort flera anmälningar om vården till IVO (Inspektionen för vård och omsorg), men något beslut har inte fattats som föranlett Nämnden att vidta åtgärder.

## 2. Av BB anförda grunder för anmälan

BB har som grund för sin anmälan till JO anført följande.

- 2.1 Beslutet om vistelseförbud innebär en kränkning av Ingrid och [...] rätt till familjeliv (JO 6758-2010) och utgör ett oproportionerligt ingrepp sett till de problem som beslutsfattare uppger sig ha.
- 2.2 Stockholms tingsrätt har i dom fastslagit att BB äger rätt att vistas i lokalema.
- 2.3 Besluten är att uppfatta som trakasserier från Lidingö stad.
- 2.4 [...] är avskuren från all kontakt med vänner.
- 2.5 Lidingö stad har brustit i ärendehantering och har inte motiverat sitt beslut om vistelseförbud eller erbjudit alternativa lösningar.

## 3. Nämndens inställning till de anförda grunderna

- 3.1 Beslutet har varit en nödvändig åtgärd med hänsyn till personalen och BB har med lätthet kunnat förändra hela situationen genom att ändra sitt hotfulla beteende. BB har inte fråntagits rätten att träffa [...] utanför boendet och hon har erbjudits hjälp med både utevistelser och vistelser i hemmet. BB har emellertid inte visat något intresse för detta.
- 3.2 Det Stockholms tingsrätt anger i sin dom är att [...] haft rätt till reducerad hyra i en situation när han inte haft rätt till besök av BB. Lidingö stad har i samband med beslutet om vistelseförbud reducerat [...] hyra till 0 kr från och med den 1 september 2016.
- 3.3 Besluten är konsekvenser av BB:s beteende till skydd för personalen och övriga vårdtagare och det har inte alls varit fråga om trakasserier.
- 3.4 Som angetts ovan under punkt 3.1 så har [...] inte alls varit avskuren några kontakter. Varken BB eller hennes syster [...] har emellertid visat något intresse av att träffa [...] utanför boendet.
- 3.5 Beslutet om vistelseförbud har föregåtts av flera samtal med BB och beslutet har motiverats vid samtal och mail. Hon har då efterfrågat detaljer om vad som sagts och gjorts med datum och klockslag och sådan dokumentation finns tyvärr inte. Enkelt uttryckt har BB framfört kritik på ett hotfullt sätt varje gång hon besökt [...], vilket kunnat ske flera gånger per dag och alla tider på dygnet. Vidare har hon satt sig själv i främsta rummet utan hänsyn varken till [...], övriga boende eller till personalen. BB har skapat konflikter i stället för att försöka medverka till att konflikter undviks. BB är den person som med lätthet hade kunnat få hela den uppkomna situationen att ändras, genom att upphöra med sitt hotfulla beteende eller genom att medverka till att [...] flyttar till ett annat boende.

## 4. Beslutsfattarnas behörighet

Besluten om vistelseförbud har varit temporära lösningar på svårbemästrade problem. Beslutanderätten har inte stöd i någon delegationsordning, men Nämnden har hållits underlättad om hanteringen av ärendet.

## 5. Nämndens sammanfattande bedömning av handläggningen

Högsätra vård- och omsorgsboende har ställts inför ett arbetsmiljöproblem som varit svårt att hantera. Omsorgstagarna har rätt till den hälso- och sjukvård som kommunen ansvarar för enligt 12 kap 1 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) samtidigt som de också har rättigheter i sitt boende enligt 12 kap jordabalken. Nämnden är också arbetsgivare och ska enligt 3 kap 2 § arbetsmiljölagen vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagare

utsätts för ohälsa eller olycksfall. En utgångspunkt ska därvid vara att allt sådant som kan leda till ohälsa eller olycksfall ska ändras eller ersättas så att risken för ohälsa eller olycksfall undanröjs.

BB har uppträtt aggressivt och hotfullt mot personalen vilket lett till att de blivit rädda för henne och känt olust inför sitt arbete. Många har sökt sig bort från den specifika enheten och det har medfört en hög personalomsättning vilket varken har varit bra för vårdtagarna eller för personalen.

BB:s kritik över den vård som bedrivs inom Högsåtra vård- och omsorgsboende är inte berättigad. BB har anmält både vårdinsatser och vistelseförbudet till IVO men något beslut har inte fattats som föranlett Nämnden att vidta åtgärder.

Trots många försök till samtal med BB så har situationen inte kunnat lösas på frivillig väg. BB har fortsatt sin aggressiva kritik och inte velat samarbeta eller medverka till förändringar. Nämnden har inte bedömt det möjligt att säga upp [...] från boendet eftersom han med sin demenssjukdom i realiteten saknar möjlighet att påverka situationen och därmed inte kan anses ha orsakat de störningar som förekommit.

Personalen har arbetat med handlingsplaner för verksamheten och besluten om ordningsvakter och om överfallsalarm har varit temporära åtgärder som inte varit hållbara över tid. Besluten om vistelseförbud har också varit temporära i syfte att få BB att inse allvaret i sitt beteende. Det senaste beslutet har fattats i kombination med att Överförmyndaren initierat en ansökan om förvaltare för [...], vilken tingsrätten beviljat. En förvaltare har möjlighet att objektivt se till [...] bästa och förvaltaren har därvid bedömt det vara bäst för [...] att han flyttar till ett boende där det finns större möjligheter att hantera hans situation. Det har inte varit förvaltarens avsikt att "flytta problemet" till ett annat boende utan målsättningen har varit att problemet ska få en permanent lösning.

Nämnden är av uppfattningen att personalen vid Högsåtra vård- och omsorgsboende har hanterat situationen efter bästa förmåga i syfte att lösa ett allvarligt arbetsmiljöproblem som även drabbat [...] och övriga vårdtagare.

AA kommenterade remissvaret.

BB kommenterade remissvaret och lämnade in ytterligare skrivelser i ärendet.

I ett beslut den 31 januari 2019 anförde *JO Thomas Norling* följande:

## **Bedömning**

### **Grundläggande principer och värdegrund för socialtjänstens verksamhet för äldre**

En övergripande och grundläggande princip för socialtjänsten är att verksamheten ska bygga på respekt för människors självbestämmande och integritet. Insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne (1 kap. 1 § tredje stycket och 3 kap. 5 § socialtjänstlagen [2001:453], SoL).

För äldreomsorgens del uttrycks i 5 kap. 4 § SoL en värdegrund som ska vara vägledande i verksamheten. Enligt den bestämmelsen ska omsorgen om äldre inriktas på att äldre personer får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande. Socialnämnden ska verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv meningsfull tillvaro i gemenskap med andra.



### **Upplåtelse av en bostad i ett särskilt boende för äldre**

Socialnämnden ska verka för att äldre människor får goda bostäder och ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service. Kommunen ska inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd (5 kap. 5 § andra stycket SoL).

En bostad i ett särskilt boende för äldre beviljas den enskilde som en biståndsinsats enligt 4 kap. 1 § SoL. Om en nämnd upplåter en bostad åt en enskild i ett sådant boende kan det uppstå ett hyresförhållande mellan den enskilde och nämnden. Bestämmelserna i 12 kap. jordabalken (JB), hyreslagen, är då tillämpliga på hyresförhållandet. Hyreslagen reglerar hyresvärdens och hyresgästens skyldigheter gentemot varandra, och bestämmelserna är tvingande till förmån för hyresgästen. Parterna kan avtala om andra inskränkningar i hyresrätten under förutsättning att de inte strider mot tvingande lagstiftning.

Vill hyresvärderna att hyresvillkoren ska ändras ska det ske i en särskild ordning (12 kap. 54 § JB). Om det av ett hyresförhållande följer en rätt att använda utrymmen som är avsedda att användas gemensamt av hyresgästerna, får inte heller en sådan rätt upphävas eller ändras i annan ordning än vad som gäller för ändring av hyresvillkor. Det gäller även om rätten inte är särskilt reglerad i avtalet mellan parterna (12 kap. 2 § tredje stycket JB).

### **Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna**

Inledningsvis bör även artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) nämnas. Enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna gäller Europakonventionen som lag i Sverige.

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. En offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutandet av denna rättighet annat än med stöd i lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till vissa särskilt angivna intressen, bl.a. förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller för andra personers fri- och rättigheter.

### **Särskild lagreglering saknas om att begränsa en anhörigs besök hos en boende på ett särskilt boende för äldre**

Det finns ingen bestämmelse i socialtjänstlagen eller i någon annan lag som ger en socialnämnd möjlighet att begränsa rätten för en anhörig till en boende på ett vård- och omsorgsboende för äldre att besöka den boende eller att begränsa den boendes möjlighet att ta emot ett besök. Lagen (1996:981) om besöksinskränkningar vid viss tvångsvård är inte tillämplig på särskilda boenden för äldre (se prop. 1995/96:196 s. 11 och 12).

Den lagen kom till efter att Europarådets kommission för de mänskliga rättigheterna (kommissionen) i en rapport den 14 april 1994 uttalade att Sverige brutit mot artikel 6 och artikel 8 i Europakonventionen i ett mål som rörde besöksinskränkningar för en förälder på ett vårdhem. Kommissionen ansåg att

besöksinskränkningarna hade utgjort ett intrång i föräldrarnas familjeliv som saknat stöd i lag samt att föräldern i egenskap av god man för sin vuxne son hade haft en självständig rättighet att besöka sonen i vårdhemmet och därmed måste kunna få besöksrestriktioner prövade av en domstol (prop. 1995/96:196 s. 8–10).

Besöksinskränkningarna för socialtjänstens boenden för service för äldre diskuterades i förarbetena till lagen. Regeringen konstaterade att besöksinskränkningarna alltid är ett ingrepp i den enskildes integritet som bör användas sparsamt. När det gällde besöksinskränkningarna inom socialtjänstens område uttalade regeringen följande (prop. 1995/96:196 s. 11):

Enligt socialtjänstlagens s.k. portalparagraf skall servicen och vården ytterst inriktas på att frigöra enskilda individers och gruppers resurser. Verksamheten skall bygga på respekt för människors självbestämmande och integritet. Socialtjänstens insatser för enskilda människor skall också utformas och genomföras tillsammans med dem som direkt berörs. När det gäller omsorgerna om äldre människor och personer med funktionshinder framhålls vikten av självbestämmande och normalisering.

---

Det är mot denna bakgrund som frågan om besöksrestriktioner skall övervägas. Även när syftet är det bästa innebär besöksrestriktioner alltid en inskränkning av människors integritet och självbestämmande. Besöksrestriktioner bör inte kunna beslutas inom särskilda boendeformer för service och vård för äldre personer och personer med funktionshinder enligt socialtjänstlagen.

Regeringen var alltså av uppfattningen att besöksinskränkningarna över huvud taget inte bör förekomma när det gäller särskilda boendeformer för service och vård för äldre personer. Möjligheten att besluta om besöksinskränkningarna för sådana boendeformer har inte heller därefter lagreglerats.

### **Arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön**

På ett vård- och omsorgsboende för äldre måste hänsyn även tas till de som har boendet som sin arbetsplats. Arbetsgivaren har ett ansvar för arbetstagarnas arbetsmiljö.

En arbetsgivare ska vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att en arbetstagar utsätts för ohälsa eller olycksfall (3 kap. 2 § arbetsmiljölagen [1977:1160], AML). Arbetsmiljöverkets föreskrifter Arbetskyddsstyrelsens kungörelse med föreskrifter om åtgärder mot våld och hot i arbetsmiljön (AFS 1993:2) innehåller bestämmelser som gäller arbete där det kan finnas risk för våld eller hot om våld. Enligt 2 § i föreskrifterna ska arbetsgivaren utreda de risker för våld eller hot om våld som kan finnas i arbetet samt vidta de åtgärder som utredningen ger anledning till.

Högsta förvaltningsdomstolen, HFD, har i ett avgörande (HFD 2012 ref. 62) prövat lagligheten av en kommuns beslut att av arbetsmiljöskäl vägra en grundskoleelevs personliga assistenter att utföra assistansarbete åt eleven i skolan. HFD uttalade att den som ytterst ansvarar för arbetsmiljön i en skola har en skyldighet enligt arbetsmiljölagen att vidta åtgärder för att se till att personal och elever har en god arbetsmiljö. Enligt HFD kan det finnas behov av att gripa in mot personer som annars har bedömts att ha rätt att vistas i skolan men som

genom sin närvaro har visat sig ha en alltför negativ påverkan på arbetsmiljön. HFD ansåg inte att kommunens beslut stod i strid med lag.

### **Allmänna principer om tillträde till en myndighets lokaler/beslut om förbud för en enskild att vistas i en myndighets lokaler**

JO har flera gånger uttalat sig om allmänhetens tillträde till en myndighets lokaler (se bl.a. JO 2011/12 s. 594, dnr 3909-2010, JO 2013/14 s. 466, dnr 6758-2010, och JO 2017/18 s. 484, dnr 7209-2015, med de hänvisningar som görs i de besluten).

Sjukhem och liknande inrättningar är inte platser dit allmänheten har fritt tillträde. Den som bedriver verksamheten har därför möjlighet att ställa upp de tillträdes- och ordningsregler som ska gälla för lokalerna. Det innebär i praktiken att endast den som har ett berättigat intresse av tillträde till lokalerna har rätt att vistas där. Den som inte iakttar reglerna eller uppträder på ett ordningsstörande sätt kan också avvisas från lokalerna.

JO har i några fall inte invänt mot att en myndighet under vissa förhållanden har begränsat en enskilds besök eller förbjudit en enskild under en viss tid att vistas i en myndighets lokaler (se bl.a. JO 2013/14 s. 466, dnr 6758-2010, som gällde vistelseförbud för en anhörig till en patient som vårdades på en sjukvårdsinrättning, och JO 2017/28 s. 484, dnr 7209-2015, som gällde förbud för vårdnadshavare att besöka en skola).

I ett ärende har JO uttalat att ett beslut om att en anhörig till en patient på en sjukvårdsinrättning bara fick besöka patienten vid särskilt angivna tider utgjorde ett intrång i vårdtagarens och den anhöriges rätt till familjeliv. JO konstaterade i det beslutet att det finns oklarheter när det gäller de rättsliga förutsättningarna för att meddela besöksinskränkningar inom den frivilliga vården. JO väckte därför frågan hos regeringen om en översyn av lagstiftningen på området (JO 2018/19 s. 114, dnr 3999-2016).

När det gäller särskilda boenden för äldre kan inte en enskilds rätt till tillträde till lokalerna enbart avgöras utifrån allmänna principer om tillträde till en myndighets lokaler. I de fall då de boende på ett vård- och omsorgsboende hyr sina lägenheter enligt egna hyreskontrakt måste nämnden beakta bestämmelserna i hyreslagen. Hyreslagen innehåller ingen bestämmelse som reglerar en hyresgästs rätt att ta emot besök. Som regel bestämmer alltså en hyresgäst vem han eller hon vill ta emot som gäst i sin bostad. Hyresgästen har då ett ansvar för att se till att hans eller hennes gäster inte orsakar de som bor i omgivningen sådana störningar som kan försämra deras bostadsmiljö och som därför inte skäligen bör tålas (12 kap. 25 § JB). Om hyresgästen inte iakttar denna skyldighet kan han eller hon förlora sin lägenhet (jämför JO 2006/07 s. 277, dnr 3711-200, och JO:s beslut den 23 september 2015 i ärende med dnr 959-2014).

### **Beslut i kommunallagens mening**

För en socialnämnd gäller enligt 10 kap. 1 § SoL vad som föreskrivs om nämnder i kommunallagen (2017:725). En nämnd beslutar i frågor som rör förvaltningen, och kan delegera åt en anställd hos kommunen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende (6 kap. 3 § och 7 kap. 5 § kommunallagen).

Medlemmar av en kommun har rätt att få lagligheten av kommunens beslut prövad genom att överklaga dem hos förvaltningsrätten, s.k. laglighetsprövning (13 kap. 1 § kommunallagen). Rätten till laglighetsprövning gäller inte om beslutet är av rent verkställande art (13 kap. 2 § 2 samma lag). Bestämmelserna överensstämmer med regleringen i kommunallagen (1991:900), som gällde vid tidpunkten för handläggningen i det ärende som jag nu ska pröva.

JO har tidigare uttalat att beslut om tillträdesförbud till t.ex. skolor och besöksförbud samt besöksinskränkningar till sjukvårdsinrättningar som gäller för viss tid utgör beslut i kommunallagens mening (se bl.a. JO 2017/18 s. 484, dnr 7209-2015, JO 2013/14 s. 466, dnr 6758-2010, och JO 2018/19 s. 114, dnr 3999-2016).

#### **Bedömningen i det här fallet**

BB:s make bodde i ett vård- och omsorgsboende för äldre genom ett beslut om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Boendet drivs av Lidingö kommun. BB:s make bodde där i en egen lägenhet som han hyrde genom ett hyreskontrakt med kommunen. Det har inte kommit fram annat än att det med hyreskontraktet även följde en rätt för honom att vistas i de gemensamma utrymmen som tillhörde boendet.

Anhöriga till personer som vistas på ett vård- och omsorgsboende bör givetvis ges goda möjligheter att besöka de boende i hemmet och då även vistas i utrymmen som är gemensamma för de som bor där. Om det finns behov av att begränsa den möjligheten måste inte bara den boendes rättigheter i egenskap av hyrestagare beaktas, utan inskränkningar i besöksrätten som utgör ett intrång i den boendes eller den anhöriges rättigheter enligt Europakonventionen ska ha stöd i lag.

I det här fallet fattade en verksamhetschef och en enhetschef gemensamt ett beslut som innebar ett förbud för BB att vistas i hela vård- och omsorgsboendet och i övriga lokaler där kommunen bedrev vård och omsorg. Beslutet gällde utan någon begränsning i tiden. Såsom beslutet har utformats omfattade det alltså även förbud för BB att vistas i makens bostad. Beslutet innebar samtidigt en begränsning av makens rätt att bestämma vem han ville ha som gäst i sin bostad.

Om det fanns skäl för nämnden att besluta om ett sådant omfattande förbud för BB är en bedömningsfråga. JO är återhållsam med att ha synpunkter på sådana frågor, och det finns inte anledning för mig att frånga den principen i det här ärendet. Min granskning är i stället inriktad på den formella handläggningen.

Beslutet innebar inte bara en begränsning i makens nyttjande av sin hyresrätt. Eftersom beslutet även begränsade BB:s möjlighet att besöka sin make i dennes bostad är det uppenbart att beslutet också har utgjort ett intrång i BB:s rätt till familjeliv. Såsom jag har redogjort för innehåller jordabalkens regler om hyra ingen bestämmelse om förbud för en hyresgäst att ta emot gäster i sin bostad eller i tillhörande gemensamhetsutrymmen. Det har inte heller påståtts att det fanns någon sådan begränsning i hyresavtalet. Det finns varken i AML eller i någon annan lag stöd för att göra inskränkningar i dessa rättigheter. Det

fanns alltså inte förutsättningar för nämnden att meddela förbud för BB att vistas i makens bostad eller i därtill hörande gemensamhetsutrymmen. Nämnden ska kritiseras för att beslutet om vistelseförbud för BB omfattade makens bostad och därtill hörande gemensamhetsutrymmen.

Om nämnden ansåg att det fanns skäl att vidta åtgärder för att skydda BB:s make hade socialnämnden fått överväga att väcka frågan om kontaktförbud för BB att besöka eller på annat sätt ta kontakt med maken enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud. Frågor om kontaktförbud prövas av allmän åklagare och tas upp på begäran av den som förbudet är avsett att skydda eller när det annars finns skäl till det (7 § i den nämnda lagen). Ett sådant beslut kan överklagas.

Möjligheten för kommunen att förbjuda BB att vistas i andra lokaler där kommunen bedriver vård och omsorg får avgöras utifrån de principer som allmänt har ansetts gälla för en enskilds tillträde till en myndighets lokaler. Under vissa förhållanden kan det finnas skäl att begränsa en enskilds tillträde till sådana lokaler för viss tid. Det kan t.ex. gälla om någon, som annars har ett berättigat intresse av att få vistas i lokalerna, agerar på ett sådant sätt som medför svåra arbetsmiljöproblem. Ett sådant förbud kan alltså fattas bl.a. utifrån bestämmelserna i AML om arbetsgivarens ansvar att förebygga att arbetstagare utsätts för ohälsa eller olycksfall.

Ett beslut om vistelseförbud är i många fall ingripande för den enskilde. Nämnden måste därför noga överväga om åtgärden är nödvändig, och åtgärden bör endast få vidtas om skälen för förbudet uppväger det intrång eller men i övrigt som det innebär för de som berörs. Finns det mindre ingripande åtgärder som kan tillgodose de intressen som förbudet syftar till ska de givetvis användas i första hand. Ett sådant förbud bör inte heller göras mer omfattande än vad som är absolut nödvändigt.

I likhet med vad JO tidigare har uttalat anser jag att ett beslut som avser förbud för en enskild att vistas i en myndighets lokaler under en period är ett beslut i kommunallagens mening, som ska tidsbegränsas. Det är därför en uppgift för nämnden att fatta beslut i en sådan fråga. Det finns dock inget som hindrar att nämnden delegerar beslutanderätten till t.ex. en anställd hos kommunen (se 7 kap. 5 § och 6 kap. 38 § kommunallagen).

Nämnden har i detta fall uppgett att beslutet, som gällde tills vidare, inte hade stöd i någon delegationsordning. Områdes-/verksamhetschefen och/eller enhetschefen var alltså inte behöriga att fatta beslutet. Nämnden kan inte undgå kritik för att den låtit berörda tjänstemän fatta beslut i saken och för att beslutet inte tidsbegränsades.

### **Sammanfattande synpunkter**

Sammanfattningsvis ska nämnden kritiseras för att den utan rättsligt stöd fattade ett beslut som innebar begränsningar i makens nyttjande av sin hyresrätt, för att beslutet om vistelseförbud för BB omfattade makens bostad med tillhörande gemensamhetsutrymmen, för att det inte fattades av behöriga tjänstemän och för att det inte tidsbegränsades.

### Övrigt

Det som i övrigt har anförts ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

En sektionschef vid en socialnämnd har i sin egenskap av målsägande i ett brottmål ansetts vara jävig att handlägga biståndsärenden gällande den tilltalade

(Dnr 1339-2017)

**Beslutet i korthet:** En sektionschef handlade och fattade beslut i en mans biståndsärenden under en period när hon var målsägande i ett brottmål där mannen var åtalad för hot mot tjänsteman mot henne och en socialsekreterare.

I 6 kap. 28 § kommunallagen anges ett antal faktiska omständigheter som medför att en tjänsteman är jävig att handlägga ett ärende. En tjänsteman är t.ex. jävig om det finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för hans eller hennes opartiskhet i ärendet, s.k. delikatessjäv. Den som är jävig får inte delta i eller närvara vid handläggningen av ärendet. En tjänsteman som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom eller henne, ska självantaget ge det till känna. Jävsreglerna är ett uttryck för den övergripande objektivitetsprincipen som är fastlagd i grundlag och syftar till att garantera att myndigheternas handlande präglas av objektivitet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen).

I beslutet påpekar JO att det inte krävs att den enskilde gör gällande jäv för att det ska uppstå en skyldighet för myndigheten att pröva saken. Sektionschefen borde själv ha tagit ställning till om hon var jävig att handlägga mannens ärenden. JO uttalar vidare att det inte kan råda någon tvekan om att sektionschefens ställning som målsägande i brottmålet utgjorde en sådan särskild omständighet som var ägnad att rubba förtroendet för hennes opartiskhet beträffande mannens ärenden. Hon borde inte ha handlagt och fattat beslut i ärendena med hänsyn till risken för att det skulle uppkomma miss-tankar om att hon inte var opartisk när hon handlade ärendena. Nämnden kritiserar för denna brist i handläggningen.

I beslutet uttalar sig JO även om handläggningen av en jävsinvändning.

### Bakgrund

Hultsfreds kommun polisanmälde den 17 juni 2016 AA för hot mot en socialsekreterare och en sektionschef, BB, vid kommunens förvaltning. Åklagaren väckte åtal mot AA vid Kalmar tingsrätt den 12 juli 2016. Den 24 november 2016 dömde tingsrätten AA för hot mot tjänsteman mot socialsekreteraren och BB. Göta hovrätt fastställde den 1 mars 2017 tingsrättens dom i skuldfrågan.

BB handlade och fattade beslut om AA:s ansökningar om försörjningsstöd för månaderna juli, augusti och september 2016. I september 2016 fattade hon

också beslut om hans ansökningar om ekonomiskt bistånd för bl.a. vatten och avlopp.

### Anmälan

I en anmälan till JO, som har kompletterats genom ett flertal skrifter, klagade AA på socialtjänsten i Hultsfreds kommun. Han uppgav bl.a. följande: BB var jävig att handlägga hans bistandsärenden eftersom hon samtidigt var målsägande i brottmålet. Han begärde att socialnämnden skulle pröva jävsfrågan. Nämnden prövade inte hans invändning om jäv på grund av målsägandeställning.

Till sin anmälan fogade AA bl.a. kommunens polisanmälan.

### Utredning

JO begärde in vissa handlingar från socialtjänsten. Därefter begärde JO att Socialnämnden i Hultsfreds kommun skulle yttra sig över vad AA hade uppgett i sina anmälningar till JO i de delar som avsåg frågan om jäv på grund av målsägandeställning.

Nämnden lämnade ett yttrande som inte besvarade frågeställningen i remissen. JO begärde ett nytt yttrande från nämnden.

Nämnden anförde i det nya yttrandet bl.a. följande (bilagorna har utelämnats):

2017-01-23 inkommer AA med en skrivelse avseende delikatessjäv. AA anser att jäv föreligger och att sektionschef BB inte får handlägga hans ärende. Skrivelsen som inkom 2017-01-23, bifogas yttrandet.

2017-02-08 hanterar socialnämnden frågan angående delikatessjäv, socialnämnden beslutar att något jävsförhållande inte föreligger. Socialnämndens beslut 2017-02-08, bifogas yttrandet.

2017-02-23 inkommer AA med ytterligare en skrivelse gällande jäv. AA anger i denna skrivelse att BB är jävig utifrån att hon är målsägande i brottmål mot AA. AA begär i denna skrivelse en omprövning av socialnämndens beslut 2017-02-08. Skrivelse daterade 2017-02-23 bifogas yttrandet.

2017-03-15 hanterar socialnämnden frågan om omprövning av jävsförhållande, socialnämnden beslutar att inte ompröva jävsfrågan, då det i både Tingsrättens dom daterad 2016-11-24 samt Hovrättens dom daterad 2017-03-01 tydligt framgår att BB inte är målsägande i brottmålet.

Till remissvaret fogade nämnden även brottmålsdomarna.

AA kommenterade remissvaren.

I ett beslut den 5 oktober 2018 anförde *JO Thomas Norling* följande:

### Rättslig reglering

En ny kommunallag (2017:725), KL, trädde i kraft den 1 januari 2018. Vid handläggningen av AA:s ärende gällde den tidigare kommunallagen (1991:900). Bestämmelserna om jäv är dock oförändrade i sak. Jag kommer därför i det följande att hänvisa till nya kommunallagen.

Kommunallagens bestämmelser om jäv i 6 kap. 28–32 §§ gäller för anställda inom kommunen (7 kap. 4 § KL). I 6 kap. 28 § KL anges ett antal faktiska

omständigheter som medför att en tjänsteman är jävigt att handlägga ett ärende. Det kan t.ex. vara fråga om att ärendet angår tjänstemannen själv eller någon närstående till honom eller henne. Vidare är en tjänsteman jävigt om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för hans eller hennes opartiskhet i ärendet, s.k. delikatessjäv.

Den som är jävigt får inte delta i eller närvara vid handläggningen av ärendet (6 kap. 30 § KL). En anställd som i och för sig är jävigt får dock vidta åtgärder som inte någon annan kan utföra utan att handläggningen försenas avsevärt. Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom eller henne ska självant ge det till känna. Om det har uppkommit en fråga om jäv mot någon och har någon annan inte trätt i dennes ställe, ska nämnden snarast besluta i jävsfrågan.

### Bedömning

Av utredningen framgår att AA den 23 januari 2017 i en skrivelse till nämnden bl.a. anförde att BB var jävigt att handlägga hans biståndsärenden eftersom de hade gemensamma bekanta. Nämnden gjorde den 8 februari 2017 bedömningen att det inte var fråga om något jävsförhållande. Jag har inga synpunkter på nämndens handläggning så långt.

Den 23 februari 2017 begärde AA att nämnden skulle ompröva sitt beslut i fråga om jäv. Han anförde bl.a. att BB var jävigt eftersom hon var motpart till honom i ett brottmål. Den 15 mars 2017 beslutade nämnden att inte ompröva jävsfrågan. Nämnden har i sitt remissvar uppgett att skälet till detta var att det tydligt framgår av tingsrättens och hovrättens domar att BB inte var målsägande i brottmålet. Jag noterar att beslutet inte innehåller något resonemang om detta. I beslutet anges endast att AA hade gjort gällande samma jävsgrund som tidigare, nämligen att han och BB hade gemensamma bekanta.

Enligt vad som har kommit fram har nämnden inte prövat AA:s invändning om att BB var jävigt att handlägga hans ärenden på grund av att hon var målsägande i brottmålet. Nämnden borde skyndsamt ha tagit ställning till invändningen och fattat ett formellt beslut i jävsfrågan. Hanteringen har brustit, och nämnden ska kritiseras för detta.

Jag övergår till att behandla frågan om huruvida BB var jävigt att handlägga och fatta beslut i AA:s biståndsärenden under perioden juli–september 2016.

Under den aktuella perioden var BB målsägande i ett brottmål där AA var åtalad för hot mot tjänsteman mot henne och en socialsekreterare. AA tycks inte ha framställt någon invändning om jäv med anledning av att BB var målsägande i brottmålet förrän den 23 februari 2017. Det krävs dock inte att den enskilde gör gällande jäv för att det ska uppstå en skyldighet för myndigheten att pröva saken. Som har redovisats ovan ska varje tjänsteman som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom eller henne självant ge det till känna. BB borde alltså själv ha tagit ställning till om hon var jävigt att handlägga AA:s ärenden. Jävsreglerna är ett uttryck för den övergripande objektivitetsprincipen som är fastlagd i grundlag och syftar till att garantera att myndigheternas handlande präglas av objektivitet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen). Numera kommer principen också till uttryck i 5 § i den nya



förvaltningslagen (2017:900). En offentlig tjänsteman måste ha kunskaper om de bestämmelser som gäller för tjänsten.

Enligt min mening kan det inte råda någon tvekan om att BB:s ställning som målsägande i brottmålet utgjorde en sådan särskild omständighet som var ägnad att rubba förtroendet för hennes opartiskhet i fråga om AA:s ärenden. Det var alltså fråga om s.k. delikatessjäv. BB borde inte ha handlagt och fattat beslut i AA:s ärenden med hänsyn till risken för att det skulle uppkomma misstankar om att hon inte var opartisk när hon handlade ärendena. Nämnden ska kritiseras för detta.

Jag vill mot bakgrund av vad nämnden har anfört i remissvaret om att BB inte var målsägande tillägga följande. Som jag konstaterat ovan var BB målsägande i brottmålet, och AA dömdes också för brott mot henne. Att BB inte har angetts som målsägande i domsluten i de aktuella brottmålsdomarna beror på att hon inte var part i målen.

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

En socialnämnd borde ha avbrutit ett hembesök, som genomfördes inom ramen för en utredning om rätt till bistånd, när syftet med besöket ändrades

(Dnr 3655-2016)

**Beslutet i korthet:** En kvinna ansökte hos en stadsområdesnämnd om ekonomiskt bistånd till bl.a. hemutrustning. Nämnden genomförde ett anmält hembesök hos kvinnan för att utreda hennes behov av bistånd till hemutrustning. Under hembesöket ändrades syftet med besöket från att utreda kvinnans behov av hemutrustning till att utreda om hon var sambo och om hon över huvud taget hade rätt till bistånd av nämnden för sin försörjning. En fråga i ärendet är bl.a. om kvinnan samtyckte till att hembesöket fortsatte med det ändrade syftet.

JO uttalar i beslutet att det är av grundläggande betydelse för socialtjänstens arbete att en utredning om bistånd genomförs i samråd med och med samtycke av den enskilde. Socialnämnden ska under en utredning kontinuerligt väga det intrång i den personliga integriteten som en utredning medför för den enskilde mot de intressen som myndigheten ska tillgodose. Socialnämnden har möjlighet att genomföra hembesök i en utredning om rätt till bistånd endast om den enskilde samtycker till det.

Enligt JO kan det ifrågasättas om kvinnan förstod att hennes samtycke krävdes för att handläggarna skulle kunna fortsätta hembesöket och att hon hade möjlighet att avbryta besöket när syftet ändrades. Nämnden borde därför enligt JO ha avbrutit hembesöket när syftet med besöket ändrades och tagit upp frågan om samtycke vid ett senare tillfälle. Genom att inte avbryta hembesöket åsidosatte nämnden principer som är av grundläggande betydelse för socialtjänstens arbete. JO kritiserar stadsområdesnämnden för detta.

## Bakgrund

AA ansökte i november 2015 hos Stadsområdesnämnd Öster i Malmö kommun om ekonomiskt bistånd till uppehälle, hyra och medicin för december 2015 samt hemutrustning. Stadsområdesnämnden avslog AA:s ansökan i december 2015 i den delen ansökan avsåg bistånd till hemutrustning och biföll hennes ansökan i övriga delar. AA överklagade beslutet vad avsåg ansökan om bistånd till hemutrustning. Med anledning av överklagandet genomförde stadsområdesnämnden den 29 december 2015 ett hembesök hos AA för att utreda hennes behov av bistånd till hemutrustning.

## Anmälan

I en anmälan till JO klagade BB, som uppgivet ombud för AA, på Stadsområdesnämnd Öster i Malmö kommun och anförde i huvudsak följande:

Den 29:e december 2015 ringde AA:s socialsekreterare upp AA. Samtalet fördes på svenska. AA har inte studerat svenska mer än en månad på SFI och förstår eller talar svenska i mycket begränsad omfattning. Det AA förstod av telefonsamtalet med socialsekreteraren var att denna skulle komma hem till henne och att hon skulle göra det för att de skulle gå igenom vilken hemutrustning som AA saknade och vad hon skulle kunna söka bistånd för.

När AA tidigare haft möten med socialtjänsten har det närvarat en ungersktalande tolk. Men när socialsekreteraren och dennas kollega kom hem till AA den 29 december 2015 var det ingen tolk med.

AA förstod inte vad socialsekreterarna sa men förstod att de skulle se sig om i hennes lägenhet och hon visade dem vardagsrummet och köket. Eftersom det inte var någon tolk med ringde hon själv upp en väninna för att denna skulle kunna hjälpa henne förstå vad socialsekreterarna sa.

När socialsekreterarna kom ut till köket i lägenheten sa socialsekreteraren till AA: "Kan du öppna skåpen?". AA gjorde detta. I köket hängde det en räkning på kylskåpet som var adresserad till AA:s före detta sambo. När socialsekreterarna såg denna började de ställa frågor om detta till AA. AA förstod på sin väninna som översatte delar av det som sades att socialsekreterarna trodde att AA:s före detta sambo fortfarande bodde i lägenheten. AA försökte förklara att hon hade räkningen hemma hos sig för att den gällde hennes barns I-pad och att hennes före detta sambo inte bodde med henne och barnen. Hon vet inte om socialsekreterarna förstod detta. Efter det gick socialsekreterarna ut i hallen och till badrummet och sa till AA att hon skulle öppna skåpen och garderoberna där. AA förstod inte varför hon skulle göra detta eftersom det som socialsekreterarna kommit för att titta på var om hon och barnen behövde mer möbler och köksutrustning. Något som hon rimligtvis inte hade i garderoberna eller i badrumsskåpen. AA frågade varför socialsekreteraren skulle titta i skåpen och garderoberna. AA:s väninna sa till AA att: "Det är hennes jobb".

AA upplevde hela besöket som mycket kränkande. Hon förstod mycket lite av vad socialsekreterarna sa och upplevde det som ett intrång när socialsekreterarna gick runt i hennes hem och sa till henne att hon måste öppna alla skåp och visa allting i lägenheten. Hon fick ingen information, som hon förstod, om att hon inte var tvungen att göra detta och att socialsekreterarna endast har rätt att se sig om och öppna skåp och garderober om de fått hennes samtycke. AA upplevde det som att hon var tvungen att göra så som socialsekreterarna sa åt henne att göra. Hon upplevde att socialsekreterarna var som poliser och att det var en obehaglig situation.

AA var visserligen informerad om att socialsekreterarna skulle komma hem till henne och vad som var syftet med besöket men eftersom det inte

närvarade någon tolk har hon inte fått den information som hon haft rätt att få angående sina rättigheter att neka socialsekreterarna tillträde till delar av hemmet. AA har inte heller lämnat sitt samtycke utan kände sig tvingad att göra det som socialsekreterarna sagt åt henne att göra. AA:s väninna tolkade inte allt som sades utan förklarade bara för AA vad socialsekreterarna sa åt AA att göra. I och med att socialsekreterarna vid besöket även började ifrågasätta huruvida AA bodde själv i lägenheten med sina barn förändrades även det ursprungliga syftet med besöket. Syftet ändrades från att ha rört möjligheten för AA att få bistånd för möbler och hemutrustning till en långt mer ingripande granskning av AA:s rätt att få ekonomiskt bistånd överhuvudtaget.

AA:s uppfattning är att Stadsområdesnämnd Öster i Malmö kommun vid hembesöket har kränkt såväl hennes grundlagsskyddade rätt till integritet som hennes rätt till privatliv. Eftersom samtycke är en förutsättning för att socialtjänsten överhuvudtaget ska få tillträde till en biståndssökandes hem och utrymmen i hemmet åligger det socialtjänsten att säkerställa att den enskilde individen har förstått och lämnat sitt samtycke. Genom att inte, i en sådan situation, anlita en tolk har socialtjänsten uppenbart riskerat rätts-säkerheten. AA har genom detta förfarande utsatts för en kränkning eftersom socialtjänsten har gjort ett intrång i hennes hem.

## Utredning

JO begärde att Stadsområdesnämnd Öster i Malmö kommun skulle yttra sig över vad AA anfört i sin anmälan till JO. I remissvaret anförde stadsområdesnämnden bl.a. följande (bilagor här utelämnade):

### Yttrande

#### Bakgrund

AA ansökte den 30 november 2015 om ekonomiskt bistånd hos Stadsområdesnämnd Öster i Malmö stad för december månad 2015 till uppehälle, hyra, medicin och hemutrustning. Ansökan avslogs den 2 december 2015 i den delen ansökan avsåg bistånd till hemutrustning och beviljades i övriga delar. Klienten överklagade den 18 december 2015 beslutet och uppgav som en ny omständighet att hennes barn sov i hennes säng. Uppgifterna ledde till att ett hembesök bokades med klienten. Det är detta hembesök som klienten i sin anmälan till JO framfört som kränkande och felaktigt utfört.

Grundat på det som framkom vid hembesöket vidhöll stadsområdesnämnden sitt beslut att inte bevilja bistånd till hemutrustning. Förvaltningsrätten i Malmö har i dom den 20 maj 2016 avslagit klientens överklagande av beslutet. Klienten har även överklagat stadsområdesnämndens beslut av den 22 januari 2016 att inte bevilja ekonomiskt bistånd för februari månad 2016. Även denna överklagan avslogs av förvaltningsrätten i dom den 20 maj 2016.

#### Hembesöket

Den 29 december 2015 ringde ansvarig handläggare till klienten och föreslog ett möte på socialkontoret. Syftet med mötet var att ge klienten möjlighet att förklara behovet av hemutrustning och att detta vid behov skulle kunna ske med hjälp av en kollega till handläggaren som talade ungerska. Klienten förklarade att barnen inte var på förskolan utan hemma och att hon själv skulle börja skolan klockan 12.00. Handläggaren frågade då om hon och en kollega i stället kunde komma på hembesök för att se vilken hemutrustning som fattades, vilket klienten uppgav gick bra. Besöket bokades till

klockan 09.30. Handläggaren frågade hur man kommer in i porten och klienten förklarade detta. Samtalet skedde utan tolk och handläggaren uppfattade att klienten förstod allting.

Klienten släppte in handläggaren och kollegan efter att de presenterat sig. Handläggaren förklarade åter syftet med hembesöket och hur det skulle gå till. Klienten blev flera gånger och med olika formuleringar tillfrågad om hembesöket fick genomföras och hon svarade varje gång att detta gick bra. Klienten informerades om rätten att säga nej till hembesöket och rätten att avbryta det. Innan klienten visade handläggarna runt i lägenheten samtalade de om skolan och barnen och klienten gjorde sig förstådd i samtalet. Handläggaren anpassade sitt språk genom att prata extra långsamt och tydligt och genom att inte använda långa och/eller svåra ord, vilket är brukligt i samtal med personer som inte talar flytande svenska.

Handläggaren bad klienten visa dem vardagsrummet och klienten sa att de själva kunde se sig omkring då hon inte hade något att dölja. Handläggaren förklarade att klienten behövde gå före och visa dem runt. I köket ombads klienten öppna köksskåpen för att man skulle kunna se vilka köksredskap som fattades. Klienten ursäktade sig över att hon inte hunnit lägga undan maten som var kvar från julfirandet. I köket lade handläggaren märke till att räkningar adresserade till klientens före detta sambo på hans nya adress hängde på kylskåpet. Handläggaren visade klienten räkningarna och frågade var den före detta sambon bor någonstans. För första gången under hembesöket svarade klienten att hon inte förstod. Klienten blev också påtagligt upprörd och uppfattades "försvara" sig. Handläggaren sa till klienten att hon inte behövde svara på frågan om hon inte förstod. Klienten sa då att hon ville ringa en väninna som skulle tolka åt henne. Klienten ringde upp väninnan och satte på högtalartelefonen. Resten av hembesöket pratade klienten sitt modersmål med väninnan som tolk. Handläggaren förklarade att hon hade sett räkningarna och frågade igen om den före detta sambon bodde i lägenheten. Under tiden som väninnan översatte åt klienten observerade handläggaren en skokartong med herrskor och frågade vem skorna tillhörde. Klienten svarade att skorna tillhörde hennes före detta sambo. Handläggaren förklarade att utifrån vad som observerats i lägenheten behöver det utredas om före detta sambon bor kvar i lägenheten. Klienten tillfrågades om hon kunde visa fler av den före detta sambons tillhörigheter, t.ex. genom att öppna garderober och badrumsskåp. Handläggaren förklarade flera gånger att det var frivilligt att visa runt och öppna garderober och badrumsskåp och att hon hade möjlighet att säga nej.

Handläggarna uppfattade inte vid något tillfälle att klienten ville avbryta besöket. Båda handläggarna har uppgett att de genom hela hembesöket kände sig välkomna. I samband med att syftet med besöket förändrades och handläggarna även ville se om det fanns fler av den före detta sambons tillhörigheter i lägenheten svarade klienten att han hade flyttat i juni, att det var "ok" att handläggarna tittade i garderober och badrum och visade med en gest med handen att handläggaren fick öppna dörrar. Handläggaren förklarade att det är klienten som måste visa dem och själv öppna skåp och dörrar. Klienten öppnade även en garderob som innehöll den före detta sambons tillhörigheter trots att handläggarna tackat nej till att se just den garderoben. Klienten är i alla sina kontakter med stadsområdesnämnden mycket tydlig i vad hon vill och uppfattas ha god förmåga att bevaka sina rättigheter. Under besöket uppstod ingen situation där handläggarna kände att de tvingade sig på klienten. Handläggarna har goda kunskaper om hur hembesök ska genomföras och att hembesök alltid grundar sig på frivillighet. Handläggaren har även uppgett att de skulle avbrutit besöket omedelbart om klienten hade signalerat att hon inte hade velat fortsätta besöket.

### Yttrande och bedömning

Stadsområdesnämnden vill inledningsvis framhålla att det naturligtvis är mycket beklagligt att klienten känt sig kränkt av hembesöket. Stadsområdesnämnden är medveten om JO:s praxis på området och under vilka förutsättningar ett hembesök får genomföras. Även de berörda handläggarna känner till detta. Stadsområdesnämnden anser att hembesöket har genomförts i enlighet med de lagliga förutsättningarna.

När det gäller frågan om samtycke har klienten tillfrågats om hon gick med på hembesöket. Hembesöket var frivilligt och inte i något skede, vare sig i samband med att hembesöket bokades in eller i ett senare skede när hembesöket genomfördes, har besöket villkorats så att klienten kunde få uppfattningen att det var en påtvingad åtgärd för att erhålla bistånd. Tvärtom erbjöds hon även ett möte på socialkontoret men det passade klienten sämre. Under hembesökets genomförande har klienten flera gånger fått information om att besöket var frivilligt. Handläggarna upplevde inte vid något tillfälle att klienten kände sig tvingad att genomföra hembesöket. I den situation då klienten blev upprörd valde klienten att ringa sin väninna för att få hjälp med tolkningen. Inget i hennes agerande gav handläggarna uppfattningen av att hon egentligen ville avbryta besöket. Hade handläggarna uppfattat detta hade de inte fortsatt med hembesöket. När socialnämnden bedömer om ett besök är frivilligt uppmärksammar man inte bara de ord som används, utan är även uppmärksam på klientens signaler och förmåga att själv ta ställning. Klienten i fråga har i tidigare kontakter haft god förmåga att framföra vad hon själv önskar och vill, och det fanns inte några tvivel om att hembesöket var frivilligt. Stadsområdesnämnden anser därför att de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen inte har åsidosatts. Även det sätt på vilket hembesöket genomfördes, att det var klienten som öppnade skåp och visade handläggarna runt, innebar att de grundläggande fri- och rättigheterna respekterades.

Syftet med hembesöket var att utreda behovet av bistånd för hemutrustning. Under besökets genomförande framkom ny information, vilken medförde att handläggarna även ville utreda om klienten var sambo. Det stämmer således att syftet med hembesöket förändrades under besökets gång. I en sådan situation är det särskilt viktigt att kommunicera det nya syftet med klienten och att i samband med detta vara uppmärksam på klientens reaktion och förmåga att frivilligt ta ställning till de förnyade omständigheterna. Om det uppstår tveksamheter kring om klienten förstår vad som händer eller om klienten önskar fortsätta med hembesöket utifrån det nya syftet, överväger man i stället att erbjuda klienten en ny tid för hembesök och skälig tid att ta ställning till detta. Något absolut förbud att fortsätta ett hembesök där syftet förändras är emellertid inte en rimlig utgångspunkt. Viktigt är i stället lyhördhet inför klientens reaktioner. Stadsområdesnämnden anser att handläggarna i tillräcklig omfattning, utifrån den enskilda klientens situation, försäkrade sig om att hembesöket kunde fortsätta med nytt syfte. Klienten fick information om det nya syftet och informerades återigen om att hon hade rätt att avbryta hembesöket. Klienten samtyckte till att fortsätta. Att klienten agerade genom att bli upprörd, ringa till sin väninna och öppna en garderob med före detta sambons tillhörigheter tyder enligt stadsområdesnämnden också på att klienten fullt ut förstått det nya syftet. Som har beskrivits ovan har även handläggarna uppgett att om klienten inte velat fortsätta hade besöket omedelbart avbrutits. Bedömningen är att klienten har förmåga att våga säga ifrån och avbryta ett hembesök.

I anmälan tas även frågan om rätten till tolk upp. I 8 § förvaltningslagen (1986:223) anges bl.a. att när en myndighet har att göra med någon som inte behärskar svenska bör myndigheten vid behov anlita tolk. Någon absolut rätt till tolk vid samtliga myndighetskontakter finns enligt förvaltningslagen inte. I stället "bör" myndigheten "vid behov" anlita tolk. Detta innebär att myndigheten måste bedöma behovet av tolk utifrån den enskilda

klientens språkkunskaper och typen av handläggningsåtgärd/möte med klienten. Talar en klient viss svenska eller finns något annat gemensamt språk, kan vissa handläggningsåtgärder, t.ex. inbokning av ett möte, ske utan tolk, medan andra åtgärder bör genomföras med tolk. Hembesöket som genomfördes hos klienten bedömdes kunna genomföras utan tolk, mot bakgrund av såväl klientens språkkunskaper som besökets art. Klienten har bott i Sverige sedan 2011 och har i tidigare kontakter med myndigheten kunnat kommunicera till viss del på svenska. Hennes språkkunskaper är sådana att hon kunde ta ställning till om hon ville boka in ett hembesök, att hon kunde förstå syftet med hembesöket och genomföra detsamma. Hon sa även ifrån under hembesöket när hon inte längre förstod. Syftet med besöket var att fastställa vilken hemutrustning som saknades. Ett sådant hembesök kan göras utan att klienten behöver redogöra för några närmare omständigheter i ärendet. Efter att syftet med hembesöket förändrades ombads klienten svara på om den före detta sambon bodde i lägenheten, vems skorna var och vidare förklarades det nya syftet för henne och det upprepades att besöket var frivilligt. Även om handläggaren uppfattade att klienten förstod det som sades, så fanns klientens väninna med per telefon som tolk under de momenten. Stadsområdesnämnden anser därför inte att det var nödvändigt att ha tolk för att kunna fortsätta hembesöket. Sammantaget fanns det inga tveksamheter kring att klienten förstod i vilket syfte hembesöket bokades in. Inget under besöket tydde heller på något annat än att klienten förstod det som sades. Den omständigheten att klienten blev upprörd när handläggaren började ställa frågor kring klientens före detta sambo tyder också på att klienten förstod vad handläggaren sa. Dessutom valde klienten att ringa en väninna som kunde tolka och den frågan som klienten hade uppgett att hon inte förstod upprepades med hjälp av väninnan. Hembesöket fortsatte sedan med hjälp av väninnan som tolk. Även om väninnan inte är en tolk i den bemärkelsen som avses i förvaltningslagen, anser stadsområdesnämnden att klientens språkkunskaper sammantaget med den omständigheten att hon ringde sin väninna som hjälpte till, innebär att något behov av en tolk i förvaltningslagens mening inte uppstod.

Hembesöket har genomförts av en erfaren socialsekreterare och en erfaren ekonomihandläggare, som båda arbetat flera år i verksamheten. Sammanfattningsvis anser Stadsområdesnämnd Öster att dessa har respekterat klientens rätt till självbestämmande och integritet och de grundläggande fri- och rättigheterna samt att hembesöket har genomförts i enlighet med förvaltningslagens bestämmelser.

BB kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 19 november 2018 anförde *JO Thomas Norling* följande:

## **Bedömning**

### **Rättsliga utgångspunkter**

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt (4 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453], SoL). Försörjningsstöd lämnas för bl.a. livsmedel, medicin och boende (4 kap. 3 § SoL). Bistånd för livsföring i övrigt avser bl.a. bistånd till hemutrustning såsom möbler och husgeråd (se prop. 2000/01:80 s. 92).

Socialnämnden ska utan dröjsmål inleda en utredning när någon har ansökt om bistånd (11 kap. 1 § SoL). Syftet med en sådan utredning är att klarlägga

vilka behov som den enskilde har och om han eller hon kan få behovet tillgodosett på annat sätt än genom bistånd från socialnämnden.

En utredning om bistånd ska genomföras med respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet (1 kap. 1 § SoL). Utgångspunkten är alltså att den sökande medverkar i utredningen och att den genomförs tillsammans med den enskilde (3 kap. 5 § SoL). Dessa principer är av grundläggande betydelse för socialtjänstens arbete. Detta innebär att socialnämnden i sin utredning om rätt till bistånd ska ha som utgångspunkt att den enskilde har rätt att själv bestämma över sin situation. Socialnämnden ska i sin utredning också kontinuerligt väga det intrång i den personliga integriteten som en utredning medför för den enskilde mot de intressen som myndigheten ska tillgodose.

Socialnämnden kan i vissa utredningar om rätt till bistånd ha ett befogat intresse av att få genomföra hembesök hos den enskilde för att kunna bilda sig en uppfattning om den enskildes behov av och rätt till bistånd. En myndighet får dock inte göra en undersökning av den enskildes bostad utan vidare. Bestämmelsen om skydd mot undersökning av en enskilds bostad finns i 2 kap. 6 § regeringsformen, RF. Även bestämmelsen i artikel 8 punkt 1 i Europakonventionen, om att var och en har rätt till respekt för bl.a. sitt hem, ger ett skydd för den enskildes bostad. Av 2 kap. 6 § RF framgår att var och en är gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång. Med husrannsakan avses varje undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe som görs av en myndighet, oavsett syftet med undersökningen (prop. 1973:90 s. 246). Skyddet mot intrång i 2 kap. 6 § RF får endast begränsas genom lag (2 kap. 20 § RF). Utgångspunkten är därför att en myndighet inte får undersöka den enskildes bostad om det inte finns lagstöd för det. Någon lagbestämmelse som ger socialnämnden rätt att i en utredning om rätt till bistånd genomföra hembesök och undersöka den enskildes bostad finns inte. Skyddet mot intrång i 2 kap. 6 § RF gäller dock endast påtvingade ingrepp (prop. 2005/06:29 s. 25 f.). Detta innebär att socialnämnden har möjlighet att genomföra hembesök i en utredning om rätt till bistånd om den enskilde samtycker till det. Samtycket till hembesök måste dock vara verkligt, dvs. det får inte vara fråga om ett samtycke som den enskilde av olika skäl känner sig tvungen att lämna. Socialnämnden bör också före hembesöket diskutera frågan om hembesök med den enskilde så att denne får en riktig möjlighet att ta ställning till om han eller hon vill acceptera det intrång i hans eller hennes integritet som ett hembesök utan tvekan utgör.

JO har i flera beslut uttalat sig om förutsättningarna för att genomföra hembesök i en utredning om rätt till bistånd (se bl.a. JO 2011/12 s. 377, dnr 6514-2009, JO 2011/12 s. 392, dnr 2542-2009, och JO 2013/14 s. 387, dnr 2737-2011).

I 8 § förvaltningslagen (1986:223), som gällde vid tidpunkten för det aktuella hembesöket, anges att när en myndighet har att göra med någon som inte behärskar svenska bör myndigheten vid behov anlita tolk. Bestämmelsen gäller alla ärenden och är inte inskränkt till ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. Däremot förutsätter bestämmelsen att myndigheten prövar om det finns något verkligt behov av att anlita tolk i det enskilda fallet. Bestämmelsen ger alltså inte stöd för något rutinmässigt anlitanande av tolk. Beho-

vet av tolk ska i stället bedömas objektivt från fall till fall. Vid bedömningen kan den enskildes språkkunskaper, ärendets art, ärendets betydelse för den enskilde och de språkkunskaper som myndighetens egen personal har beaktas. (Se Hellners m.fl., Förvaltningslagen, 31 maj 2010, Zeteo, kommentaren till 8 §.)

### **Hembesöket i det aktuella fallet**

AA och stadsområdesnämnden har olika uppfattningar om huruvida AA samtyckte till hembesöket som sådant. AA har uppgett att hon inte uppfattade att handläggarna frågade henne om hon samtyckte till hembesöket. Av utredningen framgår dock att handläggarna i första hand erbjöd AA en mötestid på kontoret, tillsammans med en ungerskspråkig handläggare, men att tiden inte passade för AA. Hon valde därför att i stället acceptera ett hembesök. Handläggarna frågade också AA, både före hembesöket och när de kom hem till henne, om hon samtyckte till besöket. Det saknas skäl för mig att ifrågasätta de uppgifter som nämnden har lämnat, och jag kan därför inte dra någon annan slutsats än att AA samtyckte till hembesöket. Hembesöket har därmed, i alla fall inledningsvis, inte utgjort ett intrång i AA:s bostad i strid mot 2 kap. 6 § RF. Hembesöket kan heller inte anses ha skett i strid mot artikel 8 punkt 1 i Europakonventionen.

AA har ifrågasatt varför stadsområdesnämnden inte anlidade en tolk vid hembesöket. Som jag redogjort för ovan ska myndigheten göra en bedömning av behovet av tolk i varje enskilt fall. I detta fall var det inledningsvis endast fråga om att bedöma behovet av hemutrustning, något som inte kräver någon långtgående utredning eller medverkan från den enskilde. Jag har därför inga synpunkter på den bedömning som stadsområdesnämnden gjorde inför hembesöket i frågan om behov av tolk.

Av utredningen har det kommit fram att stadsområdesnämndens syfte med hembesöket ändrades under besökets genomförande, från att utreda AA:s behov av hemutrustning, till att utreda om AA var sambo. Syftet med besöket har alltså ändrats till att avse om AA över huvud taget hade rätt till bistånd av nämnden för sin försörjning. Stadsområdesnämnden har uppgett att AA samtyckte till att hembesöket fortsatte med det ändrade syftet och att handläggarna vid upprepade tillfällen informerade henne om att hon kunde välja att avbryta hembesöket.

Jag har viss förståelse för hur nämndens handläggare uppfattade situationen vid hembesöket. Det bör dock i sammanhanget beaktas att nämnden vid tidigare möten med AA valt att använda sig av en tolk. Jag kan inte uppfatta detta på annat sätt än att nämnden har ansett att AA hade behov av tolkstöd för att kunna ta till vara sina rättigheter, ta till sig den information som nämnden delgav henne och lämna korrekt information av betydelse för sin rätt till bistånd. Därtill behöver man beakta att ett hembesök inte sällan är en ovan och stressande situation för den enskilde att hantera och att denne, så som biståndssökande, befinner sig i ett underläge i förhållande till nämndens handläggare. Det är tydligt att AA under besöket blev upprörd när frågan om samboskapet kom upp. Nämndens handläggare borde då ha försäkrat sig om att AA verkliga



samtyckte till att fortsätta hembesöket, nu med det förändrade syftet. Detta lät sig inte göras utan stöd av en tolk mot bakgrund av AA:s bristfälliga kunskaper i svenska och tidigare konstaterade tolkbehov. Det förhållandet att AA:s väninna tolkade över telefon kan inte anses ha varit tillräckligt eftersom det är osäkert om relevant information översattes i tillräcklig utsträckning. Det kan därför ifrågasättas om AA förstod att hennes samtycke krävdes för att handläggarna skulle kunna fortsätta sitt besök och att hon hade möjlighet att avbryta hembesöket när syftet ändrades.

Som jag angett ovan är det av grundläggande betydelse att en utredning om bistånd genomförs i samråd med och med samtycke av den enskilde. Socialnämnden ska under en utredning kontinuerligt väga det intrång i den personliga integriteten som en utredning medför för den enskilde mot de intressen som myndigheten ska tillgodose. Jag anser att stadsområdesnämnden borde ha avbrutit hembesöket när syftet med besöket ändrades till att utreda om AA var sambo och tagit upp frågan igen vid ett senare tillfälle, med hjälp av en tolk. Stadsområdesnämnden har genom att inte avbryta hembesöket åsidosatt principer som är av grundläggande betydelse för socialtjänstens arbete. Stadsområdesnämnden ska kritiseras för detta.

## En socialnämnd får kritik för att den hämtade två barn, som bodde hos sin mor, i skolan sedan en domstol hade beslutat att fadern skulle ha ensam vårdnad om barnen

(Dnr 5607-2017)

**Beslutet i korthet:** En domstol beslutade att en fader skulle ha ensam vårdnad om två barn. Vid den tidpunkten bodde barnen hos modern. Samma dag som domen meddelades sökte fadern stöd från socialtjänsten och ville att barnen skulle placeras i ett jourhem. Socialnämnden beslutade att barnen skulle ges vård i ett jourhem och dagen efter hämtade två socialsekreterare barnen från skolan och placerade dem i jourhemmet.

När en domstol har beslutat om ändring av vårdnaden om ett barn är det i första hand föräldrarna själva som ska se till att barnet lämnas över till den förälder som har fått vårdnaden om barnet. Socialtjänsten får bistå föräldrarna när ett barn ska flytta från den ena till den andra föräldern. Det förutsätter dock båda föräldrarnas samtycke, och socialtjänstens åtgärder ska ske i samråd med dem. Om föräldrarna är oense får vårdnadshavaren i stället vända sig till en domstol och begära verkställighet av det som domstolen har bestämt enligt reglerna om verkställighet i föräldrabalken.

Det fanns enligt JO i och för sig rättsliga förutsättningar för nämnden att bevilja faderns ansökan om vård i jourhem för barnen. För att beslutet skulle kunna verkställas krävdes det dock att vårdnaden faktiskt hade flyttats över till fadern. I det här fallet bodde barnen hos modern. En placering av barnen i jourhemmet förutsatte därför att modern medverkade till att barnen först flyttades över till fadern. Modern fick inte någon möjlighet att frivilligt medverka till det så att beslutet om bistånd kunde verkställas. JO framhåller att

det inte kommit fram något som helst skäl till att situationen var så akut att det var nödvändigt att flytta barnen omedelbart. Tvärtom framstår det enligt JO som att brådskan orsakades av nämndens bristande kunskaper om de regler som gäller när beslut om bistånd ska verkställas. Nämndens agerande står i uppenbar strid med hur socialtjänsten ska arbeta. JO ser allvarligt på nämndens agerande och kritiserar den för bristerna i handläggningen.

### Bakgrund

AA och BB har barnen CC och DD tillsammans. I en dom den 15 oktober 2015 i mål nr T 10363-13 beslutade Malmö tingsrätt bl.a. att BB skulle ha ensam vårdnad om barnen. Domen gällde omedelbart i den delen. BB vände sig samma dag till socialtjänsten och ansökte om att barnen skulle placeras i ett jourhem. Dagen efter hämtade två socialsekreterare barnen från skolan och tog med dem till ett jourhem.

### Anmälan

I en anmälan till JO framförde AA flera klagomål mot socialtjänstens handläggning av ärenden om hennes barn. Hon uppgav bl.a. att socialtjänsten verkställde tingsrättens dom som om det vore ett akut tvångsomhändertagande av barnen. Socialsekreterarna hämtade barnen i skolan utan förvarning. Hon fick ingen information om detta och fick inte möjlighet att förbereda barnen inför överlämningen.

### Utredning

JO hämtade in vissa journalanteckningar som gällde CC och DD och Malmö tingsrätts dom den 15 oktober 2015 i mål nr T 10363-13.

JO begärde sedan att arbetsmarknads- och socialnämnden skulle yttra sig över det som AA hade framfört i sin anmälan om att nämnden verkställde tingsrättens dom genom att hämta barnen CC och DD i skolan.

I ett remissvar anförde nämnden bl.a. följande (de omnämnda bilagorna och referenserna har utelämnats):

### Sammanfattning

Nämndens sammantagna bedömning i ärendet är att handläggningen har hanterats med hänsyn till barnens bästa och gällande lagstiftning. Brister har dock identifierats i förhållande till dokumentationsskyldigheten.

### Utredning

---

151015 kontaktar CC och DD:s pappa socialtjänsten och ansökte om jourhemsplacering för båda barnen för att senare kunna utredas tillsammans med sönerna på institution. Pappan berättade att tingsrätten hade meddelat en dom där han fått ensam vårdnad, se bilaga 1.

Socialnämnden inledde samma dag utredning enligt 11 kap. 1 § med stöd av 2 § SoL. Utifrån att pappan nu var ensam vårdnadshavare och ansökte om placering beslutade socialnämnden 151016 att enligt 4 kap 1 § SoL

bevilja placering av barnen, se beslut från verksamhetssystemet Procapita, bilaga 2-3.

Socialtjänsten hämtade sedan barnen, med pappans godkännande, i skolan samma dag.

CC och DD var jourhemsplacerade fram till mars 2016 då umgänget mellan pappan och barnen bedömdes behöva fungera och de behövde upp-arbeta en relation innan de placerades tillsammans på institution.

160202, i samband med att den utredning som inleddes 151016 avslutades, fattades beslut om fortsatt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL i form av placering i jourhem, se bilaga 4-5.

Socialtjänsten inledde ny utredning och under perioden 160401-160527 utreddes pappa och pojkarna tillsammans på utredningsinstitution, Familjehuset i Hörby. Utredningen där visade att pappan tillgodosåg barnens behov och därefter flyttade barnen hem till sin pappa.

---

## Bedömning

När socialnämnden fattade beslut om jourhemsplacering av barnen, så gjordes detta efter att det under en lång period funnits en stark oro för barnen och deras hemförhållanden. Det var socialnämndens uppfattning att barnen var i behov av en placering utanför hemmet, både i förhållande till mamman och pappan. Pappan, som vid tidpunkten för beslutet var ensam vårdnadshavare, samtyckte till placeringen. Utifrån dessa omständigheter fanns förutsättningar för socialnämnden att fatta placeringsbeslut och verkställa dessa.

Socialnämnden har inte verkställt tingsrättens dom och är väl medveten om JO:s praxis på området. Även om socialnämnden menar att det nu aktuella ärendet skiljer sig något från de ärenden JO tidigare har granskat, vill socialnämnden likväl hänvisa till de såväl praktiska som juridiska problem som uppstår när kommunens företrädare inte får lämna ett barn till en ensam vårdnadshavare.<sup>1</sup> Socialnämnden har inte fattat ett beslut om tvångsvård i syfte att verkställa en vårdnadsdom och har inte heller bistått pappan i att hämta sina barn i skolan i syfte att verkställa domen. Istället har socialnämnden fattat beslut om placering i jourhem med vårdnadshavarens samtycke. Att pappan hade möjlighet att begära verkställighet enligt 21 kap. FB måste särskiljas från socialnämndens fristående befogenheter och särskilda ansvar i förhållande till barn. Det kan inte anses förenligt med principen om barnets bästa och det särskilda ansvar socialnämnden har för barn om socialnämnden hade avstått från att agera och fatta för barnen behövliga beslut när förutsättningarna härför var uppfyllda enbart på den grunden att pappan var nybliven ensam vårdnadshavare. Socialnämnden anser mot denna bakgrund att den inte agerade felaktigt när den fattade placeringsbesluten för barnen och verkställde desamma.

När det gäller handräckningen bedömdes att, baserat på den långa kännedom om familjen som fanns, det skulle vara det minst dramatiska för barnen i en väldigt turbulent tid och situation att denna skedde i skolan. Bedömning gjordes att det var bättre att hämta dem i skolan än att ha med sig polishandräckning till mammas hem. Både socialnämnden och pappan hade en oro att det skulle uppstå tumult och diskussioner framför barnen vilket inte är för deras bästa. Det har även funnits en oro att mamman skulle avvika med barnen samt en oro kring om mamman skulle skada sig själv och barnen. Utifrån detta ville man undvika en hämtning i hemmet. Pappan var informerad och samtyckte till/önskade att barnen hämtades i skolan. Pappa var inte med i skolan och hämtade barnen utifrån att de sedan länge inte hade någon kontakt och socialnämnden saknade också kännedom om hur relationen mellan barnen och pappan såg ut. Det var handläggare som kände barnen som åkte till skolan och socialnämndens uppfattning är att det

gick lugnt till i skolan. Socialnämnden informerade därefter mamman om att barnen var hämtade och mamman fick kontaktuppgifter till jourhemmet.

I barnens akter finns en journalanteckning daterad 151016 som lyder som följer ”Fadern får information att socialtjänsten kommer verkställa det som tingsrätten beslutat. Ut letar jourhem och kommer återkomma med mer information.”, se bilaga 8-9.

Anteckningen är inte korrekt skriven då den inte återspeglar det som verkligen hänt, nämligen att socialnämnden avser fatta placeringsbeslut. Detta är en brist i socialnämndens handläggning.

— — —

Yttrandet har skrivits i samråd med berörda befattningshavare.

AA kommenterade remissvaret och kom in med flera kompletteringar till sin anmälan. Även en annan person har kommit in med skrivelser i ärendet.

I ett beslut den 29 januari 2019 anförde *JO Thomas Norling* följande:

## **Bedömning**

### **Rättsliga utgångspunkter**

Socialnämnden ska i sin omsorg om barn och unga ge stöd och hjälp åt föräldrar som behöver det sedan ett mål om t.ex. vårdnad har avgjorts av en domstol.

När en domstol har beslutat om ändring av vårdnaden om ett barn är det i första hand föräldrarna själva som ska se till att barnet lämnas över till den förälder som har fått vårdnaden om barnet. Om föräldrarna önskar det kan socialtjänsten hjälpa dem med överflyttningen. Om föräldrarna är oense och barnet inte frivilligt lämnas över till vårdnadshavaren finns det en särskild ordning för hur överlämningen ska gå till. I ett sådant fall får vårdnadshavaren vända sig till domstol och begära verkställighet av det som domstolen har bestämt enligt reglerna i 21 kap. föräldrabalken (FB). Socialtjänsten ska i ett sådant fall inte bistå vårdnadshavaren.

I 21 kap. FB finns alltså bestämmelser om verkställighet av det som en allmän domstol har bestämt i en dom eller ett beslut om bl.a. vårdnad. Av bestämmelserna följer att det är tingsrätten som beslutar om verkställighet av t.ex. ett beslut om vårdnad efter ansökan av en part. Utgångspunkten vid handläggningen av mål enligt 21 kap. FB är att barnets bästa ska komma i främsta rummet och att hänsyn ska tas till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad.

Ett överlämnande av barn ska i första hand ske med parternas frivilliga medverkan. Innan en domstol förordnar om verkställighet får den ge bl.a. en tjänsteman inom socialtjänsten i uppdrag att verka för att den som har hand om barnet frivilligt ska göra det som han eller hon är skyldig att göra enligt domstolens beslut (21 kap. 2 § FB). När en överflyttning inte sker frivilligt får tvångsmedel användas. Tingsrätten får, om den förordnar om verkställighet, besluta om vite eller att barnet ska hämtas genom Polismyndighetens försorg (3 §). Är det fråga om en dom eller ett beslut om vårdnad får tingsrätten besluta om hämtning av barnet, om verkställighet annars inte kan ske eller om hämtning är nödvändig för att undvika att barnet lider allvarlig skada. Har barnet nått en sådan ålder och mognad att dess vilja bör beaktas, får verkställighet inte ske mot barnets

vilja utom då rätten finner att det är nödvändigt av hänsyn till barnets bästa (5 §). Rätten ska vägra verkställighet om det är uppenbart att verkställigheten är oförenlig med barnets bästa (6 §).

### **Nämndens medverkan genom att hämta barnen i skolan och ta med dem till ett jourhem**

Malmö tingsrätt beslutade i en dom den 15 oktober 2015 bl.a. att BB skulle ha ensam vårdnad om CC och DD. Domen gällde i den delen omedelbart. Vid den tidpunkten bodde barnen hos AA. Samma dag som tingsrättens dom meddelades kontaktade BB socialtjänsten och ansökte om att barnen skulle placeras i ett jourhem. Dagen efter hämtade två socialsekreterare CC och DD i skolan och tog med dem till ett jourhem.

I CC:s och DD:s journaler den 16 oktober 2015 antecknades följande:

Fadern får information att socialtjänsten kommer verkställa det som tingsrätten beslutat. Ut letar jourhem och kommer återkomma med mer information.

I sitt remissvar har nämnden angett att syftet med att barnen hämtades i skolan var att verkställa beslutet om att barnen skulle placeras i ett jourhem, och att det alltså inte handlade om att verkställa tingsrättens dom om ändring i vårdnaden. Den aktuella journalanteckningen är i så fall oriktig. Här vill jag påminna om den dokumentationsskyldighet som nämnden har enligt 11 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453) och som innebär att dokumentationen ska visa vilka beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. En journalanteckning ska givetvis noggrant och korrekt återge vad en åtgärd som nämnden vidtar syftar till.

Som framgår av de rättsliga utgångspunkter som jag har redogjort för får socialnämnden bistå föräldrar när ett barn ska flytta från den ena till den andra föräldern. Socialnämndens medverkan förutsätter dock båda föräldrarnas samtycke, och socialtjänstens åtgärder ska ske i samråd med dem.

Efter tingsrättens dom sökte BB stöd från socialtjänsten och ville att barnen skulle placeras i ett jourhem för att på sikt kunna flytta till honom. Eftersom fadern var ensam vårdnadshavare delar jag i och för sig nämndens bedömning att det fanns rättsliga förutsättningar för nämnden att bevilja faderns ansökan om vård i jourhem för barnen.

När det gäller verkställigheten av ett sådant beslut om bistånd har nämnden gett uttryck för att nämnden skulle kunna begära biträde av Polismyndigheten för att verkställa beslutet. Jag vill i det sammanhanget understryka att det över huvud taget inte finns någon laglig möjlighet för nämnden att verkställa ett beslut om bistånd som fattas med stöd av socialtjänstlagen genom polishandräckning. Någon sådan möjlighet som nämnden tycks ha övervägt fanns alltså inte. Det finns inte heller någon annan möjlighet för nämnden att få frågan om verkställighet av ett sådant beslut prövat.

Nämndens beslut om vård kunde verkställas först när barnen hade lämnats över till BB. Vid den aktuella tidpunkten bodde barnen hos AA. En förutsättning för att kunna placera barnen i jourhemmet var därför att hon medverkade till att barnen först flyttades över till fadern. Att barnen befann sig i skolan när

de hämtades påverkar inte den bedömningen. När BB vände sig till socialtjänsten borde nämnden ha tagit kontakt med AA för att försöka få till stånd ett överlämnande av barnen på frivillig väg. Om det efter en sådan kontakt stod klart att en överflyttning inte skulle kunna ske i samförstånd med föräldrarna borde nämnden ha hänvisat BB till att ansöka om verkställighet av tingsrättens dom med stöd av bestämmelserna i 21 kap. FB.

I detta fall tog nämnden inte någon kontakt med AA innan socialsekreterarna hämtade barnen i skolan. AA fick alltså inte någon möjlighet att frivilligt medverka till att barnen överlämnades till BB så att beslutet om bistånd därefter kunde verkställas. Det har inte kommit fram något som helst skäl till att situationen var så akut att det var nödvändigt att flytta barnen omedelbart. Tvärtom framstår det som att brådskan orsakades av nämndens bristande kunskaper om de regler som gäller när ett beslut om bistånd ska verkställas. Nämnden får naturligtvis lika lite som BB hämta barnen från en förälder för att genomföra en sådan åtgärd som det var fråga om. Agerandet står i uppenbart strid med hur socialtjänsten ska arbeta.

Jag ser allvarligt på nämndens agerande. För bristerna i handläggningen förtjänar nämnden kritik.

### Övrigt

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

Fråga om bl.a. en socialnämnds skyldighet att träffa en överenskommelse med ett familjehem om ersättning för familjehemmets kostnader för de placerade barnen m.m.

(Dnr 4947-2017)

**Beslutet i korthet:** Socialnämnden beslutade i december 2015 att bevilja två syskon (ensamkommande barn) bistånd i form av en tillfällig placering hos barnens kusin i avvaktan på en familjehemsutredning av kusinens hem. Först i april 2016 inledde nämnden familjehemsutredningen, och utredningen slutfördes inte förrän i augusti samma år. Nämnden godkände därefter i september 2016 kusinen som familjehem åt barnen.

I beslutet konstaterar JO att det ganska snart måste ha stått klart för nämnden att barnen inte skulle komma att vistas hos kusinen endast för en kortare tid. Nämnden borde därför, när det visade sig att placeringen inte endast skulle bli tillfällig, skyndsamt ha genomfört en fullständig familjehemsutredning och därefter, utifrån vad utredningen visade, ha fattat beslut om var barnen skulle placeras stadigvarande. I beslutet kritiseras nämnden för att ha dröjt med att genomföra en familjehemsutredning och för att barnen var placerade hos kusinen under en alltför lång tid innan beslut om stadigvarande placering fattades.

JO:s utredning visar även att nämnden felaktigt hanterat frågan om ersättning till kusinen i anledning av barnens placering. Varken under den

”tillfälliga” placeringen eller efter det att kusinen godkänts som familjehem åt barnen betalade nämnden ut någon ersättning till kusinen. I beslutet framhåller JO att nämnden ansvarar för att de som genom nämndens försorg har tagits emot i ett annat hem än det egna får god vård. I nämndens förpliktelse att tillhandahålla god vård ingår ett kostnadsansvar som gäller även vid tillfälliga placeringar. Vidare ska socialnämnden i samband med beslut om placering i ett familjehem ingå avtal med dem som nämnden avser att anlita som familjehem, ett s.k. familjehemsavtal. I beslutet kritiseras nämndens hantering av frågan om ersättning till kusinen i anledning av barnens placering.

## Bakgrund

Syskonen AA och BB kom som ensamkommande barn till Sverige under hösten 2015. Migrationsverket anvisade dem till Sölvesborgs kommun. Den 14 december 2015 beviljade Barn- och utbildningsnämnden i Sölvesborgs kommun AA och BB bistånd i form av en placering hos deras kusin CC med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL. I biståndsbeslutet angavs att det rörde sig om en tillfällig placering. AA och BB bodde dock kvar hos CC till den 18 januari 2017, dvs. i mer än ett år.

Den 20 april 2016 inledde Barn- och utbildningsnämnden i Sölvesborgs kommun en utredning av CC:s hem (en s.k. familjehemsutredning). Utredningen avslutades den 19 augusti 2016. I utredningen föreslogs att CC skulle godkännas som familjehem. Nämnden fattade därefter den 14 september 2016 ett beslut om att godkänna CC som familjehem åt AA och BB. I beslutet angavs att ”inget arvode utgår då detta är en anhörigplacering”.

## Anmälan

I en anmälan till JO klagade CC på Barn- och utbildningsnämnden i Sölvesborgs kommun och uppgav i huvudsak följande: Han blev kontaktad av en tjänsteman vid kommunen som frågade om han kunde ta emot sina kusiner AA och BB och låta dem bo hos honom. Innan kommunen placerade AA och BB hos honom hade han kontakt med olika tjänstemän vid kommunen som förklarade att den bostad som han hyrde inte dög. Han bytte därför till en större lägenhet. Hyran för den nya lägenheten var dock hög och han själv hade en förhållandevis låg inkomst, vilket kommunen kände till. Trots att kommunen placerade barnen hos honom fick han ingen ekonomisk ersättning av kommunen. Han förklarade för flera av kommunens tjänstemän att han behövde hjälp med att betala för bl.a. kläder och mat till AA och BB. Han fick dock ingen ersättning av kommunen utan tvingades i stället låna pengar av bekanta. När han tog upp frågan om ekonomisk ersättning svarade olika tjänstemän vid kommunen att beslutet att placera AA och BB hos honom inte innebar att barnen var familjehemsplacerade hos honom. Enligt tjänstemännen rörde det sig i stället om en anhörigplacering. Han fick även information om att kommunen bara betalade ut ersättning till familjehem. Han förklarade då att han ville bli familjehem för AA och BB. Kommunen inledde också en familjehemsutredning, vilken

ledde till att han godkändes som familjehem i september 2016. Trots detta betalade inte kommunen ut någon ersättning till honom. Till slut flyttade AA och BB till ett flyktingboende eftersom CC inte hade råd att köpa vinterkläder till dem.

### Utredning

JO begärde att Barn- och utbildningsnämnden i Sölvesborgs kommun skulle yttra sig över anmälan.

Nämnden uppgav följande i sitt svar till JO (bilagorna har utelämnats här):

### Bakgrund

CC har till JO anmält upplevda brister i handläggningen av honom som anhörig hem till två underåriga pojkar utan vårdnadshavare som anvisades till Sölvesborg av Migrationsverket 2015-12-03. CC beskriver i sin anmälan sin upplevelse av hanteringen från november 2015 till och med pojkarna flyttar från honom i januari 2017. Pojkarna placerades tillfälligt hos CC enligt beslut 2015-12-14. I beslutet framgår att placeringen genomfördes i samförstånd med pojkarna och CC då CC uppgavs vara kusin till barnen. I beslutet framgår även att placeringen görs i avvaktan på att pågående utredning enligt 11:1 § SoL samt familjehemsutredning färdigställs. I avvaktan på att det föreligger ett godkännande av anhörig hemmet utgår ingen omkostnadsersättning. Denna information är lämnad till CC och på begäran av honom själv skriftligt lämnad, enligt journal, 2016-07-26. I flera delar av CC:s beskrivning av ärendet till JO berättar han om diskussioner med olika befattningshavare som rör ekonomiska frågor.

### Bedömning

Undertecknad bedömer emellertid att Individ- och familjeomsorgen har brustit i att utge omkostnadsersättning till CC från och med att han godkändes som anhörig hem, 2016-09-14, vid Barn- och utbildningsnämndens individ- och familjeomsorgsutskott till och med barnen avflyttar 2017-01-18. Enligt beräkning, som utgår från SKL:s rekommenderade ersättningsnivåer, har CC rätt till 127 dagars omkostnadsersättning, med reglering av Migrationsverkets dagersättning och utbetalning av ett gymkort 1500 kronor, med 9168 kronor per barn, totalt 18 336 kronor. Denna ersättning föreslår undertecknad att individ- och familjeomsorgsutskottet beslutar ska betalas till CC i efterhand. Ett flertal av de befattningshavare som varit inblandade i ärendet har under sommaren slutat sina tjänster. Det som finns för handen av korrespondens och samtal är den dokumentation som finns i pojkarnas akter. Det undertecknad kan konstatera är att det råder olika uppfattningar om flera olika händelser i det CC beskriver utifrån pojkarnas journaler. Undertecknad kan inte se att det i underlagen i sak föreligger fler brister än det som nyss nämnts. Det är dock beklagligt om en enskild, som CC beskriver, upplever kontakten med Individ- och familjeomsorgen så negativt. Barn- och utbildningsnämnden arbetar med en positiv värdegrund och människosyn som en kärna i all verksamhet. Att individ- och familjeomsorgen inte utgett den omkostnadsersättning som CC har rätt till är beklagligt och föranleder en översyn av de riktlinjer som finns för nämndens uppdragstagare. I föreliggande yttrande bifogas kopior på den kommunikation som finns i akter kopplat till aktuellt ärende. CC har haft flera skriftliga kontakter i ärendet. Bland handlingarna finns anmälan och yttrande till IVO daterad i juli 2017. I mars månad finns en skrivelse till CC då Individ- och familjeomsorgen via kommunens jurist svarar CC på frågor om ärendet. Undertecknad bilägger även denna korrespondens som ett underlag till JO:s utredning.



Vad gäller förslaget om att ersätta CC för utebliven omkostnadsersättning har upprättats ett särskilt ärende.

CC kommenterade därefter remissvaret och kom även in med ytterligare klagomål mot Barn- och utbildningsnämnden i Sölvesborgs kommun.

I mars 2019 skickade biträdande juristen DD, uppgivet ombud för CC, ett e-postmeddelande till JO där han upplyste om att CC och nämnden hade träffat en överenskommelse om ersättning för placeringen av barnen.

I ett beslut den 27 maj 2019 anförde *JO Thomas Norling* följande:

## **Bedömning**

### **Inriktningen på min granskning**

I sin anmälan, och i de kompletteringar som därefter har kommit in, har CC riktat flera olika klagomål mot Barn- och utbildningsnämnden i Sölvesborgs kommun. Det finns flera frågetecken kring hur nämnden hanterat CC:s samt barnen AA:s och BB:s ärenden. Det är utifrån utredningen i ärendet inte möjligt för mig att i detalj bedöma nämndens hantering. Jag har valt att rikta in min granskning på det som jag uppfattar som huvudfrågorna i ärendet, nämligen dels nämndens skyldighet att göra en s.k. familjehemutredning och därefter fatta beslut om var barnen stadigvarande ska placeras, dels nämndens hantering av frågan om ersättning till CC för placeringen av barnen hos honom.

Det finns anledning för mig att inledningsvis redogöra kortfattat för bestämmelserna om hur socialnämnden ska handlägga ärenden som rör ensamkommande barn.

### **Socialnämndens ansvar för placering av ensamkommande barn**

När ett ensamkommande barn kommer till Sverige ska Migrationsverket anvisa en kommun som ska ordna boende för barnet. När Migrationsverket har anvisat en kommun ska det anses att barnet vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § SoL. Detta framgår av 3 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Socialnämnden ska vid sin handläggning av ett ärende som rör ett ensamkommande barn tillämpa bestämmelserna i socialtjänstlagen om utredning och placering m.m. Det följer av den s.k. normaliseringsprincipen som innebär att samma regler ska gälla för alla barn som vistas i landet (se prop. 2005/06:46 s. 41). Från principen finns vissa undantag, men de har inte någon betydelse i det här ärendet.

Socialnämnden ska, enligt 6 kap. 1 § SoL, se till att den som behöver vård eller behöver bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem, ett hem för vård eller boende (HVB-hem) eller ett stödboende för barn och unga i åldern 16–20 år (stödboende). Socialnämnden ansvarar för att den som genom nämndens försorg har tagits emot i ett annat hem än det egna får god vård.

När nämnden ska placera ett barn ska nämnden, enligt 6 kap. 5 § SoL, i första hand överväga om barnet kan tas emot av någon anhörig eller annan närstående. Barnets bästa ska dock alltid enligt 1 kap. 2 § SoL vara utgångspunkten när nämnden bestämmer om en placering. Ett beslut om att placera barnet

hos en anhörig eller annan närstående benämns ofta nätverksplacering eller anhörigplacering. Det är dock i socialtjänstlagens mening fortfarande fråga om en familjehemsplacering, men i dessa fall har barnet, i stället för att placeras hos en "främmande" familj, placerats i ett hem som tillhör barnets krets av anhöriga eller någon annan närstående.

Utöver sådana familjehemsplaceringar som socialnämnden beslutar om förekommer det att ett barn placeras av vårdnadshavaren i en familj. En sådan placering brukar kallas för en privatplacering. I de fallen är det alltså inte nämnden som beslutar om placeringen, men för att barnet ska få bo i familjen måste socialnämnden lämna ett medgivande till boendet (6 kap. 6 § första stycket SoL). En privatplacering är alltså inte någon placering i egentlig mening, och det brukar därför inte utgå någon ersättning till familjehemmet från socialnämnden.

Innan nämnden beslutar om en placering av ett barn i ett familjehem eller lämnar ett medgivande till ett enskilt hem ska nämnden utreda hemmets lämplighet. Detta framgår av 6 kap. 6 § SoL.

Socialnämnden ska enligt 6 kap. 6 b § SoL i samband med beslut om placering i ett familjehem ingå avtal med dem som nämnden avser att anlita som familjehem.

### **Nämndens placeringsbeslut**

Vid min genomgång av handlingarna i ärendet framgår det att Barn- och utbildningsnämnden i Sölvesborgs kommun i sina kontakter med CC kallar placeringen av AA och BB för flera olika saker, bl.a. använder nämnden uttryck som anhörigplacering, familjehem, släktinghem, nätverkshem och anhörighem. Detta ger intryck av att nämnden inte har riktigt klart för sig den rättsliga innebörden av de olika begreppen. Jag kan konstatera att nämnden inte har använt begreppen på ett konsekvent och riktigt sätt, vilket är bekymmersamt.

Oavsett vilka begrepp som nämnden använt för att beskriva CC:s uppdrag framgår av beslutet om placering den 14 december 2015 att nämnden då beslutade att bevilja barnen AA och BB bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL i form av en tillfällig placering hos CC. Vidare framgår att besluten fattades i avvaktan på att utredningen enligt 11 kap. 1 § SoL och familjehemsutredningen skulle färdigställas.

Om ett barn vid ett enstaka tillfälle och under en kortare tid vårdas i en familj som känner barnet väl sedan tidigare, t.ex. en nära anhörig, behöver man inte utreda det hemmet på samma sätt som ett för barnet främmande hem. Om socialnämnden har anledning att misstänka att det är olämpligt för barnet att vistas i hemmet bör nämnden givetvis inte medverka till att barnet placeras där utan att förhållandena först utreds och hemmet konstateras vara lämpligt (se prop. 2006/07:129 s. 61 och s. 113).

CC är kusin med AA och BB. Barnen uttryckte en önskan om att få bo hos sin kusin, och CC samtyckte till detta. Nämnden ansåg därför att det fanns förutsättningar för att åtminstone tillfälligt placera barnen hos CC. I den delen har jag inga synpunkter på nämndens handläggning.

Placeringsbesluten innebar som konstaterats ovan en tillfällig placering av barnen hos CC. Barnen var dock placerade hos CC i mer än ett år, och inte förrän i september 2016, dvs. först efter nio månader, fattade nämnden beslut om att godkänna CC som familjehem åt AA och BB. Det måste ganska snart ha stått klart för nämnden att AA och BB inte skulle komma att vistas hos CC endast för en kortare tid. Nämnden borde därför, när det visade sig att placeringen inte endast skulle komma att bli tillfällig, skyndsamt ha genomfört en fullständig familjehemsutredning och därefter, utifrån vad utredningen visade, ha fattat beslut om var AA och BB skulle placeras stadigvarande. Jag ser allvarligt på det faktum att nämnden på detta sätt låtit barnen vara ”tillfälligt” placerade hos CC i nio månader.

Skyldigheten för nämnden att utreda ett familjehems lämplighet har kommit till för att skydda barnet. Bestämmelsen är grundläggande när det gäller familjehemsvården. Jag kan inte godta att nämnden inledde en familjehemsutredning först i april 2016. Den utredningen avslutades för övrigt inte förrän i augusti samma år. En utredning borde ha genomförts tidigare och snabbare än vad som blev fallet.

Jag kan alltså i denna del konstatera att barnen under en förhållandevis lång tid var placerade i ett familjehem utan att familjehemmets lämplighet hade utretts av socialnämnden. För dröjsmålet att genomföra en familjehemsutredning förtjänar nämnden kritik. Vidare ska nämnden kritiseras för att barnen var ”tillfälligt” placerade hos CC under alltför lång tid innan beslut om stadigvarande placering fattades i september 2016.

#### **Kommunens hantering av frågan om ersättning till CC under den tid barnen var tillfälligt placerade hos honom**

Under tiden december 2015–september 2016 var barnen ”tillfälligt” placerade hos CC. Som jag konstaterat ovan är detta en alltför lång tid för att den ska kunna anses ha varit av tillfällig natur. Varken utredningen i ärendet eller nämndens remissvar ger klara svar på frågan hur nämnden hanterat frågan om ersättning för placeringen under den perioden, vilket är oroande.

Enligt 6 kap. 1 § tredje stycket SoL ansvarar nämnden för att den som genom nämndens försorg har tagits emot i ett annat hem än det egna får god vård. I nämndens förpliktelse att tillhandahålla god vård ingår även enligt praxis ett kostnadsansvar (se RÅ 1988 ref. 80 I och II samt HFD 2013 ref. 17). Även vid tillfälliga placeringar ansvarar alltså nämnden för att lösa frågan om ersättning genom att träffa avtal med dem som nämnden placerat barnen hos. Det har Barn- och utbildningsnämnden i Sölvesborgs kommun inte gjort, och det har drabbat CC och barnen AA och BB i form av knappa ekonomiska förhållanden, vilket är allvarligt. För denna brist förtjänar nämnden kritik.

#### **Kommunens hantering av frågan om ersättning till CC efter det att han godkännts som familjehem åt barnen**

Från det att nämnden familjehemsplacerade barnen hos CC i september 2016 har enligt 6 kap. 6 b § SoL nämnden varit skyldig att ingå avtal med CC (ett s.k. familjehemsavtal). Det har nämnden inte gjort. Ett s.k. familjehemsavtal ska tydligt reglera ansvarsfördelningen mellan nämnden och familjehemmet,

t.ex. deras respektive åtagande avseende barnets behov av stöd och hjälp. Ett sådant avtal bör även innehålla uppgift om uppdragets omfattning, uppsägningstider och ersättning (se prop. 2012/13:10 s. 129 f.).

CC:s anmälan till JO handlar i stor utsträckning om just själva ersättningsfrågan. I denna del konstaterar jag att nämnden i sitt remissvar medger att den inte betalat ut någon ersättning till CC men att nämnden då avsåg att ersätta CC för utebliven ”omkostnadsersättning”. JO brukar som regel vara försiktig med att uttala sig i rena sakfrågor och om de bedömningar som en nämnd har gjort. Det som kommit fram i ärendet ger mig dock anledning att uttala mig om nämndens skyldigheter enligt socialtjänstlagen när det gäller ersättning till familjehem.

Vid familjehemsplacering gäller alltså att nämnden gentemot familjehemmet svarar för uppkomna kostnader. Några bestämmelser som reglerar denna ersättningsskyldighet finns inte. I stället tillämpas ordningen enligt 6 kap. 6 b § SoL som bygger på att avtal träffas mellan berörd kommun och familjehemmet. Ersättningen brukar delas upp i två delar, en omkostnadsdel och en arvodesdel. Sveriges Kommuner och Landsting har utfärdat cirkulär med rekommendationer och vägledning om ersättningsbelopp och därmed sammanhängande frågor.

Hur nämnden närmare resonerade när det gällde ersättningen till CC efter det att han godkändes som familjehem åt barnen är oklart, vilket i sig är oroväckande. Enligt uppgift har nämnden och CC nyligen, i en civilrättslig tvist, träffat en överenskommelse om ersättningen. Det saknas skäl för mig att gå in på ersättningens storlek. Men jag vill däremot påminna nämnden om vikten av att den träffar ett sådant avtal som avses i 6 kap. 6 b § SoL med ett familjehem. Om ett avtal hade träffats med CC om placeringen av barnen skulle det sannolikt inte ha uppkommit frågetecken rörande ersättningen till honom. Nämnden förtjänar kritik för att den inte har träffat ett sådant avtal.

#### **Avslutande synpunkter**

Min granskning har visat på omfattande brister vad gäller Barn- och utbildningsnämnden i Sölvesborgs kommuns hantering av CC:s ärende och barnen AA:s och BB:s familjehemsplacering hos honom. Placeringen av barnen hos CC har pågått i mer än ett år, vilket innebär att det inte har rört sig om någon tillfällig placering. Nämnden skulle därför ha genomfört en familjehemsutredning tidigare och snabbare än vad som blev fallet och därefter omgående ha fattat beslut om var barnen stadigvarande skulle placeras. Nämnden skulle vidare under den ”tillfälliga” placeringen ha löst frågan om ersättning till CC och den skulle dessutom, i samband med att barnen familjehemsplacerades hos CC, ha träffat ett s.k. familjehemsavtal med honom.

Jag vill tillägga att JO för ett tag sedan genomförde en undersökning av några socialnämnders handläggning av ärenden om ensamkommande barn (se JO 2017/18 s. 332). I beslutet kunde JO konstatera att det fanns betydande brister i nämndernas handläggning av ärenden som rör den gruppen av barn och ungdomar. Möjligen är bristerna i detta ärende ett uttryck för det som kom fram

i det ärendet, nämligen att socialnämnderna generellt under en tid hade svårt att uppfylla sina uppgifter när det gäller de ensamkommande barnen.

Det som har kommit fram i övrigt ger inte anledning till något uttalande eller någon ytterligare åtgärd från min sida.

Det uppstod en misstanke om att en flicka som vårdades vid ett särskilt ungdomshem hade blivit utsatt för ett brott vid en tillfällig vistelse utanför hemmet. Fråga bl.a. om det var ungdomshemmet eller socialnämnden som i första hand skulle ta ställning till om en polisanmälan skulle göras

(Dnr 3712-2017)

**Beslutet i korthet:** AA vårdades med stöd av LVU och var placerad på Björkbackens ungdomshem. Efter en utflykt till ett köpcentrum i maj 2017, tillsammans med personal från hemmet, berättade AA att en ung man hade förgripit sig på henne vid köpcentret. Fem dagar senare polisanmälde AA:s vårdnadshavare incidenten.

Det finns inte några bestämmelser om att ungdomshemmet i ett fall som detta ska göra en polisanmälan. Det ligger dock i sakens natur att ett ungdomshem inte kan förhålla sig helt passivt om ett barn som vårdas vid hemmet blir utsatt för ett brott. En första förutsättning för att hemmet ska kunna göra en polisanmälan är att det inte på grund av sekretess finns något hinder att röja uppgifterna. Den s.k. socialtjänstsekretessen utgjorde inte något hinder för hemmet att göra en anmälan till polisen.

En mer övergripande fråga är vem som ska bedöma, ungdomshemmet eller socialnämnden, om en polisanmälan bör göras när det gäller barn som vårdas med stöd av LVU vid ett särskilt ungdomshem. Enligt JO ligger det närmare till hands att anse att det är socialnämnden som bör avgöra om en polisanmälan bör göras i ett fall som det nu aktuella.

Det fanns vid den aktuella händelsen inga rutiner vid hemmet eller föreskrifter från SiS om hur en situation som den nu aktuella skulle hanteras. JO anser därför att det finns skäl för SiS centralt att överväga om det behöver utarbetas någon form av handläggningsrutin som rör situationen att misstanke uppkommit om att ett barn vid ett ungdomshem blivit utsatt för ett brott.

Ungdomshemmet tog aldrig kontakt med AA:s vårdnadshavare utan bestämde först två dagar efter incidenten, i samråd med socialtjänsten, att socialtjänsten skulle lämna information till vårdnadshavaren. För det kritiserar hemmet.

## Bakgrund

AA, född 2003, vårdades med stöd av 2 och 3 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Hon var under den tid som nu är aktuell

placerad på Björkbackens ungdomshem, som drivs av Statens institutionsstyrelse (SiS).

AA var söndagen den 7 maj 2017 på en utflykt tillsammans med personal från ungdomshemmet till ett köpcentrum i en stad nära Björkbacken.

På vägen tillbaka till hemmet berättade AA för personalen att en ung man hade förgripit sig på henne på köpcentret. Under de två följande dagarna berättade hon mer om händelsen. Enligt de uppgifter som AA lämnade kunde hon ha blivit utsatt för ett sexuellt övergrepp.

### **Anmälan**

I en anmälan klagade AA:s mor, BB, på ungdomshemmet. Hon anförde bl.a. att det dröjt för lång tid innan hon fick information om händelsen och att hemmet borde ha gjort en polisanmälan direkt efter händelsen.

### **Utredning**

Inledningsvis hämtade JO in journalanteckningar om AA från Lundby stadsdelsförvaltning i Göteborgs kommun och Björkbackens ungdomshem.

JO granskade handlingarna och anmodade därefter SiS att komma in med ett yttrande över vad BB hade framfört i sin anmälan. I sitt remissvar (bilagorna här utelämnade) anförde SiS följande:

Justitieombudsmannen (JO) har anmodat Statens institutionsstyrelse (SiS) att yttra sig över vad som framförs i en anmälan till JO gällande SiS ungdomshem Björkbacken (Björkbacken). Yttrandet ska innehålla en redogörelse för handläggningen och myndighetens bedömning av denna.

I anmälan till JO framförs klagomål mot att Björkbacken i samband med att en ungdom ska ha blivit utsatt för ett sexuellt övergrepp under en utevistelse inte tog ungdomen till läkare för läkarvård. Vidare framförs i anmälan klagomål mot att vårdnadshavaren inte fick veta om händelsen förrän flera dagar efter händelsen. Anmälaren framför också att ungdomen inte har fått tala med en vuxen om händelsen och inte fått den hjälp ungdomen har varit i behov av. Anmälaren anger att en polisanmälan borde ha gjorts direkt vid händelsen.

SiS har remitterat begäran internt till institutionschefen vid Björkbacken som hänvisar till rapport, utredning och beslut enligt lex Sarah, den anmälan som gjorts till IVO i anledning av händelsen (bilaga 1) och till IVO:s beslut i ärendet den 21 september 2017 (bilaga 2). Ytterligare underlag har utgjorts av ungdomens sociala journal och patient journal hos SiS samt ett kompletterande yttrande från Björkbacken (bilaga 3). Vidare har Björkbackens sjuksköterska lämnat upplysningar per e-post (bilaga 4 och 5).

**Rättslig reglering m.m., se bilaga A**

**Sammanfattning av lex Sarah-utredning rörande händelsen, se bilaga B**

#### **Handläggningen av den aktuella händelsen**

Ungdomen var söndagen den 7 maj 2017 på en utevistelse i ett köpcentrum i en närbelägen stad med två personal från ungdomshemmet. Ungdomen var vid tillfället 13 år gammal. Personalen lämnade ungdomen ensam i 20 minuter på köpcentrumet. När ungdomen kom tillbaka till personalen be-

rättade ungdomen att hon försökt få en man att köpa cigaretter, att mannen då sagt att hon måste utföra sexuella tjänster och att ungdomen gått med mannen men inte gjort det han bad om.

Avdelningsföreståndaren CC och biträdande avdelningsföreståndaren DD blev måndagen den 8 maj 2017 informerade om att en man försökt få ungdomen att utföra sexuella tjänster men att hon inte gjort detta. CC och DD tyckte att informationen från personal som varit med vid händelsen var ottydlig och hade ett eget samtal med ungdomen tisdagen den 9 maj 2017. Ungdomen berättade då att hon hade tagit på mannens könsorgan. Hon uttryckte vid samtalet en stark oro för att uppgifterna skulle komma ut och sa att hon inte ville att CC och DD skulle göra en polisanmälan eller berätta för socialtjänsten eller för vårdnadshavaren om det som hänt. Det fanns stora svårigheter i kommunikationen med vårdnadshavaren och socialnämnden hade beslutat om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU. Efter att ha talat om för ungdomen att detta måste göras kontaktade DD socialtjänsten, som uppgav att den skulle kontakta vårdnadshavaren via dennas ombud och sedan återkomma till SiS. Onsdagen den 10 maj informerade CC och DD socialtjänsten om att de inte kunde vänta på att socialtjänsten skulle kontakta vårdnadshavaren. Vid 17-tiden samma dag fick avdelningen veta att vårdnadshavaren hade fått informationen. Då CC och DD tillsammans med övriga ledningsgruppen var på tjänsteresa under torsdagen den 11 maj och fredagen den 12 maj meddelade man socialtjänsten per mejl att antingen kunde socialtjänsten göra en polisanmälan eller skulle CC och DD göra en polisanmälan på måndagen den 15 maj. Det framgår av journalen att polisen kom till institutionen den 13 maj för att förhöra flickan med anledning av att vårdnadshavaren dagen innan hade gjort en polisanmälan.

Av journalanteckningar i ungdomens journal framgår att ungdomen redan den 7 maj 2017 berättade att mannen tagit på hennes intima kroppsdelar och visat sitt könsorgan samt att personal sagt till henne att detta skulle komma att polisanmälas. Av journalanteckningarna framgår vidare att ungdomen tisdagen den 9 maj 2017 berättade att mannen tvingat henne att utföra sexuella handlingar.

Anmälan till socialnämnden enligt 14 kap. 1 § SoL gjordes den 9 maj 2017, två dagar efter händelsen. Av utredning och beslut i lex Sarah-ärendet framgår att anledningen till att anmälan till socialtjänsten dröjde var att informationen om händelsen inte hade gått fram tillräckligt tydligt inom institutionen och att det uppfattades som oklart vad som hade hänt. Det fanns dock dokumenterat i ungdomens journal redan samma dag som händelsen inträffade att hon blivit utsatt för sexualbrott.

Ingen information till vårdnadshavaren lämnades av Björkbacken. I stället bedömdes i samråd med socialtjänsten att socialtjänsten skulle lämna informationen till vårdnadshavaren och sedan återkoppla till institutionen, innan polisanmälan gjordes. Institutionschefen hade inte fått information om händelsen utan fick detta först i samband med att verksamhetsdirektören kontaktade henne den 12 maj i samband med en tidningsartikel om händelsen. SiS kontaktade polisen för att göra en polisanmälan den 15 maj och fick då besked att det inte behövdes eftersom vårdnadshavaren hade gjort en anmälan.

## 2 Frågor i ärendet

Händelsen i övrigt består i huvudsak av två delar. Den första delen gäller SiS rutiner i fråga om polisanmälan, den andra delen gäller hälso- och sjukvård samt stöd till den enskilde.

Inledningsvis ska anmärkas att ungdomen inte borde ha lämnats ensam under sin utevistelse. Det finns tydliga instruktioner om detta och information om saken hade lämnats. I denna del är det alltså obestridligen så att

en brist föreligger, som har hanterats särskilt och ligger utanför nu aktuell remiss.

### 2.1 Polisanmälan och information till vårdnadshavaren

Vad gäller händelsen som sådan bör följande framhållas. Ungdomen är 13 år och under tvångsvård. En av omständigheterna kring flickan är att relationen mellan henne och modern är ansträngd och att flickan uttryckt att hon känner stor oro för att mamman skulle få vetskap om händelsen och för dennas reaktioner. Av utredningen framgår att det har fattats beslut enligt 14 § LVU om umgängesbegränsning. Av utredningen framgår vidare att information om händelsen har varit otydlig.

Som redogjorts för i bilaga A. finns det rekommendationer i Socialstyrelsens allmänna råd för när en polisanmälan bör göras vid brott mot barn och vad den ska innehålla. De allmänna råden riktar sig visserligen till socialnämnderna i deras verksamhet, men grundas på bestämmelser i SoL och OSL som är tillämpliga även hos SiS. I de allmänna råden anges bl.a. att om det finns en misstanke om brott mot ett barn enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken, bör en polisanmälan skyndsamt göras, såvida det inte strider mot barnets bästa. Vid bedömningen av barnets bästa bör hänsyn tas till bl.a. barnets behov av skydd, brottets svårighetsgrad, vilken relation barnet har till den misstänkte gärningsmannen och hur barnet skulle reagera om en anmälan gjordes.

I det aktuella ärendet visar utredningen att ungdomen var starkt emot att en polisanmälan skulle göras. Institutionen gjorde ändå bedömningen att en polisanmälan skulle göras. Institutionen informerade socialnämnden om händelsen i enlighet med anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § SoL. Det framgår att institutionen ville att vårdnadshavaren skulle informeras i ett tidigt skede, innan en polisanmälan gjordes men att man ansåg att detta borde göras av socialnämnden på grund av stora svårigheter att kommunicera med och samverka med vårdnadshavaren. Denna uppfattning vinner stöd av den omständigheten att nämnden till följd av situationen mellan vårdnadshavaren och ungdomen beslutat om en umgängesbegränsning enligt 14 § LVU. Om en ungdom motsätter sig att uppgifter lämnas till vårdnadshavaren ska vidare en prövning göras av vem som disponerar över sekretessen, den unge eller vårdnadshavaren och om sekretess föreligger gentemot vårdnadshavaren (12 kap. 1, 2 och 3 § § OSL).

Utredningen får anses visa att det fanns en osäkerhet på Björkbacken om hur situationen skulle hanteras. Det saknades tydliga lokala rutiner för hur ett misstänkt sexuellt övergrepp skulle hanteras i det akuta skedet. Det fanns heller inte centrala riktlinjer inom området. En överenskommelse med socialnämnden att informera en vårdnadshavare i SiS ställe är emellertid i sig inte fel.

En väsentlig omständighet var att ungdomen så starkt och tydligt motsatte sig en polisanmälan. Skälet till detta var bl.a. den oro som tidigare nämnts. Denna omständighet, sammantagen med beslutet om umgängesbegränsning gjorde att polisanmälan inte skedde omgående. Detta var också en anledning till att den vanliga uppföljningen med undersökning m.m. inte kom till stånd, se utförligare i bilaga 3.

Av tjänsteanteckningen i bilaga 1 framgår också att SiS gått varligt fram, av hänsyn till hennes rädsla. Det anges att man förmodligen hade agerat annorlunda om det inte varit för denna omständighet. I god LVU-vård ligger ju också att personalen ska arbeta för att våra ungdomar ska kunna känna förtroende för personalen och kan känna att de kan lita på oss.

Oavsett dessa faktorer finns det likväl ett övergripande hänsyn och dessutom en sekretessbrytande bestämmelse. Emellertid var den information som flickan och personalen lämnade otydlig och sporadisk och det var svårt att få en klar bild av vad som faktiskt inträffat, se bilaga 1. Händelsen



inträffade på en söndag och på tisdagen beslutades ett samtal med flickan. Den första och otydliga informationen blev tydligare allteftersom.

När ungdomen under tisdagssamtalet upprepade att hon inte ville att en polisanmälan skulle göras informerades hon om att detta dock måste göras, varefter socialtjänsten kontaktades, som uppgav att man skulle ta kontakt med vårdnadshavaren, vilket skedde på onsdagen.

Sammantaget ledde de faktorer som nu nämnts till en fördröjning av polisanmälan, vilket har fått konsekvenser för ungdomen, något som hanterats inom ramen för lex Sarah-ärendet, se bilaga 1.

### 2.1.1 Bedömning

Av redogörelsen i avsnitt 2.1 framgår att vårdpersonal i situationer som denna står inför olika hänsyn som var för sig leder till skilda bedömningar i frågan om en polisanmälan ska göras eller inte. Det står likväl klart att en polisanmälan ska göras när man kan misstänka att ett brott kan ha inträffat av sådan beskaffenhet att sekretess bryts och andra övergripande hänsyn gör sig gällande. Komplexiteten i de avvägningar som ska göras framgår ytterligare av redogörelsen för den rättsliga regleringen i bilaga A.

Bedömningen att avvakta med en anmälan kan antas vara grundad på en avvägning mellan de skilda, hänsyn som ovan nämnts och att det funnits starkt fog för att hänsyn till flickans vilja och rädsla ledde till att kontakter skulle tas genom socialtjänsten. Likväl får det anses att tillräckligt starkt fog för en polisanmälan direkt från SiS förelåg, åtminstone på tisdagen.

Motsvarande hänsyn som nu angetts kan antas ha föranlett bedömningen att socialtjänsten var mest lämpad att ha kontakterna med vårdnadshavaren. Huruvida detta är eller inte är en lämplig ordning kan inte generellt anges utan måste avgöras i det enskilda fallet. En sådan åtgärd fråntar dock inte SiS ansvaret för att vårdnadshavaren får den information som denne har rätt till och får inte leda till onödigt dröjsmål. Det bör anmärkas att vårdnadshavaren fick informationen av socialnämnden, vilket SiS följde upp.

Det bör här antecknas att flera åtgärder har vidtagits efter händelsen, bl.a. har en revidering påbörjats av de centrala juridiska riktlinjerna när det gäller polisanmälan.

## 2.2 Medicinsk vård och annat samtalsstöd

Frågan om utebliven medicinsk undersökning och bedömning m.m. har aktualiserats först med anledning av den aktuella JO-anmälan. Björkbacken har lämnat ett kompletterande yttrande kring detta, genom en intervju vilken redogörs för i tjänsteanteckning (bilaga 3). Av det kompletterande yttrandet framgår i sammandrag följande.

- a) I samband med händelsen erbjöds ingen hälso- och sjukvårdsinsats i det akuta skedet för att medicinskt utreda och/eller bearbeta händelsen. Vissa stödjande samtal kring händelsen har dock skett i miljön, dvs. samtal med personal vid institutionen i vardagliga sammanhang. Sådana samtal dokumenteras dock inte av institutionen.
- b) Institutionen har inga skriftliga rutiner för hanteringen, men vanligtvis brukar det gå till så att institutionen eller barnet/ungdomen själv gör en polisanmälan omgående. Jourhavande poliser kommer då till institutionen för förhör och/eller förordar att institutionen tar med barnet/ungdomen till hälso- och sjukvården, t.ex. Barnhuset i Göteborg, för läkarundersökning och utredning, varpå institutionen som regel åker med ungdomen till Barnhuset eller annan vårdgivare.

Eftersom någon polisanmälan inte gjordes omgående vid händelsen så följdes inte det sedvanliga förfarandet med kontakt med Barnhuset i Göteborgs stad eller med annan vårdgivare och därför erbjöds inte ung-

domen erforderlig läkar- undersökning och vård. Anmälan till socialtjänsten gjordes dock.

- c) Ungdomen har erbjudits samtal med institutionens psykolog vid flera tillfällen efter händelsen, men inte velat träffa psykologen. Det framgår av flickans journal. Det första samtalet efter händelsen erbjöds den 15 maj 2017. Vissa stödande samtal kring händelsen har också som nämnts ovan skett i miljön. Ungdomen har också varit avviken från institutionen under längre perioder efter händelsen: mellan den 5 juni och den 5 juli samt mellan den 27 juli och den 19 augusti 2017. Ungdomen skrevs ut den 27 september 2017.
- d) Efter händelsen har flera åtgärder vidtagits, bland annat har kontakt tagits med gynekuten i Göteborg som tar emot ungdomar för undersökning och erbjuder samtal kring övergrepp. Gynekuten har lämnat kontaktuppgifter och en beskrivning av vart SiS kan vända sig efter att en ungdom har utsatts för ett misstänkt övergrepp (se bilaga 4). Vidare har representanter för Barnhuset i Göteborg erbjudits in för ett informationsmöte för personalen (se bilaga 5). Björkbackens hälso- och sjukvårdsteam har vidare fått i uppdrag av institutionschefen att ta fram en lokal rutin kring sexuella övergrepp.

Det måste generellt sett anses vara till barnets bästa att barnet utan dröjsmål får komma till en vårdgivare som kan ge barnet erforderlig hälso- och sjukvård och även utreda barnets behov av fortsatt stöd i anledning av ett övergrepp. SiS kan emellertid inte ta ett barn till en vårdgivare mot barnets vilja. Hälso- och sjukvården är frivillig, även för en person som är omhändertagen för tvångsvård enligt LVU, se bl.a. JO 1995/96 s. 89. Även om SiS träder in vid sidan av vårdnadshavaren i den utsträckning som behövs för att tillgodose barnets vårdbehov och i frågor om barnets personliga förhållanden, såsom vid behov av medicinsk behandling, ankommer det på SiS att beakta barnets egna önskemål när barnet uppnått en sådan ålder och mognad att barnet själv kan förfoga över frågan (se 6 kap. 11 § FB och 11 § LVU). Det bör dock krävas långtgående stöd och motiverande insatser från SiS sida om barnet inte vill ha en behövlig vårdkontakt.

SiS ska också som huvudregel informera vårdnadshavaren och - om det är möjligt - samråda med denne, i frågor om hälso- och sjukvårdsinsatser till ett placerat barn, se bl.a. JO 2002/03 s. 259. Ett i förevarande sammanhang väsentligt undantag är om den unge själv inte vill att vårdnadshavaren ska få del av uppgifterna (se 12 kap. 3 § OSL). SiS har också ett ansvar, såväl på övergripande nivå som på lokal nivå, att samverka med andra aktörer, t.ex. andra vårdgivare inom hälso- och sjukvården. Detta följer av socialtjänstlagen och Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.

När det gäller insatser till ungdomen på Björkbacken erbjöds samtal med psykolog efter händelsen, men erbjudandena avböjdes. Enligt Björkbacken gavs också stödande samtal efter händelsen, men dessa har inte dokumenterats. Ungdomen var sedan avviken från institutionen i längre perioder efter händelsen, vilket gjorde det svårt att erbjuda ytterligare stöd.

### 2.2.1 Bedömning

De bedömningar som ska göras också i denna fråga präglas av olika hänsyn, se redogörelsen för den rättsliga regleringen m.m. i bilaga A.

Det får generellt anses vara till barnets bästa att i det akuta skedet efter ett sexuellt övergrepp få komma till en vårdgivare som kan tillgodose det behov av vård, utredning och behandling som kan finnas i anledning av övergreppet. Trots att institutionen inte gjorde en polisanmälan borde institutionen direkt efter händelsen ha övervägt att föreslå flickan ett besök hos en sådan vårdgivare. Eftersom flickan uttryckt stor oro för att vård-

nadshavaren skulle få kännedom om händelsen hade en bedömning av dispositionsrätten över uppgifterna kunnat göras jämte av om sekretess kunde anses föreligga gentemot vårdnadshavaren. En sådan bedömning hade underlättat möjligheten att gå vidare i frågan och erbjuda vårdmöjlighet.

Vad gäller frågan om annat stöd efter händelsen framgår av utredningen att flickan fick stödjande samtal i miljön, men att detta inte dokumenterats. Sådana samtal ska dokumenteras men endast om de tillför faktiska omständigheter eller händelser av betydelse för bland annat genomförandet eller uppföljningen av en insats (4 kap. 9 § första och andra stycket SOSFS 2014:5). Frånvaron av dokumentation får antas innebära att ingen dokumentationsskyldighet aktualiseras.

Vidare erbjöds flickan stödsamtal av institutionens psykolog och det framgår av utredningen att hon i denna del haft en lika stark och uttalad vilja som i frågan om polisanmälan och avböjt det slagets erbjudanden.

Även i frågan om stöd och vård gör sig samma hänsyn gällande som i frågan om polisanmälan. Men här tillkommer också hänsynen till den personliga integriteten och till att ungdomen bör få hjälp att bearbeta vad hon kan ha råkat ut för i så nära anslutning till händelsen som möjligt. Vad särskilt gäller frågan om vård tillkommer dessutom den omständigheten att tidsutdräkt kan försvåra en brottsutredning (se bilaga 1, tjänsteanteckning av den 23 maj 2017).

Det kan visserligen konstateras att skilda hänsyn lett till bristfällig hantering av denna situation, men det bör beaktas att situationen är komplex och att det inte är möjligt att entydigt ange något självklart och från början givet utfall av de överväganden som måste göras. Det bör dock anmärkas att i en situation där detta slags omständigheter inte föreligger, det finns fungerande muntliga rutiner med omedelbar polisanmälan och transport till vårdinstitution för somatisk undersökning och stödjande samtal. På institutionen pågår för närvarande ett arbete med att ta fram också skriftliga rutiner.

I detta enskilda fall kan slutsatsen dras att polisanmälan borde ha gjorts och att vård och stöd borde ha kommit till stånd. Att så inte skedde synes främst kunna tillskrivas en avvägning av de skilda hänsyn som uppstår i en komplex situation som den förevarande och där en bedömning både för eller emot en viss åtgärd kan ha fog för sig. I ett fall som detta talar övervägande skäl för att avvägningen borde ha utfallit på ett annat sätt.

Utredningen kring ärendet ger därutöver vid handen att situationen i det enskilda fallet utvecklades olyckligt också på grund av att ledning och hjälp saknas för hur allmänna hänsyn som föreskrivs i författningar och som anges i allmänna råd ska kunna överföras till enskilda fall. Således saknas hjälp i form av tydliga riktlinjer för hur institutionerna bör agera i det akuta skedet efter ett misstänkt sexuellt övergrepp som riktats mot ett placerat barn eller ungdom. De dokument som dock finns har visat sig vara otillräckliga. Därtill kommer att också lokala rutiner måste finnas, med uppgifter om vart institutionerna lokalt kan vända sig för inhämtande av extern hjälp och kompetens. Sådana lokala rutiner bör också innefatta hur institutionerna lokalt ska samverka med andra vårdgivare kring denna typ av händelse.

För att så långt det är möjligt minimera osäkerhet i fortsättningen om hur institutionerna ska handla vid ett misstänkt sexuellt övergrepp kommer SiS, förutom den pågående revideringen av de centrala juridiska riktlinjerna när det gäller polisanmälan, även att inleda ett arbete gällande hur situationer av förevarande art även i övrigt bör hanteras. Vidare ankommer det på varje institution att säkerställa att det finns uppdaterade lokala rutiner med det innehåll som nyss angetts.

BB kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 25 april 2019 anförde *JO Thomas Norling* följande:

### **Bedömning**

BB har i sin anmälan fört fram klagomål mot ungdomshemmet på flera punkter. Hon har bl.a. ifrågasatt det stöd som AA fick efter händelsen. Jag har funnit skäl att begränsa mina uttalanden till frågorna som rör om hemmet borde ha gjort en polisanmälan och sett till att BB fick information om händelsen tidigare än vad som blev fallet.

### **Polisanmälan**

AA var under 15 år när händelsen på köpcentret inträffade. Utifrån de uppgifter som hon lämnade till personalen vid ungdomshemmet hade hon blivit utsatt för ett sexuellt övergrepp av en person som inte hade någon koppling till hemmet. Det finns inte några bestämmelser om att ungdomshemmet i ett sådant fall ska göra en polisanmälan eller vidta några andra åtgärder. Det ligger dock i sakens natur att ett ungdomshem inte kan förhålla sig helt passivt om ett barn som vårdas vid hemmet blir utsatt för ett brott.

En första förutsättning för att ungdomshemmet ska kunna göra en polisanmälan är att det inte på grund av sekretess finns något hinder för att röja uppgifterna. Enligt 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, gäller nämligen sekretess inom socialtjänsten för en uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Av 10 kap. 21 § OSL framgår emellertid att den s.k. socialtjänstsekretessen inte hindrar att uppgift som angår misstankar om bl.a. vissa brott mot barn lämnas till en åklagarmyndighet eller Polismyndigheten. De brott som avses i den bestämmelsen är bl.a. sexualbrott i 6 kap. brottsbalken.

Den händelse som AA hade berättat om är sådan att den skulle kunna innebära att ett brott begåtts mot henne enligt någon av straffbestämmelserna i 6 kap. brottsbalken. Den s.k. socialtjänstsekretessen utgjorde därför inte i sig något hinder för ungdomshemmet att göra en anmälan till polisen om den händelse som AA hade berättat om.

I Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2014:6) om socialnämndens handläggning av ärenden som gäller barn och unga sägs bl.a. att om det finns en misstanke om brott mot barn enligt bl.a. 6 kap. brottsbalken bör en polisanmälan göras skyndsamt, såvida det inte strider mot barnets bästa. JO har tidigare uttalat att när en socialnämnd överväger att göra en polisanmälan om ett misstänkt brott mot barn bör nämnden beakta bl.a. barnets behov av skydd, brottets svårighetsgrad, barnets relation till den misstänkte gärningsmannen och hur barnet kan reagera om nämnden gör en anmälan (se JO:s beslut den 30 maj 2011, dnr 2133-2010). De nu gjorda uttalandena gäller när socialnämnden har anledning att överväga om en polisanmälan ska göras. De utgångspunkter för bedömningen som kommer till uttryck i uttalandena får dock anses vara giltiga också när ett ungdomshem överväger att göra en polisanmälan med anledning av en misstanke om att ett barn vid hemmet blivit utsatt för ett brott.

Vilken betydelse en relation till en viss gärningsman ska tillmätas vid bedömningen av om en polisanmälan ska göras kan diskuteras. I det här fallet finns det ingenting som tyder på att flickan haft eller har någon relation till gärningsmannen. Skäl för att göra en polisanmälan med hänsyn till flickans behov av skydd kan därför inte anses ha varit aktuellt. Av större principiell betydelse i det här fallet är i vilken utsträckning hemmet kunnat beakta flickans inställning till en polisanmälan.

AA motsatte sig att hemmet skulle göra en polisanmälan. Att den unge är negativt inställd till en polisanmälan utgör dock inte alltid skäl att underlåta att göra en anmälan. Det finns situationer när en myndighet ska göra en polisanmälan även om barnet inte vill det. Utgångspunkten är som tidigare nämnts att den myndighet som överväger att göra en polisanmälan ska beakta vad som är bäst för barnet. Den bedömningen kan bli olika beroende på bl.a. om barnet bor ihop med gärningsmannen och hur barnets relation till den misstänkte gärningsmannen är. Det är svårt att ange några ytterligare riktlinjer här. Nödvändigtvis behöver det finnas ett utrymme för en bedömning i det enskilda fallet. Detta leder över till en mer övergripande fråga om vem som ska bedöma, ungdomshemmet eller socialnämnden, om en polisanmälan bör göras när det gäller barn som vårdas med stöd av LVU vid ett särskilt ungdomshem.

Enligt 6 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453), SoL, ska socialnämnden sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i t.ex. ett hem för vård och boende. Enligt fjärde stycket i bestämmelsen ska socialnämnden ansvara för att den som har tagits emot i ett annat hem än det egna får god vård. Socialnämnden som har det kontinuerliga vårdansvaret har således kvar sitt ansvar för den unge även i det fall vården ges genom en annan huvudmans försorg.

I 11 § fjärde stycket LVU stadgas att nämnden eller den åt vilken nämnden har uppdragit vården ska ha uppsikt över den unge och, i den utsträckning det behövs för att genomföra vården, bestämma om hans eller hennes personliga förhållanden.

Eftersom det inte finns några bestämmelser om vem som ska göra en polisanmälan när ett barn har blivit utsatt för brott ser jag inget hinder mot att ungdomshemmet gör en polisanmälan. Det är dock socialnämnden som har det övergripande ansvaret för vården av barnet. Nämnden har kunskap om barnets bakgrund och förhållanden och ska ha ett nära samarbete med vårdnadshavaren i frågor som rör barnet. Det ligger därför närmare till hands att anse att det är nämnden som bör avgöra om en polisanmälan bör göras i ett fall som det nu aktuella. Enligt min mening borde ungdomshemmet därför så snart som möjligt efter att flickan berättade om händelsen, dvs. redan den 7 maj 2017, ha tagit kontakt med socialnämnden och informerat om händelsen. Då skulle givetvis frågan om att göra en polisanmälan och vem som skulle göra den ha diskuterats.

I denna del kan jag konstatera att det inte fanns några rutiner vid hemmet eller föreskrifter från SiS om hur en situation som den nu aktuella skulle hanteras. Även om jag ser allvarligt på att hemmet inte mer resolut tog ställning till de olika ansvarsfrågorna som aktualiserade sig i AA:s fall, finner jag inte anledning att kritisera hemmet för den osäkerhet som präglade dess bedömningar och ageranden. Enligt min mening finns det skäl för SiS centralt att överväga

om det behöver utarbetas någon form av handläggningsrutin som rör situationen att misstanke uppkommit om att ett barn vid ett hem blivit utsatt för ett brott.

#### **Kontakt med AA:s vårdnadshavare**

Ungdomshemmet tog aldrig någon kontakt med BB för att berätta om vad som hänt AA under utflykten. I stället bestämdes, två dagar senare, i samråd med socialtjänsten, att socialtjänsten skulle lämna informationen till vårdnadshavaren. Ungdomshemmet fick därefter en bekräftelse från socialtjänsten att vårdnadshavaren fått informationen.

Jag har inga synpunkter på att det bestämdes att socialtjänsten skulle kontakta vårdnadshavaren. I många fall kan det t.o.m. vara en fördel då socialtjänsten oftast haft kontakt med vårdnadshavaren under utredningen om ett barn ska beredas vård enligt LVU. Jag är dock kritisk till att ungdomshemmet väntade två dagar med att kontakta socialtjänsten. För detta dröjsmål kan ungdomshemmet inte undgå kritik.

Det som BB i övrigt har anfört föranleder inte något uttalande från min sida. Ärendet avslutas med den kritik som uttalats ovan.

En 13-årig flicka som vårdades i enskildhet vid ett särskilt ungdomshem tog sitt liv. Fråga om hemmet hade brustit i sin uppsikt över henne

(Dnr 5302-2017)

**Beslutet i korthet:** En flicka som var 13 år gammal tog sitt liv på ett särskilt ungdomshem där hon vårdades med stöd av bestämmelserna i LVU. Vid tidpunkten för denna händelse hade hon vårdats i enskildhet vid två ungdomshem i nästan åtta månader i sträck.

I beslutet ger JO uttryck för sin uppfattning i fråga om vilken tillgång till personal som ett barn eller en ungdom ska ha när han eller hon vårdas i enskildhet. JO konstaterar att det alltid är ett misslyckande när ett barn eller en ungdom som är omhändertagen för samhällsvård tar sitt liv på ett ungdomshem där han eller hon vårdas. JO har emellertid funnit att det inte finns någon grund för att klandra SiS för att hemmet skulle ha brustit i sin uppsikt över flickan.

#### **Bakgrund**

I september 2016 beslutade ordföranden i Socialnämnden i Gävle kommun att omedelbart omhänderta AA, som då var 13 år gammal, med stöd av bestämmelsen i 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). I oktober 2016 placerades AA vid ett särskilt ungdomshem som Statens institutionsstyrelse (SiS) ansvarar för.

Socialnämnden ansökte hos Förvaltningsrätten i Falun att AA skulle ges vård med stöd av LVU bl.a. på grund av att hon hade ett socialt nedbrytande

beteende och att det fanns en påtaglig risk för att hennes hälsa och utveckling skulle skadas. I en dom i november 2016 beslutade förvaltningsrätten att AA skulle ges vård med stöd av 1 och 3 §§ LVU.

Socialnämnden i Gävle kommun bestämde att AA skulle vårdas vid ett särskilt ungdomshem. Hon placerades på ett sådant hem i oktober 2016 för att i mars 2017 flyttas över till SiS ungdomshem Rebecka. Hon hade vårdats i enskildhet vid två ungdomshem i nästan åtta månader i sträck när hon tog sitt liv den 13 juli 2017 på ungdomshemmet Rebecka.

## Anmälan

I en anmälan till JO framförde BB klagomål mot Socialnämnden i Gävle kommun och mot SiS ungdomshem Rebecka. Hon ifrågasatte bl.a. om hemmet hade brustit i sin tillsyn av AA.

## Utredning

JO tog del av journalanteckningar från SiS som gällde AA. Sedan begärde JO att SiS skulle yttra sig i fråga om de rutiner som tillämpas vid tillsyn av ett barn vid vård i enskildhet respektive när det kan finnas behov av annan särskild tillsyn. Yttrandet skulle även innefatta en redogörelse för den tillsyn som hemmet hade över AA och myndighetens bedömning av om tillsynen om henne har levt upp till de krav som ställs på tillsyn av ett barn som vistas i ett särskilt ungdomshem.

I ett remissvar anförde SiS bl.a. följande (de omnämnda bilagorna har utlämnats):

### Inledning

---

SiS har remitterat anmälan till institutionschefen vid Rebecka och till Vård- och behandlingsenheten vid SiS. Uppgifter har även hämtats in från Forsknings- och utvecklingsenheten vid SiS. Ytterligare underlag har utgjorts av Riktlinjer för självmordsprevention och hantering av allvarliga självmordsförsök och självmord inom SiS samt av flickans journal.

## SiS yttrande

### Tidigare utredningar rörande anmäld händelse

Den 18 juli 2017 mottog SiS en avvikelserapport enligt 6 kap. 4 § patient-säkerhetslagen (2010:659). SiS bedömde att händelsen hade medfört en allvarlig vårdskada och anmälde händelsen till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) den 11 september 2017.

Den 17 juli 2017 mottog SiS en lex Sarah-rapport enligt 14 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453) från institutionschefen vid Rebecka. Rapporten gällde brister i larmsystemet som gjorde att larret inte fungerade vid tidpunkten för den anmälda händelsen. SiS anmälde händelsen den 4 augusti 2017. I den lex Sarah-utredning som följde på anmälan gjorde SiS bedömningen att missförhållandet var hänförligt dels till brister i larmsystemet och dels till brister i de lokala rutinerna vid Rebecka samt att missförhållandet var allvarligt. Utredningen gavs in till IVO den 3 oktober 2017. IVO har inte fattat beslut i ärendet.

**Rättslig reglering m.m.**

Det framgår av 15 b § LVU att den intagne får beredas vård vid en enhet inom hemmet som är låsbar eller på annat sätt inrättad för särskilt noggrann tillsyn, om det är nödvändigt med hänsyn till den intagnes, övriga intagnas eller personalens säkerhet, eller om det är nödvändigt för att förhindra att den intagne avviker eller för att i övrigt genomföra vården. Om det krävs med hänsyn till den intagnes speciella behov av vård, hans eller hennes säkerhet eller övriga intagnas säkerhet, får en intagen på en sådan enhet hindras från att träffa andra intagna (vård i enskildhet).

Enligt 15 b § andra stycket LVU får den intagne vårdas vid en sådan enhet under högst två månader i följd. Om särskilda behandlingsskäl föranleder det, får dock vården vid enheten pågå längre tid, förutsatt att något av de fall som anges i första stycket fortfarande föreligger och att den intagne samtidigt ges möjlighet till vistelse i öppnare former eller utanför hemmet. En fråga om vård i enskildhet ska prövas fortlöpande och alltid omprövas inom sju dagar från senaste prövning.

I 20 a § LVU anges att tvångsåtgärder enligt 15-15 c §§ och 17-19 §§ LVU får användas endast om de står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Är mindre ingripande åtgärder tillräckliga, ska de användas.

När det gäller frågan hur tillgången till personal ska se ut under den tid man vårdas i enskildhet framgår det inledningsvis av förarbetena (prop. 2002/03:53) att en ungdom som vårdas i enskildhet ska ha ständig tillgång till personal. Vid en redogörelse för skillnaderna mellan vård i enskildhet och vård i avskildhet, anges dock att vård i enskildhet innebär att den intagne ständigt vistas tillsammans med personal (a. prop. s. 98 ff.).

IVO har i ett tillsynsbeslut den 10 mars 2014 rörande SiS ungdomshem Margretelund uttalat sig över tillgången till personal vid vård i enskildhet, bilaga 1. IVO ansåg i det fallet att den praktiska utformningen av vården var utformad på sådant sätt att den unge löpte risk att bli isolerad. Det förhållandet att den unge hade möjlighet att knacka på en dörr till avdelningen där andra intagna och personal vistades samt att den unge hade möjlighet att påkalla personalens uppmärksamhet med tekniska hjälpmedel föranledde ingen annan bedömning. IVO uttalade bl.a. följande. Vård i enskildhet bör tillämpas undantagsvis och under kortare perioder tillsammans med enbart personal. En annan utformning av vård i enskildhet – utan personal – medför att den enskildes tillstånd försämrats. Det förhållandet att vårdformen vård i enskildhet ska ges på ett sådant sätt att den unge är tillsammans med personal förhindrar isolering samt möjliggör att det byggs upp ett förtroende för den unge och personalen som i sin tur kan medföra att vård i enskildhet kan upphöra.

**SiS rutiner för personalens närvaro vid vård i enskildhet och tillsyn***Vård i enskildhet*

SiS Riktlinjer/Juridik LVU motsvarar förarbetena när det gäller personalens närvaro vid vård i enskildhet. Inledningsvis används alltså begreppet ständig tillgång till personal och därefter ständigt vistas tillsammans med personal (Riktlinjer/Juridik LVU flik 6:31 ff.).

Rebecka har kommit in med Lokal rutin vid vård i enskildhet, se bilaga 2. Av denna framgår bl.a. att utgångspunkten alltid är att den unge har personal hos sig hela tiden. Vidare framgår att om den unge inte vill ha personal ständigt närvarande är det rimligt att lämna den unge stundvis om den unge har möjlighet att påkalla personalens uppmärksamhet under denna stund.

*Tillsyn*

Utöver personalens närvaro vid vård i enskildhet kan det finnas skäl att ha tillsyn på grund av suicidrisk eller av annan anledning.



SiS har Riktlinjer för självmordsprevention och hantering av allvarliga självmordsförsök och självmord inom SiS, bilaga 3. Av riktlinjerna framgår bl.a. att samtliga institutioner ska ha en lokal rutin för suicidprevention.

Rebeckas lokala rutin för suicidprevention biläggs, bilaga 4.

Rebeckas Definitioner och rutin vid tillsyn och stödjour biläggs, bilaga 5.

Av SiS riktlinjer för suicidprevention framgår bl. a. att behandling med anledning av akut risk för självmordshandling ska ske inom psykiatrisk slutenvård. När det inom den psykiatriska slutenvården bedöms att den akuta risken är över kan fortsatt vård och behandling ske vid SiS. Likväl kan SiS göra en egen bedömning av behov av extra tillsyn. Denna tillsyn kan vara ständig tillsyn (den enskilde lämnas inte ur sikte) eller periodisk tillsyn (kontroll minst var 15:e minut).

Forsknings- och utvecklingsenheten vid SiS har uppgett bl.a. följande rörande tillsyn. Vid akut risk för suicid ska ständig tillsyn ges och då får den unge inte lämnas ur sikte. Vid misstanke om förhöjd suicidrisk tillämpas periodisk tillsyn minst var 15:e minut, som dokumenteras i en särskilt avsedd signeringslista. Både ständig och periodisk tillsyn kan upplevas som påträngande av den unge och kan påverka behandlingsallians och behandlingsutfall negativt. Därför ska tillsyn användas restriktivt.

#### *Redogörelse för vård i enskildhet och tillsyn vid Rebecka*

Av institutionschefens yttrande som redovisas i det följande framgår att flickan hade tillsyn var 15:e minut, trots att ingen akut självmordsrisk ansågs föreligga. Av journalen framgår att tillsynen utövades sista gången ca kl. 19.40 den 13 juli 2017. Det framgår vidare att flickan då fick besked om att en särskild personal som hon hade efterfrågat skulle komma om 15 minuter. Den efterfrågade personalen kom till flickans rum ca kl. 19.52 men fick inget svar. Personalen hittade flickan och tryckte på larmet ca kl. 19.54.

Institutionschefen vid Rebecka har uppgett i huvudsak följande.

I början av sin vistelse vid Rebecka hade flickan tät tillsyn, med anledning av ett tidigare självmordsförsök vid en annan institution, hennes beteende och den suicidscreening som gjordes vid intag. Hon bokades in på bedömningssamtal med psykolog kort efter ankomst men medverkade inte i samtalen varför en fullständig suicidbedömning var svår att göra. Hon fungerade däremot mycket väl jämfört med tidigare placering och det ansågs att hon gjorde behandlingsframsteg. Efter en självdestruktiv handling i april 2017 fördes hon till BUP för en psykiatrisk bedömning av suicidrisk. Hon bedömdes inte vara suicidal och återkom till institutionen samma kväll.

Efter denna händelse hade flickan ständig tillgång till personal. Om hon ville vara ensam t.ex. för att duscha eller vila så var tillsynsgraden var 15:e minut, trots att ingen akut självmordsrisk ansågs föreligga. Om hon ville vara i fred befann sig personal utanför hennes rum eller på den angränsande avdelningen. Syftet med denna tillsyn var att säkerställa att hon verkligen inte ville ha en person närvarande hos sig. Hon hade även möjlighet att påkalla personals uppmärksamhet via en s.k. påkallningsknapp, vilket är en larmknapp som går till behandlingsassistenternas telefoner.

Rebeckas erfarenhet av ständig tillsyn (klossvak) är att den är starkt integritetskränkande och att den hämmar vården och behandlingen. Ständig tillsyn ska därför användas mycket restriktivt, under begränsad tid och endast då akut självmordsrisk föreligger.

Lokalerna för vård i enskildhet på flickans avdelning befinner sig i en påbyggnadsdel på en äldre avdelning (nedan benämnd som avdelningen). I påbyggnadsdelen finns även kontor och dagtid befinner sig oftast personal i den delen så att den unge lätt kan påkalla uppmärksamhet. Varje dag avsätts en person som ska arbeta med vård i enskildhet. Kvällstid har man oftast någon hos sig när man vårdas i enskildhet, något som ungdomarna själva brukar vilja ha.

Flickan upplevdes göra behandlingsframsteg och deltog i flera insatser i sin behandlingsplanering såsom skola och aktiviteter utanför institutionsområdet. Den 20 juni 2017 var hon utagerande och ansågs förvirrad. Hon togs därför till BUP för psykiatrisk bedömning. BUP bedömde att hon inte var suicidal och flickan återkom till Rebecka samma dag.

Under hela tiden vid Rebecka träffade flickan institutionens läkare med jämna mellanrum. Den 15 juni 2017 visade hon i samtal med läkaren inte några psykiska symptom, ångest eller nedstämdhet enligt läkarens bedömning. Läkaren bedömde att det inte heller framkom något psykotiskt i detta samtal. Flickan träffade och bedömdes även av institutionens psykologer. Två dagar innan flickan avled gjorde en av psykologerna bedömningen att "inget suicidalt eller psykotiskt framkommer". Samma dag som flickan tog sitt liv träffade hon läkaren för att följa upp medicineringen. Han uppmärksammade inget som föranledde någon förändring i tillsynsgrad. Institutionschefen påpekade att i de bedömningssamtal som hölls av institutionens psykologer gav flickan bristfällig kontakt och var svårbedömd.

Under eftermiddagen den 13 juli 2017 var flickan ute tillsammans med personal. Hon upplevdes som glad och skämtsam under utflykten. Vid återkomst till institutionen uppgav hon att hon ville vila ifred. Förhållningssättet var då att hon hade rätt att vara ifred men att tillsyn skulle ske var 15:e minut. Det fanns inget i hennes beteende den senaste tiden eller den aktuella dagen som gjorde att personalen ifrågasatte denna bedömning. Personalen som arbetade under kvällen hade gått en intern utbildning i självmordsprevention under våren.

Trots att institutionen har följt gällande riktlinjer, utbildat personal i suicidprevention och haft tillsyn har händelsen inträffat. Utifrån de observationer, bedömningar och samtal som har förts har de inte uppfattat att de hade kunnat vidta andra åtgärder. De kan dock konstatera att alla insatser som erbjudits inte har dokumenterats, vilket är ett förbättringsområde som inte har påverkat utfallet men som skulle ha underlättat uppföljningen av ärendet vid granskning.

Eftersom Rebecka har målgruppen suicidnära ungdomar kommer risken för självmordsförsök och fullbordade självmord vara hög. Suicidprevention är ett ständigt pågående arbete och en ständigt aktuell fråga vid institutionen. Rutiner för suicidprevention, utbildning av personal och samarbete med psykiatri är fortsatt högt prioriterat. Varje år avvärjer Rebecka flera självmordsförsök. Ett fullbordat självmord skedde 2007. Det är det enda som har inträffat vid institutionen fram till i dag.

Avdelningsföreståndaren vid Rebecka har upplyst att det under nattetid när flickan var placerad på institutionen fanns en vaken personal i personalexpeditionen på avdelningen. På avdelningen fanns även en sovande behandlingsassistent. En s.k. tillsynsjour, en behandlingsassistent som fungerar som en rådgivande länk mellan beredskapen och avdelningarna, var stationerad på en avdelning i en annan byggnad och kunde hjälpa till vid behov. Om natten fick flickan använda påkallningsknappen för att kalla på uppmärksamhet.

Institutionschefens uppgift ovan om Rebeckas erfarenhet av tillsyn bekräftas av ett yttrande från legitimerad psykolog och utredare vid SiS huvudkontor som anger att både ständigt och periodisk tillsyn kan upplevas som invasiva av ungdomen och kan påverka behandlingsallians och behandlingsutfall negativt. Därför ska tillsyn användas restriktivt. Personalen beviljade därmed flickans önskan om att få vara själv på rummet. Dock tittade personalen till henne var 15:e minut för att se om hon ändrat sig avseende sällskap av personal samt för att ha uppseende över hennes mående. Tillsynen var inte kopplad till en specifik oro för flickans tillstånd eller till förhöjd risk för suicid och därmed dokumenterades inte tillsynen i signeringslista.

## SiS bedömning

### *Vård i enskildhet*

Det kan inledningsvis konstateras att regelverket är otydligt när det gäller personalens närvaro vid vård i enskildhet. Vilken grad av närvaro som krävs uttrycks både som att den enskilde ska ha ständig tillgång till personal och som att den enskilde ständigt ska vistas tillsammans med personal. Detta lämnar utrymme för olika tolkningar. Denna otydlighet avspeglas i SiS riktlinjer.

SiS anser att utgångspunkten är att den som vårdas i enskildhet alltid ska vistas tillsammans med personal. Personalens närvaro är viktig för att förhindra isolering. Enligt SiS bedömning innebär det vid inomhusvistelse att personalen antingen ska befinna sig i samma rum som den enskilde eller i ett anslutande rum till den enskildes boenderum.

Den enskilde ska kunna påkalla personalens uppmärksamhet utan att behöva t.ex. knacka på en dörr eller använda sig av något tekniskt hjälpmedel. Detta stämmer överens med IVO:s beslut ovan. När det är fråga om tillsyn under nattetid råder delvis andra förutsättningar, se nedan.

SiS anser att om den enskilde vill vara ifred måste hänsyn tas till hans eller hennes önskemål och rätt till integritet. Personalen kan då lämna den del av lokalen som är avsedd för vård i enskildhet kortare stunder. Bedömningen av om den enskilde kan lämnas ensam måste bedömas i varje enskilt fall. Det kan finnas olika anledningar till att den enskilde vårdas i enskildhet. Den som vårdas i enskildhet på grund av sitt psykiska mående, t.ex. ett självskadande beteende kanske i perioder inte kan lämnas ensam överhuvudtaget. Den som vårdas i enskildhet på grund av konflikter med andra på avdelningen kanske kan lämnas ensam i större utsträckning. Det får dock aldrig bli fråga om några längre perioder som verkar isolerande för den enskilde. Om den enskilde lämnas ensam måste det även vara möjligt för honom eller henne att påkalla personalens uppmärksamhet. Det måste alltid finnas resurser avsatta för den som vårdas i enskildhet så att personalen inte är upptagen av annat när den enskilde efterfrågar personalens närvaro.

Nattetid kan det dock enligt SiS mening, finnas fog för att ha en ordning där den enskilde lämnas ensam men kan nå personalen, t.ex. med tekniska hjälpmedel. Det förutsätter att institutionen har gjort en bedömning i det enskilda fallet av den enskildes behov av tillsyn. Hänsyn bör t.ex. kunna tas till om den enskilde regelmässigt sover hela natten. Enligt SiS bedömning motsvarar också den nu beskrivna graden av närvaro ett krav på ständig tillgång till personal.

### *Det nu aktuella fallet*

Av utredningen framgår att det avsattes personal att arbeta med flickan varje dag. Om hon ville vara ifred befann sig personal utanför hennes rum i påbyggnadsdelen eller i den angränsande avdelningen. I kontorsrummen i påbyggnadsdelen fanns oftast personal dagtid. Enligt institutionen hade flickan en enkel möjlighet att påkalla uppmärksamhet. Hon hade även möjlighet att använda den s.k. påkallningsknappen. Rebecka gjorde en bedömning av hennes behov och flickan hade tillsyn var 15:e minut under de perioder hon ville vara ifred. Motivet bakom tillsynen var att säkerställa att hon inte hade ändrat sig i frågan om hon ville ha personal närvarande. Bedömningen byggde alltså inte på att man ansåg att det fanns en suicidrisk. Mot bakgrund av dessa uppgifter är det enligt SiS mening klarlagt att flickan dagtid oftast har vistats tillsammans med personal. När hon har velat vara i fred har hon i stället haft tillsyn var 15:e minut och alltså med ständig tillgång till personal. Det bör här i klarhetens intresse påpekas att den uppsikt det nu är fråga om inte ska förväxlas med den tillsyn som benämns "tät tillsyn" enligt de tillsynsgrader som tillämpas på Rebecka. Det var i stället fråga om särskilt beslutad tillsyn när flickan velat vara i fred.

Nattetid har en vaken och en sovande behandlingsassistent varit tillgängliga men inte i den del av byggnaden som flickan har befunnit sig i. Det har även funnits en tillgänglig personal stationerad på en avdelning på en annan del av institutionsområdet. Hon har kunnat kalla på personal genom påkallningsknappen. Nattetid har flickans tillgång till personal således varit i enlighet med de krav på vård i enskildhet som följer av lagstiftningen.

Det är SiS bedömning att den tillsyn och vård som flickan fått under dag- och nattetid inte verkat isolerande för henne.

#### *Tillsyn på grund av suicidrisk*

När det gäller tillsyn av flickan på grund av suicidrisk så är det SiS bedömning att Rebecka har följt myndighetens riktlinjer för suicidprevention under den tid som flickan var placerad på institutionen. Två dagar innan flickan avled gjordes en risk- och behovsbedömning av en psykolog som ansåg att inget suicidalt eller psykotiskt framkom. Samma dag som flickan tog sitt liv träffade hon en läkare för att följa upp sin medicineringsgrad. Mot denna bakgrund är det SiS uppfattning att Rebecka har gjort vad som varit möjligt att göra i frågan om lagstiftningens krav på adekvat och relevant vård och samtidig hänsyn till den enskildes personliga integritet.

BB kommenterade remissvaret.

JO tog del av Inspektionen för vård och omsorgs (IVO) beslut med anledning av SiS anmälningar enligt lex Sarah och lex Maria (dnr 8.1.2-28562/2017-3 och 8.1.1-32320/2017-7) om omständigheterna kring J:s dödsfall. JO tog också del av bl.a. IVO:s tillsynsbeslut den 6 mars 2018 om ungdomshemmet Rebecka (dnr 8.4.2-34198/2017-7) och två beslut som IVO fattade om Socialnämnden i Gävle kommuns handläggning av ärendet om AA (dnr 8.5-27174/2017-5 och dnr 8.5-27174/2017-19).

I ett beslut den 7 maj 2019 anförde *JO Thomas Norling* följande:

## **Rättslig reglering**

### **Allmänt**

Socialnämnden ska sörja för att barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och det stöd som de behöver. Om barnets eller den unges bästa motiverar det ska nämnden sörja för att han eller hon får vård och fostran utanför det egna hemmet (5 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453], SoL).

Insatser inom socialtjänsten för barn och unga ska göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i SoL. Om det inte är möjligt att ge barnet eller den unge det stöd eller den hjälp som han eller hon behöver i frivilliga former kan vården under vissa förutsättningar ges utan samtycke enligt bestämmelserna i LVU. Insatserna ska präglas av respekt för den unges människovärde och integritet.

### **Vård med stöd av LVU**

Vård med stöd av LVU kan komma i fråga om någon av de situationer som anges i 2 § (brister i barnets hemmiljö) eller 3 § (den unges eget beteende) LVU är uppfyllda och det kan antas att behövlig vård inte kan ges den unge med

samtycke av den eller dem som har vårdnaden om honom eller henne och, när den unge har fyllt 15 år, av honom eller henne själv (1 § LVU).

Vård enligt 3 § LVU ska beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende.

Beslut om vård med stöd av LVU fattas av förvaltningsrätten efter en ansökan av socialnämnden (4 § LVU). Socialnämnden får under vissa förutsättningar besluta att den unge omedelbart ska omhändertas i väntan på rättens prövning av frågan om vård (6 § LVU).

#### **Placering vid ett särskilt ungdomshem**

Socialnämnden bestämmer hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska vistas under vårdtiden (11 § LVU).

För vård av barn och unga som på någon grund som anges i 3 § LVU behöver stå under särskilt noggrann tillsyn ska det finnas särskilda ungdomshem. SiS ansvarar för verksamheten vid de särskilda ungdomshemmen. Om socialnämnden har beslutat att barnet eller den unge ska vistas i ett särskilt ungdomshem ska SiS enligt 12 § LVU anvisa plats i ett sådant hem. SiS gör alltså inte någon egen bedömning av om det är lämpligt att barnet eller den unge vistas i ett sådant hem.

#### **SiS har särskilda befogenheter**

För att kunna genomföra vården eller för att upprätthålla säkerheten vid hemmet har SiS särskilda befogenheter som regleras i LVU. Ett barn eller en ung person som ges vård i ett sådant hem på någon grund som anges i 3 § LVU får bl.a. underkastas den begränsning av rörelsefriheten som är nödvändig för att vården ska kunna genomföras eller när det behövs av hänsyn till de andra intagnas eller personalens säkerhet. Han eller hon får under vissa förutsättningar även ges vård vid en enhet inom hemmet som är låsbar eller på något annat sätt inrättad för särskilt noggrann tillsyn, s.k. vård vid låsbar enhet (15 och 15 b §§ LVU). SiS kan också besluta att barnet eller den unge ska hållas avskild (15 c § LVU) eller vårdas i enskildhet (15 d § LVU).

De särskilda befogenheterna får bara användas om den aktuella åtgärden står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om det finns mindre ingripande åtgärder som är tillräckliga ska de användas (20 a § LVU).

Den 1 oktober 2018 ändrades bestämmelserna om bl.a. avskiljning och vård i enskildhet men de ändringar som gjordes har inte inneburit någon ändring i sak när det gäller de frågor som jag nu ska bedöma. Jag kommer därför att i det följande hänvisa till lydelsen som de aktuella bestämmelserna har sedan den 1 oktober 2018.

## Bedömning

### Granskningen av ärendet om AA

AA vårdades enligt 1 och 3 §§ LVU på grund av att hon ansågs ha ett socialt nedbrytande beteende. Socialnämnden i Gävle kommun bestämde att AA skulle få vård vid ett särskilt ungdomshem. Hon placerades inom SiS i oktober 2016 och hade vårdats i enskildhet vid två ungdomshem i nästan åtta månader i sträck när hon tog sitt liv i juli 2017.

Det övergripande ansvaret för vården av AA låg på socialnämnden. Nämndens handläggning har bedömts av IVO, som är ordinarie tillsynsmyndighet över socialtjänsten. JO brukar inte uttala sig i frågor som har prövats av en ordinarie tillsynsmyndighet. Det som har kommit fram om socialnämndens handläggning i detta fall ger inte mig anledning att frånga den principen.

Min granskning är inriktad på om ungdomshemmet Rebecka har brustit i sin uppsikt över AA när hon vårdades där. En fråga är om hemmet har åsidosatt bestämmelserna om vård i enskildhet genom att AA lämnades ensam i den del av hemmet där hon var placerad. En annan fråga är om hemmet har låtit bli att agera på eventuella signaler om att det fanns en risk för att AA skulle ta sitt liv.

### Den som vårdas i enskildhet ska ha ständig tillgång till personal

I ärendet väcks ett antal allmänna och mer övergripande frågor när det gäller vård i enskildhet, bl.a. vilken tillgång till personal som barnet eller den unge då ska ha.

Både bestämmelserna om avskiljande (15 c § LVU) och bestämmelserna om vård i enskildhet (15 d §) innebär att den enskilde inte fritt får träffa andra boende vid hemmet.

Den unge får hållas i avskildhet om det är särskilt påkallat på grund av att han eller hon uppträder våldsamt eller är så påverkad av berusningsmedel att han eller hon inte kan hållas till ordningen. Han eller hon ska då stå under fortlöpande uppsikt av personalen och ha möjlighet att tillkalla personal (15 c § LVU). Den unge får endast hållas i avskildhet under en kort tid. Om den enskilde hålls avskild innebär det att han eller hon inte har någon annan kontakt med andra vid hemmet än att han eller hon står under fortlöpande uppsikt av personalen (jfr prop. 2002/03:53 s. 106).

Om det krävs med hänsyn till barnets eller den unges speciella behov av vård eller säkerhet eller säkerheten vid hemmet kan han eller hon ges vård i enskildhet (15 d § LVU). En förutsättning för vård i enskildhet är således att barnet eller den unge har särskilda svårigheter som gör att han eller hon inte kan tillgodogöra sig behandlingen i större grupp, t.ex. på en ”vanlig” avdelning.

Bestämmelsen om vård i enskildhet kom till för att det fanns ett behov bl.a. av behandlingsskäl att kunna vårda den som vistas på ett särskilt ungdomshem utan att han eller hon fritt får träffa andra som vårdas där. Det finns fall där barnet eller den unge över huvud taget inte kan vistas tillsammans med andra som vårdas vid hemmet. I dessa fall kan det vara avsevärt mer humant att låta barnet eller den unge under en period vistas tillsammans med enbart personal (prop. 2002/03:53 s. 98). Vård i enskildhet får inte pågå längre tid än vad som

krävs i det enskilda fallet. En fråga om vård i enskildhet ska därför prövas fortlöpande och alltid omprövas inom sju dagar från den senaste prövningen.

Den som vårdas i enskildhet ska ha ständig tillgång till personal (prop. 2002/03:53 s. 98 och prop. 2017/18:169 s. 73). På det sättet skiljer sig alltså vård i enskildhet från situationen att någon hålls avskild eftersom han eller hon då vistas tillsammans med personal. Vården i enskildhet skiljer sig också från avskiljning på så sätt att den ska svara mot ett väl definierat vårdbehov hos barnet eller den unge och som normalt bör vara av sådan art att det klart och tydligt kan beskrivas i hans eller hennes individuella behandlingsplan som upprättas vid hemmet (prop. 2002/03:53 s. 98 och 99).

I detta sammanhang kan jag nämna att det den 1 oktober 2018 infördes en ny bestämmelse i LVU som ska tydliggöra att det är viktigt att vården i enskildhet har ett tydligt syfte och innehåll (15 d §). Vården ska således vara anpassad efter barnets eller den unges individuella vårdbehov (prop. 2017/18:169 s. 74).

När det gäller bestämmelserna om att hålla någon avskild eller om att vårda någon i enskildhet finns motsvarande bestämmelser i 34 a och 34 b §§ lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM.

Att den som vårdas i enskildhet ska ha ständig tillgång till personal innebär inte att personal hela tiden måste finnas i samma rum som den enskilde. I vilken utsträckning som personal ska finnas hos honom eller henne måste bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Behovet av att personal finns hos den som vårdas i enskildhet skiljer sig beroende på om det t.ex. är fråga om en vuxen äldre person som är intagen på ett LVM-hem eller om det handlar om vård på ett särskilt ungdomshem av ett barn i de nedre tonåren med en psykiatrisk problematik.

En grundläggande princip för tvångsvården, oavsett om den sker med stöd av LVM eller LVU, är också att den ska bedrivas med respekt för den enskildes integritet. Om den enskilde förklarar att han eller hon vill vara ensam finns det ofta anledning för hemmet att beakta det önskemålet. Det finns dock en risk för att vården i enskildhet kan innebära att den enskilde isolerar sig. En sådan isolerande verkan av vården måste motverkas. Hemmet måste därför ibland frångå den enskildes önskemål om att få lämnas i fred. Hemmet måste även se till att den enskilde aktiveras och motiveras att ha kontakt med andra och se till att det skapas förutsättningar för detta. Utgångspunkten är att vården i enskildhet ska bedrivas så att den enskilde så snart som möjligt kan återgå till att vårdas vid en avdelning tillsammans med andra som vårdas vid hemmet. Hur vården mer i detalj ska utformas ska anges i den individuella behandlingsplan som upprättas vid hemmet.

När det gäller barn och unga som vårdas i enskildhet vid ett särskilt ungdomshem ligger det mer eller mindre i sakens natur att hemmet aktivt måste motverka varje tendens till att vården i enskildhet blir isolerande. Detta ställer stora krav på att personalen vistas tillsammans med barnet eller den unge, ser till att han eller hon aktiveras, att han eller hon i så stor utsträckning som det är möjligt och lämpligt ges tillfälle att vistas tillsammans med andra som vårdas vid hemmet och t.ex. deltar i gemensamma aktiviteter som ordnas. Det går inte att ange i generella termer i hur stor utsträckning den unge kan lämnas ensam. Det är en fråga som måste övervägas när hemmet planerar vården. Jag vill i

detta sammanhang påminna om bestämmelsen i 15 d § andra stycket LVU där det anges att vården ska vara anpassad efter barnets eller den unges individuella vårdbehov.

### **SiS ska ha uppsikt över de barn och unga som vistas i ett särskilt ungdomshem**

De särskilda ungdomshemmen har till syfte att vårda barn och unga som på någon grund som anges i 3 § LVU vistas på ett sådant hem och som behöver stå under särskilt noggrann tillsyn.

Om avskiljande anges det i 15 c § första stycket LVU att personalen ska ha fortlöpande uppsikt över den unge under den tid som han eller hon hålls avskild. Någon sådan bestämmelse finns inte när det gäller den som vårdas i enskildhet. Det framstår dock som en självklarhet att hemmet ska hålla uppsikt över de barn och unga som vistas där också när de inte är avskilda. För att kunna ge god vård som är trygg och säker behöver personalen ha uppsikt över de barn och unga som vistas i hemmet i den utsträckning som är nödvändig. Detta gäller inte minst för att hemmet t.ex. ska kunna uppmärksamma eventuella tecken på att det finns risker för att ett barn eller en ungdom ska skada sig själv eller ta livet av sig. I sådana situationer kan hemmet besluta att barnet eller den unge ska stå under s.k. extra tillsyn.

Vid sidan av en lokal rutin för suicidprevention (daterad 2015-11-02) har ungdomshemmet Rebecka utarbetat en rutin för tillsynen över de som vårdas vid hemmet. Utöver rutinen för suicidprevention har jag tagit del av rutindokumentet Definitioner och rutiner vid tillsyn och stödjour (daterat 2017-03-30). Båda dessa rutindokument kan sägas bygga på SiS riktlinjer för självmordsprevention och hantering av allvarliga självmordsförsök och självmord inom SiS (dnr 1.4.2-1945-2015). I SiS riktlinjer, som berör myndighetens hela verksamhet, framhålls att samtliga SiS-institutioner ska ta fram konkret utformade lokala rutiner. Utgångspunkten för riktlinjerna är att god omvårdnad av en självmordsnära person syftar till att garantera dennes säkerhet och skapa en trygg relation. I riktlinjerna anges bl.a. i vilka fall ett hem ska fatta beslut om extra tillsyn vid misstanke om självmordsrisk. I riktlinjerna har SiS delat upp den extra tillsynen i två kategorier av tillsyn, nämligen ständig tillsyn och periodisk tillsyn. Med ständig tillsyn avses att barnet eller den unge inte får lämnas ur sikte, gå ensam på toaletten eller lämna avdelningen. Vid periodisk tillsyn kontrolleras barnet eller den unge minst var femtonde minut dygnet runt och han eller hon får inte lämna avdelningen ensam.

Sådan extra tillsyn vid misstanke om självmordsrisk kan alltså behövas för att kontrollera hur barnet eller den unge mår. Som framgått kan extra tillsyn innebära att barnet eller den unge inte får lämnas ensam över huvud taget eller att personalen ska se till barnet eller den unge med vissa intervaller. Tillsynen syftar till att hemmet ska kunna vidta åtgärder för att säkra barnets eller den unges liv eller hälsa.

Av de lokala rutiner vid tillsyn som ungdomshemmet Rebecka tagit fram enligt ovan framgår att hemmet använder tre tillsynsgrader: tillsyn, tät tillsyn och klossvak. Syftet med tillsynen är att observera hur ungdomen mår. Tillsyn sker var trettonde minut medan tät tillsyn sker minst var femtonde minut.



Klossvak, som är den högsta tillsynsgraden och bara ska användas då det föreligger hög självmordsrisk, innebär att barnet eller den unge står under ständig tillsyn. Tillsyn och tät tillsyn behöver inte göras när barnet eller den unge sover. Vid klossvak ska barnet eller den unge observeras när han eller hon sover. Enligt rutinen kan vem som helst i personalgruppen ”sätta in” tillsyn. Därefter ska närmaste chef/beredskap omgående kontaktas och denne ansvarar bl.a. för att riskbedömningen uppdateras och att vidtagna åtgärder dokumenteras. Det framgår också av rutinen vad som ska dokumenteras och vem som kan besluta om att minska tillsynsgraden eller bestämma att den beslutade tillsynen ska upphöra.

Innan jag går över till min bedömning av frågan om vården av AA i enskildhet kan anses ha uppfyllt kraven i LVU kan jag konstatera att det som har kommit fram i ärendet inte ger anledning för mig att göra något särskilt uttalande i fråga om hemmets rutiner beträffande de tillsynsformer som nu redovisats. Jag kan i det sammanhanget konstatera utifrån journalanteckningarna att AA inte var föremål för någon form av extra tillsyn under sin sista tid på ungdomshemmet Rebecka och inte eller under den dag då hon valde att avsluta sitt liv.

#### **Har vården i enskildhet av AA bedrivits enligt de krav som finns i LVU?**

Jag har här ovan redovisat min syn på vad uttalandena i förarbetena om att den som vårdas i enskildhet ska ha ständig tillgång till personal innebär. SiS har i sitt yttrande redogjort för i vilken utsträckning som AA hade personal hos sig den aktuella dagen. Jag har i den delen även tagit del av ungdomshemmets journalanteckningar. Det som har kommit fram i ärendet om AA ger mig inte underlag för att dra någon annan slutsats än den att AA hade ständig tillgång till personal den aktuella dagen.

Fråga är då om hemmet har brustit i sin uppsikt över AA och om hemmet underlåtit att agera på signaler om att AA mår särskilt dåligt den aktuella dagen.

För att kunna ge god vård som är trygg och säker behöver personalen ha uppsikt över de barn och unga som vistas i hemmet i den utsträckning som är nödvändig. Vid en genomgång av AA:s journalanteckningar framkommer det flera tecken på att hon under sina vistelser på SiS ungdomshem haft återkommande perioder då hon inte mår bra. Hon hade det senaste året bl.a. gjort ett försök att ta sitt liv. Det skedde i januari 2017 på det ungdomshem där AA först vistades. Vid det tillfället lyckades personalen vid hemmet att avvärja försöket i sista stund. I april 2017 utförde AA en handling som kunde uppfattas som att hon hade tankar på att ta livet av sig. Efter den händelsen bedömde en läkare inom barn- och ungdomspsykiatri (BUP) att AA trots allt inte var suicidal. Enligt en anteckning i hennes journal hade AA berättat att hon utförde handlingen för att hon kände sig ensam och ville ha personalens uppmärksamhet. BUP gjorde även en psykiatrisk bedömning av AA den 20 juni 2017, men inte heller vid det tillfället bedömde BUP att hon var suicidal. Den 11 juli 2017, dvs. två dagar innan AA avled, gjorde en psykolog vid hemmet en behovs- och riskbedömning av henne. I en journalanteckning anges att det då inte kommit

fram något som tydde på att AA vid den tidpunkten hade tankar på att ta sitt liv.

Enligt hemmet fanns det inte heller något i AA:s beteende under hennes sista tid eller under den aktuella dagen som tydde på en förhöjd risk för att hon skulle skada sig själv, varför hemmet inte bedömde att hon var i behov av sådan extra tillsyn som hemmet i så fall hade kunnat besluta om. Med hänvisning till anteckningarna har SiS angett att AA visade bristfällig kontakt och att läkare och psykologer vid hemmet hade svårt att göra en bedömning av henne.

Av journalanteckningarna från den 13 juli 2017, dvs. dagen när AA tog sitt liv, framgår att AA hade varit och handlat med två behandlingsassistenter. Hon kom tillbaka till hemmet vid 13-tiden. SiS har i sitt remissvar uppgett att AA ville vara i fred när hon kom tillbaka till hemmet och att personalen i enlighet med den rutin som hemmet brukade tillämpa såg till henne med femton minuters mellanrum. Detta skedde sista gången kl. 19.40. Hon frågade då efter en särskild person ur personalen och fick beskedet att denna person skulle komma efter femton minuter. Kl. 19.52 kom den person som AA hade efterfrågat till hennes rum. Hon hittade AA två minuter senare och utlöste samtidigt ett larm.

De bedömningar och avvägningar som personalen på ett ungdomshem hela tiden måste göra för att kunna uppmärksamma och häva tillstånd som kan leda fram till att ett barn eller en ungdom skadar eller tar livet av sig är svåra och ställer höga krav på vården och personalens förmåga att tolka signaler från den enskilde på förhöjd risk. När det gäller hemmets bedömning den aktuella dagen av AA och hennes tillstånd har SiS uppgett att personalens upplevelser av AA inte skilde sig från andra dagar när hon hade önskat och fått vara ensam. Att personalen ändå såg till AA var femtonde minut berodde inte på att det hade fattats ett beslut i hennes fall om extra tillsyn, dvs. ett beslut som grundade sig på en specifik oro för hennes tillstånd eller som var kopplat till en förhöjd självmordsrisk. Med det som utgångspunkt och när utredningen i övrigt inte ger några hållpunkter för slutsatsen att händelseförloppet inte beskrivits på ett korrekt sätt anser jag mig inte heller ha underlag för att ifrågasätta de bedömningar som hemmet gjorde dels i frågan om AA kunde lämnas ensam under kortare stunder, dels när det gäller frågan om inte AA med hänsyn till vad som hände trots allt var i behov av extra tillsyn den aktuella dagen.

#### **En samlad bedömning av hemmets agerande**

Trots att hemmet bedömde att AA inte behövde extra tillsyn den aktuella dagen kan jag konstatera att hemmet, under den tid som AA lämnades i fred, hade uppsikt över henne med täta mellanrum. Som nämnts såg personalen till henne var femtonde minut i syfte att återkommande fråga om hon ville ha sällskap i stället för att fortsätta att vara ensam och för att ha uppsikt över hur hon mådde. Att AA trots det kunde ta sitt liv är givetvis ett misslyckande. Det är det alltid när ett barn eller en ungdom som är omhändertagen för samhällsvård tar sitt liv på ett ungdomshem där han eller hon vårdas. Utifrån den riskbedömning som hemmet gjorde i AA:s fall konstaterar jag dock att personalen vid hemmet hade ordnat vården och tillsynen av henne på ett godtagbart sätt. Det finns därmed inte någon grund för mig att klandra SiS för att AA lämnades ensam vid vissa

tillfällen den aktuella dagen eller för att hemmet skulle ha brustit i sin uppsikt över henne.

### **Krav på dokumentation**

Handläggningen av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling ska dokumenteras (11 kap. 5 § första stycket SoL). Av dokumentationen ska det framgå vilka beslut som fattats och de åtgärder som vidtagits samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Socialstyrelsen har utfärdat föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS (SOSFS 2014:5).

Enligt föreskrifterna ska journalanteckningar och andra handlingar som rör enskilda hållas ordnade på ett sådant sätt att det enkelt går att följa och granska handläggningen av ärenden, åtgärder som vidtas i samband med verkställighet av beslut samt genomförande och uppföljning av insatser (4 kap. 7 §).

Åtgärder som vidtas vid handläggning av ett ärende eller vid genomförande eller uppföljning av en insats ska fortlöpande och utan oskäligt dröjsmål dokumenteras i journalen. Detsamma gäller faktiska omständigheter och händelser av betydelse för genomförandet eller uppföljningen av en insats (4 kap. 9 § första och andra stycket).

Beslut om vård i enskildhet ska antecknas i journalen. Skälen till att barnet eller den unge vårdas i enskildhet ska framgå av beslutet. Det ska även anges när vården i enskildhet påbörjades, när vården omprövades och när den avslutades (7 kap. 9 § tredje stycket).

SiS har i sitt remissvar bl.a. anfört att alla insatser som har erbjudits inte har dokumenterats och att det har påverkat uppföljningen av ärendet. Det framgår inte närmare av remissvaret i vilka avseenden som SiS har uppmärksammat brister i dokumentationen av AA:s ärende. Jag finner inte tillräcklig anledning att utreda den saken vidare. När det gäller dokumentationen när ett barn eller en ungdom vårdas i enskildhet vill jag dock allmänt anföra följande.

Av den löpande dokumentationen ska det gå att följa hur den individuellt anpassade behandlingsplanen genomförs. Det är därför viktigt att hemmet löpande dokumenterar i journalen vilka insatser och åtgärder som vidtas. I journalen bör det därför framgå i vilken utsträckning som den som vårdas i enskildhet har haft personal hos sig respektive har lämnats ensam samt om hemmet har gjort några särskilda iakttagelser när det gäller hur den unge mår och beter sig. I dokumentationen bör det även anges om personalen ska förhålla sig på något särskilt sätt under sådan tid som barnet eller den unge lämnas ensam, t.ex. hur tillsynen av barnet eller den unge då ska ordnas. Den planering som görs kan givetvis variera över tid och får revideras när det behövs. Att hemmet fullgör sin dokumentationsskyldighet är inte bara nödvändigt utifrån rättssäkerhetsskäl utan också för att kunna följa upp och utvärdera behandlingsplanen.

### **Övrigt**

Utredningen i ärendet visar att SiS har överlämnat åt de enskilda hemmen att se till att det tas fram interna rutiner för bl.a. den enskildes tillgång till personal och hur tillsynen ska utövas. Enligt min mening finns det mot bakgrund av det

som har kommit fram i ärendet ett behov av en samlad översyn av hemmens lokala rutiner. Det finns också anledning för SiS att överväga om myndigheten bör utarbeta centrala riktlinjer som tydligare än i dag anger hur vården i enskildhet ska bedrivas och hur tillsynen ska utövas.

SiS har i sitt remissvar anført att regelverket är otydligt när det gäller personalens närvaro vid vård i enskildhet. Jag har i beslutet gett uttryck för hur jag ser på den saken. Med hänsyn till det som SiS har anført finner jag skäl att skicka en kopia av beslutet till Regeringskansliet (Socialdepartementet) för kännedom.

Jag finner också anledning att för kännedom skicka en kopia av beslutet till Inspektionen för vård och omsorg och till Socialstyrelsen.

Ärendet avslutas.

En dom om vård enligt 2 § LVU verkställdes innan den hade vunnit laga kraft. Fråga bl.a. om någon tjänsteman vid nämndens förvaltning hade gjort sig skyldig till tjänstefel

(Dnr 330-2018)

**Beslutet i korthet:** I en dom beslutade kammarrätten att två barn skulle vårdas med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Domen innehöll inte något beslut om att den gällde omedelbart. En vårdnadshavare överklagade domen till Högsta förvaltningsdomstolen. Innan Högsta förvaltningsdomstolen hade tagit ställning till överklagandet hämtade socialnämnden barnen i deras hem och tog med dem till ett familjehem. Socialnämnden får allvarlig kritik för att den verkställde domen om vård innan den hade vunnit laga kraft. I beslutet uttalar JO även kritik mot en tjänsteman vid nämndens förvaltning för att innehållet i en journalanteckning gav missvisande information.

## Bakgrund

Socialnämnden i Bodens kommun ansökte hos Förvaltningsrätten i Luleå om att AA:s barn BB och CC skulle ges vård med stöd av 1 och 2 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. I en dom den 13 januari 2017 avlog förvaltningsrätten nämndens ansökan.

Nämnden överklagade domen till Kammarrätten i Sundsvall, som i en dom den 21 mars 2017 beslutade att barnen BB och CC skulle ges vård med stöd av 1 och 2 §§ LVU. I domskälen anförde kammarrätten att förhållandena inte var sådana att det fanns skäl att frångå huvudregeln om att rättens beslut att ge barnen vård enligt LVU skulle gälla först sedan domen hade vunnit laga kraft.

Den 10 april 2017 överklagade AA kammarrättens dom till Högsta förvaltningsdomstolen (HFD), som den 27 april 2017 beslutade att inte meddela prövningstillstånd. Det innebär att kammarrättens avgörande vann laga kraft den 27 april 2017.

## Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 15 januari 2018 klagade AA på socialtjänsten i Bodens kommun. Hon uppgav bl.a. att en socialsekreterare vid nämndens förvaltning hade hämtat barnen BB och CC i hemmet den 12 april 2017 och placerat dem i ett familjehem trots att kammarrättens dom då inte hade vunnit laga kraft.

## Utredning

### Granskning av journalanteckningar m.m.

Inledningsvis hämtade JO in vissa journalanteckningar från förvaltningen som gällde BB och CC samt Kammarrätten i Sundsvalls dom den 21 mars 2017 och dagboksblad i målet (mål nr 239-17).

När JO läste journalanteckningarna om BB uppmärksammades särskilt två anteckningar som båda var daterade den 12 april 2017. Socialsekreteraren DD hade bl.a. antecknat följande:

Hämtar [BB] hemma närvarande EE socialsekreterare och FF Team stöd. FF närvarande som stöd till AA.

AA säger direkt när jag kommer innanför dörren att hon överklagat och hennes advokat sagt att det är handläggarens ansvar att kolla upp detta med KMR. Överklagan ska enligt AA vara inskickad i fredags.

Information till AA att då det inte har kommit någon överklagan till socialförvaltningen samt då det finns ett beslut från KMR att verkställa ombeds [A.] följa med handläggarna.

I en annan journalanteckning hade handledaren GG noterat följande:

Handläggare DD ringer undertecknad för att meddela att AA uppger att domen överklagats i fredags och därför ej ska verkställas.

Undertecknad kontaktar chef [*teamchefen HH, JO:s anm.*] som uppger att domen gäller såvida inte inhibition yrkats. Ringer Kammarrätten i Sundsvall som säger att inhibition inte begärts, ringer även AA:s ombud vars sekreterare [...] meddelar att hon i akten inte kan hitta dokument om vare sig överklagan eller inhibition, inget dokument har inkommit till socialtjänsten.

Undertecknad meddelar handläggare att verkställa och förklara för AA att barnen placeras i avvaktan på beslut från Högsta förvaltningsdomstolen.

### Förundersökning

Med anledning av det som kom fram vid granskningen av handlingarna fann stf JO Lilian Wiklund anledning att anta att en befattningshavare som stod under JO:s tillsyn hade gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Hon beslutade därför den 9 februari 2018 att inleda en förundersökning om ett sådant brott och gav chefsåklagaren II i uppdrag att genomföra utredningen.

JO Thomas Norling tog över som förundersökningsledare i april 2018 då han tillträdde som JO.

Under förundersökningen hölls förhör med målsäganden AA, den dåvarande handledaren GG, behandlaren FF, socialsekreteraren EE och teamchefen JJ.

Den 14 juni 2018 förordnade Luleå tingsrätt advokaten KK som offentlig försvarare för socialsekreteraren DD. Hon hördes den 19 juni 2018. Vid förhöret delgavs hon en misstanke om att hon hade gjort sig skyldig till tjänstefel genom att hämta barnen BB och CC hos AA trots att kammarrättens beslut om vård vid den tidpunkten inte fick verkställas.

Den 18 september 2018 fann JO Thomas Norling att det inte längre fanns anledning att fullfölja förundersökningen och beslutade därför att lägga ned den. Han upplyste samtidigt om att den fortsatta granskningen av nämndens handläggning skulle ske inom ramen för detta tillsynsärende.

#### **Begäran om att nämnden skulle yttra sig**

JO begärde att Socialnämnden i Bodens kommun skulle komma in med ett yttrande över det som AA hade anfört i sin anmälan.

I ett yttrande anförde nämnden bl.a. följande:

#### **Placering av barnen i familjehem innan domen vunnit laga kraft**

Handläggare DD meddelas, när hon ringer för att samråda kring eventuella hinder för verkställighet av dom, att domen meddelats den 21 mars 2017 och att därigenom borde ha vunnit laga kraft dagen innan placeringsdatum 12 april. För att kontrollera om AA:s uppgifter att domen skulle vara överklagad var riktiga, kontaktas omgående Kammarrätten i Sundsvall. Registrator uppger att ingen överklagan finns registrerad hos domstolen. Kontakt tas då med advokatfirman, främst för att personligen fråga AA:s ombud om överklagan inlämnats, men då denne inte finns på kontoret ombeds hennes sekreterare söka i akt ifall någon kopia på inlämnad överklagan fanns där. Sekreteraren kunde inte finna sådant dokument. Med hänvisning till dessa kontroller, där ingen överklagan stod att finna, meddelade handledare till AA att verkställa domen.

Så som framgår i journal har placeringen föregåtts av en mycket god planering där föräldern AA i högsta grad har varit involverad och själv både förberett inför och fått önska vilket datum placeringen skulle ske. AA har, trots daglig kontakt med handläggarna, inte på något sätt antytt att hon avsåg att överklaga domen. Handläggaren hade därför ingen anledning att tro att det förelåg några juridiska hinder att verkställa domen.

Utifrån ovanstående kontakter och kontroller bedömdes det inte finnas anledning att tro att domen inte hade vunnit laga kraft och därigenom kunde verkställas. I efterhand blev det uppenbart att domen var överklagad, trots att vare sig Kammarrätt eller advokatfirman hade uppgifter om detta. Handläggare har därför verkställt en icke lagakraftvunnen dom.

Som en åtgärd, för att säkerställa att placeringar inte sker innan dom har vunnit laga kraft, har detaljerad rutin för verkställighet av dom om vård enligt LVU tillskapats och implementerats i organisationen.

---

#### **Bedömning**

Socialnämnden bedömer att handläggningen i ärendet i stort sett har följt gällande lagar, riktlinjer och rutiner. Där tveksamheter fanns, om domen hade vunnit laga kraft, togs nödvändiga kontakter för att kontrollera fakta. Trots det gjorde olyckliga omständigheter att barnen placerades innan domen vunnit laga kraft.

Socialnämnden anser därför att JO i sin tillsyn av verksamheten inte ska finna att socialnämnden har brustit i handläggningen av ärendet.

### Begäran om ett kompletterande yttrande från nämnden

JO tog del av remissvaret och fann därefter skäl att hämta in ett kompletterande yttrande från nämnden. I den nya remissen begärde JO att nämnden skulle svara på några frågor om handläggningen. I ett kompletterande remissvar, som hade upprättats av teamcheferna GG och HH, anförde nämnden bl.a. följande (nämnden har i sitt kompletterande yttrande med kursiv stil återgett en sammanfattning av JO:s frågor):

*1. Utförlig redogörelse över händelseförloppet i den delen som avser handläggares telefonkontakt med handledare och chef kring huruvida dom enligt LVU hade vunnit laga kraft.*

Det finns inte mycket mer att tillägga än vad som redan har redogjorts via intervjuer/förhör och inhämtande av journaler. DD ringde den aktuella dagen till handledares telefon. Barnens mamma, AA, hade i samband med hämtnings av barnen för att verkställa familjehemsplacering uppgett att hon hade överklagat domen och att verkställighet därmed inte skulle ske. Handledare GG, som befann sig i samma rum som teamchef HH frågade då EE om hur vi skulle kontrollera uppgifterna. Teamchef ombad handledare att kontakta Kammarrätten i Sundsvall för att undersöka ifall överklagan inkommit. Handledare sökte även AA:s ombud för att säkerställa att hon inte hade inlämnat överklagan och att denna av någon anledning kommit på omvägar. Ombudet finns inte på kontoret men handledare samtalar med sekreterare [...] som söker i akt och uppger att hon inte kan finna någon överklagningssskrivelse. Handledare ringer DD och meddelar att domen inte har överklagats och att beslutet därmed har vunnit laga kraft och kan verkställas. Handläggare DD och medhandläggare EE har under tiden för kontrollerna avvaktat i hemmet för att invänta besked.

*2. Har JO uppfattat saken rätt, att handledare kontaktade Kammarrätten i Sundsvall för att kontrollera om domen hade överklagats?*

JO har uppfattat saken rätt.

*3. Vilka frågor ställdes till domstolen den 12 april 2017 då handledare ringer?*

1. Handledare efterfrågar om överklagan av dom enligt LVU har inkommit i det mål med nummer som uppges, vilken registrator uppger inte finns att se, i vad som uppfattas efter kontroll i datasystem.

*Hur kommer det sig att journalanteckningen fick den aktuella utformningen?*

2. Eftersom teamchef vid första fråga förklarar att överklagan samt inhibition måste undersökas har detta antecknats i journal. Eftersom denna dom inte hade omedelbar verkställighet blev aldrig frågan om inhibition aktuell utan endast om någon överklagan hade inkommit till Kammarrätten. I efterhand kan tillstyrkas att journalanteckningen borde ha formulerats på ett annat sätt så att tveksamheter om händelseförloppet inte hade uppstått.

*4. Vilka rutiner hade förvaltningen vid den aktuella tidpunkten för att säkerställa att en dom som gällde vård enligt LVU hade vunnit laga kraft och därmed var verkställbar, och vem hade i varje enskilt fall ansvar för att kontrollera detta?*

Vid tidpunkten fanns ingen skriven rutin avseende vem inom myndigheten som kontrollerar om dom enligt LVU vunnit laga kraft innan verkställighet. Dock blev behovet av tydliggörande av ansvarsfördelning uppenbart för att säkerställa att verkställighet av dom aldrig kan ske utan säker vetskap om att den har vunnit laga kraft.

### Vissa övriga åtgärder

JO tog del av det rutindokument som förvaltningen hade upprättat den 4 oktober 2018. Dokumentet har rubriken Verkställighet av beslut 11 § LVU-Rutin.

AA fick del av nämndens båda remissvar och kom in med ett yttrande till JO över det som nämnden hade anfört.

JO hämtade in Kammarrätten i Sundsvalls protokoll från en muntlig förhandling den 14 mars 2017 i mål nr 239-17.

I ett beslut den 16 maj 2019 anförde *JO Thomas Norling* följande:

### Rättslig reglering

En utgångspunkt för socialtjänstens verksamhet är att insatser för barn och unga ska ges på frivillig väg enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453). Om det inte är möjligt att ge barnet eller den unge det stöd eller den hjälp som han eller hon behöver i frivilliga former kan vården under vissa förutsättningar ges utan samtycke enligt bestämmelserna i LVU. Vård med stöd av LVU kan beslutas om någon av de situationer som anges i 2 § (brister i barnets hemmiljö) eller 3 § (den unges eget beteende) LVU är uppfyllda, och det kan antas att den unge inte kan ges behövlig vård med samtycke av den eller dem som har vårdnaden om honom eller henne och, när den unge har fyllt 15 år, av honom eller henne själv (1 § LVU).

Ett beslut om vård med stöd av LVU fattas av en förvaltningsdomstol efter en ansökan av socialnämnden.

Huvudregeln är att domstolens beslut om att ett barn ska ges vård enligt LVU gäller först sedan det har vunnit laga kraft. Att en dom har vunnit laga kraft innebär att den inte längre kan överklagas. Domstolen får dock i domen bestämma att ett beslut om vård enligt LVU får verkställas omedelbart (40 § tredje stycket LVU). Rätten måste alltså besluta om omedelbar verkställighet för att domen ska få verkställas innan den har vunnit laga kraft (jfr HFD 2016 ref. 12).

Om ett beslut om vård får verkställas omedelbart kan den domstol som ska pröva ett överklagande bestämma att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla, s.k. inhibition (28 § förvaltningsprocesslagen [1971:291]).

Ett överklagande ska ges in till den myndighet som har meddelat det beslut som överklagas. Överklagandet ska ha kommit in inom tre veckor från den dag som klaganden fick del av beslutet. Om klaganden är en enskild och ett beslut av en förvaltningsrätt eller kammarrätt har meddelats vid en muntlig förhandling, eller om det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades (6 a § förvaltningsprocesslagen).

### Bedömning

Kammarrätten beslutade den 21 mars 2017 att barnen BB och CC skulle ges vård enligt 1 och 2 §§ LVU. Domen innehöll inte något beslut om att den gällde omedelbart. Enligt huvudregeln fick den alltså verkställas först när den hade



vunnit laga kraft. Om kammarrättens dom om vård inte hade överklagats skulle den ha vunnit laga kraft tre veckor från det att AA fick del av domen.

AA överklagade kammarrättens dom om vård till Högsta förvaltningsdomstolen den 10 april 2017, och den 27 april 2017 beslutade domstolen att inte meddela prövningstillstånd i målet. När socialnämnden hämtade BB och CC i hemmet den 12 april 2017 fanns det alltså inte något beslut om vård som nämnden fick verkställa.

Under handläggningen av ärendet har följande kommit fram: DD hämtade tillsammans med en kollega barnen i hemmet och tog med dem till ett familjehem. Det var första gången som DD verkställde ett beslut om vård enligt LVU där domstolen inte hade beslutat att domen om vård skulle gälla omedelbart. Hon samrådde med teamchefen HH och fick då besked om att domen skulle vinna laga kraft tre veckor efter att den meddelats. När DD kom för att hämta barnen BB och CC den 12 april 2017 berättade AA att hon hade överklagat domen. DD tog då kontakt med handledaren GG för att få vägledning om hur hon skulle agera.

I sitt remissvar, som upprättats av GG och HH, har nämnden uppgett att GG kontaktade kammarrätten per telefon och frågade om ett överklagande hade kommit in till domstolen i det aktuella målet. Den journalanteckning som hon upprättade efter samtalet talar emellertid för att hon inte frågade om det hade kommit in ett överklagande utan att hon frågade om AA hade begärt inhibition, dvs. begärt att kammarrättens dom inte skulle få verkställas. Enligt remissvaret återger journalanteckningen inte på ett riktigt sätt vad som sas vid samtalet. Innebörden av remissvaret i den delen är alltså att kammarrätten skulle ha gett henne felaktig information i fråga om att domen hade överklagats. Hur det hänger ihop med de uppgifter som finns antecknade i kammarrättens dagboksblad om att domen överklagats den 10 april 2017 och att målet samma dag överlämnats till HFD utvecklas inte närmare i nämndens remissvar. Jag har därför svårt att frigöra mig från intrycket att nämndens redovisning av kontakterna med kammarrätten den 12 april 2017 bär prägel av att vara en efterhandskonstruktion. Redovisningen överensstämmer i vart fall inte med den tjänsteanteckning som GG gjort i ärendet om händelsen med anledning av att AA uppgett att hon överklagat kammarrättens dom och att DD därför vänt sig till GG för att få råd i frågan om ärendets fortsatta handläggning. Även om jag inte anser mig ha tillräckligt underlag för att med bestämdhet kunna hävda att det inte förhåller sig på det sätt som nämnden beskrivit finns det betydande osäkerheter i denna del av nämndens dokumentation, vilket jag ser allvarligt på. Det kan därför inte helt uteslutas att någon tjänsteman på kammarrätten, som inte namngetts i den aktuella tjänsteanteckningen, felaktigt informerat GG den 12 april 2017 om att domen inte överklagats av AA. Om så verkligen har skett och vad det i så fall beror på har inte kunnat utredas. Jag kan dock konstatera att de uppgifter som antecknats i kammarrättens dagboksblad två dagar tidigare uppfyller varje krav på tydlighet som kan ställas. Utrymmet för missförstånd synes därför ha varit minimalt.

Av utredningen framgår vidare att GG ringde till AA:s advokat. Hon talade då med en sekreterare som upplyste om att hon inte kunde hitta något dokument ”om vare sig överklagan eller inhibition” i advokatens akt i ärendet. GG med-

delade därefter DD att hon skulle verkställa domen om vård. BB och CC placerades samma dag i ett familjehem.

Eftersom nämnden verkställde kammarrättens dom innan den hade vunnit laga kraft fanns det anledning att utreda om någon befattningshavare vid nämndens förvaltning hade gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Enligt den bestämmelsen kan den dömas för tjänstefel som uppsåtlig eller av oaktsamhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften genom handling eller underlåtenhet vid myndighetsutövning.

Jag kom fram till att jag inte skulle fullfölja förundersökningen. Jag vill här framhålla att beslutet fattades innan nämnden hade yttrat sig och att mitt ställningstagande alltså inte byggde på samtliga de omständigheter som redovisas i min sammanfattning ovan. När det gällde mitt beslut beaktade jag i huvudsak följande.

Det fanns inte anledning för mig att misstänka att någon tjänsteman avsiktligt gjort fel. Min prövning avsåg därför endast frågan om någon tjänsteman hade varit oaktsam på ett sådant sätt att tjänstefelsansvaret kunde aktualiseras. Av hänsyn till rättssäkerheten bör det ställas särskilda krav på noggrannhet och omsorg på områden inom den offentliga verksamheten där det är fråga om myndighetsutövning. Av allmänna principer följer dock att straffrättsligt ansvar för oaktsamhet inte ska komma i fråga för varje avvikelse från den eftersträfvade normen; en viss marginal föreligger alltid mellan det helt aktsamma och det oaktsamma. Vid bedömningen av huruvida en gärningsman har handlat oaktsamt är det i första hand av betydelse vilka krav på noggrannhet och omsorg som uppgiften har innefattat. Detta får, som i andra motsvarande sammanhang, vägas mot omständigheter som hänför sig till gärningsmannen personligen, t.ex. hans eller hennes kunnskap, utbildning och erfarenhet eller att han eller hon har handlat under tidspress (jfr NJA 2002 s. 188).

Att skilja ett barn från dess föräldrar är en mycket ingripande åtgärd. Att verkställa ett beslut om tvångsvård enligt LVU är därför en uppgift som ställer krav på särskild noggrannhet och omsorg.

När AA berättade för DD att hon hade överklagat domen om vård kontaktade DD sin handledare. Handledaren kontrollerade om domen var överklagad, och enligt uppgifterna i remissvaret fick handledaren då svar som tydde på att så inte var fallet. DD fick information om det och samtidigt beskedet att hon skulle verkställa domen. Mot bakgrund av det som har kommit fram kunde jag inte finna att DD hade varit oaktsam på ett sådant sätt som förutsätts i bestämmelsen om tjänstefel. Jag kunde inte heller se att det fanns skäl att misstänka att någon annan tjänsteman hade varit oaktsam på ett sådant sätt att ansvar för tjänstefel kunde bli aktuellt.

Att jag inte ansett att det går att utkräva ett straffrättsligt ansvar av någon enskild tjänsteman innebär inte att jag anser att handläggningen var acceptabel.

Den som ska verkställa en dom om tvångsvård enligt LVU måste iaktta stor noggrannhet när det gäller att försäkra sig om att domen har vunnit laga kraft och därmed får verkställas. Kontrollen kan oftast göras genom att en kontakt tas med domstolen. För att ta reda på om domen har vunnit laga kraft behöver det ofta kontrolleras när parterna fick del av den aktuella domen och om något överklagande har kommit in inom den tid som domen får överklagas. De

besked som förvaltningen då får ska dokumenteras i journalen, och kontrollen måste naturligtvis göras innan någon tjänsteman verkställer domen. Om inget överklagande har kommit in till domstolen inom överklagandetiden vinner domen laga kraft. Det innebär att den inte längre kan ändras och att det som domstolen har bestämt kan genomföras. Den kontroll som ska göras för att ta reda på om domen har vunnit laga kraft och därmed får verkställas är alltså inte särskilt komplicerad eller tidskrävande.

Av utredningen i ärendet framgår att någon sådan kontroll över huvud taget inte gjordes i det aktuella fallet innan tjänstemännen åkte till AA:s hem för att verkställa domen och att nämnden inte hade några rutiner för hur kontrollen skulle göras eller vem som ansvarade för att göra den. I detta sammanhang vill jag påpeka att domen inte hade meddelats vid den muntliga förhandlingen den 14 mars 2017. Domstolen hade inte heller angett någon tidpunkt för när domen skulle meddelas. När förhandlingen avslutades förklarade kammarrätten att domen skulle meddelas inom två veckor. Någon viss dag angavs alltså inte. I ett sådant fall räknas fristen för ett överklagande från den dag då den enskilde fick del av domen. Nämndens uppfattning att AA kunde överklaga domen inom tre veckor från den dag då domen meddelades är alltså felaktig. AA hade i stället möjlighet att överklaga domen inom tre veckor från det att hon fick del av den. För att kunna räkna ut när domen skulle vinna laga kraft räckte det alltså inte med att fråga om AA hade överklagat domen, utan nämnden behövde också ta reda på när hon hade fått del av den. Utan den uppgiften hade nämnden inte kunnat fastställa när fristen för ett överklagande löpte ut.

Med anledning av det som har kommit fram vill jag betona vikten av att varje enskild tjänsteman som handlägger ett ärende om tvångsvård har den kunskap och erfarenhet som han eller hon behöver för att fatta rätt beslut och för att handläggningen ska vara rättssäker för de enskilda personer som berörs av besluten. Jag vill även understryka betydelsen av att det vid nämndens förvaltning finns en tydlig ansvarsfördelning vid handläggningen av ärenden som rör tvångsvård.

Utredningen i det här ärendet visar enligt min mening att det fanns betydande kunskapsbrister i fråga om reglerna på området och att det verkar vara den huvudsakliga förklaringen till att domen om vård i detta fall verkställdes trots att den var överklagad. Det är ytterst socialnämnden som ansvarar för att tjänstemän vid nämndens förvaltning har nödvändig kunskap om den lagstiftning som styr handläggningen.

Det inträffade är inte acceptabelt, och nämnden förtjänar allvarlig kritik för handläggningen.

#### **Nämndens nuvarande rutin för verkställighet av beslut enligt LVU**

I sitt remissvar har nämnden anfört att det numera finns rutiner för verkställighet av LVU-ärenden. Jag har tagit del av rutinerna. Jag noterar att det i rutinen anges bl.a. följande:

Vårdnadshavare, samt ungdom som fyllt 15 år och därmed är egen part, kan överklaga beslutet, till den instans som fattat det, inom tre veckor från datum då domen var dem tillhanda.

Jag vill i detta sammanhang påminna nämnden om bestämmelsen i 6 a § förvaltningsprocesslagen där det anges att ett överklagande under vissa förutsättningar ska ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Det gäller dock endast om beslutet har meddelats av en förvaltningsrätt eller en kammarrätt vid en muntlig förhandling, eller om det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas.

Nämndens rutin i det aktuella avseendet är alltså inte fullständig. Rutinen bör enligt min mening antingen innehålla en hänvisning till relevant bestämmelse eller tydligt och korrekt återspegla lagstiftningen.

#### **Nämnden bör överväga behovet av åtgärder**

Jag vill framhålla att det är angeläget att nämnden nu överväger behovet av åtgärder för att förbättra de berörda tjänstemännens kunskaper och övriga förutsättningar för att handlägga ärenden som rör tvångsvård. Det är centralt att nämnden säkerställer att något liknande inte ska inträffa igen. Här är det viktigt att nämnden förvissar sig om att de rutiner som fastställts är kända såväl till innehåll som till innebörd och att tjänstemännen har tillräckliga kunskaper om de rättsregler som styr utformningen av rutinerna. Förståelsen för att rutiner sällan är heltäckande och inte kan beskriva varje tänkbar situation är nödvändig för att undvika att rutinerna tillämpas felaktigt eller alltför mekaniskt.

#### **Brister i dokumentationen**

Som jag har berört ovan har nämnden i sitt remissvar anfört att journalanteckningen om GG:s kontakt med kammarrätten inte på ett riktigt sätt återger vad som sas. Som nämnts ovan är det mycket svårt att förstå hur det kommer sig att journalanteckningen fick den aktuella utformningen. Innehållet i anteckningen hade en central betydelse för JO:s beslut att inleda en förundersökning. Jag vill därför inskräpa att en journalanteckning måste vara tydlig och ge en korrekt bild av situationen. I detta fall var innehållet i journalanteckningen direkt missvisande. GG kan inte undgå kritik för hur hon utformade journalanteckningen.

Ärendet avslutas.

En socialnämnd kunde inte låta vården enligt 3 § LVU av en ung man som fyllde 18 år upphöra utan att ha gjort en utredning om saken och utan att ha fattat ett beslut om att vården skulle upphöra

(Dnr 1060-2017)

**Beslutet i korthet:** Migrationsverket anvisade en ensamkommande pojke till Västerviks kommun när han kom till Sverige 2014. Han blev föremål för vård enligt 3 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, och var under hösten 2016 placerad vid ett av Statens institutionsstyrelses ungdomshem. Nämnden beslutade med stöd av 11 § LVU att pojkens placering vid hemmet skulle avslutas den 12 december 2016, när

han fyllde 18 år. Som skäl för detta angav nämnden att ansvaret för honom då övergick till Migrationsverket. Pojken lämnade hemmet den 12 december 2016, och kort därefter avslutade nämnden hans ärende.

I beslutet konstaterar JO att bestämmelserna i LVU även gäller för ensamkommande barn och unga. Av 21 § LVU framgår att socialnämnden ska besluta att vård med stöd av 3 § LVU ska upphöra när den inte längre behövs och att sådan vård får fortsätta som längst till det att den unge fyller 21 år. Om nämnden får uppgift om att den unge inte längre är i behov av vård med stöd av LVU ska nämnden inleda en utredning och därefter ta ställning till saken i ett formellt beslut.

Nämnden lät i praktiken vården av pojken upphöra samma dag som han fyllde 18 år. Nämnden har uppgett att ansvaret för honom då övergick till Migrationsverket. JO påpekar att vård med stöd av 3 § LVU endast kan upphöra av det skälet att den unge inte längre har något vårdbehov eller att han eller hon fyller 21 år. Detta innebär att vården fortsätter oberoende av om den unge fyller 18 år under vårdtiden om han eller hon är i behov av vård enligt LVU. Nämnden saknade möjlighet att låta vården av pojken med stöd av 3 § LVU upphöra enbart av det skälet att han fyllde 18 år.

Det har också kommit fram att nämnden inte utredde om vården av pojken kunde upphöra och inte heller fattade ett formellt beslut om att vården skulle upphöra. Nämnden tycks ha varit av uppfattningen att beslutet om att avsluta pojkens placering vid hemmet med stöd av 11 § LVU även innebar att vården av honom upphörde. JO konstaterar att nämnden inte tycks ha förstått skillnaden mellan ett beslut enligt 11 § LVU, som handlar om hur vården av den unge ska ordnas – t.ex. att han eller hon ska vara placerad i ett visst hem, och ett beslut enligt 21 § LVU, om att vården ska upphöra. Detta tyder på omfattande kunskapsbrister hos nämnden gällande bestämmelserna i LVU. Bristerna i handläggningen av pojkens ärende är sådana att JO riktar allvarlig kritik mot nämnden.

## Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA, utredare vid Statens institutionsstyrelses (SiS) huvudkontor, och BB, psykolog vid SiS ungdomshem Klarälvsgården, på Socialnämnden i Västerviks kommuns handläggning av CC:s ärende.

De anförde i huvudsak följande: CC, född 1998, kom till Sverige som ensamkommande barn i februari 2014. Migrationsverket anvisade honom till Västerviks kommun. CC blev efter en tid föremål för vård enligt 3 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. I oktober 2016 placerades han vid SiS ungdomshem Klarälvsgården. I samband med att CC skrevs in vid hemmet sa nämnden upp platsen fr.o.m. den 12 december 2016, dvs. när han skulle fylla 18 år. Som skäl för detta angav nämnden att ansvaret för CC då skulle övergå till Migrationsverket. Personal inom SiS kontaktade socialtjänsten vid flera tillfällen under vårdtiden och påtalade att CC hade ett fortsatt vårdbehov. Det saknades förutsättningar för nämnden att i december 2016 avsluta LVU-vården av CC.

## Utredning

JO hämtade in vissa handlingar från SiS ungdomshem Klarälvsgården. Akten i CC:s ärende hämtades in från Socialnämnden i Västerviks kommun. JO begärde därefter att nämnden skulle yttra sig över det som AA och BB hade uppgett i sin anmälan till JO.

Nämnden anförde i ett remissvar bl.a. följande:

### Bakgrund

CC blev anvisad till Västerviks kommun 2014-02-20 och placerades då på kommunens HVB för ensamkommande. 2014-04-05 omplacerades han till ett externt HVB ("Vägen till" i Trelleborg) då CC inte samtyckte till sin placering i Västerviks kommun och inte följde några regler eller rutiner på boendet. Det enda han ville var att få flytta till Malmö. När vi erbjöd ett boende i Trelleborg och han förstod hur nära det var Malmö, gick han med på omplaceringen. Efter några månader på "Vägen till" blev det klart att han inte heller där följde några regler eller rutiner och det blev ohållbart för dem att ha honom kvar. Det enda CC själv ville var att socialtjänsten skulle "lämna honom ifred" och låta honom sköta sig själv. Eftersom CC var minderårig och inte samtyckte till någon form av vård eller omsorg fattades 2014-06-25 beslut om omhändertagande enligt LVU.

Vid den följande LVU-förhandlingen och även de senare förhandlingarna (vid omprövningar och överklaganden) har det gång på gång slagits fast att CC inte uppfyller de egentliga kriterierna för LVU. Det finns varken bevisat missbruk eller kriminalitet. Både Förvaltningsrätten och Kammarrätten har bedömt att CC egentligen inte heller uppvisar något "annat socialt nedbrytande beteende". Det har trots detta beslutats om fortsatt vård enligt LVU eftersom CC inte någon gång har samtyckt till någon typ av vård eller omsorg. Han har konsekvent hävdats att det enda han vill är att få klara sig själv och att socialtjänsten ska låta honom göra det. Han har beskrivit att han vill bo i Malmö och att han kan ordna jobb och bostad själv. Det har inte bedömts att CC har något särskilt vårdbehov, men eftersom han var minderårig och inte har gått med på att bo på något boende som socialtjänsten har erbjudit och eftersom socialtjänsten har ett ansvar att se till att minderåriga har en trygg miljö omkring sig, har vården behövt säkerställas med stöd av LVU.

Efter många omplaceringar med försök att hitta något HVB eller familjehem där CC gick med på att bo på ansöktes slutligen om låst plats på SiS. 2015-09-09 placerades han på SiS Långanäs. Under början av 2016 gjorde SiS Långanäs bedömningen att CC inte längre var i behov av deras vård. Han hade haft mycket utagerande beteende inledningsvis som reaktion på inläsning och gränssättande. Detta hade dock upphört och de informerade om att eftersom CC nu samtyckte till annan placering via socialtjänsten, så borde vården hos dem avslutas snarast. Rekommendationen från SiS var familjehem.

2016-04-15 omplacerades CC till ett familjehem. Inledningsvis gick det bra men efter en tid började CC igen med att inte gå med på att följa några regler och hävda att han bara vill att vi ska lämna honom ifred. Vid all typ av gränssättning reagerade han med utåtagerande beteende och kombinerat med detta gjorde han också vissa suicidförsök. I kontakten med Barn- och ungdomspsykiatrien har socialtjänsten fått information om att CC främst är intresserad av att få ett läkarintyg som han kan lämna till Migrationsverket, så att de ska ompröva hans avslagsbeslut. Barn- och ungdomspsykiatrien har inte bedömt att CC har något fortsatt psykiatriskt vårdbehov som de har erbjudit honom vård för. Efter omplacering till ytterligare ett familjehem där CC:s beteende upprepades ansöktes på nytt om plats på SiS. CC sam-

tyckte då inte till någon typ av vård eller omsorg som socialtjänsten kunde erbjuda och han avvek vid upprepade tillfällen från familjehemmet.

### Aktuell situation

CC placerades 2016-08-26 på akutavdelning på SiS Bärby. Efter en något turbulent start då CC protesterade mot all typ av regler, lugnade CC sig. Fokus i socialtjänsten kontakt med Bärby var då att förbereda CC på det utvisningsbeslut som Migrationsverket kommer att verkställa efter hans 18-årsdag. Vid telefonsamtal 2016-10-12 får socialsekreteraren information från Bärby om att CC både mår och fungerar helt utan anmärkning på hemmet. Han bedöms inte ha något särskilt vårdbehov. Socialtjänsten framför önskemål om att CC ska få vara kvar på Bärby tills vården enligt planering ska avslutas när han fyller 18 år i december eftersom det skulle vara det bästa för CC. 2016-10-27 flyttas CC till SiS Klarälvsgården med anledning av att han enligt SiS regelverk inte får vara kvar på en akutavdelning längre.

I kontakt med SiS Klarälvsgården förklaras att socialtjänstens information är att CC inte har något särskilt vårdbehov utan att deras uppdrag främst får anses vara att CC har daglig omsorg (boende, mat och sysselsättning) fram till hans 18-årsdag och att denna omsorg tyvärr inte har kunnat säkerställas på annat sätt än via SiS eftersom CC inte samtycker till någon planering med socialtjänsten.

Socialtjänsten har under november månad haft kontakt med Migrationsverket för att säkerställa att CC i samband med sin 18-årsdag ska erbjudas boende via Migrationsverket i väntan på utvisningen. Detta försvåras av att CC i och med flytten till nytt SiS-hem kommer att tillhöra Migrationsverket i Karlstad istället för Migrationsverket i Uppsala. Trots komplikationerna lyckas det ordnas så att Migrationsverket och CC:s gode man har ett möte hos CC på SiS Klarälvsgården 2016-12-08. Han erbjuds då boende via Migrationsverket från och med sin 18-årsdag. Socialtjänsten har, i kontakt med både SiS, Migrationsverket och god man, varit tydliga med att bedömning görs att det inte föreligger grunder för fortsatt vård enligt LVU efter A:s 18-årsdag. Detta då han inte har någon dokumenterad kriminalitet eller missbruk. Det som vid tidigare förhandlingar har kunnat bedömas vara någon typ av "socialt nedbrytande beteende" har som tidigare redogjorts för, främst varit att CC som minderårig har bedömts ha behov av boende och daglig omsorg och att CC inte har samtyckt till detta. I och med att CC efter 18-årsdagen blir "vuxen" har bedömning gjorts att detta inte längre kan ligga till grund för fortsatt beslut om LVU. Det som nu i anmälan framförs, att SiS Klarälvsgården, vid upprepade tillfällen har påtalat CC:s fortsatta vårdbehov är inte något som undertecknad känner igen. CC var i samband med utskrivningen från SiS Klarälvsgården inte intresserad av någon fortsatt vård från socialtjänsten. Han ville fortfarande bara bli lämnad ifred. Att CC tackade nej till Migrationsverkets erbjudande om boende, bedömdes inte ändra beslutet att vården enligt LVU skulle upphöra.

### Angående anmälan

Tvångsvård med stöd av LVU är ett mycket stort ingrepp i en ung människas liv och det krävs därför omfattande missbruk, kriminellt beteende eller annat socialt nedbrytande beteende som är så omfattande att den unge allvarligt riskerar sin hälsa.

SiS ungdomshem Klarälvsgården menar att det finns uppenbara och väl dokumenterade vårdbehov som skulle leda till att fortsatt vård enligt LVU skulle vara tillämpligt. Denna bedömning delas inte av socialnämnden i Västervik. De vårdbehov som främst framgår av anmälan är psykisk ohälsa, symtom på depression, självskadebeteende, självmordsförsök m.m. Dessa vårdbehov är inte något som innefattas av LVU-lagstiftningen utan är landstingets ansvar att erbjuda vård för och i vissa fall även att besluta om

tvångsvård för. Det finns alltså inte några grunder inom LVU-lagstiftningen som ger möjlighet för socialtjänsten att tvångsvårda en ung vuxen med anledning av vårdbehov som tillhör psykisk ohälsa.

Vidare skrivs i anmälan om användande av droger. Det som har framkommit i socialtjänstens utredningar är att CC rökte hasch när han fortfarande bodde i Marocko. Sedan han kom till Sverige har socialtjänsten, vid några sporadiska tillfällen, misstänkt att han kan ha använt droger. Han har vid något tillfälle lämnat prov som visar positivt på THC. För att besluta om tvångsvård av en ung vuxen person skall socialtjänsten visa att det finns ett omfattande och pågående missbruk och några sådana uppgifter finns inte gällande CC.

I anmälan skriver också Klarälvsgården om misstankar om sympatier med våldsbejakande extremism och människohandel. Precis som skrivs i anmälan är dessa uppgifter baserade på misstankar och spekulationer och finns inte belagt på så sätt så att det bedöms kunna motivera en LVU-ansökan. CC har vid många tillfällen varit avviken från den vård som socialtjänsten har beslutat om och det har inte vid något tillfälle inkommit information från polis eller liknande med några sådana misstankar.

SiS ungdomshem Klarälvsgården skriver vidare i sin anmälan att de uppfattade att det var svårt att komma i kontakt med socialtjänsten i Västervik. Socialsekreterare hade telefonkontakt med personal på Klarälvsgården vid minst 3 tillfällen under de 6 veckor som placeringen där varade, i denna kontakt har socialsekreteraren förklarat hur vi ser på möjligheterna till fortsatt vård och de ansvariga socialsekreterarna har inte uppfattat att de har fått någon återkoppling från Klarälvsgården om de klagomål som framkommer i anmälan. Att SiS ungdomshem Klarälvsgården skulle ha sökt chefer och inte kunnat komma i kontakt bedöms inte trovärdigt då alla chefer har telefoner som kopplas vidare till telefonsvarare, när de stängs av för möten och liknande. Utöver den kommunikation som socialtjänsten hade med Klarälvsgården gick det åt mycket tid för socialsekreteraren att ha kontakt med Migrationsverket och ungdomens gode man, för att säkerställa att flytten inte skulle innebära att Migrationsverket inte hann med att ordna något boende åt CC. Undertecknad bedömer att Klarälvsgårdens upplevelse om för lite kontakt, snarare beror på SiS egen organisation som inneburit en omflytt av CC trots att det bara var 6 veckor kvar av hans vårdperiod.

AA och BB kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 7 februari 2019 anförde *JO Thomas Norling* följande:

## **Rättslig reglering m.m.**

### **Socialtjänstens ansvar för ensamkommande barn**

När ett ensamkommande barn har kommit till Sverige ska Migrationsverket anvisa barnet till en kommun som ska ordna barnets boende (3 § lagen [1994:137] om mottagande av asylsökande m.fl., LMA). Det är den kommunen som sedan ansvarar för att barnet får det stöd och den hjälp som han eller hon behöver (2 a kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453], SoL). Av den s.k. normaliseringsprincipen följer att samma regler ska gälla för alla barn i Sverige (prop. 2005/06:46 s. 41). Det innebär att alla barn som vistas i landet ska omfattas av samma sociala omvårdnadssystem så långt det är möjligt.

När barnet fyller 18 år anses han eller hon inte längre vara ett ensamkommande barn utan är att betrakta som vuxen (jfr 1 b § LMA). Kommunen har då inte längre ansvaret för den unge i egenskap av ensamkommande barn. Ansvaret för honom eller henne övergår till Migrationsverket (jfr 2, 3 och 14 §§ LMA



och prop. 2005/06:46 s. 50). Socialnämnden avslutar då som regel den unges pågående placering med stöd av SoL, och Migrationsverket anvisar den unge till ett anläggningsboende (3 § LMA).

### Vård enligt LVU

Socialtjänstens insatser för barn och unga bygger på frivillighet från de beröras sida. Barn och ungdomar kan under vissa förutsättningar ges vård utan samtycke med stöd av LVU.

Den 1 oktober 2018 infördes fem nya paragrafer i LVU. Vissa befintliga paragrafer fick samtidigt en ändrad lydelse. De bestämmelser som är av betydelse för min bedömning i ärendet är dock oförändrade.

Vård med stöd av LVU ska beslutas om det på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas, de s.k. miljöfallen (2 § LVU). Vård ska också beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende, de s.k. beteendefallen (3 § LVU).

Om ett ensamkommande barn har behov av vård enligt LVU kan han eller hon tvångsvårdas. Bedömningen av om vård enligt LVU behövs eller inte påverkas inte av om den unge vid asylprövningen har beviljats uppehållstillstånd. Av 21 a § LVU framgår att ett beslut om vård enligt lagen inte hindrar ett beslut om avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen (2005:716). I det hänseendet går alltså utlänningslagen före bestämmelserna i LVU.

Ett barn kan vårdas med stöd av 2 § LVU fram till dess att barnet fyller 18 år (1 § LVU). Även när det gäller vård enligt 3 § LVU är lagen i första hand tänkt att tillämpas på personer under 18 år. Av en undantagsregel framgår dock att en person som har fyllt 18 men inte 20 år får tvångsvårdas med stöd av 3 § LVU om sådan vård med hänsyn till den unges behov och personliga förhållanden i övrigt är lämpligare än någon annan vård och det kan antas att behövlig vård inte kan ges med den unges samtycke (1 § tredje stycket LVU).

Med socialt nedbrytande beteende enligt 3 § LVU menas att den unge betar sig på ett sätt som avviker från samhällets grundläggande normer. Beteendet ska innebära en påtaglig risk för den unges hälsa eller utveckling. Det kan t.ex. vara fråga om att den unge begår något eller några enstaka allvarliga brott utan att man för den skull kan tala om brottslig verksamhet eller att den unge vistas – annat än tillfälligt – i en missbruksmiljö (prop. 1989/90:28 s. 109).

I rättspraxis finns flera fall som gäller frågan om vad som avses med ett socialt nedbrytande beteende. Rättsfallet RÅ 2000 ref. 33 gällde en 15-årig pojke som hade ett aggressivt uppträdande och svårt att behärska sig. Han hade bl.a. hotat och slagit kamrater och anhöriga. Vidare använde han narkotika och hade en dragning till asociala och destruktiva miljöer. Regeringsrätten uttalade att det framstod som alldeles uppenbart att det s.k. beteenderekvisitet i 3 § LVU var uppfyllt.

Jag kan också hänvisa till två senare avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen: HFD 2015 ref. 7 och ref. 42. Det första fallet gällde frågan om en

flicka som vistades på hemlig ort på grund av misshandel, hot och kränkande behandling i hemmet uppvisade ett socialt nedbrytande beteende genom att riskera att röja sin vistelseort. I det andra avgörandet fann domstolen att det inte var fråga om ett socialt nedbrytande beteende när en ungdom misskötte sin behandling av en allvarlig sjukdom.

Det är domstolen som, efter en ansökan av socialnämnden, bestämmer om 3 § LVU är tillämplig i ett visst fall (4 § LVU). När domstolen har beslutat att någon ska beredas vård med stöd av LVU är det socialnämnden som bestämmer hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska vistas under vårdtiden (11 § LVU). Det är alltså nämnden som beslutar om att placera den unge i ett visst hem. Nämnden kan vidare med stöd av bestämmelsen fatta beslut om att omplacera den unge från ett hem till ett annat eller om att avsluta en placering vid ett visst hem.

När vård med stöd av LVU inte längre behövs ska socialnämnden besluta att vården ska upphöra (21 § LVU). Nämnden ska utreda frågan och fatta ett formellt beslut i saken. Vård som har beslutats med stöd av 3 § LVU ska upphöra senast när den unge fyller 21 år.

För vård av unga som på någon grund som anges i 3 § LVU behöver stå under särskilt noggrann tillsyn ska det finnas särskilda ungdomshem (12 § LVU). Om socialnämnden har beslutat att den unge ska vistas i ett särskilt ungdomshem ska SiS anvisa plats i ett sådant hem. I 15–20 c §§ LVU regleras ett antal särskilda befogenheter som hemmet har för att genomföra vården. Hemmet kan bl.a. besluta att den unge ska vårdas vid en läsbar enhet inom hemmet eller inskränka hans eller hennes rätt till telefonsamtal och besök.

## Bedömning

### Inledning

Huvudfrågan i detta ärende är om socialnämnden hade underlag för att låta vården av CC med stöd av LVU upphöra i december 2016.

CC vårdades med stöd av 3 § LVU och var sedan den 1 november 2016 placerad vid SiS ungdomshem Klarälvsgården. Vården av CC upphörde i december 2016 i samband med att han fyllde 18 år.

AA och BB har i sin anmälan anfört att det inte fanns förutsättningar för att vården av A skulle upphöra.

När det gäller frågan om behovet av fortsatt vård har nämnden i sitt remissvar anfört bl.a. följande.

Vid den följande LVU-förhandlingen och även de senare förhandlingarna (vid omprövningar och överklaganden) har det gång på gång slagits fast att CC inte uppfyller de egentliga kriterierna för LVU. Det finns varken bevisat missbruk eller kriminalitet. Både Förvaltningsrätten och Kammarrätten har bedömt att A, egentligen inte heller uppvisar något ”annat socialt nedbrytande beteende”. Det har trots detta beslutats om fortsatt vård enligt LVU eftersom CC inte någon gång har samtyckt till någon typ av vård eller omsorg.

Den unge får givetvis endast vårdas med stöd av LVU om det finns förutsättningar för tvångsvård. Att ge någon sådan vård på grund av överväganden som

inte har stöd i LVU skulle vara ett allvarligt åsidosättande av grundläggande bestämmelser i den svenska rättsordningen. Inte heller får socialnämnden utan vidare låta tvångsvården upphöra om det finns behov av fortsatt vård.

JO granskar typiskt sett myndigheters formella handläggning och brukar inte uttala sig i rena s.k. bedömningsfrågor. Jag avser inte att frångå den principen i detta fall. Mot bakgrund av den utredning som finns i ärendet kommer mina överväganden emellertid att behöva ta sin utgångspunkt i några av de bedömningar i sak som nämnden har gjort när det gäller vården av CC.

I det följande kommer jag att först behandla frågan om varför CC vårdades med stöd av 3 § LVU. Därefter kommer jag att gå in på frågan om det fanns förutsättningar för att låta vården av CC upphöra.

#### **Varför vårdades A enligt 3 § LVU?**

Socialnämndens ordförande beslutade i juni 2014 att omedelbart omhänderta CC med stöd av 6 § LVU. Därefter ansökte nämnden om att CC skulle vårdas enligt 3 § LVU. Till stöd för ansökan anförde nämnden bl.a. att CC hade avvikit från tidigare placeringar, att det fanns misstankar om att han använde narkotika, att han hade framfört flera allvarliga hot om att ta sitt liv – bl.a. att han skulle hoppa från en balkong eller skära sig i magen – samt att han uppvisade ett självskadebeteende och hade försökt tända eld på sig själv. Nämnden anförde vidare att CC var aggressiv och hotfull mot såväl personal som andra ungdomar och att han inte var mottaglig för någon form av vård.

Förvaltningsrätten i Linköping beslutade den 28 juli 2014 att CC skulle vårdas med stöd av 3 § LVU. Domstolen konstaterade att CC uppvisade ett socialt nedbrytande beteende och att vård inte kunde ges med hans samtycke. I domskälen anförde förvaltningsrätten bl.a. följande:

I målet framgår att A. har uppträtt aggressivt och hotfullt mot personal och andra ungdomar på de boenden som han varit placerad i. Han hade under sin placering på Ungdomsboendet Gamleby slagit en ungdom. Vid samma boende hade han kastat möbler och bord på personal och andra ungdomar. När han var placerad vid Vägen Till HVB-hem i Trelleborg hade han kastat en dörr mot en personal. [...] Båda boendena sade upp sina uppdrag efter bedömning att de inte kunde hantera hans beteende med tillgängliga resurser. [...]

CC har upprepat hotat med att skada sig själv. Hoten har gällt att han ska tända eld på sig själv, att han ska skära sig i magen, att han ska kasta sig från en balkong och att han ska slå sitt huvud i en vägg. Dessa hot är ytterst allvarliga.

— — —

CC har vidare vid ett stort antal tillfällen avvikit från de boenden som han varit placerad i. Han har inte lämnat några uppgifter om var han har befunnit sig och vad han har gjort när han har varit avviken.

CC överklagade domen till Kammarrätten i Jönköping. Domstolen avslog hans överklagande den 27 oktober 2014. Kammarrätten gjorde samma bedömning som förvaltningsrätten när det gällde A:s vårdbehov. I september 2015 placerade nämnden CC vid SiS ungdomshem Långanäs.

Nämnden omprövade vården av CC i oktober 2015 och beslutade att den skulle fortsätta. CC överklagade beslutet till förvaltningsrätten. Under dom-

stolsprocessen anförde nämnden bl.a. att CC mådde bättre sedan han placerades vid Långanäs, men att han, på samma grunder som tidigare, var i behov av fortsatt vård enligt 3 § LVU. Förvaltningsrätten fann, mot bakgrund av den mycket allvarliga och omfattande problematik som CC tidigare uppvisat, att vården hade pågått för kort tid för att den positiva utvecklingen skulle kunna bedömas som stabil och beslutade att vården skulle fortsätta. Efter ett överklagande från CC beslutade kammarrätten den 3 februari 2016 att vården av honom skulle fortsätta.

Under våren 2016 konstaterade nämnden att CC visade en vilja att samarbeta med socialtjänsten. Han samtyckte också till frivillig vård och placering. Den 15 april omplacerades CC därför till ett konsulentstött familjehem i Nyköping. I augusti 2016 sa familjehemmet upp sitt uppdrag eftersom CC bl.a. hade hotat att skada dem. Nämndens ordförande beslutade den 25 augusti 2016 att CC skulle placeras vid SiS ungdomshem Bärby. Av beslutet framgick bl.a. att CC vägrade alla former av vård och omsorg. Det angavs också att han hade visat allvarliga asociala beteenden genom att uppträda hotfullt, att han varit våldsam och självmordsbenägen samt varit vållande till flera fall av skadegörelse som hade polisanmälts. CC fick en akutplats vid Bärby.

Den 9 september 2016 anmälde nämnden till SiS att CC behövde en behandlingsplats vid ett särskilt ungdomshem. Som skäl för detta angav nämnden följande om CC:s särskilda vårdbehov:

**Suicidförsök/-hot:** CC har begått två självmordsförsök genom att lägga sig på tågspåret i Nyköping. CC hotar jämt att han vill ta livet av sig. CC sprang framför bilar på vägarna.

**Fysiskt utagerande:** CC har varit vid flera tillfällen väldigt våldsam och aggressiv verbalt och fysiskt. Han har förstört sitt boende.

**Psykiatrisk problematik:** CC har varit i kontakt med psykiatri i Nyköping eftersom han försökte ta sitt liv vid två tillfällen. Han blev inlagd enligt LPT. Han blev inlagd på BUP i Kalmar och Nyköping i samband med suicidförsöken 2016-05-05 till och med 2016-05-10, 2016-07-16 till och med 2016-07-20. [...] A. uppträder aggressiv och våldsam på BUP mot vårdpersonal och familjehemsförälder. [...]

**Självskaðebeteende:** CC har uppgett tidigare att han använde droger, samt att han prostituerade sig under sin vistelse i EU-länder. CC har lång historik med suicidförsök i Sverige.

**Övergreppsproblematik:** CC uppgav under utredningen att han blev utsatt för sexuella övergrepp i Tyskland och Marocko.

SiS anvisade en plats för CC, och nämndens ordförande beslutade den 27 oktober 2016 att han skulle placeras vid ungdomshemmet Klarälvsgården. Enligt en vårdplan från nämnden daterad den 31 oktober 2016 var CC en instabil och orolig ungdom som behövde vägledning, gränssättning och skydd mot sig själv. CC skrevs in vid hemmet samma dag.

Strax efter att nämnden hade placerat CC vid Klarälvsgården, den 10 november 2016, informerade hans handläggare vid socialtjänsten hemmet om att vården där skulle avslutas när han fyllde 18 år, dvs. den 12 december 2016. Som skäl för uppsägningen angav handläggaren att när CC fyllde 18 år gick ansvaret för honom över till Migrationsverket. Handläggaren skickade samma dag en skriftlig uppsägning av CC:s plats.

Som jag har redovisat ovan har nämnden i sitt remissvar till JO anfört bl.a. att CC inte hade något särskilt vårdbehov som motiverade vård enligt LVU, samt att både förvaltningsrätten och kammarrätten hade bedömt att han egentligen inte uppvisade något socialt nedbrytande beteende. Nämndens uttalanden är anmärkningsvärda. Uttalandena innebär att CC sedan 2014 under i vart fall vissa perioder tvångsvårdats enligt LVU utan att det, enligt nämnden, fanns förutsättningar för det. Om nämndens beskrivning i remissvaret är korrekt hade nämnden, så fort tvångsvården av CC kunde ifrågasättas, varit skyldig att utreda och ta ställning till om vården kunde upphöra.

Jag kan dock konstatera att uppgifterna i remissvaret om CC:s vårdbehov inte överensstämmer med det som anges i de handlingar som jag har haft tillgång till i ärendet. Jag noterar särskilt nämndens redogörelse för CC:s särskilda vårdbehov i anmälan till SiS i september 2016 om behov av en behandlingsplats och nämndens beskrivning av CC i vårdplanen daterad den 31 oktober 2016. Av utredningen framgår att nämnden vid flera tillfällen under vårdtiden tog ställning till CC:s vårdbehov. Nämnden konstaterade varje gång att CC hade ett omfattande vårdbehov.

Det är mot den bakgrunden förvånande att nämnden i sitt remissvar lämnar en annan bild av CC:s vårdbehov. Enligt min mening har det inte kommit fram något i ärendet som talar för att förhållandena skulle vara sådana som nämnden anfört i sitt remissvar, dvs. att CC inte varit i behov av vård enligt 3 § LVU.

### **Fanns det skäl att låta LVU-vården upphöra?**

*Frågan om ansvaret för CC övergick till Migrationsverket när han fyllde 18 år*

Nämnden ska noga följa vården av en ungdom som vårdas enligt LVU (13 a § LVU). Jag vill därför inledningsvis beröra kontakterna mellan socialtjänsten och Klarälvsgården under CC:s tid vid hemmet.

Från det att CC placerades vid Klarälvsgården till det att han lämnade hemmet ägde det, såvitt har kommit fram, rum endast två telefonsamtal mellan socialtjänsten och personal vid hemmet. Vid det första telefonsamtalet den 10 november 2016 meddelade handläggaren att nämnden sa upp CC:s plats från den 12 december eftersom ansvaret för honom då skulle övergå till Migrationsverket. Vid det andra telefonsamtalet den 16 november upprepade handläggaren detta. Det telefonsamtalet initierades av handläggaren efter att föreståndaren vid hemmet hade sökt kontakt med socialtjänsten angående CC.

Det finns inga noteringar i ärendet om att nämnden under perioden när CC vistades på Klarälvsgården tog ställning till hans behov av vård enligt LVU. En läkare vid Klarälvsgården gjorde den 24 november bl.a. följande anteckning i ett journalblad i CC:s ärende:

Lex Sara är inlämnad utifrån att placeringen på Klarälvsgården upplevs som en förvaring. Socialtjänsten varit tydlig med att de inte vill ha något behandlingsuppdrag utan enbart förvaring tills han fyller 18 år och kan utvisas.

Mot bakgrund av det ovan anförda får jag intrycket av att nämnden inte ansåg sig behöva följa A:s vård när han vårdades på Klarälvsgården. Nämndens inställning verkar ha varit att vården av A skulle avslutas när han fyllde 18 år och

att Migrationsverket då skulle ta över ansvaret för honom oavsett om det fortfarande fanns ett vårdbehov eller ej.

Socialnämnden beslutade den 8 december med stöd av 11 § LVU att avsluta CC:s placering vid Klarälvsgården den 12 december. Som skäl för detta angavs att ansvaret för A övergick till Migrationsverket när han fyllde 18 år och att det fanns ett utvisningsbeslut gällande honom. CC skrevs ut från hemmet den 12 december. Av en journalanteckning i hans ärende den 29 december 2016 framgår att ärendet hos nämnden skulle avslutas eftersom det inte längre fanns något vårdbehov.

Jag har ovan under rubriken Rättslig reglering m.m. kortfattat redogjort för socialtjänstens ansvar för ensamkommande barn och vilket ansvar nämnden har när barnet fyller 18 år. Det som nämnden har anfört stämmer såtillvida att ansvaret för ensamkommande barn typiskt sett övergår från den anvisade kommunen till Migrationsverket när barnet fyller 18 år. CC var dock inte föremål för frivilliga insatser med stöd av SoL utan tvångsvårdades enligt 3 § LVU.

Som jag redogjort för ovan kan vård med stöd av 3 § LVU endast upphöra av det skälet att den unge inte längre är i behov av vård eller att han eller hon fyller 21 år. Detta gäller naturligtvis även för ensamkommande unga. Vården fortsätter alltså oberoende av om den unge fyller 18 år under vårdtiden så länge han eller hon är i behov av vård (se 1 § LVU).

Nämndens uppfattning om att Migrationsverket tog över ansvaret för CC när han fyllde 18 år och att nämnden endast av det skälet kunde låta vården upphöra är alltså inte korrekt. Om den ensamkommande unge är i behov av vård enligt 3 § LVU fram till den dag han eller hon fyller 21 år är nämnden skyldig att tillhandahålla sådan vård. Nämnden kan inte fransäga sig det ansvaret.

#### *Behövde CC fortsatt vård enligt LVU?*

Bestämmelsen i 21 § LVU, som anger när LVU-vården ska upphöra, motsvarar 5 § i tidigare gällande LVU (1980:621). I förarbetena till den bestämmelsen anfördes bl.a. att det är en viktig uppgift för nämnden att se till att vården inte pågår under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till omständigheterna (prop. 1979/80:1 del A s. 587 f.). Vården ska förklaras avslutad så snart det inte längre finns behov av att utöva de särskilda befogenheter som lagen ger nämnden. Det är den unges behandlingsbehov som avgör hur lång tid vården ska bestå. Uttalandena i förarbetena till den tidigare lagen gäller fortfarande.

För att vård med stöd av 3 § LVU ska upphöra innan den unge fyller 21 år krävs alltså att han eller hon inte längre har något vårdbehov. Vården ska således förenklat uttryckt upphöra när det skadliga beteendet har upphört och det förhållandet kan bedömas som stabilt.

A vårdades enligt 3 § LVU eftersom han, enligt de domstolar som prövat nämndens ansökan om vård av honom, uppvisade ett socialt nedbrytande beteende. Han var bl.a. våldsam och hotfull mot personer i sin omgivning och hade även försökt ta sitt liv.

För att nämnden skulle kunna avsluta vården av CC med stöd av 21 § LVU krävdes att nämnden först kunde konstatera att hans skadliga beteende hade upphört och att han därför inte längre hade ett vårdbehov.

Såvitt kommit fram vid min granskning tycks CC ha uppvisat samma typ av beteenden hösten 2016 som han gjorde när förvaltningsrätten sommaren 2014 beslutade att han skulle beredas vård. Det verkar inte heller ha kommit fram några nya uppgifter om CC:s vårdbehov under den tid han vårdades vid Klarälvsgården. Som jag har konstaterat ovan hade nämnden inte någon kontakt med Klarälvsgården som mer specifikt avsåg CC:s vårdbehov. Enligt min mening är det mycket som talar för att CC alltjämt var i behov av vård enligt 3 § LVU när nämnden lät vården av honom upphöra den 12 december. Jag har redan tidigare angett att vården i vart fall inte kunde upphöra endast av det skälet att CC fyllde 18 år.

#### *Nämndens utredningsskyldighet*

Det finns inte någon bestämmelse i LVU som reglerar socialnämndens utredningsskyldighet i ett ärende om upphörande av vården. Däremot finns det en allmän bestämmelse om nämndens utredningsskyldighet i 11 kap. 1 § SoL. Av bestämmelsen framgår att nämnden utan dröjsmål ska inleda utredning av vad som genom ansökan, anmälan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan leda till någon åtgärd av nämnden. Om en nämnd finner anledning att väcka frågan om LVU-vårdens upphörande ska nämnden alltså inleda en utredning om saken.

Jag kan i detta sammanhang också hänvisa till Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2014 ref. 50. I det avgörandet uttalade sig domstolen om nämndens utredningsansvar i ärenden om upphörande av vård enligt LVU. Domstolen påminde om att det följer av allmänna förvaltningsrättsliga principer att en myndighet anses ha ett ansvar för att ett ärende blir tillräckligt utrett. Vad som är tillräcklig utredning kan inte anges generellt utan får avgöras från fall till fall. Domstolen uttalade vidare att nämnden har ett långtgående ansvar för den utredning som ska ligga till grund för ett beslut i ett ärende om upphörande av vård enligt LVU.

Nämndens utredning ska syfta till att göra det möjligt för nämnden att ta ställning till om vårdbehovet har upphört. Av rättssäkerhetsskäl är det viktigt att nämndens beslut i den frågan grundas på ett tillförlitligt underlag. Nämnden ska vidta de utredningsåtgärder som belyser vårdbehovet. En utredning ska alltså begränsas till att avse omständigheter som är av betydelse för att kunna bedöma om den enskilde alltjämt är i behov av vård enligt LVU.

Under en utredning om fortsatt vård är det givetvis viktigt att den unge får komma till tals (36 § LVU).

Nämnden utredde inte frågan om det fanns skäl för att låta vården av CC upphöra. Därmed saknades grund för att anse att den kunde upphöra. Som jag redan nämnt är det ovillkorligen så att nämnden inte kan bedöma vilket vårdbehov som finns med mindre än att en noggrann utredning faktiskt görs. Utifrån det som framkommit om CC från det att förvaltningsrätten bedömde hans vårdbehov i slutet av juli 2014 till det att han lämnade Klarälvsgården den 12

december 2016, är det enligt min mening mycket som talar för att CC fortfarande behövde vård enligt 3 § LVU när nämnden lät vården av honom upphöra.

Jag kan därför inte dra någon annan slutsats än att nämnden allvarligt åsidosatt sin skyldighet att utreda CC:s vårdbehov innan vården upphörde.

#### *Nämndens skyldighet att fatta ett beslut om att vården ska upphöra*

En annan fråga som är central för den enskildes rättssäkerhet gäller de krav som ställs på nämnden om den anser att vården enligt LVU kan upphöra. För att vård enligt 3 § LVU ska upphöra krävs att nämnden fattar ett beslut om detta med stöd av 21 § LVU. Att lagen ställer upp ett krav på beslut i sådana situationer följer av att den enskilde ska kunna överklaga ett beslut som går i motsatt riktning och som innebär att vården inte ska upphöra.

Nämnden beslutade den 8 december med stöd av 11 § LVU att CC:s placering vid Klarälvsgården skulle avslutas den 12 december, dvs. när han fyllde 18 år. CC lämnade då hemmet, och nämnden avslutade hans ärende kort därefter.

Nämnden lät i praktiken vården av CC upphöra samma dag som hans placering vid hemmet avslutades. Nämnden verkar vara av uppfattningen att beslutet om att avsluta CC:s placering också innebar att vården av honom upphörde. Så är inte fallet. Beslutet om att CC:s placering vid Klarälvsgården skulle avslutas påverkade inte beslutet om vård av honom. Den slutsats som kan dras av det är att nämnden – trots att den borde det – inte säkerställde att CC även fortsättningsvis fick den vård som han behövde.

Nämndens hantering strider helt mot hur det är tänkt att lagstiftningen om tvångsvård ska tillämpas. Om nämnden ansåg att vården kunde upphöra skulle nämnden ha fattat ett formellt beslut om det. Att nämnden inte tycks ha förstått skillnaden mellan ett beslut enligt 11 § LVU och ett beslut enligt 21 § LVU är allvarligt.

#### **Sammanfattande avslutning**

Det är mycket som talar för att CC den 12 december 2016, när nämnden faktiskt lät vården av honom upphöra, var i behov av fortsatt vård med stöd av 3 § LVU.

Nämnden utredde över huvud taget inte om CC fortfarande hade ett vårdbehov i december 2016 och fattade heller inte något beslut med stöd av 21 § LVU om att vården av honom skulle upphöra. Det är mycket oroande att nämnden tycks ha trott att beslutet om att avsluta CC:s placering vid Klarälvsgården även innebar att vården av honom därigenom upphörde. Nämnden utgick vidare från det felaktiga antagandet att nämnden inte längre behövde bereda CC vård med stöd av 3 § LVU när han hade fyllt 18 år av det skälet att Migrationsverket då tog över ansvaret för honom. Jag har ovan klargjort att vård med stöd av 3 § LVU endast kan upphöra av det skälet att den unge inte längre har något vårdbehov, dvs. att det skadliga beteendet upphört, eller att han eller hon fyller 21 år.

Hantering av CC:s ärende är oacceptabel. Nämnden förtjänar allvarlig kritik för bristerna i handläggningen.



Det är också förvånande att nämnden i samband med att den yttrade sig till JO inte insåg att handläggningen var bristfällig i flera avseenden. I stället lämnade nämnden i sitt remissvar uppgifter med innebörden att CC aldrig hade haft något egentligt vårdbehov. Att nämnden lämnar en redogörelse som inte stämmer med innehållet i det material jag tagit del av är också allvarligt.

Det som har kommit fram vid min granskning tyder på omfattande kunskapsbrister hos nämnden i fråga om bestämmelserna i LVU.

Jag finner därför skäl att skicka en kopia av detta beslut till Inspektionen för vård och omsorg (IVO), som är ordinarie tillsynsmyndighet över socialtjänsten. Jag utgår från att IVO bildar sig en uppfattning om huruvida det finns skäl att göra en mer ingående granskning av nämndens handläggning av LVU-ärenden än den som jag har gjort i detta specifika fall.

## SiS:s åtgärder med anledning av uppgifter om allvarliga missförhållanden vid ett särskilt ungdomshem

(Dnr O 9-2019)

Den 6 och 7 november 2018 genomförde JO:s Opcat-enhet på uppdrag av JO Thomas Norling en oanmäld inspektion av Statens institutionsstyrelses (SiS) särskilda ungdomshem Sundbo (JO:s dnr 7107-2018).

Vid inspektionen berättade ungdomar som var placerade på ungdomshemmet bl.a. att det framför allt på avdelningen Aspen hade förekommit att anställda hade utsatt de intagna ungdomarna för obefogat våld. Liknande uppgifter hade kommit fram vid en inspektion genomförd av Inspektionen för vård och omsorg (IVO) ett år tidigare, i november 2017. Under en knapp tvåårsperiod hade SiS dessutom gjort fem lex Sarah-anmälningar angående allvarliga missförhållanden på ungdomshemmet.

Vid inspektionen uppgav ledningen för ungdomshemmet att den hade en vilja att komma till rätta med de problem med obefogat våld som uppmärksammats vid flera tillfällen. I mars 2018 hade institutionen presenterat en åtgärdsplan, och SiS verksamhetskontor gjorde bedömningen att åtgärderna var ”relevanta”. En av åtgärderna (en särskilt framtagen utbildningsinsats) hade dock ännu inte genomförts vid inspektionen i november 2018. En annan åtgärd som vidtagits var att en medarbetare, som vid en tidigare tidpunkt slagit en ungdom, fått en särskild förhållningsorder om att han inte fick vara ”först in i avskildhetssituationer”.

Utifrån det som kom fram vid inspektionen bedömde JO Thomas Norling att SiS behövde vidta ytterligare åtgärder för att komma till rätta med bristerna på ungdomshemmet. Myndighetens arbete borde enligt hans mening ta sikte på bl.a:

- effektiva åtgärder för att förhindra att ungdomarna utsätts för ett obefogat våldsutövande,
- personalens bemötande av ungdomarna, och
- personalgruppens sammansättning och kompetens.

JO Thomas Norling begärde att SiS senast den 31 januari 2019 skulle komma med en redogörelse för vilka åtgärder som myndigheten har vidtagit eller planerar att vidta med anledning av uttalandena i protokollet.

I ett yttrande till JO den 31 januari 2019 uppgav SiS:s tf generaldirektör i huvudsak följande:

### Bakgrund

Verksamhetskontoret SiS ungdomsvård norr (nedan verksamhetskontoret) har under en längre tid mottagit och utrett rapporter enligt lex Sarah och klagomål från ungdomar som gällt allvarlig bemötandeproblematik och våld från personal vid Sundbo. Flertalet av dessa rapporter har anmälts till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) som allvarliga missförhållanden och IVO har även inom ramen för sin tillsyn ställt krav på Sundbo gällande de brister som identifierats. Detta har lett till att verksamhetsdirektören för verksamhetskontoret vid flertalet tillfällen gett Sundbo i uppdrag att vidta åtgärder för att komma tillrätta med problemen. Nedan följer en övergripande sammanfattning av vidtagna åtgärder under åren 2017–2018.

I verksamhetsplanen för 2017 får Sundbo ett särskilt uppdrag att ”arbeta aktivt med etik och bemötandefrågor för att säkra en trygg och rättssaker behandlingsmiljö”. I mars 2017 fattar verksamhetsdirektören ett beslut enligt lex Sarah om allvarligt missförhållande. Institutionen inför därefter nya rutiner för larmsituationer. Under våren 2017 utser Sundbo etikansvariga för institutionen och för varje avdelning. Det upprättas även en handlingsplan för etikarbete vid Sundbo. Under sommaren och hösten 2017 genomförs en särskild stödinsats från huvudkontorets organisation för konflikthanteringsprogrammet No Power No Loose (NPNL). Insatsen riktas till de som fattar beslut om avskiljning utanför kontorstid samt arbetsledare på plats. I juni 2017 fattar verksamhetsdirektören ytterligare ett beslut enligt lex Sarah om allvarligt missförhållande. Det leder till att en vikarie får avsluta sin visstidsanställning på institutionen och det införs en ny ordning, nämligen att alla avdelningar ska genomföra veckovisa händelseanalyser utifrån svåra situationer för att synliggöra det egna bemötandet. Sundbo inför även kollegiegranskningar av avskiljningar. I juli 2017 fattar verksamhetsdirektören återigen ett beslut enligt lex Sarah om allvarligt missförhållande. Med anledning av uppgifter som framkommer vid IVO:s inspektionsbesök i november 2017 uppdrar verksamhetsdirektören åt institutionschefen att varje vecka besöka alla avdelningar och samtala med de inskrivna ungdomarna. Verksamhetsdirektören beslutar även att personal från verksamhetskontoret ska genomföra intervjuer med samtliga ungdomar som är inskrivna på Sundbo och som är eller tidigare har varit placerade på avdelningen Aspen.

I januari 2018 kallar verksamhetsdirektören till uppföljande möte med institutionschefen för att ta ställning till om de åtgärder som vidtagits är tillräckliga för att säkerställa en trygg och säker vård för de ungdomar som är inskrivna på Sundbo. Under våren 2018 granskar verksamhetskontorets verksamhetsutvecklare Sundbos avskiljningar inom ramen för egenkontrollen. Sundbo inrättar en grupp för internutredningar vid institutionen bestående av biträdande institutionschef, säkerhetssamordnare, huvudskyddsombud och en avdelningsföreståndare från en annan avdelning som ska utreda händelser vid institutionen. Efter att det uppmärksammats brister i personalens bemötande på avdelningen Wengen tillsätts en ny avdelningsföreståndare under våren 2018. I juni fattar verksamhetsdirektören ytterligare ett beslut enligt lex Sarah om allvarligt missförhållande. Verksamhetskontoret begär en handlingsplan för åtgärder med ansvarsfördelning och tidplan. Institutionschefen fortsätter att träffa ungdomar på samtliga avdelningar med fokus på bemötande. I december genomförs utbildningen "Etik, bemötande och sä-

kerhet – hur förena?" för avdelningsföreståndare, etksamordnare, skyddsorganisation och tillsynsjour.

Sundbo har under 2017–2018 avslutat tre visstidsanställningar efter att ungdomar lämnat uppgifter om hot och våld från personal. Vidare har tillrättavisande samtal hållits med åtta personer. Ingen skriftlig erinran om skyldigheter i anställning eller anmälan till SiS personalansvarsnämnd (PAN) har förekommit under perioden vad gäller ärenden om hot och våld från personal.

I januari 2019 fattar verksamhetsdirektören ytterligare ett beslut enligt lex Sarah om allvarligt missförhållande.

### Har åtgärderna fått någon effekt?

Över tid har verksamhetskontoret haft en aktiv dialog med Sundbo om de problem som identifierats. Vidare har institutionen rapporterat till verksamhetskontoret kring åtgärder för att komma tillrätta med problematiken. Insatser har huvudsakligen riktats mot att främja ett aktivt etikarbete vid institutionen, ha genomgångar med personalen gällande de rapporterade händelserna och ha tillrättavisande samtal med personal. Institutionen har bedrivit ett aktivt arbete med att minska antalet avskiljningar och sedan 2016 har antalet avskiljningar minskat markant vid institutionen. Etikarbetet vid avdelningarna har varit centralt för att förändra personalens inställning till att använda sig av den särskilda befogenheten. Det kan emellertid konstateras att varken de åtgärder som Sundbos ledningsgrupp vidtagit eller de stödinsatser som verksamhetskontoret vidtagit har haft önskad effekt. Efter Opcat:s inspektion är det klarlagt att det finns påtagliga brister i verksamheten på Sundbo. Bristerna är särskilt framträdande vid avdelningen Aspen, men förekommer i varierande utsträckning även vid andra avdelningar.

### Vidtagna åtgärder med anledning av Opcat-inspektionen

Den 21 december 2018 fattar verksamhetsdirektören beslut om att avdelning Aspen ska stängas på grund av de uppgifter som framkommit under Opcat-inspektionen. Därefter påbörjades omedelbart planeringen för en säker omplacering av de ungdomar som var placerade på Aspen. Den 29 december var beslutet helt verkställt och samtliga ungdomar hade blivit omplacerade till andra institutioner. Avdelningen är tillsvidare stängd.

Med anledning av de uppgifter som framkom vid Opcat-inspektionen har institutionschefen beslutat att tillfälligt försätta tre arbetstagare ur tjänst under tiden utredning pågår.

### Planerade åtgärder med anledning av Opcat-inspektionen

Under 2019 kommer SiS att fördjupa och dokumentera kunskaperna om fungerande arbetssätt för att komma tillrätta med allvarliga missförhållanden som handlar om bemötande vid de särskilda ungdomshemmen. Nyckelpersoner i detta arbete är verksamhetskontorets verksamhetsutvecklare samt en utredare på huvudkontoret. Underlaget för detta arbete kommer att bestå av bl.a. en in-tern rapport som presenterades hösten 2018 och som beskriver olika åtgärder som på ett snabbt och effektivt sätt kan sättas in när brister i bemötande upp-dagas: *Insatser när den moraliska kompassen fallerar vid SiS ungdomshem*. I rapporten konstateras att bemötandeproblem sällan kan hänföras till enstaka medarbetare eller utbildningsbrister. Inledningsvis måste situationen kartläg-gas/utredas. Områden som ska analyseras är exempelvis ledarskapet, organiseringen av verksamheten och personalens kunskap. Därefter riktas insatser mot de problem som identifieras inom dessa områden.

### Åtgärder avseende Sundbo

Den modell som beskrivits i den ovan nämnda rapporten ska tillämpas också vad gäller Sundbo för att hitta och beskriva de problemområden som primärt kan tänkas ligga bakom de konstaterade bristerna. En biträdande institutionschef som har tidigare erfarenhet av att leda institutioner i kris kommer att tillsättas som resurs vid Sundbo direkt underställd verksamhetsdirektören. Han kommer att med stöd av kartläggningen utreda de bakomliggande orsakerna till de återkommande uppgifterna om vad som förekommit på Sundbo. Han kommer att ansvara för att formulera och vidta ytterligare åtgärder. Han har tidigare arbetat med metoden Promoting Risk Intervention by Situational Management (PRISM) vilken kommer övervägas.<sup>6</sup>

Verksamhetskontoret kommer inom ramen för institutionens egenkontroll fortsättningsvis ha månadsvisa möten med institutionschefen där arbetet med att komma tillrätta med bristerna på Sundbo kommer att rapporteras. Verksamhetsdirektören kommer att ha regelbundna avstämningar med institutionschefen gällande arbetet med att identifiera och åtgärda brister. Verksamhetsdirektören ska i sin tur ha regelbundna avstämningar med generaldirektören.

### Identifiera strukturella brister

SiS rutin för egenkontroll syftar till att uppmärksamma och åtgärda brister i den enskildes trygghet, rättssäkerhet och delaktighet vid SiS LVM-hem och särskilda ungdomshem. Egenkontrollen bygger delvis på uppgifter där klienter och ungdomar har svarat på frågor om bl.a. trygghet, rättssäkerhet och delaktighet i SiS strukturerade utskrivningsintervjuer ADAD och DOK. Dessa uppgifter kompletteras med granskningar av dokumentation i det klient- och institutionsadministrativa systemet (KIA), synpunkter från klient- respektive ungdomsråd, uppgifter i lex Sarah, tillsyn, klagomål och annat som framkommit i samtal med ungdomar och klienter. Institutionschefen kan utöka egenkontrollen på sin institution utifrån olika målgrupper och verksamhetens inriktning och speciella behov.

SiS har under en längre tid återkommande identifierat påtagliga brister vid Sundbo gällande personalens bemötande och ledningens förmåga att säkerställa att vidtagna förbättringsåtgärder har fått önskad effekt. SiS behöver därför klarlägga om det finns brister i verksamheten som behöver åtgärdas på strukturell nivå. Det handlar bl.a. om att analysera i vilka avseenden egenkontrollen har brustit vad gäller rapportering av brister, planering av åtgärder samt uppföljning och utvärdering av vidtagna förbättringsåtgärder. SiS huvudkontor ska därför

- utreda hur rutinen för egenkontroll avseende ungdomars och klienters trygghet, rättssäkerhet och delaktighet vad gäller Sundbo har tillämpats på institutionen, verksamhetskontoret och i centrala ledningsgruppen,
- analysera om det krävs en tydligare process för uppföljning av åtgärder som planeras utifrån resultatet av egenkontroll eller för att åtgärda missförhållanden enligt lex Sarah och i förekommande fall lämna förslag på hur det ska gå till, se beslut i bilaga 1 [utelämnad här, JO:s anm.].

Granskningen av egenkontrollen på Sundbo blir en viktig och betydande del av den utvärdering av rutinen för egenkontroll som redan pågår på SiS huvudkontor (beslutad 2017). I den utvärderingen ingår bl.a. att analysera egenkontrollens träffsäkerhet, dvs. förmåga att identifiera brister i trygghet, rättssäkerhet och delaktighet och i förlängningen olika missförhållanden.

<sup>6</sup> PRISM är ett bedömningsinstrument för att identifiera faktorer i en organisation som kan påverka förekomsten av våld, s.k. situationsfaktorer. I PRISM-arbetet ingår också att genomföra åtgärder inom de områden som instrumentet identifierar som kritiska.

Även om vissa arbetsrättsliga åtgärder har vidtagits i samband med de rapporterade händelserna på Sundbo finns det anledning att granska om SiS har agerat tillräckligt kraftfullt ur ett arbetsrättsligt perspektiv. HR-avdelningen på SiS huvudkontor ska därför

- utreda hur Sundbo har hanterat de rapporterade händelserna om hot och våld från personal mot ungdomar ur ett arbetsrättsligt perspektiv,
- bedöma om det finns behov av att vidta åtgärder för att stärka HR-stödet och den arbetsrättsliga kunskapen på institutionerna och verksamhetskontoren, se beslut i bilaga 2 [*utelämnad här, JO:s anm.*].

### Avslutning

Enligt SiS verksamhetsidé ska vården och behandlingen vara jämlik och fri från diskriminering och utföras med god etik och hög kvalitet. SiS etiska riktlinjer och värdeorden respekt, omtanke och tydlighet ska genomsyra all verksamhet och hur myndigheten utför sitt arbete. Eftersom vården inom SiS bedrivs mot den enskildes vilja och i de flesta fall på låsta avdelningar där personalen i vissa fall har rätt att använda tvångsåtgärder måste rättssäkerheten ständigt vara i fokus. Att ungdomar har blivit utsatta för uppsåtligt våld under tiden de vårdats vid SiS är helt oacceptabelt och får inte förekomma.

SiS kommer att under 2019 påbörja ett arbete med att stärka arbetet med mänskliga rättigheter inom hela myndigheten. För att skapa förutsättningar för ett systematiskt arbete ska SiS ta fram en handlingsplan för mänskliga rättigheter inom SiS för åren 2020–2021. Handlingsplanen ska även inkludera tillämpningen av barnkonventionen. SiS kommer att vidta åtgärder för att öka personalens kunskaper om vad mänskliga rättigheter innebär, hur de regleras, vilka skyldigheter det medför för anställda på SiS och hur de kan respekteras och främjas i den dagliga verksamheten.

I ett beslut den 30 april 2019 anförde *JO Thomas Norling* följande:

### Bedömning

Inledningsvis vill jag framhålla att det alltid är allvarligt när det kommer fram uppgifter om att frihetsberövade personer utsatts för obefogat våld. Det var också ett av skälen till att jag begärde en återrapportering från SiS angående situationen på ungdomshemmet Sundbo. Av återrapporteringen skulle det framgå vilka åtgärder som myndigheten vidtagit eller planerade att vidta för att komma till rätta med de allvarliga problemen på ungdomshemmet.

I min begäran om återrapportering efterlyste jag bl.a. att SiS skulle rikta in sig på att vidta effektiva åtgärder för att förhindra att ungdomar utsatts för obefogat våld. Det framgår av SiS yttrande att myndigheten redan i december 2018 vidtog åtgärder och tills vidare stängde avdelningen Aspen. Vidare togs tre arbetstagare ur tjänst under den pågående utredningen. Dessa åtgärder visar att SiS har tagit situationen på stort allvar.

Förutom att vidta åtgärder för att snabbt få kontroll över situationen framhöll jag även vikten av att SiS även inriktade sig på mer långsiktiga åtgärder. En del i detta arbete borde ta sikte på personalens bemötande av ungdomarna samt personalgruppens sammansättning och kompetens. Av SiS redovisning framgår att myndigheten i december 2018 genomförde en utbildningsinsats som riktade sig till bl.a. avdelningsföreståndare och etksamordnare. Det har även inlett ett arbete med att utreda de bakomliggande orsakerna till de problem som

uppmärksammas bl.a. vid Opcat-inspektionen och att föreslå lämpliga åtgärder. Jag vill i detta sammanhang framhålla att det framstår som naturligt att i det arbetet inkludera frågan om personalens kompetens samt att ge utbildning i bemötandefrågor. Vidare bör SiS uppmärksamma frågan om personalgruppernas sammansättning och hur man uppnår lämplig rotation av personalen mellan avdelningarna. Detta för att skapa en känsla av samhörighet på institutionen. Jag har förståelse för att det ännu återstår mycket arbete, men jag utgår samtidigt från att detta arbete kommer att prioriteras.

Av SiS yttrande framgår att bristerna i verksamheten varit kända för myndighetens centrala ledning en längre tid. Det framstår dock som att det i huvudsak varit upp till institutionen och verksamhetsdirektören att försöka åtgärda problemen. Det tycks även främst ha varit upp till samma ledningsnivå att följa upp och utvärdera vidtagna åtgärder. Erfarenheterna från ungdomshemmet Sundbo visar att detta sätt att hantera problemen inte har fungerat tillfredsställande. Enligt min mening måste det finnas en central styrning inom myndigheten som kan hantera den här typen av problem. De åtgärder som huvudkontoret nu har vidtagit borde ha satts in långt tidigare.

Med det sagt noterar jag att det även på detta område nu har inletts ett arbete och att det har tillsatts en biträdande institutionschef som har till uppgift att stödja institutionsledningen i det arbete man har framför sig. Det kommer att ske regelbundna avstämningar från den biträdande institutionschefen till verksamhetsdirektören och vidare till myndighetens generaldirektör. På så sätt har ledningen för SiS skapat förutsättningar för att i fortsättningen följa och vid behov bistå i arbetet med att kartlägga och utvärdera institutionen och därefter sätta in ändamålsenliga åtgärder. Jag delar bedömningen att SiS centrala ledningsfunktioner har en viktig roll i att ge ledningen för institutionen det stöd som krävs för att säkerställa att ungdomarna får en trygg och säker vård.

Det är viktigt att de erfarenheter SiS får genom den pågående genomlysningen av ungdomshemmet Sundbo tas till vara av myndigheten för att förebygga att liknande situationer uppstår på någon annan av SiS institutioner. Myndigheten planerar att den analys som ska ske av egenkontrollen beträffande ungdomshemmet även ska ingå i den generella granskning som redan pågår inom myndigheten. Jag ser positivt på det. Det framstår också som ändamålsenligt att SiS gör en generell utvärdering av behovet av att stärka myndighetens HR-stöd. Att myndigheten även planerar att ta fram en handlingsplan för mänskliga rättigheter inom SiS bör gagna de frihetsberövades situation.

SiS har ett viktigt arbete framför sig och jag kommer att hålla mig informerad om det generella arbete som nu pågår inom myndigheten. Jag kommer att göra det genom de Opcat-inspektioner som är planerade att genomföras av vissa av SiS institutioner under sommaren och hösten 2019. Det kan även finnas skäl för mig att följa upp situationen på det särskilda ungdomshemmet Sundbo inom ramen för den riktade dialog med SiS som jag sedan tidigare har aviserat. Ett sådant möte ska kunna ske under hösten 2019.

## Fråga om en socialnämnd i ett beslut om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU kan ställa krav på drogtest

(Dnr 7875-2017)

**Beslutet i korthet:** En socialnämnd angav, i ett beslut om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU, att en förälder skulle uppvisa resultat av drogtest i samband med umgängestillfället.

Varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp (2 kap. 6 § RF). Det finns varken i LVU eller i någon annan lagstiftning någon bestämmelse som ger socialnämnden rätt att i ett sådant här fall kräva att resultat av drogtest ska uppvisas. JO kritiserar därför socialnämnden för att den meddelat ett beslut som saknar laglig grund.

JO uttalar bl.a. följande. När ett barn vårdas med stöd av LVU är det inte helt ovanligt att en eller båda föräldrarna har problem med missbruk. Det ligger i sakens natur att socialnämnden då kan ha ett befogat intresse av att kunna förvissa sig om att en förälder inte är påverkad av droger när han eller hon ska umgås med barnet. Om föräldern inte frivilligt accepterar att uppvisa resultat av drogtest har dock socialnämnden, enligt gällande lagstiftning, inte möjlighet att besluta om att föräldern ska uppvisa sådana som en förutsättning för att få ha umgänge.

Inom kort börjar barnkonventionen att gälla som lag i Sverige. Det kan mot den bakgrunden möjligen finnas skäl att diskutera om det utifrån hänsynen till barnets bästa borde införas en möjlighet för socialnämnden att föreskriva att en förälder ska uppvisa resultat av drogtest när han eller hon ska ha umgänge med ett barn som vårdas med stöd av LVU. En sådan bestämmelse skulle kunna bidra till att skydda barnet mot att behöva umgås med en förälder som är påverkad av droger. JO har ingen bestämd uppfattning i frågan men anser att det likväl finns skäl att överväga saken. En kopia av detta beslut skickas därför till Regeringskansliet för kännedom. En kopia av beslutet skickas även till Socialstyrelsen.

### Anmälan

AA klagade i en anmälan till JO på socialtjänsten i Vänersborgs kommun i fråga om brister i handläggningen av ärenden rörande hans barn som vårdas med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Han anförde bl.a. att socialtjänsten ställer krav på drogtest inför umgänge med barnen.

### Utredning

JO tog del av journalanteckningar från individ- och familjeomsorgen i Vänersborgs kommun.

Därefter begärde JO att Socialnämnden i Vänersborgs kommun skulle yttra sig över det som anfördes i anmälan och särskilt om kravet på drogtest inför umgänge. Nämnden har som sitt remissvar hänvisat till ett yttrande från en sek-

tionschef och socialsekreterare vid individ- och familjeomsorgen. I yttrandet anfördes följande.

### Redogörelse och yttrande

BB och hennes bror CC omhändertogs omedelbart 170908 enligt 6 § LVU. Förvaltningsrätten beslutade om vård enligt LVU 171018. Inför att BB och CC omhändertogs framkom det uppgifter från barnens mamma om att AA hade börjat använda droger. AA har uppvisat ett aggressivt beteende och vid ett hembesök av två socialsekreterare 170907 fanns det starka misstankar om att AA var drogpåverkad utifrån hans reaktion och agerande därefter. AA ombads därför att dagen efter lämna ett drogtest hos socialtjänsten, vilket han inte ville göra. Han blev mycket arg när detta föreslogs och ville inte lämna drogtester. AA uppfattades påverkad av droger, vilket vare sig gick att påvisa eller utesluta då han inte ville lämna något drogtest. Hans beteende och agerande samt att han vägrade att lämna drogtest indikerade starkt att han var drogpåverkad och det fanns en stor oro över hur detta skulle påverka barnen. Att han först en månad senare lämnade drogtest tyder än mer på att han har varit påverkad av droger.

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, är en skyddslagstiftning som syftar till att motverka att barn far illa. Detta innebär även att skydda barn mot att utsättas för föräldrars missbruk om missbruket innebär negativa konsekvenser för barnet. Både BB och CC har visat tydliga tecken på att ha farit illa i den miljö som de har vuxit upp i och de har båda särskilda behov. Det bedömdes därför vara av stor vikt att skydda dem från att utsättas för AA:s misstänkta droganvändande då ett sådant beteende som han tidigare hade uppvisat skulle vara till skada för barnen. BB bror CC har epilepsi och är känslig för stress och för både BB och CC har det varit av vikt med förutsägbarhet och stabilitet i vardagen. BB och CC har i stor utsträckning farit illa av den djupgående konflikt som finns mellan föräldrarna och som de inte har kunnat skyddas ifrån. Beslut fattades om att helt begränsa umgänget gentemot AA. 170919. AA samtyckte inte till den umgängesplanering som föreslagits. Planeringen innebar att han inför umgänge skulle lämna drogtest för att barnen inte skulle riskera att utsättas för drogmisbruk och det aggressiva beteende som han tidigare hade uppvisat även när barnen varit närvarande. Umgänget skulle ske i socialtjänstens lokaler med personal närvarande.

JO har tidigare riktat kritik gentemot en socialnämnd i en annan kommun då nämnden hade fattat beslut om umgängesbegränsning med föreskrivet krav om drogtester (JO dnr 38-2015). JO fann då att det ej finns stöd för detta vare sig i LVU eller någon annan lagstiftning. JO har hänvisat till att det strider mot 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen, RF, där det står att varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. JO har uttalat sig om att urinprov är ett sådant ingrepp som faller in under grundlagsbestämmelsen. JO har uttalat att om kontroll av drogfrihet anses nödvändig för att umgänge ska kunna ske, kan konsekvensen av ett bristande samtycke bli att något umgänge inte ska fastställas. Uppkommer det misstankar om att en förälder eller anhörig är påverkad i samband med ett beslutat umgänge har den som ska lämna över barnet till umgänget eller den som övervakar umgänget ett ansvar och en skyldighet att omedelbart avbryta umgänget (JO dnr 38-2015).

Utifrån hur AA tidigare har agerat i samband med att han har föreslagits att lämna drogtest är bedömningen att det hade varit direkt olämpligt och inte förenligt med barnens bästa att endast begära drogtest vid misstanke om att han skulle vara drogpåverkad som uppstått i samband med umgänge. Det hade kunnat innebära en påtaglig risk för både BB och CC att utsättas för att bevittna hans agerande om socialsekreterare skulle avbryta umgänget av den anledningen. Vid ett hembesök 170907 kommunicerades AA



den bedömning som hade gjorts angående vart barnen skulle vara, vilket han inte accepterade. Han blev då mycket arg och upprörd och CC fick under hembesöket ett epilepsianfall. Han har även reagerat kraftfullt och aggressivt när han blivit ombedd att lämna drogtest och visat att han är drogfri. Han har också uppträtt på ett sätt som andra besökare i socialtjänstens lokaler uppfattat obehagligt. I telefonsamtal med AA har han vid ett flertal gånger varit aggressiv och forcerad. Han har inte visat förmåga att kunna sätta barnens behov före sin egen känsla av kränkthet med anledning av hur han har agerat i deras närvaro. Det är därför högst sannolikt att AA skulle bli aggressiv och upprörd inför barnen om ett umgänge skulle behöva avbrytas på grund av misstanke om att han skulle vara drogpåverkad. Det skulle äventyra den vård som socialnämnden bedömt vara nödvändig för BB och CC:s hälsa och utveckling genom att utsätta dem för en sådan situation. Det har därför bedömts vara nödvändigt att kontrollera drogfrihet för att umgänge ska kunna ske på ett sätt som inte skadar barnen än mer.

AA har fått information om att han inte kan tvingas att lämna drogtester samtidigt som han har fått information om att det har bedömts vara nödvändigt att kontrollera drogfrihet med anledning av stark misstanke om att han har varit drogpåverkad. I ett telefonsamtal 170921 uppgav AA att han hade för avsikt att lämna drogtest dagen därefter. Det har därefter tolkats som att han har samtyckt till att lämna drogtester. Inför att ett uppdrag skulle skrivas till socialtjänstens psykiatrisjuksköterska kontaktade socialsekreterare AA via telefon. Han lämnade muntligt samtycke till att lämna drogtester hos socialtjänstens psykiatrisjuksköterska, vilket finns dokumenterat. AA samtyckte till att lämna drogtester två gånger per vecka. Han började lämna drogtester 171006. Samma datum kontaktade han socialsekreterare och uppgav att han på grund av sitt jobb inte hade möjlighet att komma två gånger per vecka och att han istället ville komma en gång per vecka. Han fick då information om att det är frivilligt för honom att lämna drogtester och att han inte kan tvingas till att lämna drogtester två gånger per vecka. Han har därefter fortsatt att komma och lämna drogtester för att kunna påvisa drogfrihet. Till en början varannan vecka men därefter en gång/vecka.

Då beslut om att föreskriva umgängesbegränsning med krav på drogkontroller enligt tidigare beslut från JO saknar grunder i lagen kan socialutskottets beslut anses vara felaktigt i den delen om AA inte har samtyckt till drogtesterna. Det har dock funnits ett samtycke från AA:s sida även om samtycket kan diskuteras utifrån att han tydligt uppgett sig vara kränkt av detta och ifrågasatt varför han behöver göra det. Det framgår inte något om AA:s samtycke i beslutsunderlaget, vilket utgör en brist och beslutet skulle därför ha formulerats på ett annat sätt mot bakgrund av JO:s tidigare beslut. Om AA inte hade samtyckt till att kontrollera drogfrihet inför umgänge, vilket bedömdes vara nödvändigt, skulle därför inte något umgänge ha fastställts. Det i sin tur betyder att det hade varit nödvändigt av socialutskottet att fatta beslut om att helt inskränka umgänget, vilket gjordes under perioden 170919 till och med 170925.

Av artikel 3 i FN:s barnkonvention framgår att alla åtgärder som rör barn, vare sig det vidtas av offentliga eller privata välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska barnets bästa komma i främsta rummet. I inledande bestämmelser av LVU framgår att vid beslut enligt denna ska vad som är bäst för barnet vara avgörande, vilket även framgår av socialtjänstlagen, SoL. Ett barn har rätt att få träffa sina föräldrar även om det kan finnas skäl att begränsa umgänget helt eller delvis med föräldrarna när barnet vårdas med stöd av LVU. Utifrån ett barnperspektiv har det bedömts vara viktigt att BB och CC får möjlighet att träffa AA men under särskilda former, därav restriktioner avseende umgänget. Det är än mer ingripande att helt begränsa umgänget mellan ett barn och dennes förälder. BB:s och CC:s behov av att skyddas från riskfyllda

situationer i förhållande till deras behov och rätt av att få ha kontakt med AA utgjorde därför grund för att fatta beslut om att reglera umgänget med krav på att kontrollera drogfrihet genom drogtest.

I ett beslut den 17 maj 2019 anförde *JO Thomas Norling* följande:

### Bedömning

När ett barn vårdas med stöd av LVU har socialnämnden ett ansvar för att den ungas behov av umgänge med föräldrar och vårdnadshavare tillgodoses så långt det är möjligt. Ofta brukar socialförvaltningen komma överens med föräldern eller vårdnadshavaren om hur umgänget ska utövas. En sådan överenskommelse ska dokumenteras. Om det inte är möjligt att nå en överenskommelse kan umgänget behöva regleras genom ett beslut (14 § LVU). Socialnämnden har en möjlighet att, om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården, besluta hur den ungas umgänge med vårdnadshavare och med föräldrar som har umgängets rätt ska utövas. Socialnämnden får inte utan starka skäl besluta om inskränkningar i umgänget mellan ett barn och barnets föräldrar, och bestämmelsen om umgängets begränsning ska tillämpas restriktivt.

Ett beslut om umgängets begränsning ska vara tydligt. Det ska framgå av beslutet på vilket sätt umgänget begränsas och om beslutet ska gälla tills vidare eller för en viss tid. Vidare ska skälen för beslutet framgå. Socialnämndens socialutskott i Vänersborgs kommun meddelade följande beslut i fråga om begränsning av umgänge den 26 september 2017.

Socialutskottet beslutar, med stöd av 14 § 2 st. 1 p LVU, att begränsa BB:s umgänge med hennes vårdnadshavare AA till en gång var fjärde vecka, två timmar per gång i socialtjänstens lägenhet med socialsekreterare närvarande. AA ska samma dag som umgänget är planerat påvisa drogfrihet genom att lämna drogtest hos socialnämnden.

Socialutskottet beslutar, med stöd av 14 § 2 st. 1 p LVU, att begränsa CC:s umgänge med hans vårdnadshavare AA till en gång var fjärde vecka, två timmar per gång i socialtjänstens lägenhet med socialsekreterare närvarande. AA ska samma dag som umgänget är planerat påvisa drogfrihet genom att lämna drogtest hos socialtjänsten.

Frågan i ärendet är om det finns lagliga möjligheter att som ett särskilt villkor uppställa ett krav på att vårdnadshavare ska uppvisa resultat av drogtest i samband med ett umgängestillfälle. JO tog i sitt beslut den 23 mars 2016 (JO 2016/17 s. 548) ställning till samma fråga. Dessutom uttalade sig Kammarrätten i Göteborg i en dom den 20 april 2017 (mål nr 837-17) i frågan och hänförde sig till JO:s beslut. I beslutet uttalade JO bl.a. följande.

Enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen, RF, är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Tagande av urinprov är ett sådant ingrepp som faller in under grundlagsbestämmelsen. Skyddet mot kroppsliga ingrepp gäller endast om ingreppet är att anse som påtvingat. I sådant fall krävs alltså lagstöd för att ingreppet ska få göras. Ett ingrepp är påtvingat om det allmänna disponerar över maktmedel för att genomdriva åtgärden. Det kan också vara påtvingat om den enskildes motstånd bryts genom hot om någon sanktion. Regeln bör tolkas så att den ställer upp ett skydd också mot att en befattningshavare uppträder på ett sätt som får till följd att den

enskilde med fog uppfattar sig vara tvingad att underkasta sig ingreppet. Det kan vara fråga om underförstådda eller uttryckliga påtryckningar av olika slag (se bl.a. JO 2010/11 s. 509, dnr 479-2010). En annan sak är att socialtjänsten kan komma överens med en förälder om att denna på frivillig grund ska uppvisa resultat av ett drogtest i samband med umgänge.

I det nu aktuella ärendet har socialnämndens socialutskott, som ett villkor i besluten om umgängesbegränsning, föreskrivit att AA ska underkasta sig drogtest. Det är ett beslut som innebär tvång för den enskilde att underkasta sig ett kroppsligt ingrepp som en förutsättning för att ett umgänge med barnen ska komma till stånd. Sådana beslut kan endast fattas om åtgärden har stöd i lag. Det finns varken i LVU eller i någon annan lagstiftning någon bestämmelse som ger socialnämnden rätt att i ett sådant här fall kräva att resultat av ett drogtest ska uppvisas. Bestämmelsen i 14 § LVU om umgängesbegränsning tar sikte på själva umgänget och hur det kan begränsas. Socialnämndens beslut saknar alltså laglig grund. Socialnämnden ska därför kritiseras.

När ett barn vårdas med stöd av LVU är det inte helt ovanligt att en eller båda föräldrarna har problem med missbruk. Det ligger i sakens natur att socialnämnden då kan ha ett befogat intresse av att kunna förvissa sig om att en förälder inte är påverkad av droger när han eller hon ska umgås med barnet. Om den enskilda inte frivilligt accepterar att uppvisa resultat av drogtest har dock socialnämnden, som framgår av det ovan anförda, inte möjlighet att besluta om att föräldern ska uppvisa sådana som en förutsättning för att få ha umgänge. För det fall att föräldern inte går med på att frivilligt uppvisa resultat av ett drogtest kan det leda till att nämnden anser att det är nödvändigt att med stöd av 14 § LVU begränsa barnets kontakt med en förälder. Detta kan i flera fall vara en nackdel för barnet och LVU-vården.

Inom kort börjar barnkonventionen att gälla som lag i Sverige. Det kan mot den bakgrunden möjligen finnas skäl att diskutera om det utifrån hänsynen till barnets bästa borde införas en möjlighet för socialnämnden att föreskriva att en förälder ska uppvisa resultat av ett drogtest i samband med att han eller hon ska ha umgänge med ett barn som vårdas med stöd av LVU. En sådan bestämmelse skulle kunna bidra till att skydda barnet mot att behöva umgås med en förälder som är påverkad av droger. Jag har för egen del inte någon bestämd uppfattning i frågan. Jag anser likväl att det finns skäl att överväga saken, och jag skickar därför en kopia av detta beslut för kännedom till Regeringskansliet. Jag skickar även en kopia av beslutet till Socialstyrelsen.

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

## Fråga om en socialnämnd borde ha fattat ett formellt beslut om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU

(Dnr 242-2017)

**Beslutet i korthet:** Enligt 14 § första stycket LVU har socialnämnden ett ansvar för att den unges behov av umgänge med föräldrar och vårdnadshavare så långt möjligt tillgodoses. Om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården får nämnden med stöd av 14 § andra stycket LVU besluta hur den unges umgänge med vårdnadshavare och med föräldrar som har umgängesrätt reglerad genom dom eller beslut av domstol eller genom avtal ska utövas. Ett sådant beslut behöver inte fattas om socialtjänsten och vårdnadshavaren eller föräldern når en överenskommelse om hur umgänget ska utövas. Vid tveksamhet om en enskild är överens med socialtjänsten i umgängesfrågan bör den enskildes inställning i största möjliga utsträckning klargöras och dokumenteras.

I det aktuella ärendet begärde vårdnadshavaren ett utökat umgänge med sina barn som vårdades med stöd av LVU. Socialtjänsten ansåg att umgänget borde fortsätta i samma omfattning som tidigare och enligt nämnden uttryckte inte vårdnadshavaren något missnöje över den bedömningen. JO konstaterar att enbart passivitet från den enskildes sida inte ensamt kan läggas till grund för att samtycke ska anses ha lämnats och därmed en överenskommelse träffats om hur umgänget ska utövas. Nämnden vidtog ingen aktiv åtgärd för att få klarhet i mammans inställning och handläggningen borde därför ha utgått från att ingen överenskommelse fanns. Nämnden får kritik för att inte ha fattat beslut om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU.

### Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på socialtjänsten i Kramfors kommun. Hon var missnöjd bl.a. med hur socialtjänsten hade hanterat en begäran från en mamma, BB, om att få ett utökat umgänge med sina barn, CC och DD, som vårdades med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU.

### Utredning

Inledningsvis lånade JO in och granskade vissa handlingar från socialtjänsten. Av handlingarna kom det fram bl.a. att mamman, som var vårdnadshavare, den 16 december 2016 hade begärt ett utökat umgänge med sina barn.

Därefter begärde JO att Bistånds-, arbetsmarknads- och sociala service-nämnden i Kramfors kommun skulle yttra sig över den formella handläggningen av mammans begäran om ett utökat umgänge.

Nämnden (socialutskottet) beslutade att som sitt remissvar lämna ett yttrande som socialsekreteraren EE hade upprättat. I yttrandet anfördes följande:

Av journalanteckningar i ärendet framgår att BB i telefonsamtal med undertecknad socialsekreterare, 2016-12-16, framförde önskemål om att utöka umgänget med sina två barn, CC och DD. Vid detta telefonsamtal

meddelade undertecknad BB att denna fråga behövde lyftas i ärendedragning och att undertecknad skulle meddela BB så fort som möjligt vilken bedömning socialtjänsten gjorde utifrån barnens behov. I samråd med undertecknads arbetsledare gjordes bedömningen att det ej var i enlighet med barnens behov att utöka umgänget då hennes förslag innebar ett alltför frekvent och långvarigt umgänge i jämförelse med den umgängesplanering som gällt under hösten 2016. Viktigt att lyfta fram i sammanhanget är att undertecknad i augusti 2016 gjorde en överenskommelse med modern om ett utökat umgänge jämfört med vad som förevarit fram till dess. Enligt denna överenskommelse skulle BB ha umgänge med barnen varje torsdag mellan kl. 13.30–16.30 samt ett övernattningsumgänge per månad. Detta umgängesschema följde inte BB och hon valde – att vid åtminstone fem tillfällen under hösten – ej träffa sina barn. CC och DD hade vid dessa tillfällen umgänge endast med mormodern som enligt planeringen skulle vara med vid samtliga träffar med barnen.

Vid telefonsamtal med BB, 2016-12-27, meddelade undertecknad socialtjänstens bedömning att umgänget – utifrån barnens behov – skulle vara i samma utsträckning som under hösten 2016.

Undertecknads uppfattning var att BB vid detta samtal tog till sig socialtjänstens bedömning och att hon samtyckte till umgänge i samma utsträckning som tidigare. BB uttryckte inget i samtalet som fick undertecknad att uppfatta att BB motsatte sig vår bedömning eller att hon önskade ett formellt avslagsbeslut om umgängesbegränsning. Telefonsamtalet avslutades med att undertecknad kom med förslag på hur BB skulle kunna undanröja de hinder hon uppgett sig ha för att kunna fullfölja umgänget på torsdagar.

2017-01-24 skickade socialtjänsten ett brev till BB, för att bekräfta den överenskommelse undertecknad uppfattade fanns mellan BB och socialtjänsten i Kramfors rörande umgänge under våren 2017. Samma dag fick även modern denna information muntligen vid ett telefonsamtal. BB uttryckte inte heller vid detta samtal eller efter det hon mottagit brevet några invändningar mot uppgjord planering.

BB har inte vid något tillfälle under våren 2017 tagit upp frågan om att hon varit missnöjd med den umgängesplan som gällt i ärendet. Detta sammantaget innebar att undertecknad socialsekreterare gjorde bedömningen att modern samtyckt till föreslaget umgänge under våren 2017.

I ett beslut den 12 december 2018 anförde *JO Thomas Norling* följande:

### **Bedömning**

Jag har i det här ärendet valt att rikta in min granskning på den formella handläggningen av mammans begäran om ett utökat umgänge med sina barn.

Socialnämnden har, enligt 14 § första stycket LVU, ett ansvar för att den unges behov av umgänge med föräldrar och vårdnadshavare så långt möjligt tillgodoses. Om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården får nämnden med stöd av 14 § andra stycket LVU besluta hur den unges umgänge med vårdnadshavare och med föräldrar som har umgängesrätt reglerad genom dom eller beslut av domstol eller genom avtal ska utövas. Ett sådant beslut kan enligt 41 § första stycket 3 LVU överklagas till förvaltningsrätten. Ofta brukar socialtjänsten komma överens med vårdnadshavaren eller föräldern om hur umgänget ska utövas. Vid en sådan överenskommelse behöver nämnden inte fatta ett formellt beslut om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU.

Av utredningen i ärendet framgår det att mamman i ett telefonsamtal den 16 december 2016 begärde ett utökat umgänge med sina barn som vårdades

med stöd av LVU. Socialtjänsten bedömde dock att umgänget borde fortsätta i samma omfattning som tidigare. Nämndens uppfattning är att mamman i ett senare telefonsamtal samtyckte till socialtjänstens bedömning. Enligt nämnden gav mamman i telefonsamtalet inte uttryck för att hon önskade ett formellt beslut om umgängesbegränsning. Eftersom mamman därefter i sina kontakter med socialtjänsten inte vid något tillfälle tog upp att hon var missnöjd med umgänget fanns det enligt nämnden ett samtycke i umgängesfrågan.

Mamman begärde alltså ett utökat umgänge med sina barn. Nämnden fattade dock inte något formellt beslut med anledning av hennes begäran. Frågan är om det fanns en överenskommelse mellan socialtjänsten och mamman som innebär att nämnden inte behövde fatta ett formellt beslut om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU. I den frågan gör jag följande överväganden.

Inledningsvis vill jag påpeka att den omständigheten att den enskilde inte begär ett formellt beslut självklart inte påverkar en socialnämnds skyldighet att utreda och fatta ett beslut i umgängesfrågan. När det sedan gäller överenskommelser mellan socialtjänsten och en vårdnadshavare eller en förälder vill jag rent allmänt understryka vikten av att en sådan överenskommelse dokumenteras. Jag vill också lyfta fram att enbart det förhållandet att en enskild inte uttryckligen invänder mot socialtjänstens bedömning i umgängesfrågan naturligtvis inte innebär att den enskilde har lämnat sitt samtycke till hur ett umgänge ska utövas. Det får avgöras i det enskilda fallet om det finns en överenskommelse, men enbart passivitet från den enskildes sida kan enligt min mening inte ensamt läggas till grund för att samtycke ska anses ha lämnats. Vid tveksamhet om en enskild är överens med socialtjänsten i umgängesfrågan bör den enskildes inställning i största möjliga utsträckning klargöras och dokumenteras. Om det inte är möjligt att klargöra den enskildes inställning bör socialtjänsten i sin handläggning utgå från att det inte finns en överenskommelse om hur ett umgänge ska utövas. I sådana fall ska nämnden fatta ett formellt beslut om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU.

I det här ärendet har nämnden i sitt remissvar inte hänvisat till att mamman muntligen lämnat sitt samtycke i umgängesfrågan eller till någon dokumenterad överenskommelse mellan henne och socialtjänsten. I stället har nämnden till stöd för sin uppfattning om en överenskommelse hänvisat till vad mamman *inte* har givit uttryck för vid sina kontakter med socialtjänsten. Som jag tidigare har anført kan inte enbart passivitet från den enskildes sida ensamt läggas till grund för att samtycke ska anses ha lämnats och därmed en överenskommelse träffats om hur umgänget ska utövas. Nämnden har enligt min mening inte fog för sin uppfattning om att mamman lämnat sitt samtycke i umgängesfrågan. I stället för att dra slutsatser av vad mamman inte gav uttryck för borde nämnden ha klargjort och dokumenterat hennes inställning. När nämnden, såvitt framgår av remissvaret, inte vidtog någon aktiv åtgärd för att få klarhet i mammans inställning borde den vid handläggningen ha utgått från att det inte fanns någon överenskommelse i umgängesfrågan. Därmed borde nämnden ha fattat ett formellt beslut om umgängesbegränsning.

Sammanfattningsvis fanns det enligt min bedömning inte en sådan överenskommelse med mamman som innebär att nämnden inte behövde fatta ett formellt beslut om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU. Om nämnden hade

fattat ett sådant beslut skulle mamman ha haft en möjlighet att få umgängesfrågan prövad av domstol. Nämnden förtjänar kritik för sin underlåtenhet att fatta ett formellt beslut om umgängesbegränsning.

Det som AA har anfört i övrigt i sin anmälan till JO ger inte anledning till något uttalande från min sida.

En domstol biföll socialnämndens yrkande om att en flicka skulle beredas vård enligt 2 § LVU men ogillade socialnämndens yrkande om vård enligt 3 § LVU. Socialnämnden borde utan dröjsmål ha underrättat det särskilda ungdomshem där flickan var placerad om att hon inte var föremål för vård med stöd av 3 § LVU

(Dnr 2845-2017)

**Beslutet i korthet:** Vice ordföranden i en socialnämnd beslutade att omedelbart omhänderta en ung person enligt 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Grunden för beslutet var att det var sannolikt att ungdomen behövde vårdas enligt 2 och 3 §§ LVU. Samma dag beslutade vice ordföranden att ungdomen skulle placeras på ett s.k. särskilt ungdomshem som drivs av Statens institutionsstyrelse (SiS). Vice ordföranden begärde också s.k. polishandräckning för att föra ungdomen till ungdomshemmet.

Socialnämnden ansökte vid förvaltningsrätten om att ungdomen skulle vårdas enligt 1, 2 och 3 §§ LVU. Förvaltningsrätten höll en muntlig förhandling och avkunnade sin dom efter förhandlingen. Förvaltningsrätten beslutade att ungdomen skulle ges vård med stöd av 1 § andra stycket och 2 § LVU men avtog nämndens ansökan om vård enligt 3 § LVU. Efter att domen hade avkunnats fördes ungdomen till ungdomshemmet av polis.

Enligt JO borde socialnämndens företrädare ha förstått när förhandlingen i förvaltningsrätten avslutades att den avkunnade domen ändrade förutsättningarna för vården av ungdomen vid ungdomshemmet. De skulle därför ha sett till att ungdomshemmet utan dröjsmål fick information om att ungdomen inte kunde vårdas med stöd av 3 § LVU. JO riktar allvarlig kritik mot socialnämnden för dröjsmålet.

JO riktar också allvarlig kritik mot socialnämnden för att nämnden inte återkallade en begäran om polishandräckning.

## Bakgrund

Vice ordföranden i Socialnämnden i Melleruds kommun beslutade den 28 juli 2015 att omedelbart omhänderta AA, som då var 17 år, enligt 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Grunden för beslutet var att det var sannolikt att AA behövde vårdas enligt 2 och 3 §§ LVU. Samma dag beslutade vice ordföranden att AA skulle placeras på ungdomshemmet Margretelund i Falköping, som är ett s.k. särskilt ungdomshem som

drivs av Statens institutionsstyrelse (SiS). Vidare begärde vice ordföranden biträde av polis, s.k. polishandräckning, för att föra AA till ungdomshemmet. Ungdomshemmet skrev in AA i hemmet samma dag.

Förvaltningsrätten i Göteborg fastställde den 3 augusti 2015 socialnämndens beslut om att omedelbart omhänderta AA.

Socialnämnden ansökte vid Förvaltningsrätten i Göteborg om att AA skulle vårdas enligt 1, 2 och 3 §§ LVU. Förvaltningsrätten höll en muntlig förhandling den 11 augusti 2015. Efter förhandlingen avkunnade förvaltningsrätten sin dom. Förvaltningsrätten beslutade att AA skulle ges vård med stöd av 1 § andra stycket och 2 § LVU. Förvaltningsrätten ansåg dock inte att det fanns skäl för att bereda AA vård enligt 3 § LVU och avtog därför socialnämndens ansökan om vård på den grunden. Förvaltningsrätten förordnade att domen om vård enligt 2 § LVU skulle gälla omedelbart.

Efter att domen hade avkunnats fördes AA till ungdomshemmet av polis enligt socialnämndens tidigare begäran om handräckning. Samma kväll, vid kl. 18.30, meddelade företrädare för socialnämnden ungdomshemmet att AA enligt förvaltningsrättens dom inte skulle vårdas enligt 3 § LVU och att hon därför inte fick hållas kvar i hemmet. AA lämnade ungdomshemmet samma kväll.

Den 1 september 2015 beslutade socialnämndens ordförande att AA skulle placeras på HVB-hemmet Hoppet Skredsvik i Uddevalla. AA fördes till HVB-hemmet av polis den 3 september 2015 efter nämndens begäran om handräckning. Dagen efter, den 4 september 2015, avvek AA från hemmet. Samma dag begärde företrädare för socialnämnden polishandräckning för att föra AA tillbaka till HVB-hemmet.

AA överklagade förvaltningsrättens dom. Den 14 oktober 2015 beslutade Kammarrätten i Göteborg, med ändring av förvaltningsrättens dom, att avslå socialnämndens ansökan om vård enligt LVU av AA. AA skulle alltså inte längre vårdas enligt LVU.

Den 19 oktober 2015 beslutade socialnämnden att avsluta sin utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, om AA utan åtgärd.

### **Anmälan**

I en anmälan klagade AA på Socialnämnden i Melleruds kommun och anförde bl.a. att hon blev intagen på ungdomshemmet Margretelund på fel rättslig grund. Vidare anförde AA att när hon hade kontakt med polisen i juni 2016 kom det fram att socialnämnden inte hade återkallat sin begäran om polishandräckning den 4 september 2015 efter att kammarrätten hade avslagit nämndens ansökan om vård enligt LVU. I stället fick hon ringa till nämnden och be dem återkalla sin begäran.

### **Utredning**

Inledningsvis begärde JO in journalanteckningar gällande AA från socialtjänsten i Melleruds kommun. Därefter begärde JO att socialnämnden i kommunen skulle yttra sig över det som AA hade anfört i sin anmälan till JO. I remissvaret anförde nämnden bl.a. följande:



**Socialnämnden beslutar att lämna följande yttrande till JO:**

- Socialnämnden anser att tjänstemännen agerade så fort det blev konstaterat efter deras ankomst till förvaltningen i Mellerud, att AA inte kunde vistas vid SiS-hem, eftersom 3 § LVU inte längre var tillämplig.

**Uppgiften att AA påtalade för polisen eller handläggande socialsekreterare uppfattas som en efterkonstruktion. Socialnämnden beklagar att det inte blev ett omedelbart agerande efter beskedet i förvaltningsrätten.**

---

- Vad gäller handräckning, som inte återtagits, så har det saknats rutiner för denna åtgärd. I den åtgärdslista som gäller vid handläggning av LVU-ärenden är tillagt följande: "Om begäran om handräckning inte längre är aktuell och inte har verkställts, ska handläggande socialsekreterare svara för att begäran återkallas."

Åklagaren har utrett och beslutat att lägga ned ärendet, då gärningen är att bedöma som ringa fall och därför inte är brottslig.

Socialnämnden konstaterar att 2015 var ett mycket ansträngande år för den kommunala individ- och familjeomsorgen. Förvaltningsledning byttes ut och myndighetschef/sektorchef för individ- och familjeomsorgen slutade. Erfarna socialsekreterare inom gruppen barn och unga, valde också att sluta och nyanställda socialsekreterare hade högskolekompetens, men var inte socionomer. Visstidsförordnad l:e socialsekreterare och timanställd myndighetschef/sektorchef var utbildade socionomer.

Utöver det omfattande tillflödet av anmälningar och ansökningar till barn- och ungdomsgruppen under 2015, handlades också ett stort antal ärenden rörande ensamkommande barn, vilket medförde utökad övertid och en mycket ansträngd arbetssituation.

**Sammanfattning av ärendet**

---

I skrivelsen till JO anför AA att hon blev förd till ett 12 §-hem efter förhandling i förvaltningsrätten den 11 augusti 2015, där rätten beslutade om vård enbart enligt 2 § LVU och inte enligt 3 § LVU, som socialnämnden också ansökt om. Först på kvällen samma dag meddelades SiS-hemmet att hon inte skulle kvarhållas och att hon skulle få hjälp att kunna åka till föräldrahemmet. Den skriftliga domen sändes per fax till socialnämnden den 17 augusti 2015.

---

Efter att AA avvikit från HVB-hem, begärdes handräckning från polisen för att hon skulle kunna föras tillbaka till HVB-hemmet. Efter att kammarrätten den 14 oktober 2015 beslutat om att LVU inte var tillämplig, återtogs inte socialnämndens begäran om handräckning. Polisen kallades åtta månader senare till AA och hennes pojkvän, som bråkat. När polisen kollade upp AA, fann den en begäran om handräckning. AA kunde visa domen från kammarrätten, varför handräckningen inte verkställdes.

Frågan om att en begäran om handräckning inte återkallats av socialnämnden har efter polisanmälan om tjänstefel utretts av åklagare, som konstaterat att gärningen, att inte återkalla, är att bedöma som ringa fall. Gärningen är därför inte brottslig [...].

AA kommenterade remissvaret.

## Bedömning

### **Dröjsmål med att underrätta ungdomshemmet om att förvaltningsrätten hade avslagit socialnämndens ansökan om att AA skulle beredas vård enligt 3 § LVU**

Den 1 oktober 2018 infördes vissa ändringar i LVU. Jag kommer i det följande att hänvisa till LVU i den lydelse som gällde vid tidpunkten för socialnämndens handläggning.

Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdomar ska göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i SoL. Barn och ungdomar kan under vissa förutsättningar beredas vård utan samtycke med stöd av LVU. Vård enligt LVU kan beslutas på grund av brister i den unges hemmiljö (2 § LVU) eller den unges eget beteende (3 § LVU). Förvaltningsrätten beslutar om vård enligt LVU efter ansökan av socialnämnden (4 § LVU).

Socialnämnden bestämmer hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska vistas under vårdtiden (11 § LVU). För vård av unga som på någon grund som anges i 3 § LVU behöver stå under särskilt noggrann tillsyn ska det finnas särskilda ungdomshem (12 § LVU). Även barn och unga som behöver vård enligt 2 § LVU eller de som vårdas på frivillig grund med stöd av bestämmelserna i SoL kan placeras på ett särskilt ungdomshem.

För att kunna genomföra vården eller för att upprätthålla ordningen och säkerheten vid de särskilda ungdomshemmen har SiS särskilda befogenheter som regleras i 15–20 §§ LVU. De särskilda befogenheterna innebär begränsningar i rörelsefrihet och kontakter med omvärlden samt möjligheter att kontrollera vad som förs in i hemmen. De särskilda befogenheter som ger SiS rätt att begränsa de ungas rörelsefrihet i 15–15 c §§ LVU gäller uteslutande de som vårdas enligt 3 § LVU.

Förvaltningsrätten i Göteborg avkunnade den 11 augusti 2015 en dom som innebar att AA skulle vårdas enligt 1 § andra stycket och 2 § LVU. Socialnämndens ansökan om vård enligt 3 § LVU avslogs dock. Efter att förvaltningsrätten avkunnat sin dom fördes AA till ungdomshemmet av polis.

När förvaltningsrätten avkunnade sin dom var två företrädare för socialnämnden närvarande. Efter förhandlingen åkte de tillbaka till socialförvaltningens kontor i Mellerud. Då konstaterade man att AA inte längre kunde vistas vid ett särskilt ungdomshem eftersom hon inte vårdades enligt 3 § LVU.

De som företrädde nämnden vid förhandlingen i förvaltningsrätten borde ha förstått att domen ändrade förutsättningarna för vården av AA vid ungdomshemmet. De skulle därför ha sett till att ungdomshemmet utan dröjsmål fick information om att AA inte kunde vårdas med stöd av 3 § LVU. Socialnämnden borde också omgående efter förvaltningsrättens dom ha tagit ställning till om AA skulle placeras någon annanstans än vid Margretelunds ungdomshem.

Socialnämnden hade kontakt med ungdomshemmet först på kvällen den 11 augusti och upplyste då hemmet om att S.A. inte var föremål för vård enligt 3 § LVU. Eftersom AA hade förts till ungdomshemmet direkt efter det att förvaltningsrätten avkunnat sin dom fanns det en risk för att hon där under mellantiden utan lagstöd skulle ha kunnat bli föremål för sådana tvångsåtgärder som

hemmet får vidta endast i fråga om dem som vårdas med stöd av 3 § LVU. Även om AA inte blev utsatt för några sådana åtgärder ser jag ändå allvarligt på det inträffade.

#### **Underlåtenhet att hos polisen återkalla begäran om handräckning**

Enligt 43 § första stycket 2 LVU ska Polismyndigheten på begäran av socialnämnden eller någon ledamot eller tjänsteman som nämnden har förordnat lämna biträde för att genomföra beslut om vård eller omhändertagande med stöd av LVU. Det ligger i sakens natur att en begäran om polishandräckning måste återkallas utan dröjsmål om det inte längre finns någon grund för handräckning, t.ex. därför att förvaltningsrätten har avslagit socialnämndens ansökan om vård enligt LVU.

AA avvek från HVB-hemmet Hoppet Skredsvik den 4 september 2015. Samma dag begärde en företrädare för socialnämnden polishandräckning för att föra henne tillbaka till hemmet. Den 14 oktober 2015 beslutade Kammarrätten i Göteborg att avslå socialnämndens ansökan om vård av AA. Efter denna tidpunkt fanns det inte längre någon grund för polishandräckning. Det tog dock åtta månader innan socialnämnden återkallade sin begäran om polishandräckning. Eftersom socialnämndens begäran om handräckning under den tiden var ”öppen” fanns det under samma period en risk för att polisen skulle föra AA till HVB-hemmet trots att LVU-vården hade upphört. Om AA vid polisens besök hos henne i juni 2016 inte hade kunnat visa upp kammarrättens dom om att LVU-vården upphört hade det funnits en betydande risk för att hon skulle ha förts till HVB-hemmet.

Av remissyttrandet framgår att socialnämnden är medveten om att handläggningen har brutit samtidigt som rutiner har tagits fram för att undvika att en liknande situation uppstår igen. Det finns därför inte skäl för mig att ytterligare uppehålla mig vid saken. Jag vill dock framhålla att det inträffade naturligtvis inte är acceptabelt.

#### **Övrigt**

Det som har kommit fram i övrigt ger inte anledning till något uttalande eller någon ytterligare åtgärd från min sida.

Ärendet avslutas med den allvarliga kritik som innefattas i det ovan anförda.

En man som vårdades vid ett LVM-hem misstänktes ha tagit droger. Han avled under natten. Fråga om SiS hade brutit i sin tillsyn av mannen

(Dnr 550-2018)

**Beslutet i korthet:** En man som vårdades vid ett LVM-hem misstänktes ha tagit droger. Hemmet beslutade att mannen skulle ha tillsyn var trettionde minut efter det att han hade gått och lagt sig för att sova. Under natten utövade personalen vid hemmet tillsyn av mannen i enlighet med angivet intervall. Vid tillsynstillfällena noterade personalen att mannen sov djupt och

snarkade. Mannen avled under natten. Frågan i ärendet är om Statens institutionsstyrelse (SiS) brustit i tillsynen av mannen.

SiS har en rutin för tillsyn och kontroll av en intagen som misstänks vara drogpåverkad. Rutinen innebär bl.a. att den intagnes medvetandegrad ska kontrolleras vid tillsynstillfällena. Personalen som tjänstgjorde under natten hade inte tillräcklig kännedom om rutinen, och den intagnes medvetandegrad kontrollerades inte.

JO uttalar att tillsynen av en intagen som misstänks vara drogpåverkad måste ske på ett sådant sätt att personalen lägger märke till om hans eller hennes hälsotillstånd förändras på ett sådant sätt att det finns anledning att tillkalla sjukvårdspersonal. Den personal som utövar tillsynen måste därför vara uppmärksam på tecken som kan tyda på ett allvarligt tillstånd, t.ex. snarkningar. Det innebär också att personalen måste kontrollera den intagnes medvetandegrad vid tillsynen. Det gjorde inte personalen vid hemmet. Tillsynen av mannen uppfyllde därför inte de krav på noggrannhet och omsorg som gäller för tillsyn av den som är intagen för tvångsvård på ett LVM-hem och som misstänks vara drogpåverkad.

SiS får kritik för att ha brustit i sin tillsyn av mannen och för att inte ha säkerställt att personalen haft den kompetens som krävs för att den ska kunna utföra den viktiga tillsynsuppgift som följer med tjänsten.

## Bakgrund

Efter en ansökan av Sociala områdesnämnden öster i Jönköpings kommun om att AA skulle ges vård med stöd av 4 § första stycket 1, 2, 3 a och c lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, beslutade Förvaltningsrätten i Jönköping i en dom i juli 2017 att AA skulle ges sådan vård.

AA kom till Statens institutionsstyrelses (SiS) LVM-hem Rällsögården i augusti 2017 och avled där den 14 januari 2018.

## Anmälan

I en anmälan till JO ifrågasatte BB, bror till AA, om hemmet hade brustit i tillsynen av AA.

## Utredning

JO tog del av vissa journalanteckningar från hemmet som gällde AA. Av dessa kom bl.a. följande fram:

AA kom till LVM-hemmet Rällsögården i augusti 2017. Han vistades där, med undantag för ett kort uppehåll i november 2017, till dess att han avled den 14 januari 2018. Under kvällen den 13 januari 2018 misstänkte personalen att AA hade tagit någon form av drog. AA hade ett förändrat beteende, sökte kontakt med personal och talade osammanhängande. Hemmet beslutade att personalen på AA:s avdelning skulle vara med AA när han vistades där för att observera hans beteende och se till att han inte tog någon ytterligare drog. Perso-

nalen skulle vidare ha tillsyn över AA med trettio minuters mellanrum efter det att han hade gått och lagt sig för att sova.

AA gick och lade sig för att sova kl. 02.00 den 14 januari 2018. Av anteckningarna framgår att AA somnade fort och snarkade. Personalen lämnade dörren på glänt och hade sedan tillsyn över AA var trettionde minut. Vid tillsyn ca kl. 02.30 sov AA och snarkade. Vid tillsyn kl. 03.00, 03.30, 04.00 och 04.30 antecknades att AA sov djupt och snarkade. Kl. 04.55 gick en ur personalen in till AA och upptäckte att han var livlös. Personalen påbörjade hjärt- och lung- räddning och tillkallade ambulans. Ambulanspersonalen kom till platsen kl. 05.15 och konstaterade att AA hade avlidit.

JO begärde att SiS skulle yttra sig över det som AA:s bror hade anfört i sin anmälan till JO.

I ett remissvar anförde SiS bl.a. följande (de omnämnda bilagorna har utelämnats):

SiS har gett institutionschefen vid Rällsögården och verksamhetsutvecklaren för hälso- och sjukvård vid SiS verksamhetskontor missbruksvård tillfälle att yttra sig. Institutionschefen vid Rällsögården har dessutom lämnat svar på kompletterande frågor. Ytterligare underlag har utgjorts av dokumentet *Beslut om underlag för tillsyn/kontroll vid olika somatiska och psykiatriska tillstånd*, bilaga I, och av AA:s journal.

Utredningen i dess helhet finns tillgänglig i ärendets akt.

## SiS yttrande

### Pågående utredning rörande aktuell händelse

Den 15 januari 2018 mottog SiS en lex Sarah-rapport enligt 14 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, från institutionschefen vid Rällsögården gällande den aktuella händelsen, se bilaga 2. SiS verksamhetskontor missbruk gjorde bedömningen att missförhållandet var allvarligt och anmälde händelsen till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) den 4 april 2018, se bilaga 3. Anmälan till IVO kommer att kompletteras med en utredning inom två månader från tidpunkten för anmälan (dvs. senast den 4 juni 2018).

### Rättslig reglering

Av 3 kap. 3 § SoL framgår att insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet.

### Dokumentet för tillsyn/kontroll vid olika somatiska och psykiatriska tillstånd (bilaga 1)

Verksamhetsdirektören för SiS missbruksvård fattade den 20 maj 2016 beslut om underlag som ska användas som vägledning för de personalgrupper som fattar beslut om tillsyn/kontroll vid olika somatiska och psykiatriska tillstånd. Dokumentet reviderades den 30 augusti 2017.

När det gäller tillsyn/kontroll vid misstanke om drogpåverkan framgår att en individuell bedömning måste göras om vilka kontroller som ska ske och med vilka intervaller.

Vidare framgår att följande alltid ska kontrolleras vid misstänkt drogpåverkan.

- Vakenhet: onormal trötthet eller att klienten inte går att väcka, snarkningar.

- Medvetandegrad: Det kan kontrolleras genom de tre första stegen i RLS-85 som graderar en patients medvetande från full vakenhet till djup medvetslöshet.
  1. Kontaktbar utan latens/fördröjning, orienterad
  2. Slö/oklar, kontakt vid tilltal, tillrop och beröring
  3. Mycket slö/oklar, kontakt vid upprepade tillrop, ruskningar och smärtstimulering

Om sjuksköterska inte tjänstgör ska ambulans tillkallas vid RLS-85, punkt 2. Om sjuksköterska är i tjänst eller det finns sjuksköterska i beredskap ska hen tillkallas eller kontaktas vid denna nivå. Utifrån sjuksköterskans bedömning görs ett ställningstagande till ambulans och även till eventuell administrering av ordinerade läkemedel.

#### **Redogörelse för tillsynen av AA m.m.**

Av AA:s journal framgår bl.a. följande.

Av journalanteckningar från den 13 januari 2018 framgår att personalen kontaktade beredskapshavande institutionschef (nedan kallad beredskapshavande) vid två tillfällen under kvällen den 13 januari 2018, kl. 21.47 och kl. 23.34. Vid det första tillfället kontaktade personal beredskapshavande då de uppmärksammade att AA hade ett förändrat beteende, han talade osammanhängande och de misstänkte att han var påverkad av någon form av drog. Beredskapshavande gav instruktion till personalen att vara med AA när han var på avdelningen och fortsätta att observera hans beteende. När personalen kontaktade beredskapshavande senare samma kväll hade personalens misstankar om drogpåverkan stärkts. Personalen instruerades åter att vara med AA när han var på avdelningen och för det fall han skulle gå och lägga sig för att sova, ha tillsyn på honom med 30 minuters intervall. Av sammanställd rapport i journalen avseende tillsynen under kvällen och natten den 13-14 januari 2018 framgår att AA somnade kl. 02.00 och att han efter det hade tillsyn var 30:e minut samt att han vid denna återkommande tillsyn sov djupt och snarkade. Vid det sista tillsynstillfället kl. 04.55 ser personalen att AA är livlös och påbörjar hjärt- och lungräddning. Personal larmar och ringer 112. Ambulanspersonal anländer och konstaterar att AA är död.

#### **Av institutionschefens yttrande framgår bl.a. följande**

Kvällen den 13 januari 2018 får beredskapshavande vid Rällsögården telefonsamtal från personal vid avdelningen där AA vårdades. Personalen misstänkte att AA kunde vara påverkad av någon drog. Beredskapshavande gav instruktioner till personalen om att fortsätta att observera eventuella förändringar i AA:s beteende och se om hans påverkansgrad ökar. Inga tidsramar gavs för dessa observationer. Senare på kvällen ringde personalen igen och meddelade att misstanken om drogpåverkan stärkts. Personalen var nu säker att AA var påverkad av något. Han var dock vaken och med personal på avdelningen. Beredskapshavande instruerade personalen att fortsätta vara nära AA och för det fall han gick till sängs, ha tillsyn var 30:e minut. Inga ytterligare instruktioner gavs. Beredskapshavande gav inte personalen instruktioner om att väcka AA för det fall han skulle somna då hans påverkan inte var av somnolent art. AA hade visat påverkan genom att vara mycket ”på” och pratig. Den gemensamma erfarenheten var att sömn kunde vara till nytta om personer är nära psykosgenombrott och i den stunden var man inte säker på vad det var man såg påverkan av. I efterhand har det kommit fram att det fanns två olika substanser på avdelningen.

Beslut fattades inte om vård i enskildhet då denna plats var upptagen av annan klient. Vid det aktuella tillfället fanns det misstankar om att även

andra klienter var påverkade på den låsta behandlingsavdelning där AA vårdades.

Rällsögården har ingen lokal rutin gällande tillsyn vid misstänkt drogpåverkan utan den rutin som SiS verksamhetskontor missbruk tagit fram används (bilaga 1). Rutinen var dock inte ordentligt implementerad till alla medarbetare vid tidpunkten för dödsfallet. Rutinen fanns i en pärm på sjuksköterskemottagningen. Beredskapshavande den aktuella kvällen/natten hade inte heller i detalj kännedom om rutinen. Det fanns en sjuksköterska som hade beredskap men hen kontaktades inte. Efter händelsen är rutinen implementerad till all personal i första hand på intagningsavdelningen samt till alla chefer. Det finns även en implementeringsplan där en sjuksköterska kommer att finnas tillgänglig för att utbilda personalen även i andra medicinska rutiner två timmar varje vecka. Institutionen har bestämt att det är beredskapshavande som ska ta kontakt med den sjuksköterska som har beredskap.

Av verksamhetsutvecklaren för hälso- och sjukvårds yttrande framgår bl.a. följande.

Det framgår av institutionschefens yttrande att den aktuella rutinen inte var implementerad på Rällsögården. Av rutinen framgår bl.a. att när det gäller tillsyn av en klient där det finns misstanke om drogpåverkan ska medvetandegraden hos klienten följas. Det framgår även vilka åtgärder som ska vidtas om medvetandegraden sänks. Eftersom rutinen inte var implementerad fick den personal som skulle kontrollera AA inte några sådana direktiv vilket medförde att AA tilläts att sova djupt. Något som försvårade bedömningen i detta fall var att personalen inte var säkra på vad man såg påverkan av. AA:s beteende kunde även tolkas som ett psykosgenombrott. Klienter inom SiS informerar inte gärna personalen om de intagit droger som på något sätt kommit in på institutionen. Genom bestämmelsen i 32 a § LVM kan beslut om drogtest fattas om det kan misstänkas att den intagne är påverkad av t.ex. narkotika. Det framgår inte av AA:s journal att något sådant beslut fattades. Eftersom de drogtest som finns på marknaden inte är 100 procent säkra går det inte alltid att fastställa ett drogintag med ett sådant test. Det innebär att personalen måste göra en bedömning helt utifrån den intagnes beteende. Det går så här i efterhand att konstatera att den åtgärd som vidtogs, det vill säga tillsyn var 30:e minut utan vidare detaljerade instruktioner, inte var tillräcklig vilket är oerhört sorgligt och bara kan beklagas.

### SiS bedömning

SiS uppgift är att ge vård och behandling av god kvalitet. Den enskilde ska vara garanterad en god omvårdnad i en drogfri miljö under den tid han eller hon vårdas vid SiS. SiS verksamhetskontor missbruk gjorde bedömningen att det inträffade var allvarligt och anmälde händelsen till IVO. En utredning av händelsen och dess orsaker pågår för närvarande vid verksamhetskontoret.

Av anmälan till JO framgår bl. a. att anmälaren har ifrågasatt den tillsyn AA haft vid tillfället.

Den bedömning av tillsyn och kontroll som ska göras när någon misstänks vara drogpåverkad framgår av dokumentet för tillsyn/kontroll vid olika somatiska och psykiatriska tillstånd som SiS verksamhetskontor missbruk har beslutat om. Av detta framgår att när någon misstänks vara påverkad av droger ska en individuell bedömning göras om vilka kontroller som ska göras och med vilka intervaller. Vidare framgår att något som alltid ska kontrolleras vid misstänkt drogpåverkan är klientens medvetandegrad och att klienten går att väcka. Det framgår även vilka åtgärder som ska vidtas om medvetandegraden sänks.

Av utredningen framgår att händelseförloppet inleddes med att personalen märkte att AA hade ett förändrat beteende. Det framgår av vad

institutionschefen har uppgett att personalen inledningsvis var osäker på om det var fråga om ett begynnande psykosgenombrott eller drogpåverkan. Personalen tog kontakt med beredskapshavande under kvällen och var då mera säker på att det var fråga om någon form av drogpåverkan. Personalen följde de instruktioner som gavs. Senare under natten lade sig AA att sova och somnade. Personalen utövade tillsyn var 30:e minut.

Det har sedermera visat sig att droger hade kommit in på institutionen och således att personalens misstankar om drogpåverkan kunde bekräftas i efterhand. Det har vidare framkommit att det ovan nämnda dokumentet inte till fullo var genomfört på institutionen vid tillfället i fråga. Detta medförde i sin tur att personalen inte fick instruktion att utföra de kontroller som där rekommenderas vid bl.a. misstanke om drogpåverkan. En av dessa består av att kontrollera att klienten går att väcka. Det går emellertid inte att med säkerhet fastställa att den bristande implementeringen var en avgörande orsak till att dödsfallet inträffade. Det kan dock med stor sannolikhet antas att åtgärder hade kunnat vidtas tidigare än vad som skedde om de kontroller som anges i dokumentet hade utförts och indikerat ett behov av sådana åtgärder.

Av utredningen framgår vidare att Rällsögården vidtagit flera åtgärder efter händelsen, bl.a. är det nämnda dokumentet nu implementerat.

BB fick tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 27 juni 2019 anförde *JO Thomas Norling* följande:

## **Bedömning**

### **Rättsliga utgångspunkter**

Socialnämnden ska aktivt sörja för att en missbrukare får den hjälp och vård som han eller hon behöver för att komma ifrån missbruket (5 kap. 9 § socialtjänstlagen [2001:453], SoL). Vård inom socialtjänsten ska ges en missbrukare i samförstånd med honom eller henne enligt bestämmelserna i SoL. Under vissa förutsättningar ska dock en missbrukare ges vård oberoende av eget samtycke (tvångsvård). Bestämmelser om sådan tvångsvård finns i LVM.

LVM-vård lämnas genom hem som är särskilt avsedda för det enligt lagen, s.k. LVM-hem (22 § LVM). För missbrukare som behöver stå under särskilt noggrann tillsyn finns det LVM-hem som är anpassade för en sådan tillsyn (23 § LVM). Statens institutionsstyrelse är huvudman för LVM-hemmen. Tvångsvården ska syfta till att motivera missbrukaren så att han eller hon kan medverka frivilligt till fortsatt behandling och ta emot stöd för att komma ifrån sitt missbruk.

### **Tillsyn vid misstanke om drogpåverkan hos en intagen vid ett LVM-hem**

När det t.ex. finns en misstanke om att den som vårdas vid ett LVM-hem har tagit något berusningsmedel kan hemmet besluta att han eller hon ska ha extra tillsyn. Tillsynen syftar då till att hemmet ska kunna vidta åtgärder för att säkra den intagnes liv eller hälsa. Det kan innebära att tillsyn av den intagne ska ske med vissa mellanrum. Hur tillsynen närmare ska utföras avgörs utifrån en bedömning i det enskilda fallet där anledningen till att extra tillsyn behövs spelar en stor roll. Varje tillsynstillfälle och vilka kontroller som har gjorts dokumenteras särskilt.



Av SiS centrala rutin Tillsyn/kontroll vid misstanke om drogpåverkan framgår att en sjuksköterska, avdelningsföreståndare, beredskapsjour och i förekommande fall en samordnare fattar beslut om tillsyn och kontroll när det finns en misstanke om drogpåverkan hos en intagen. Hur ofta, dvs. med vilka intervaller, som tillsyner ska göras avgörs efter en individuell bedömning. I rutinen anges följande om det som alltid ska kontrolleras eller observeras vid drogpåverkan:

- Vakenhet; onormal trötthet eller att klienten/patienten inte går att väcka (se nedan), snarkningar
- medvetandegrad. Det kan kontrolleras genom de tre första stegen i RLS-85 som graderar en patients medvetandegrad från full vakenhet till djup medvetlöshet.
  1. Kontaktbar utan latens/fördröjning, orienterad
  2. Slö/oklar, kontakt vid tilltal, tillrop och beröring
  3. Mycket slö/oklar, kontakt vid upprepade tillrop, ruskningar och smärtstimulering

Om den intagne uppvisar en medvetandegrad enligt punkten 2 ska en sjuksköterska kontaktas. Sjuksköterskan avgör i sin tur om en ambulans behöver tillkallas. Om en sjuksköterska inte finns i tjänst ska en ambulans tillkallas vid ett sådant tillstånd. Varje tillsynstillfälle ska signeras av behandlingspersonalen på en särskild signeringslista där det framgår vilka kontroller som ska göras och med vilka intervaller.

Innan jag går över till min bedömning av frågan om SiS brustit i tillsyner av AA kan jag konstatera att SiS har en rutin i fråga om vad personalen vid hemmet ska kontrollera vid misstänkt drogpåverkan hos en intagen. Jag noterar dock att det inte med tydlighet framgår hur personalen ska göra de olika kontrollerna. Till exempel framgår det att personalen särskilt ska observera om den intagne snarkar, men inte vad det kan innebära eller hur personalen ska agera om snarkningar observeras.

I sammanhanget kan nämnas att det finns bestämmelser om hur tillsyner av en omhändertagen person enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m., LOB, ska utföras. Dessa bestämmelser finns i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om omhändertagande av berusade personer (RPSFS 2000:57, FAP 023-1). Enligt 5 kap. 1 § i föreskrifterna ska tillsyner av en omhändertagen vara noggrann. Den som är kraftigt berusad ska ses till med högst 15 minuters mellanrum. Om det inte bedöms vara obehövt, ska den som utövar tillsyner gå in i arresten och kontrollera den omhändertagnes tillstånd. I ett allmänt råd till bestämmelsen anges att en omhändertagen som snarkar bör väckas eftersom snarkning kan vara ett tecken på ett allvarligt tillstånd.

Mot bakgrund av det som har kommit fram finns det enligt min mening anledning för SiS att överväga om rutinen behöver revideras i berört avseende.

**Tillsynen av AA**

SiS hade ansvaret för att AA fick tillräcklig tillsyn och omsorg under tiden som han vårdades vid LVM-hemmet Rällsögården. Frågan nu gäller om SiS, sedan det uppstod en misstanke om att AA hade tagit droger under kvällen den 13 januari 2018, brustit i tillsynen över honom.

Av utredningen framgår att AA somnade omkring kl. 02.00. Under natten hade AA tillsyn var trettionde minut. Vid sin tillsyn noterade personalen vid ett antal tillfällen att AA sov djupt och snarkade. Såvitt dokumentationen visar gick dock inte den personal som utövade tillsynen av AA in till honom för att kontrollera hans tillstånd eller medvetandegrad förrän kl. 04.55. Då konstaterade man att AA var livlös.

JO har i ett beslut (JO 2018/19 s. 374, dnr 7054-2016) uttalat att tillsynen av en berusad person som är omhändertagen enligt LOB och intagen i en arrest måste göras på ett noggrant och omsorgsfullt sätt så att personalen kan iaktta och bedöma den omhändertagnes tillstånd och uppmärksamma om hälsotillståndet är sådant att det finns anledning att tillkalla en läkare eller föra honom eller henne till ett sjukhus.

I linje med vad JO i det ärendet uttalat om tillsynen av en omhändertagen person måste utgångspunkten vara att även en intagen vid ett LVM-hem som misstänks vara påverkad av något berusningsmedel ska ha en noggrann och tät tillsyn. Tillsynen måste alltså ske på ett sådant sätt att personalen lägger märke till om den intagnes hälsotillstånd förändras på ett sådant sätt att det finns anledning att tillkalla sjukvårdspersonal. Den personal som utövar tillsynen måste därför vara uppmärksam på tecken som kan tyda på ett allvarligt tillstånd, t.ex. snarkningar. Det innebär också att den intagnes medvetandegrad måste kontrolleras vid tillsynen.

SiS har en rutin för hur tillsyn av en intagen som misstänks vara påverkad av någon drog ska göras. Rutinen innebär bl.a. att den intagnes medvetandegrad ska kontrolleras vid tillsynen. Personalen ska särskilt observera om det inte går att väcka den intagne eller om han eller hon snarkar. Av det som har kommit fram av utredningen i ärendet kontrollerades inte AA:s medvetandegrad under natten. Mot bakgrund av den rutin som finns vid SiS och med hänsyn till de observationer som personalen gjorde vid tillsynstillfällena under natten framstår det som självklart att det borde ha gjorts, och att AA skulle ha väckts när han snarkade.

SiS rutin för tillsyn och kontroll av en intagen som misstänks vara drogpåverkad har inte följts i det aktuella fallet. Jag vill framhålla att den prövning som jag gör i ärendet som nämnts gäller frågan om SiS brustit i tillsynen av AA. Det innebär att jag inte tar ställning till om den tragiska händelsen hade kunnat undvikas om tillsynen hade utförts i enlighet med den rutin som fanns. Eftersom personalen vid hemmet inte kontrollerade AA:s medvetandegrad under natten uppfyllde tillsynen dock inte de krav på noggrannhet och omsorg som gäller för tillsyn av den som är intagen för tvångsvård på ett LVM-hem och som misstänks vara påverkad av något berusningsmedel.

SiS har i sitt yttrande till JO redogjort för att personalen som tjänstgjorde under natten inte hade tillräcklig kännedom om rutinen vid den aktuella tid-

punkten. Det är givetvis oacceptabelt att personal som har i uppgift att utöva tillsyn av en drogpåverkad person inte har den kompetens som krävs för att utföra uppgiften.

SiS får kritik för att ha brustit i sin tillsyn av AA och för att SiS inte har säkerställt att personalen har haft den kompetens som krävs för att den ska kunna utföra den viktiga tillsynsuppgift som följer med tjänsten.

SiS har som huvudman för LVM-hemmen ett omfattande ansvar för att vården vid hemmen är god och utförs på ett tryggt och säkert sätt. Jag vill dock understryka att varje enskild tjänsteman har ett ansvar för att ta del av och tillämpa riktlinjer och rutiner som är centrala för verksamheten. Det är angeläget att SiS säkerställer att något liknande inte ska inträffa igen. Jag utgår från att SiS vidtar åtgärder för att förvissa sig om att personalen vid SiS LVM-hem har den kompetens som krävs för att den ska klara av att utöva tillsyn av en intagen som är drogpåverkad. Detta förutsätter bl.a. att de rutiner som SiS har fastställt är kända av personalen såväl till sitt innehåll som till sin innebörd. I annat fall är risken stor att rutinerna varken används eller tillämpas på ett korrekt sätt.

Ärendet avslutas.

Fråga om en socialnämnd kunde verkställa ett beslut om umgängesstöd genom att erbjuda umgänge i en lokal som nämnden brukade använda i sådana fall trots att domstolen i sitt avgörande uttalat att det inte var lämpligt i det enskilda fallet

(Dnr 2969-2017)

**Beslutet i korthet:** Tingsrätten beslutade att ett barn skulle ha rätt till umgänge med sin mor i närvaro av umgängesstöd. I domen uttalade tingsrätten att ett umgänge vid kommunens umgängesverksamhet Umgåsen inte uppfyllde barnets behov av stöd och inte heller tillgodosåg syftet att låta barnet bekanta sig med sin mors hemmiljö. Arbetsmarknads- och socialnämnden meddelade föräldrarna att domen inte gick att verkställa i fråga om umgängesstöd och angav att umgänget kunde ske vid Umgåsen.

När en domstol har beslutat om umgänge med umgängesstöd är nämnden skyldig att utse en viss person att medverka vid umgänget (6 kap. 15 c § föräldrabalken). Nämndens uppgift efter domstolens beslut är av rent verkställande karaktär.

Såvitt JO erfarit är det vanligt att en socialnämnd verkställer ett beslut om umgängesstöd genom att tillhandahålla en lokal där det finns personal som kan vara stöd till barnet och föräldern under umgänget. JO uttalar i beslutet att det sättet att verkställa ett beslut om umgängesstöd inte alltid står i överensstämmelse med vad domstolen har förordnat och att det inte finns stöd för att nämnden regelmässigt förlägger allt umgänge med umgängesstöd till en viss lokal.

I det aktuella fallet hade tingsrätten klargjort att ett umgänge på Umgåsen inte var lämpligt. Enligt JO skulle nämnden mot den bakgrunden inte ha fört

fram Umgåsen som alternativ utan i stället ha utsett en person att medverka vid umgänget. JO konstaterar att nämndens underlåtenhet att verkställa beslutet om umgängesstöd i praktiken ledde till att barnet under åtta månader gick miste om det umgänge med sin mor som hon hade rätt till enligt tingsrättens dom. JO kritiserar nämnden för den bristande handläggningen.

### Bakgrund

AA och BB har tillsammans en dotter CC, som är född 2010. I april 2016 väckte BB talan vid Malmö tingsrätt och yrkade bl.a. att CC skulle ha rätt till visst umgänge med henne.

Tingsrätten gav Familjerättsbyrån i Malmö kommun i uppdrag att genomföra en vårdnads- och umgängesutredning gällande CC. I utredningen som gavs in till tingsrätten i februari 2017 föreslog utredaren bl.a. att CC skulle ha rätt till visst umgänge med BB i hennes bostad, i närvaro av en kontaktperson.

Tingsrätten kontaktade stadsområdesförvaltningen Innerstaden i Malmö kommun för att höra om umgänge kunde ske i enlighet med utredarens förslag.

Den 27 mars 2017 gjordes följande anteckning i domstolens dagboksblad:

Tfn från DD, handläggare Stadsområdet Innerstaden: DD informerar UT om att hon diskuterat frågan om umgänget med sin chef EE och att man på Stadsområdet kommit fram till att ett umgänge i den formen som är föreslaget i utredningen inte kommer att beviljas av Stadsområdet. Behöver en kontaktperson närvara under umgänget hänvisas parterna till Umgåsen.

### Anmälan

I en anmälan klagade AA på stadsområdesförvaltningen Innerstaden (numera arbetsmarknads- och socialförvaltningen) i Malmö kommun. Han ifrågasatte förvaltningens besked till tingsrätten om att umgänge i närvaro av kontaktperson inte skulle beviljas.

### Utredning

JO hämtade in dagboksbladet i tingsrättens mål. Därefter begärde JO att förvaltningen skulle lämna skriftliga upplysningar över det som AA hade uppgett i sin anmälan.

Förvaltningen anförde i ett remissvar bl.a. följande:

AA har framfört klagomål på hur ASF Innerstaden handlagt frågan om hur umgänge mellan modern, BB, och dottern [...], kan verkställas. I utredning avseende vårdnad och umgänge, genomförd av familjerättssektionen i ASF Innerstaden, har föreslagits att umgänge mellan [dottern] och hennes moder initialt bör ske i närvaro av kontaktperson i moderns hem.

Tingsrätten har, efter önskemål från modern, kontaktat ASF Innerstaden för att utröna om ett sådant beslut är verkställbart. Handläggare Irene Persson har, i samråd med sektionschef EE, informerat Tingsrätten enligt nedan.

I Malmö Stad har man inrättat en sektion som arbetar enbart med umgängesärenden av olika slag. Här finns socionomer med kunskap och erfarenhet av umgängesfrågor, de svårigheter som kan uppstå i relationen mellan barnet och umgängesföräldern, kunskap om hur man bör vägleda

umgängesföräldern och mandat att intervensera om situationen bedöms skadlig för barnet.

Bedömning har gjorts att det inte är förenligt med barnets bästa att tillsätta lekmän som kontaktpersoner i dessa ärenden. En sådan kontaktperson har inte adekvat utbildning, varför personen inte har mandat att ingripa och vägleda föräldern i umgängessituationen. Det bedöms även finnas risk att det uppstår lojalitetsband mellan kontaktpersonen och umgängesföräldern, som kan vara till men för barnet.

AA kom in med flera skrivelser till JO. Han bifogade tingsrättens dom från den 3 juli 2017. Av domen framgick att tingsrätten hade förordnat att CC skulle ha rätt till visst umgänge med BB och att umgänget under en ettårsperiod skulle ske i närvaro av umgängesstöd utsett av Malmö kommun. Tingsrättens beslut gällde omedelbart. AA anförde i en av skrivelserna bl.a. att förvaltningen hade meddelat att domen inte skulle verkställas i fråga om umgängesstöd.

JO begärde att Arbetsmarknads- och socialnämnden i Malmö kommun skulle yttra sig över det AA hade uppgett i sin anmälan och övriga skrivelser.

Nämnden anförde i ett remissvar bl.a. följande:

Fadern, AA, har framfört klagomål på hur Arbetsmarknads- och Socialförvaltning, Socialtjänst Innerstaden har handlagt frågan om hur umgänge mellan modern, BB, och dotter [...], kan verkställas.

Fadern har i bilaga 2, daterad 170427, ställt sig frågande till huruvida stadsdelsförvaltning Innerstaden (numera Arbetsmarknads- och socialförvaltningen, socialtjänst Innerstaden) kan ta sig sådan makt att till Tingsrätten uttala sig och diktera domslut innan en förhandling ägt rum.

Socialtjänst Innerstaden har yttrat sig till Tingsrätten inför en tingsrättsförhandling kring möjligheterna att verkställa ett umgänge med kontaktperson i en förälders hem. I yttrandet framgår att ett sådant uppdrag är svårt att verkställa. Detta då kontaktpersoner är lekmän, oftast utan adekvat utbildning och då uppdraget sker i förälders hem kan säkerheten för kontaktpersonen inte säkerställas. Därför förordar socialtjänsten umgänge på Umgåsen, en verk- samhet med personal som är specialiserad på umgängesärenden och där föräldrar och barn kan träffas under trygga förhållanden.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen, socialtjänst Innerstaden vidgår att fadern och faderns offentliga biträde efter tingsrättsdom informerats om att domen inte går att verkställa och Umgåsen har erbjudits som alternativ.

Efter översyn i ärendet ändrar förvaltningen sitt ställningstagande. Socialtjänst Innerstaden kommer att utreda och tillsätta en kontaktperson men vidhåller som ovan svårigheterna med att rekrytera och att kunna upprätta trygga anställningsförhållanden för kontaktpersonen. En kontaktperson har inte större möjligheter än personal på Umgåsen att ingripa vid ett bortförande eller annan hotfull situation.

I avvaktan på att en lämplig kontaktperson kan utses erbjuds Umgåsen.

AA kommenterade remissvaret den 28 februari 2018 och uppgav bl.a. att förvaltningen nu hade meddelat att den hade hittat en person som kunde närvara vid umgänget.

JO hämtade in vissa ytterligare handlingar i tingsrättens mål, bl.a. nämndens yttrande till tingsrätten den 27 juni 2017 om umgängesstöd.

I ett beslut den 15 november 2018 anförde *JO Thomas Norling* följande:

### Rättslig reglering m.m.

Ett barn ska ha rätt till umgänge med en förälder som det inte bor tillsammans med (6 kap. 15 § föräldrabalken, FB). Den föräldern kan väcka talan i domstol om umgänge (6 kap. 15 a § FB). Domstolen beslutar då i fråga om umgänge mellan barnet och föräldern. Ett beslut om umgänge kan vara mer eller mindre detaljerat. Domstolen kan t.ex. bestämma att umgänget ska ske på en viss plats.

När domstolen beslutar om umgänge får den, om barnet har behov av det, besluta att en person som utses av socialnämnden ska medverka vid umgänget, s.k. umgängesstöd (6 kap. 15 c § FB). Ett beslut om umgängesstöd ska gälla för en viss tid. Innan ett beslut om umgängesstöd meddelas ska rätten hämta in ett yttrande från socialnämnden.

I ett sådant yttrande ska nämnden ange sin inställning till om umgänge med umgängesstöd är praktiskt genomförbart. Nämnden ska inte yttra sig över om ett umgänge med umgängesstöd är lämpligt (prop. 2009/10:192 s. 30). Utgångspunkten bör vara att socialnämnden kan och ska svara för att genomföra ett beslut om umgängesstöd i en realistisk omfattning. Att en domstol låter bli att förordna om umgängesstöd för att socialnämnden angett att den inte kan verkställa beslutet förutsätts vara en undantagssituation (se a. prop. s. 13). En domstol är inte bunden av nämndens besked om vilka förutsättningar som finns att tillgodose behovet av umgängesstöd (se a. prop. s. 30).

Genom regleringen i FB har lagstiftaren skapat en tydlig ansvarsfördelning, dvs. domstolen beslutar om umgänge med umgängesstöd och socialnämnden verkställer domstolens beslut. Socialnämnden är alltså skyldig att efter rättens beslut om umgängesstöd utse *en viss person* att medverka vid umgänget. Det är fråga om en ren verkställighetsåtgärd från nämndens sida (se a. prop. s. 14).

Det finns inga bestämmelser som reglerar utformningen av det uppdrag som umgängesstödet får av nämnden. Lagstiftaren uttalade att det är mest naturligt att detta styrs av domstolens beslut och uppdrags- eller anställningsavtal samt att frågorna hanteras av Socialstyrelsen genom allmänna råd (a. prop. s. 14).

Av Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds allmänna råd om socialnämndens ansvar för vissa frågor om vårdnad, boende och umgänge (HSLF-FS 2017:51) framgår att nämnden bör formulera uppdraget att vara umgängesstöd tydligt och detaljerat i ett skriftligt dokument. Av dokumentet bör det bl.a. framgå vad syftet med umgängesstödet är och vilka dagar och vid vilka tidpunkter den person som är utsedd att vara umgängesstöd ska medverka.

Ett beslut om umgängesstöd ska inte förväxlas med ett beslut om insats i form av kontaktperson.

Socialnämnden får på begäran eller efter samtycke från den enskilde utse en särskild person (kontaktperson) med uppgift att hjälpa den enskilde och hans eller hennes närmaste i personliga angelägenheter (3 kap. 6 b § SoL). En kontaktperson kan t.ex. bistå vid umgänge mellan barn och förälder. För ett barn som inte har fyllt 15 år får kontaktperson utses endast om barnets vårdnadshavare begär eller samtycker till det.

Kontaktperson är alltså en frivillig insats som förutsätter föräldrarnas samtycke, medan en domstol kan besluta om umgängesstöd oavsett föräldrarnas inställning.

## Bedömning

Under perioden april 2016–juli 2017 pågick ett mål mellan AA och BB om bl.a. CC:s rätt till umgänge med BB vid Malmö tingsrätt. Tingsrätten hämtade inom ramen för målet in ett yttrande från nämnden om umgängesstöd.

Nämnden anförde i yttrandet bl.a. följande:

Socialtjänsten Innerstaden kan inte bevilja bistånd i form av kontaktperson som närvarar vid umgänge hemma hos en förälder utifrån arbetsmiljö. En kontaktperson som närvarar vid umgänge är en lekman och bedömningen är att en sådan anställning inte kan ske i ena förälderns hem då kontaktpersonens säkerhet inte kan garanteras där.

Generellt är det svårt att finna lekmän som tar på sig denna typ av uppdrag och därmed svårt att få till stånd ett sådant umgänge inom rimlig tid. Bedömningen är att övervakat umgänge bäst kan ske på Umgåsen.

Umgåsen är en umgängesverksamhet som bedrivs av Malmö kommun. Verksamheten är öppen under vissa bestämda tider varje vecka. I Umgåsens lokaler finns det plats för fem barn och deras föräldrar. Under umgängestiderna finns två socialsekreterare närvarande för att vid behov ge hjälp och stöd.

Tingsrätten beslutade i en dom den 3 juli 2017 att CC skulle ha rätt till umgänge med BB varannan lördag och söndag, ojämn veckor kl. 11.00–14.00. Domstolen förordnade också att umgänget under en period om ett år skulle ske i närvaro av umgängesstöd utsett av kommunen. I domen uttalade tingsrätten att ett umgänge på Umgåsen inte uppfyllde CC:s behov av stöd och inte heller tillgodosåg syftet att låta henne bekanta sig med sin mors hemmiljö. Domstolen påpekade också att bestämmelsen om umgängesstöd inte har som utgångspunkt att allt umgängesstöd ska ske i kommunens lokaler med kommunens personal.

Efter tingsrättens dom meddelade nämnden AA att domen inte gick att verkställa i fråga om umgängesstöd, utan angav att umgänget kunde ske vid Umgåsen.

Fråga är nu bl.a. om nämnden kunde verkställa tingsrättens beslut om umgängesstöd genom att använda sig av Umgåsen.

Nämnden har i sitt remissvar den 27 oktober 2017 uppgett att den ändrat sitt ställningstagande och att den efter utredning av behovet kommer att tillsätta en kontaktperson. Jag utgår från att nämnden med kontaktperson menar umgängesstöd. I en skrivelse till JO i februari 2018 anförde AA att förvaltningen hade hittat en person som kunde åta sig uppdraget att medverka vid umgänget. Det återstod då endast fem månader av tingsrättens ettåriga förordnande om umgängesstöd.

JO har i flera tidigare beslut uttalat sig om en socialnämnds skyldighet att utan dröjsmål verkställa beslut om umgängesstöd (se bl.a. JO:s beslut den 17 maj 2018 i ärende med dnr 3428-2016 och JO:s beslut den 21 juni 2018 i ärende med dnr 4036-2017). Det är av grundläggande betydelse att det som en domstol har bestämt följs av den myndighet som ska verkställa beslutet.

Såvitt jag har erfårit är det vanligt att en socialnämnd verkställer ett beslut om umgängesstöd genom att tillhandahålla en lokal där det finns personal som kan vara stöd till barnet och föräldern under umgänget. Det sättet att verkställa ett beslut om umgängesstöd står dock inte alltid i överensstämmelse med det som domstolen har förordnat. Det kan naturligtvis finnas situationer när det är

lämpligt att umgänge äger rum i en umgänget lokal som kommunen tillhandahåller, men det finns inte stöd för att nämnden regelmässigt förlägger allt umgänge med umgängetstöd till en sådan lokal. I det aktuella fallet hade tingsrätten klargjort att ett umgänge på Umgåsen inte var lämpligt. Nämnden skulle mot den bakgrunden inte ha fört fram Umgåsen som alternativ, utan i stället ha utsett en person att medverka vid umgänget mellan BB och CC.

En konsekvens av nämndens handlande blev att nämnden först åtta månader efter domen, och efter att JO hade inlett en utredning i saken, utsåg en person att medverka vid umgänget. Nämndens underlåtenhet att verkställa beslutet om umgängetstöd ledde i praktiken till att CC under den perioden gick miste om det umgänge med sin mor som hon hade rätt till enligt tingsrättens dom. Jag ser allvarligt på det inträffade och nämnden ska kritiseras för den bristande handläggningen.

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

### Fråga om en socialnämnd vid tillhandahållande av umgängetstöd kunde föreskriva att en tolk skulle vara med vid umgängetstillfällena

(Dnr 6168-2017)

**Beslutet i korthet:** Tingsrätten beslutade att ett barn skulle ha rätt till umgänge med sin pappa i närvaro av umgängetstöd. Vid verkställighet av tingsrättens dom ställde stadsdelsnämnden upp ett villkor om att en tolk skulle närvara vid umgänget. Eftersom nämnden inte lyckades få tag i en tolk kunde umgänget inte komma till stånd.

När en domstol har beslutat om umgänge med umgängetstöd är nämnden skyldig att utse en viss person att medverka vid umgänget (6 kap. 15 c § föräldrabalken). Nämndens uppgift efter domstolens beslut är av rent verkställande karaktär.

Nämnden kan ställa upp vissa ordningsföreskrifter och liknande när nämnden tillhandahåller umgängetstöd, inte minst när umgänget sker i lokaler som förvaltningen tillhandahåller för umgänget. Föreskrifterna kan röra t.ex. vilken del av lokalerna den enskilde och andra får vistas i och andra regler som syftar till att man inte stör andra personer som har umgänge vid samma tidpunkt. Nämnden får dock inte ställa upp villkor för umgänget som i praktiken begränsar barnets rätt till umgänge med föräldern.

I beslutet konstaterar JO att tingsrätten varken i sin dom eller på annat sätt har uttalat något om att det vid sidan av umgängetstödet skulle finnas en tolk med vid umgängetstillfällena. JO konstaterar också att nämndens villkor om att en tolk skulle vara med vid umgänget uppenbarligen inte utgjorde en ren ordningsregel. Nämnden hade alltså inte något stöd för att ställa upp ett villkor om att en tolk skulle vara med vid umgänget. JO kritiserar stadsdelsnämnden för att den inte verkställde tingsrättens dom.



## Bakgrund

AA och BB har två barn tillsammans som är födda 2003 och 2008. Under 2015 ansökte BB om äktenskapsskillnad vid Södertörns tingsrätt och yrkade att hon ensam skulle ha vårdnaden om barnen.

Den 24 januari 2017 beslutade tingsrätten att BB skulle ha ensam vårdnad om barnen. Vidare beslutade tingsrätten att det yngsta barnet skulle ha rätt till umgänge med AA under tre timmar varannan helg i närvaro av umgängesstöd. Umgänge med umgängesstöd skulle pågå i högst tre månader.

## Anmälan

I en anmälan klagade AA på socialtjänsten (Familjerätt Sydväst) i Stockholms kommun och uppgav bl.a. att familjerätten inte verkställt Södertörns tingsrätts dom från den 24 januari 2017 om umgänge med umgängesstöd.

## Utredning

JO begärde att Älvsjö stadsdelsnämnd i Stockholms kommun skulle yttra sig över det som AA hade anfört i sin anmälan till JO. I remissvaret anförde nämnden bl.a. följande:

Familjerätt Sydväst har bedömt att umgänget inte kan verkställas med anledning av stor oro för att barnens trygghet skulle komma att äventyras vid umgängestillfällena. Oron grundar sig på att barnen vid tidigare umgängen visat tecken på otrygghet och ovilja till att träffa umgängesföräldern. Bedömningen har haft sin utgångspunkt i vad som är bäst för barnet. Familjerätt Sydväst har på olika sätt försökt hitta lösningar för att umgänget ska bli tryggare för barnet. Familjerätten har även föreslagit och undersökt möjligheterna för andra stödinsatser till umgängesföräldern vad gäller att utveckla föräldraförmåga i syfte att umgängesföräldern ska sätta barnens behov i fokus och därmed skapa förutsättningar för en trygg relation dem emellan.

## Förvaltningens redogörelse

Ärendet rör AA och hans två barn födda 2003 och 2008.

### Beslut om umgänge mars 2016

Den 9 mars 2016 inkom beslut från Södertörns tingsrätt om umgängesstöd gällande AA och hans två barn. Enligt beslutet ska barnen ha umgänge med sin pappa med umgängesstöd under två timmar varannan lördag. I tingsrättens beslut fanns inget slutdatum för umgänget fastställt då målet om makarnas äktenskapsskillnad ännu inte var avgjort.

I april 2016 genomförde Familjerätt Sydväst enskilda uppstartsmöten med föräldrarna för att planera umgänget. En umgängesplan fastställdes som även innefattade samtal med barnen samt invänjningstider i umgängeslokalen. Under perioden 24 april till och med 16 juli 2016 ägde umgängesrum under sex tillfällen i Familjerätt Sydvästs umgängeslokal i Älvsjö. Vid samtliga umgängen närvarade umgängesstödare samt tolk.

Umgängesstödarna observerade att barnen visade tecken på otrygghet vid samtliga umgängestillfällen med sin pappa. Vidare har umgängesstödarna observerat att det yngre barnet haft vissa goda stunder med sin pappa medan det äldre barnet tydligt tagit avstånd både verbalt och fysiskt under umgängestillfällena. Umgängesstödarna har hört att AA pratat illa om barnens

mamma inför barnen och trots umgängesstödjarnas uppmaningar och förslag på annat bemötande har detta fortsatt.

Under pågående insats med umgängesstöd har Familjerätt Sydväst haft enskilda uppföljande samtal med föräldrarna vid flertal tillfällen i syfte att försöka skapa en tryggare miljö för barnen. Handläggarna vid Familjerätt Sydväst har i uppföljningssamtal med AA betonat vikten av att han inte talar illa om barnens mamma inför barnen och på olika sätt undersökt hur han kan göra för att barnen ska känna sig trygga med honom. Handläggarna har uppfattat att AA har haft svårt att fokusera på barnens behov även under deras samtal. Barnens mamma har uttryckt oro för att barnen påverkas negativt av umgänget då de varit ledsna efter umgängen bland annat då pappan talat illa om henne vid umgängen.

Familjerätt Sydväst har även haft två uppföljningssamtal med barnen. Under det första uppföljningssamtalet framförde barnen önskemål om att deras pappa ska visa mer intresse för dem under umgängen och inte prata illa och ställa frågor om deras mamma. Vid det sista uppföljningssamtalet uttryckte barnen klart och tydligt att de inte ville fortsätta med umgängen då det inte blivit bättre och då de fortfarande kände sig otrygga.

Med anledning av att barnen upplevt otrygghet under umgängen och då AA inte förmått att sätta barnen i fokus bedömde Familjerätt Sydväst att umgänget behövde avbrytas. Den 9 september rapporterade Familjerätt Sydväst till Svea hovrätt hur umgänget fungerat samt att umgänget avbrutits med anledning av ovanstående.

### **Beslut om umgänge januari 2017**

Den 24 januari 2017 beslutade Södertörns tingsrätt att det yngsta barnet ska ha rätt till umgänge med sin pappa under tre timmar varannan helg med umgängesstöd i den umgängeslokal som de tidigare besökt. Umgänget skulle pågå i högst tre månader enligt tingsrättens beslut.

I februari 2017 genomförde Familjerätt Sydväst enskilda uppstartsmöten med föräldrarna för att planera umgänget. I inledande uppstartsmöten med AA framkom önskemål om att byta umgängesstödjare då han saknade förtroende för umgängesstödjarna och menade att de rapporterat felaktigheter och anklagat honom för sådant som inte stämmer. Familjerätt Sydväst bedömde det som olämpligt att byta umgängesstödjare dels då det inte var möjligt rent praktiskt och dels då barnen redan skapat en trygg relation med dessa umgängesstödjare. Kontinuitet och en trygg relation med umgängesstödjarna bedömdes som en viktig förutsättning för att det yngsta barnet ska kunna känna sig trygg under umgängen. Vidare bedömde Familjerätt Sydväst i samband med uppstartsmötena att AA fortsatt saknade förmåga att se sin egen del i att skapa trygghet för barnen under umgängen samt en oförmåga att sätta barnens behov i fokus.

För att få till stånd umgängestillfällena enligt beslut från domstol har Familjerätt Sydväst vid ett flertal tillfällen försökt ordna med en tolk på dialekten sylheti dock utan lyckat resultat. Den främsta orsaken till att tolk inte har kunnat ordnas beror på att tolk med aktuellt språk och dialekt inte har funnits att tillgå på helgerna. Det finns från stadsdelsnämndens sida inget krav på att tolk ska närvara vid umgängen i umgängeslokalen. Det är vanligt att föräldrar talar sitt modersmål med sina barn utan att tolk närvarar. Utifrån tidigare kännedom har dock oron för barnens situation och tidigare upplevda otrygghet föranlett bedömningen att det fanns en stor risk att umgängen inte skulle bli bra för barnet om de skulle ske utan tolk. Familjerätt Sydväst bedömde att det för barnets bästa är av stor vikt att umgängesstödjarna har möjlighet att gå in och avbryta umgänget i det fall AA likt tidigare fokuserar på mamman i stället för på barnen. Oron för att umgängen inte skulle bli bra för barnet förstärktes då AA i samtal med handläggarna inte visade på någon förändring vad gäller att sätta barnen i fokus.

Vidare bedömde Familjerätt Sydväst att umgänge med umgängesstöd inte är rätt insats för barnen och föräldrarna. Familjerätt Sydväst ansåg att det skulle vara positivt för barnen om deras pappa sökte och tog emot stöd i sitt föräldraskap. Föräldrarna och det yngsta barnet informerades om familjerättens bedömning och var positiva till att handläggarna vid familjerätten undersöker möjlighet till stöd genom socialtjänsten vad gäller föräldraskapet.

Handläggarna på Familjerätt Sydväst har undersökt möjligheterna till stöd och hjälp från socialtjänsten i berörd kommun/stadsdel samt har även haft en dialog kring AA:s stödbehov i föräldraskapet med den pågående samtalskontakt som han har på stadsdelsförvaltningen.

Den 11 april 2017 rapporterade Familjerätt Sydväst att umgänge med umgängesstöd inte har kunnat verkställas.

### **Förvaltningens bedömning av handläggningen**

Syftet med umgängesstödet är att det ska bidra till trygghet för barnet. Det är inte en umgängesförälders behov av stöd eller den andre förälderns tveksamheter till umgänget som i sig ska ligga till grund för bedömningen av om umgängesstöd behövs eller inte. Umgängesstöd bör begränsas till situationer då det ur barnets synvinkel är befogat. När det enbart gäller en förälders eventuella behov av stöd och hjälp vid umgängesrättens utövande bör stöd- och hjälpbehovet prövas i de former som finns enligt socialtjänstlagen. Nämnden har även en skyldighet att agera om umgänget enligt nämndens bedömning bör avbrytas, exempelvis om barnet mår dåligt eller riskerar att fara illa om umgänget fortsätter (Familjerätt, Kommunernas arbete med umgängesstöd, Socialstyrelsen).

Barnets bästa har varit utgångspunkten för familjerättens bedömning vad gäller att inte verkställa umgänge med umgängesstöd enligt domstolens beslut i AA:s ärende i januari 2017. Bedömningen är att umgängesstödet under rådande förutsättningar inte kunde säkerställa barnets trygghet under umgängen. I uppstartssamtalen med AA var det tydligt att hans behov av stöd i sin föräldraroll var fortsatt stort. Umgängesstödarna har rapporterat att de vid tidigare umgängen då tolk närvarat fått ingripa då det han uttryckt verbalt till barnen bidragit till otrygghet. Familjerätten har uppfattat att umgängesstödarnas uppgift under rådande omständigheter tenderar att handla om förälderns behov av stöd och hjälp snarare än barnets.

Familjerätt Sydväst har på olika sätt försökt hitta lösningar för att umgänget ska bli tryggare för barnet i samtal med umgängesföräldern samt även föreslagit och undersökt möjligheterna för andra stödsatser i socialtjänstens regi vad gäller att utveckla umgängesförälderns föräldraförmåga.

Förvaltningen bedömer att familjerättens handläggning har varit förenlig med barnets bästa och att familjerätten har fullgjort sitt ansvar att avbryta umgänget då det fanns en överhängande risk för att barnets trygghet inte kunde garanteras. Omständigheten att tolk inte kunnat tillhandahållas bedöms vara sekundär då umgängesstödarnas uppdrag vanligtvis kan genomföras utan tolk. Skälen till att tolk bedömts som nödvändigt i detta ärende har handlat om en stor oro för att barnets trygghet äventyras om umgängesstödarna inte förstår vad som sägs. De umgängen som skedde med tolk under 2016 avbröts med anledning av att barnen var otrygga samt med anledning av att umgängesstödarna behövde ingripa för att skydda barnen från att höra sin pappa prata illa om deras mamma. Förvaltningen bedömer att familjerättens oro för att genomföra umgängen, med eller utan tolk, varit befogad mot bakgrund av hur umgängesföräldern agerat i tidigare umgängen samt då handläggarna i uppstartssamtalen inför umgänge under 2017 upplevde att det inte skett någon förändring.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 5 oktober 2018 anförde *JO Thomas Norling* följande:

## **Bedömning**

### **Rättslig reglering**

Umgänge med umgängesstöd regleras i 6 kap. 15 c § föräldrabalken, FB. Enligt den bestämmelsen gäller följande. När en domstol beslutar om umgänge med en förälder som barnet inte bor tillsammans med, får den, om barnet har behov av det, besluta att en person som utses av socialnämnden ska medverka vid umgänget (umgängesstöd). Ett beslut om umgängesstöd ska gälla för en viss tid. Innan ett beslut om umgängesstöd meddelas ska domstolen inhämta yttrande från socialnämnden. Socialnämnden ska efter domstolens beslut om umgängesstöd utse en viss person att medverka vid umgänget. Socialnämnden ska följa upp hur umgänget fungerar och verka för att stödet inte består längre än nödvändigt. Vad som är bäst för barnet är avgörande vid alla beslut om umgänge. Vid bedömningen av vad som är bäst för barnet ska det fästas avseende särskilt vid risken för att barnet far illa (6 kap. 2 a § FB).

Innan domstolen fattat beslut om umgänge med umgängesstöd är det socialnämndens uppgift att i ett yttrande till domstolen ange sin inställning till om det tänkta umgänget med umgängesstöd är praktiskt genomförbart. Nämnden ska däremot inte ange sin inställning till om umgänget med umgängesstöd är lämpligt eller inte (se prop. 2009/10:192 s. 30). När domstolen har beslutat om umgänge med umgängesstöd är socialnämnden skyldig att utse en viss person att medverka vid umgänget. Socialnämndens uppgift efter domstolens beslut är därför av rent verkställande karaktär (se bl.a. prop. 2009/10:192 s. 14, JO 2013/14 s. 430, dnr 3946-2011 och JO:s beslut den 17 maj 2018, dnr 3428-2016).

Efter att domstolens avgörande har verkställts ska socialnämnden följa upp hur umgänget fungerar. Hur omfattande behovet av uppföljning är i ett visst ärende får avgöras utifrån ärendets karaktär.

Särskilda händelser i anslutning till umgängestillfällena kan självklart påverka behovet av uppföljning. Om socialnämnden bedömer att umgänget bör avbrytas, t.ex. för att barnet mår dåligt av umgänget eller riskerar att fara illa om det fortsätter, har nämnden en skyldighet att agera. I en sådan situation har socialnämnden olika handlingsalternativ. Nämnden kan föreslå föräldrarna att väcka talan om ändring av umgängesbeslutet eller själv väcka en sådan talan (se 6 kap. 15 a § FB och prop. 2005/06:99 s. 89 f.). Nämnden kan också inleda en utredning enligt socialtjänstlagen (2001:453) om nämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd (se prop. 2009/10:192 s. 31).

### **Skärholmens stadsdelsnämnds handläggning i det aktuella fallet**

Skärholmens stadsdelsnämnd har i sitt remissvar anført att familjerättsenheten ansåg att umgänge med umgängesstöd inte var rätt insats för barnen och föräldrarna. Som jag anført ovan angående innebörden av den rättsliga regleringen har det inte legat på nämnden att göra den bedömningen, utan det är domstolen

som ska ta ställning till frågan om umgängesstöd. Nämndens handläggning är begränsad till att verkställa domstolens beslut.

Enligt familjerättsenheten var den avgörande orsaken till att tingsrättens beslut om umgängesstöd inte kunde verkställas att den inte lyckades ordna en tolk som kunde närvara vid umgänget. Om en tolk inte var med vid umgängestillfällena fanns det enligt enheten en överhängande risk för att barnets trygghet inte kunde garanteras.

Det ligger i sakens natur att nämnden kan ställa upp vissa ordningsföreskrifter och liknande när den tillhandahåller umgängesstöd. Inte minst när umgänget sker i lokaler som förvaltningen tillhandahåller för umgänget kan det finnas skäl att ha sådana föreskrifter. Föreskrifterna kan röra t.ex. vilken del av lokalerna den enskilde får vistas i och andra regler som syftar till att man inte stör andra personer som har umgänge vid samma tidpunkt. Nämnden får dock inte ställa upp villkor för umgänget som i praktiken begränsar barnets rätt till umgänge med föräldern.

I det aktuella fallet ställde nämnden upp ett villkor om att en tolk skulle finnas med vid umgängestillfällena. Jag har inte underlag för att uttala mig om huruvida det fanns skäl för nämndens ståndpunkt. Oavsett hur man ser på frågan kan jag konstatera att tingsrätten varken i sin dom eller på annat sätt uttalat att det vid sidan av umgängesstödet skulle finnas en tolk med vid umgängestillfällena. Eftersom nämnden inte lyckades få tag i en tolk kunde umgänget inte komma till stånd. Nämndens föreskrift har uppenbarligen inte utgjort en ren ordningsregel. Det har alltså inte funnits något stöd för nämnden att ställa upp ett krav på att en tolk skulle vara med vid umgänget.

Det är av grundläggande betydelse att det som en domstol har bestämt följs av den myndighet som ska verkställa beslutet. Nämnden ska kritiseras för att den inte verkställde tingsrättens dom.

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

En relationsvårdshandläggare vid en socialförvaltning borde inte ha upprättat en skrivelse till den ena partens ombud i ett mål som gällde bl.a. umgänge med barn och inte heller ha gett in en skrivelse som rörde umgängesmålet direkt till domstolen

(Dnr 1258-2017)

**Beslutet i korthet:** Under en pågående tvist i en domstol som rörde bl.a. umgänge med barn upprättade en relationsvårdshandläggare en skrivelse till moderns ombud och lämnade in ytterligare en skrivelse direkt till domstolen. I bl.a. ett mejl till moderns ombud uppmanade relationsvårdshandläggaren modern att använda ett av barnens assistenters säkerhet som ett argument mot umgänge.

Företrädare för det allmänna ska i sin verksamhet iaktta regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet (objektivitetsprincipen).

JO uttalar att det i och för sig inte finns något formellt hinder mot att t.ex. en handläggare vid socialtjänsten på begäran av en enskild skriver ett intyg om den enskildes kontakter med socialtjänsten. Det är viktigt att den som skriver ett sådant intyg endast uttalar sig om omständigheter som han eller hon har tillräcklig kännedom om. Som regel ska en sådan skrivelse endast innehålla en redovisning av faktiska förhållanden, och inte några värderingar eller bedömningar. När det gäller mål om vårdnad, boende och umgänge har socialnämnden dock lagreglerade uppgifter när det gäller att lämna upplysningar till domstolen. Det är därför viktigt att stor försiktighet iaktas när uppgifter lämnas vid sidan av de bestämmelserna. När det pågår en tvist mellan föräldrarna om vårdnad m.m. finns det skäl att vara särskilt återhållsam med att skriva yttranden på begäran av den ena föräldern eftersom det finns en risk för att nämnden uppfattas som partisk.

I detta fall upprättade relationsvårdshandläggaren skrivelserna för att modern skulle använda dem i tvisten vid domstolen. Det måste ha stått klart för handläggaren att syftet med att skrivelserna skulle användas i domstolen var att påverka domstolens ställningstagande i frågan om fadern skulle ha umgänge med parternas barn. Redan omständigheten att handläggaren upprättade skrivelserna innebar enligt JO en risk för att fadern skulle kunna uppfatta nämnden som partisk. För att inte riskera att påverka förtroendet för socialtjänstens verksamhet borde handläggaren över huvud taget inte ha upprättat skrivelserna. Innehållet i skrivelserna gav fadern ytterligare skäl att ifrågasätta socialtjänstens objektivitet. Relationsvårdshandläggaren kritiserades för att han upprättade skrivelserna och för hur han utformade dem. Han kritiserades även för hur han uttalade sig i ett mejl till moderns ombud.

## Bakgrund

AA och BB har tre barn tillsammans. I augusti 2016 flyttade BB och barnen till ett s.k. skyddat boende genom en insats från socialtjänsten. Ett mål om vårdnad, boende och umgänge med barnen inleddes därefter vid Attunda tingsrätt.

Tingsrätten hämtade in upplysningar enligt 6 kap. 20 § föräldrabalken (FB) från socialtjänsten i Järfälla och Upplands-Bro kommuner. I december 2016 beslutade tingsrätten interimistiskt om visst umgänge mellan barnen och AA i närvaro av umgängesstöd.

I en skrivelse benämnd ”Intyg om insats för BB [...]”, upprättad den 9 december 2016 av relationsvåldshandläggaren CC vid socialförvaltningen, stod det bl.a. följande:

BB bor på skyddat boende sedan 2016-09-16. Detta på grund av att hon utsatts för våld från sin make.

Under utredningen har det framkommit att BB utsatts för framförallt fysiskt och psykiskt samt sexuellt våld.

Socialstyrelsen rekommenderar att socialtjänsten använder riskbedömningsinstrumentet FREDA som består av 20 frågor varav 19 ingår i en farlighetsbedömning. FREDA Farlighetsbedömning består av fyra olika nivåer och BB hamnar på den högsta farlighetsnivån ”Mycket allvarlig fara råder”.

Undertecknads bedömning är att det psykiska våldet är det som skadar en våldsutsatt person i högre grad. Detta på grund av att våldet ständigt är närvarande och det är mycket svårare att värja sig emot. Detta gäller också för BB även om det fysiska våldet hon tillfogats har gett henne fysiska skador. Efter att hon har flyttat till ett skyddat boende har BB:s psykiska mående blivit bättre.

BB har uppgett att barnen har varit närvarande vid våldet. Hon har berättat att [...] gått emellan och försökt avstyra föräldrarnas bråk och våld vid flera tillfällen samt skyddat BB genom att inte lämna henne ensam.

Socialtjänsten gör löpande skyddsbedömningar för personer som utsatts för våld i nära relationer. Undertecknads samlade bedömning är att BB har behov av ett fortsatt skyddat boende då det fortfarande finns en risk att hon ska utsättas för våld.

Den 3 februari 2017 gav samma relationsvåldshandläggare in en skrivelse till tingsrätten. Skrivelsen, som var daterad den 3 februari 2017 och undertecknad av relationsvåldshandläggaren CC, hade följande lydelse:

Undertecknad arbetar som relationsvåldshandläggare på socialtjänsten i Järfälla. Denna del av socialtjänsten riktar sig till vuxna personer som är utsatta för relationsvåld och behöver få sitt skyddsbehov utrett. BB kom i kontakt med undertecknad i samband med att en utredning på barnenheten inleddes och ett första möte ägde rum 2016-09-16. Undertecknad bedömde utifrån hennes berättelse att hon hade behov av att placera på en kvinnojour då hon utsatts för våld av sin make. Av den FREDA utredning som gjorts framkommer det att BB har utsatts för fysiskt våld i form av slag med öppen och stängd hand på kroppen, armar, ben och huvud så att blåmärken och blödningar uppstått. BB har också blivit utsatt för kvävningförsök. BB har även utsatts för psykiskt våld i form av hot, verbala kränkningar och kontroll som består i kontroll av sociala kontakter med vänner och släktingar, begränsningar i telefonsamtal med mera. Hon har också utsatts för sexuellt våld där hon tvingats till samlag. Enligt FREDA farlighetsbedömning kommer BB på den högsta farlighetsnivån ”Mycket allvarlig fara råder”. Undertecknads bedömning är att BB är trovärdig i sin berättelse och hon har ett fortsatt skyddsbehov och kommer därför att vara fortsatt placerad på kvinnojour.

Attunda tingsrätt har beslutat om umgänge med umgängesstöd mellan barnen och deras far. BB har uttryckt en rädsla av att barnen kan avslöja var de bor om ett umgänge sker. Utifrån det som BB berättat befinner hon sig i en mycket utsatt situation. Om hon på något sätt kommer i kontakt

med barnens far finns det en risk att barnen avslöjar var de bor vilket kan leda till att våldet mot BB fortgår. Om hennes boende avslöjas kommer socialtjänsten behöva omplacera BB till ett annat boende.

### **Anmälan**

I en anmälan till JO klagade AA på Socialförvaltningen i Järfälla kommun. Han uppgav bl.a. följande: Relationsvårdshandläggaren skickade vid två tillfällen skrivelser till domstolen utan att rätten hade begärt det. Han fick inte bemöta anklagelserna som riktades mot honom i skrivelserna. Handläggaren var inte objektiv, utan försökte påverka hans rätt till umgänge med sina barn.

### **Utredning**

JO begärde att Socialnämnden i Järfälla kommun skulle yttra sig över det som AA hade anfört i sin anmälan.

I ett remissvar anförde nämnden bl.a. följande:

#### **Familjerättens handläggning i ärendet**

Järfälla och Upplands-Bro kommuns familjerätt sammanställde på uppdrag av Attunda tingsrätt ett yttrande enligt 6 kap. 20 §, andra stycket föräldrabalken, en så kallad snabbupplysning vilken avslutades 2016-12-07. Snabbupplysningen innehöll en redovisning av familjemedlemmarnas förekomst i Järfällas socialregister samt redogörelser för samtal med kvinnan, mannen samt ett av barnen. I snabbupplysningen finns uppgifter om att kvinnan och barnen vid tillfället uppehöll sig på skyddat boende samt uppgifter från kvinnan och ett av barnen om att våld utövats mot kvinnan av mannen.

Attunda tingsrätt beslutade vid muntlig förhandling 2016-12-12 om interimistiskt umgängetsstöd för barnen enligt 6 kap. 20 § föräldrabalken.

#### **Vuxenhetens handläggning i ärendet**

Kvinnan aktualiserades på Järfällas Vuxenhet 2016-09-15 och dagen efter placerades hon på ett skyddat boende dit hon valde att ta med sina barn, handläggare i relationsvåldsärendet var [ . . . ].

De av Socialstyrelsen framtagna och rekommenderade bedömningsmetoderna "FREDA-beskrivning" och "FREDA-farlighetsbedömning" har använts i relationsvåldsärendet för att ge en närmre beskrivning av våldets karaktär och omfattningen av våldet samt för att skapa en bild av risken för fortsatt våld och dödligt våld.

Kvinnans advokat ber 2016-10-28 att handläggaren skriver ett intyg om de insatser som vuxenheten tillhandahåller för dennes klient. Handläggaren skickar detta intyg till kvinnans advokat 2016-12-09.

Kvinnan ber handläggaren 2017-02-01 att skriva ett intyg till tingsrätten om att det är olämpligt för barnen att träffa sin far. Handläggaren meddelar att han kan skriva ett intyg om att det finns risk att barnen röjer barnens och moderns vistelseadress vid umgänget. Intyget skickas till Attunda tingsrätt 2017-02-03 och är det intyg som bifogats av AA i dennes JO-anmälan.

### **Analys**

Kritiken som riktas mot handläggaren av AA är att denne visat bristande objektivitet i sina yttranden, att denne kommit med ogrundade anklagelser om våld samt att handläggaren ska ha kränkt barnens och AA:s rättigheter att träffa varandra. AA påpekar också i sin anmälan att handläggarens be-



dömningsmetoder är under all kritik och att handläggaren har yttrat sig till tingsrätten utan att de gett honom uppdraget att yttra sig.

Relationsvårdshandläggares primära uppdrag är att hjälpa drabbade personer att bli fria från våld. Det finns i uppdraget inget formellt ansvar att höra den eventuelle våldsutövaren. Det som görs inom ramen för uppdraget är en trovärdighetsbedömning av den förmodat utsattes berättelse och kravet på objektivitet är i förhållande till brukaren, det vill säga den förmodat våldsutsatta. I det yttrande som handläggaren skickat till Attunda tingsrätt, daterat 2017-02-03 sker en beskrivning av det våld som redovisats vid användandet av FREDA-bedömningsinstrument. Handläggaren uppger i möte med utredare att denne borde varit tydligare med att denna beskrivning är grundad på utsagor även om dessa bedömts som trovärdiga. Bedömningsmetoden relationsvårdshandläggaren använt sig av "FREDA" är framtagen av och rekommenderad av Socialstyrelsen. Varken i det första yttrandet som ställdes till kvinnans advokat eller i det andra som skickades till Attunda tingsrätt görs några rekommendationer om att umgänge inte bör ske. Däremot påtalas risken för vad ett fortsatt umgänge skulle kunna leda till. Slutligen så stämmer det att handläggaren yttrat sig till tingsrätten utan att ha fått uppdraget av rätten att yttra sig.

I ärenden gällande vårdnad, boende och umgänge är det Järfälla- och Upplands-Bros familjerätts uppdrag att sammanställa och tillhandahålla den information som kan vara av betydelse för rättens beslut. Det bedöms därför som viktigt att information till rätten går via denna instans. Genomgången av ärendet har visat att det finns behov av att tydliggöra förvaltningens rutiner kring yttranden och intyg för att underlätta för handläggare som ofta hamnar i situationer där intyg efterfrågas. Ett arbete kommer att inledas med syfte att ge tydliga svar på i vilka situationer intyg ska skrivas, vem som skriver dem och vart dessa ska skickas.

AA kommenterade remissvaret och uppgav bl.a. följande: I februari 2017 hade relationsvårdshandläggaren kontakt med BB:s ombud och gav förslag på vad hon skulle anföra för att något umgänge mellan barnen och AA inte skulle komma till stånd.

AA bifogade några mejl som CC hade skickat till BB:s ombud i februari 2017. I ett mejl stod det bl.a. följande:

När det gäller umgänget: BB har sagt att det måste vara en assistent med. Då de som är anställda också är personer som bor på hennes boende finns det ju en ökad risk att boendet avslöjas. Jag har bett henne att prata med [assistansbolaget, JO:s anm.] eftersom det också gäller deras anställdas säkerhet. Jag tror att det kan bli svårt att garantera säkerheten för dem eftersom han redan har ringt en av assistenterna. När det gäller de två andra barnen kan de så klart vägra följa med och då kan inte umgängesstödet göra så mycket mer än att försöka. Får inte umgängesstödet med dem så går det inte att genomföra.

I ett annat mejl uttryckte CC bl.a. följande:

Om du får använda assistenternas säkerhet som ett argument så gör det. Men det är bara spekulationer från min sida. Jag håller med om att han går väldigt långt i sitt våld mot BB. Jag har faktiskt aldrig stött på det tidigare.

JO begärde att socialnämnden även skulle yttra sig över det som AA hade anfört i sitt yttrande över nämndens remissvar.

I ett remissvar anförde nämnden bl.a. följande:

## Bakgrund

---

1. AA riktar kritik angående ett besök socialtjänsten gjort hos AA:s dotter där relationsvårdshandläggaren redogjort för vilka olika typer av vårdnad som finns. Då dottern efter detta möte uttalat i familjerättens snabbytt-rande att hon vill att modern ska få ensam vårdnad verkar AA dra slutsatsen att detta skulle bero på att relationsvårdshandläggaren har påverkat dottern till detta.
2. AA kritiserar det yttrande som relationsvårdshandläggare skickat till Attunda tingsrätt daterat 2017-02-03.
3. Relationsvårdshandläggaren ska ha gett förslag till moderns ombud på vad denne ska peka på för omständigheter för att undvika att umgänge ska komma till stånd.
4. Relationsvårdshandläggaren kritiseras för att denne i alltför stor utsträckning företrätt modern och ”verkat för” att inget umgänge skall ske mellan AA och hans barn.
5. Slutligen kritiseras också socialtjänsten för att de använder bedömningsinstrumentet ”FREDA” vid förmodat våld i nära relationer.

## Analys

Kritiken att AA:s dotter skulle ha blivit påverkad av relationsvårdshandläggaren avseende sina åsikter om boende och umgänge anser socialförvaltningen är obefogad. I tjänsteanteckningar framgår att flera handläggare var närvarande vid aktuellt besök på det skyddade boendet och att relationsvårdshandläggaren förklarat vad de olika typerna av vårdnad innebär. Socialtjänsten har i enlighet med socialtjänstlagen och barnkonventionen en skyldighet att informera barn och ungdomar om deras rättigheter och låta dem komma till tals.

Angående relationsvårdshandläggarens kontakter med moderns ombud avseende frågor om umgänge anser socialförvaltningen att relationsvårdshandläggaren har agerat utifrån sitt uppdrag vilket är att hjälpa modern att bli fri från våld. Relationsvårdshandläggaren motsätter sig inte umgänget mellan barnen och AA utan värnar om att umgänget ska ske under säkra former. Detta bland annat på grund av att fadern tidigare kontaktat sitt ena barns personliga assistent vilket bedömdes öka risken för att adressen till moderns skyddade boende skulle röjas. Med anledning av barnets behov behöver en personlig assistent närvara vid umgänget.

Avseende övrig kritik att relationsvårdshandläggaren i för stor utsträckning företrätt modern, användandet av bedömningsinstrumentet FREDA samt det yttrande som relationsvårdshandläggare skickade till Attunda tingsrätt i februari 2017, hänvisar socialnämnden till tidigare lämnat yttrande daterat 2017-05-02.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

JO tog del av Attunda tingsrätts dagboksblad och dom den 26 juni 2017 i mål nr T 6474-16.

I ett beslut den 21 december 2018 anförde *JO Thomas Norling* följande:

## Bedömning

### Allmänna utgångspunkter

Socialtjänstens uppdrag består av uppgifter av skiftande karaktär. En uppgift som socialtjänsten har är att ge kvinnor som har varit utsatta för våld eller andra

övergrepp av en närstående det stöd och den hjälp som de behöver (5 kap. 11 § socialtjänstlagen [2001:453], SoL).

Socialnämnden ska erbjuda våldsutsatta vuxna insatser akut och på kort och lång sikt med utgångspunkt i behovet av skydd, stöd och hjälp. Till grund för bedömningen av vilka insatser som ska erbjudas, ska nämnden ha genomfört en utredning och en riskbedömning (7 kap. 1 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer [SOSFS 2014:4]). I ett allmänt råd till bestämmelsen anges att socialnämndens stöd och hjälp bör kunna ges i form av bl.a. information och råd, hjälp att ordna ett stadigvarande boende, stöd i föräldraskap, förmedling av kontakter med frivilligorganisationer och andra aktörer samt hjälp vid kontakt med hälso- och sjukvården och andra myndigheter, t.ex. Polismyndigheten och Skatteverket.

Förutom att hjälpa våldsutsatta kvinnor har socialtjänsten andra uppgifter. En viktig uppgift är att socialnämnden i vissa fall ska lämna uppgifter till en domstol som ska bestämma i en fråga om vårdnad, boende eller umgänge.

När det gäller frågor om vårdnad, boende och umgänge med barn så avgörs de ytterst av en domstol. I sådana mål har rätten ett särskilt ansvar för att se till att dessa frågor blir tillräckligt utredda (6 kap. 19 första stycket § FB).

Det finns särskilda bestämmelser i FB om att en domstol kan hämta in uppgifter från en socialnämnd i sådana mål. Innan rätten avgör ett mål eller ett ärende om vårdnad, boende eller umgänge med barn, ska socialnämnden ges tillfälle att lämna upplysningar. Har nämnden tillgång till upplysningar som kan vara av betydelse för frågans bedömning är nämnden skyldig att lämna upplysningarna till rätten (6 kap. 19 § andra stycket FB). Om det behövs ytterligare utredning har rätten möjlighet att ge socialnämnden eller något annat organ i uppdrag att utse någon att verkställa den. När en sådan utredning har färdigställts kan den part som anser att det finns felaktigheter i utredningen påpeka det för domstolen. Domstolen ska självständigt pröva vilket värde uppgifterna i en utredning har, och domstolen kan ta initiativ till ytterligare utredningsåtgärder (6 kap. 19 § tredje stycket FB).

Rätten får besluta om vårdnad, boende eller umgänge för tiden fram till dess att frågan har avgjorts genom en dom eller ett beslut som har vunnit laga kraft eller föräldrarna har träffat ett avtal om frågan och avtalet har godkänts av socialnämnden. Rätten kan hämta in upplysningar från socialnämnden i frågan. Innan socialnämnden lämnar upplysningar ska den, om det är lämpligt, höra föräldrarna och barnet (6 kap. 20 § FB).

I vissa situationer finns det en skyldighet för nämnden att lämna ett yttrande till domstolen även om den inte har begärt det. Om socialnämnden får veta att någon åtgärd behöver vidtas i en fråga om vårdnad, umgänge eller förmynderskap för ett barn ska nämnden göra en framställning eller ansöka om det hos den domstol till vilken ärendet hör (5 kap. 2 § socialtjänstförordningen [2001:937]). När nämnden lämnar ett sådant yttrande är bestämmelserna om kommunikation i 11 kap. 8 § tredje stycket SoL och 25 § FL tillämpliga. Av de bestämmelserna följer att socialnämnden, innan den lämnar ett yttrande till domstolen, måste ge parterna möjlighet att ta del av och kommentera yttrandet. Skyldigheten att kommunicera yttranden har tillkommit för att bidra till en rättssäker handläggning hos nämnden.

I ärenden som gäller stöd och hjälp till våldsutsatta vuxna är det inte ovanligt att den enskilde vill att socialtjänsten ska hjälpa till med att skriva intyg eller yttranden till andra myndigheter som den enskilde har kontakter med.

Det finns visserligen inte något formellt hinder mot att en handläggare vid socialtjänsten skriver ett intyg om den enskildes kontakter med socialtjänsten. Om ett intyg eller yttrande lämnas är det dock viktigt att tänka på att det kan få betydelse i såväl offentliga som enskilda rättsförhållanden. Vid utformningen av en sådan skrivelse eller ett intyg måste den grundlagsfästa objektivitetsprincipen beaktas som följer av 1 kap. 9 § regeringsformen och som innebär att förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska iakttä saktighet och opartiskhet. Det gäller inte bara hur en sak faktiskt har handlagts, utan även hur myndighetens handlande har uppfattats. Numera kommer principen också till uttryck i 5 § i förvaltningslagen (2017:900), FL.

Om en enskild ber en handläggare att skriva ett intyg eller ett yttrande måste handläggaren agera så att hans eller hennes opartiskhet inte kan ifrågasättas. Handläggaren måste bl.a. ta hänsyn till att det kan finnas en bakomliggande konflikt mellan den enskilde och en annan part som kan påverka frågan huruvida det är lämpligt att ett intyg utfärdas eller inte. I en sådan skrivelse bör givetvis handläggaren också bara uttala sig om omständigheter som han eller hon har tillräcklig kännedom om. Kravet på att företrädare för det allmänna ska agera sakligt och objektivt innebär bl.a. att en sådan skrivelse som regel endast ska innehålla en redovisning av faktiska förhållanden, och inte några värderingar eller bedömningar. De formuleringar som används måste övervägas noga, och det är angeläget att handläggaren försäkras sig om att skrivelsen inte kan uppfattas som att han eller hon har gjort en egen bedömning av situationen. Möjligheten att i en skrivelse ta in uppgifter som rör någon annan än den som intyget gäller kan vidare begränsas av den sekretess som gäller för uppgiften hos socialtjänsten.

I mål om vårdnad, boende och umgänge med barn har socialnämnden lagreglerade uppgifter när det gäller att lämna upplysningar till domstolen. JO har i flera beslut uttalat att det är angeläget att stor försiktighet iaktas när uppgifter lämnas vid sidan av de bestämmelserna. När det pågår en tvist mellan föräldrarna om vårdnad, boende eller umgänge med barn finns det skäl att vara särskilt återhållsam med att skriva yttranden på begäran av den ena föräldern eftersom det då finns en risk för att nämnden uppfattas som partisk (se t.ex. JO 2001/02 s. 282, dnr 556-2000 med däri gjorda hänvisningar och JO:s beslut den 8 februari 2018 i ärende med dnr 356-2017).

#### **Skrivelserna i det aktuella fallet**

I detta fall hade relationsvårdshandläggaren upprättat båda skrivelserna på begäran av BB och syftet var att de skulle användas i målet vid tingsrätten som bl.a. handlade om umgänge med barn.

När ett intyg eller ett yttrande upprättas av någon från socialtjänsten i ett mål om t.ex. umgänge med barn utan att domstolen har begärt ett sådant intyg eller yttrande och det inte heller är fråga om ett sådant yttrande som avses i socialtjänstförordningen så finns det givetvis en stor risk för att nämnden kan upp-

fattas som partisk redan genom att intyget upprättas. Det gäller oavsett vem från socialtjänsten som skriver intyget eller yttrandet. Utrymmet för en handläggare vid socialtjänsten att skriva ett intyg eller ett yttrande i ett sådant mål utan att nämnden uppfattas som partisk är därför ytterst begränsat. Enligt min mening bör därför inte en socialsekreterare, på eget initiativ eller på uppdrag av endast den ena föräldern, skriva yttranden eller intyg som är avsedda att användas i en tvist som gäller vårdnad, boende och umgänge enligt FB.

Anledningen till att relationsvårdshandläggaren upprättade skrivelserna var för att BB skulle använda dem i tvisten vid domstolen. Det måste ha stått klart för handläggaren att syftet med att skrivelserna skulle användas i domstolen var att påverka domstolens ställningstagande i frågan om AA skulle ha umgänge med parternas barn. Redan omständigheten att relationsvårdshandläggaren upprättade skrivelserna innebar alltså en risk för att AA skulle kunna uppfatta nämnden som partisk. Nämnden har i sitt remissvar angett att uppdraget att sammanställa och tillhandahålla den information som kan vara av betydelse för domstolens beslut vilar på familjerätten och att det är viktigt att information till domstolen går den vägen. Jag delar den bedömningen. För att inte riskera att påverka förtroendet för socialtjänstens verksamhet borde relationsvårdshandläggaren enligt min mening över huvud taget inte ha upprättat skrivelserna. Han får därför kritik för att han upprättade skrivelserna.

Jag går nu över till att uttala mig om skrivelsernas innehåll. Båda skrivelserna innehåller uppgifter om AA som BB hade lämnat till socialtjänsten, bl.a. en redogörelse för bakgrunden till varför hon och deras gemensamma barn bodde i ett skyddat boende och att AA hade utsatt BB för allvarligt våld. I skrivelsen daterad den 3 februari 2017, som handläggaren skickat in till tingsrätten, framhöll han att det fanns vissa risker när det gällde barnens umgänge med AA. I skrivelsen anger handläggaren vidare bl.a. att BB är trovärdig i sin berättelse och att hon har ett fortsatt skyddsbehov.

Skrivelserna beskriver alltså inte bara BB:s faktiska förhållanden, utan innehåller en redogörelse för händelser kopplade till AA. Det framgår inte heller att skrivelserna enbart bygger på BB:s uppgifter om AA. Jag har förståelse för att relationsvårdshandläggarens agerande gav AA uppfattningen att handläggaren hade tagit ställning till att han hade utsatt BB för våld och att handläggaren försökte påverka domstolen i frågan om umgänge. Jag ser allvarligt på att relationsvårdshandläggaren genom innehållet i skrivelserna gett AA ytterligare skäl att ifrågasätta socialtjänstens objektivitet. Relationsvårdshandläggaren ska alltså även kritiseras för hur han utformade skrivelserna.

#### **Relationsvårdshandläggarens mejl till BB:s ombud**

I ett mejl som relationsvårdshandläggaren skickade till BB:s ombud uttryckte handläggaren bl.a. att han instämde i att AA gick ”väldigt långt i sitt våld mot [...]” och att han ”faktiskt aldrig hade stött på det tidigare”. Handläggaren uppmanade även BB:s ombud att använda ett av barnens assistenters säkerhet som ett argument mot umgänge. AA fick kännedom om innehållet i mejlet eftersom det lämnades in till tingsrätten i ett ärende som gällde verkställighet av ett beslut om umgänge. Det framstår som uppenbart att handläggaren hade tagit

ställning för BB i tvisten om umgänge. Han borde också ha räknat med att mejlen skulle kunna komma att användas i domstolen. För sin bristande objektivitet i dessa avseenden ska handläggaren kritiseras.

### **Övrigt**

I sitt remissvar har nämnden angett att kravet på objektivitet i ett ärende som gäller stöd och hjälp till en våldsutsatt person gäller i förhållande till den enskilde i det aktuella ärendet. Nämnden har i övrigt inte berört frågan om hur innehållet i relationsvåldshandläggarens skrivelser eller mejl förhåller sig till objektivitetsprincipen. Resonemanget väcker frågor om nämnden har bristande förståelse för vikten av att hela nämndens handlande präglas av objektivitet. Jag förutsätter att nämnden vid det fortsatta arbetet med att utveckla förvaltningens rutiner i berört avseende beaktar det som jag nu har anfört.

## Stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)

Ett beslut om rätt till personlig assistans enligt LSS bör inte tidsbegränsas i avvaktan på ett beslut från Försäkringskassan i ett ärende där om assistansersättning

(Dnr 1696-2018)

**Beslutet i korthet:** Ett beslut om rätt till personlig assistans enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, tidsbegränsades bl.a. i avvaktan på att Försäkringskassan eventuellt skulle bevilja assistansersättning efter en begäran om omprövning.

I tidigare beslut har JO ifrågasatt en ordning där beslut om insatser enligt LSS alltid tidsbegränsas. JO tillägger nu att om nämnden anser att det är nödvändigt att tidsbegränsa ett beslut om rätt till en insats enligt LSS, så är det viktigt att beslutets giltighetstid anges tydligt. På så sätt ges den enskilde förutsättningar att komma in med en ny ansökan om fortsatt insats i god tid innan beslutet löper ut. Om nämnden låter tidpunkten för Försäkringskassans avgörande i saken styra beslutets giltighetstid innebär det att insatsen kan upphöra eller förändras till det sämre utan att nämnden gör en självständig bedömning av om den enskilde har behov av insatsen även fortsättningsvis. En sådan ordning är inte förenlig med grundläggande krav på förutsägbarhet. Ett beslut som rör en enskilds rätt till personlig assistans enligt LSS bör enligt JO därför inte tidsbegränsas på så sätt att det gäller fram till dess att Försäkringskassan fattar beslut i den enskildes ärende om assistansersättning.

Frågan om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun när det gäller personlig assistans har diskuterats i betänkandet Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen (SOU 2018:88). Om det delade huvudmannskapet mellan en kommun och staten för insatsen personlig assistans ska kvarstå finns det enligt JO anledning att i det fortsatta lagstiftningsarbetet överväga behovet av en reglering i fråga om hur kommunens och Försäkringskassans prövningar ska förhålla sig till varandra. En kopia av beslutet skickas därför till Socialdepartementet för kännedom.

### Bakgrund

AA ansökte hos Vård- och äldreomsorgsnämnden i Alingsås kommun om biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Vård- och äldreomsorgsnämnden beviljade AA:s ansökan med ett visst antal timmar per vecka under en angiven tidsperiod. Beslutet var förenat med ett förbehåll om att det kunde komma att omprövas vid ändrade förhållanden. I beslutet angav nämnden vidare att beslutet tidsbegränsas i avvakt-

tan på om "Försäkringskassan beviljar assistansersättning efter begäran om omprövning, alternativt överklagan till högre instans".

### Anmälan

I egenskap av ombud för AA klagade BB på Vård- och äldreomsorgsnämnden i Alingsås kommun. Hon uppgav bl.a. att beslutets giltighetstid hade gjorts avhängig ett avgörande från Försäkringskassan. Hon ifrågasatte bl.a. om tidsbegränsningen var lämplig och om ett beslut bör innehålla flera olika tidsbegränsningar.

### Utredning

JO begärde att vård- och äldreomsorgsnämnden skulle yttra sig över det som BB hade anfört i sin anmälan.

I ett yttrande anförde vård- och äldreomsorgsnämnden bl.a. följande:

BB Humana Assistans AB har enligt handling daterad 2018-03-03 anmält Socialnämndens arbetsutskott Alingsås kommun till Justitieombudsmannen. Anmälan avser huvudsakligen om tidsbegränsningar överhuvudtaget bör användas vid insatser enligt LSS och om de omprövningsförbehåll som har angetts i beslut daterat 2017-11-28 av Socialnämndens arbetsutskott är korrekt. Följande omprövningsförbehåll ifrågasätts, "Beslutet tidsbegränsas i avvaktan på om Försäkringskassan beviljar assistansersättning efter begäran om omprövning, alternativt överklagan till högre instans" samt "Beslutet grundar sig på en bedömning av nuvarande förhållanden. Om dessa ändras kan beslutet komma att omprövas".

---

### Redogörelse för handläggningen i AA:s ärende och myndighetens bedömning av denna.

Kommunen gör alltid sin egen bedömning, utifrån att kommun och Försäkringskassa är två separata myndigheter.

Av beslut daterat 2017-11-28 är AA sedan 2017-12-01 beviljad biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans enligt 9 § 2, lag om stöd och service för vissa funktionshindrade (LSS).

Den omfattning som initialt beviljades var 106 timmar och 5 minuter per vecka.

Beslutet tidsbegränsades till 2019-11-30 med ovan omprövningsförbehåll.

2018-04-09 fattades ett nytt beslut med anledning av att AA:s behov hade förändrats. Den omfattning som beviljades var 123 timmar och 55 minuter per vecka, enligt begäran. Även detta beslut tidsbegränsades och avsåg perioden 2018-04-09 till och med 2020-04-30. Beslutet ersatte tidigare beslut daterat 2017-11-28.

I detta beslut lades formuleringen *med möjlighet till förlängning* till, för att förtydliga för den enskilde att insatsen skulle fortsätta. De omprövningsförbehåll som användes vid detta beslut var enligt följande, "Beslutet grundar sig på en bedömning av nuvarande förhållanden. Om dessa ändras kan beslutet komma att omprövas" samt "Beslutet upphör att gälla om AA beviljas assistansersättning från Försäkringskassan under ovanstående beslutsperiod".

2018-07-26 fattades ett nytt beslut utifrån att AA:s behov ytterligare hade förändrats. AA beviljades 2018-07-26 en utökning med 11 timmar och



43 minuter per vecka, vilket sammantaget innebär att AA totalt är beviljad 135 timmar och 38 minuter under perioden 2018-07-26–2020-04-30. Beslutet ersatte tidigare beslut daterat 2018-04-09. Följande omprövningsförbehåll användes ”Beslutet grundar sig på en bedömning av nuvarande förhållanden. Om dessa ändras kan beslutet komma att omprövas”.

Vård och äldreomsorgsnämndens hållning är att inte regelmässigt tidsbegränsa alla insatser utan i varje enskilt fall överväga om det är nödvändigt.

---

### Bedömning

Vård och äldreomsorgsnämnden anser att de omprövningsförbehåll som använts initialt var olyckliga, intentionen har dock aldrig varit att insatsen plötsligt skall upphöra och skapa en otrygghet för den enskilde.

Omprövningsförbehållen har justerats efterhand. Den formulering som Vård och äldreomsorgsnämnden har uppmärksammat genom JO är följande ”Beslutet omprövas vid väsentligen förändrade förhållanden”. Denna formulering kommer att användas framåt.

AA:s beslut om insatsen personlig assistans har varit och är i nuläget tidsbegränsat. I takt med att AA:s behov har förändrats har beslutet prövats om inom aktuell tidsbegränsning. De förändrade behoven har tillgodosetts genom en utökning av insatsen. Denna handläggning borde innebära att AA inte behövt känna någon osäkerhet kring varaktigheten. Vård och äldreomsorgsnämnden kommer som tidigare att fatta ett nytt beslut i god tid innan beslutet löper ut för AA:s räkning, så att det inte uppstår någon rättsosäkerhet.

BB kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 23 maj 2019 anförde *JO Thomas Norling* följande:

### Rättslig reglering

I LSS finns bestämmelser om insatser för särskilt stöd och särskild service till vissa personer med funktionsnedsättning. I 1 § LSS anges vilka personer, den s.k. personkretsen, som kan ha rätt till insatser enligt lagen.

Personer som omfattas av lagens personkrets har rätt till insatser i form av särskilt stöd och särskild service för sådana insatser som anges i lagen, om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och om deras behov inte tillgodoses på något annat sätt. Den enskilde ska genom insatserna tillförsäkras goda levnadsvillkor. Insatserna ska vara varaktiga och samordnade. De ska anpassas till mottagarens individuella behov samt utformas så att de är lätt tillgängliga för de personer som behöver dem och stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv (7 § LSS). I lagens förarbeten framhölls särskilt principen om kontinuitet, som innebär att den enskilde eller hans eller hennes familj ska kunna känna säkerhet i att stödet inte plötsligt upphör eller förändras (prop. 1992/93:159 s. 45).

En av insatserna enligt LSS är biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligena kostnader för sådan assistans. Kommunen ansvarar för insatsen till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken, SFB (2 § och 9 § 2 LSS).

Den som omfattas av personkretsen enligt LSS och behöver personlig assistans för sina grundläggande behov under i genomsnitt mer än 20 timmar per

vecka kan få assistansersättning från Försäkringskassan för kostnader för sådan assistans (51 kap. 2 och 3 §§ SFB). Frågor om assistansersättning prövas av Försäkringskassan. Kommunen svarar för kostnaden för de första 20 assistanstimmarna per vecka (51 kap. 22 § SFB). Ansvaret för insatsen personlig assistans är alltså delat mellan kommunerna och staten. Kommunen ska enligt 15 § LSS anmäla till Försäkringskassan när någon som har ansökt om biträde av personlig assistans enligt 9 § 2 LSS kan antas ha rätt till assistansersättning enligt SFB.

### Bedömning

JO har i tidigare beslut (se bl.a. JO 2018/19 s. 577, dnr 589-2016) ifrågasatt en ordning där beslut om insatser enligt LSS alltid tidsbegränsas. Jag finner inte anledning att här kommentera den saken ytterligare. Min granskning är inriktad på om det är lämpligt att ett beslut om rätt till biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans tidsbegränsas på ett sätt som innebär att beslutet upphör att gälla i samband med att Försäkringskassan fattar ett beslut om den enskildes rätt till assistansersättning.

Det är kommunen som har det yttersta ansvaret för att alla som omfattas av lagens personkrets och som behöver personlig assistans får sådan hjälp. Om kommunen bedömer att den enskildes behov av assistans är större än vad Försäkringskassan har beslutat att ge assistansersättning för har kommunen därför ett ansvar både att tillhandahålla assistansen och att finansiera den (prop. 1992/93:159 s. 177).

Om en enskild som tillhör personkretsen i LSS ansöker hos kommunen om biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till sådan insats enligt LSS är kommunen skyldig att pröva om den enskilde har rätt till insatsen och i förekommande fall bevilja insatsen i den utsträckning som krävs för att han eller hon ska vara tillförsäkrad goda levnadsvillkor. Det gäller även om den enskilde har ansökt om assistansersättning hos Försäkringskassan. Nämnden får inte vänta med sin bedömning i avvaktan på vad Försäkringskassan kommer fram till i sitt ärende, utan måste självständigt ta ställning till om den enskilde tillhör personkretsen i LSS och vilket behov av insatsen som han eller hon i så fall har. Att myndigheten gör en självständig bedömning är grundläggande för all myndighetsutövning (jfr 12 kap. 2 § regeringsformen).

När det i ett beslut om personlig assistans anges att beslutet gäller en bestämd tidsperiod så upphör beslutet att gälla när tidsperioden har löpt ut. Om nämnden bedömer att det är nödvändigt att tidsbegränsa ett beslut om rätt till en insats enligt LSS, så är det viktigt att beslutets giltighetstid anges tydligt. På så sätt ges den enskilde förutsättningar att komma in med en ny ansökan om fortsatt insats i god tid innan beslutet löper ut.

I det aktuella fallet hade beslutet bl.a. tidsbegränsats ”i avvaktan på om Försäkringskassan beviljar assistansersättning efter begäran om omprövning, alternativt överklagan till högre instans”. Enligt min uppfattning innebar begränsningen att nämndens beslut skulle komma att upphöra i samma stund som Försäkringskassan (eller en domstol) beviljade assistansersättning. Så som beslutet är formulerat kan det inte uppfattas på något annat sätt än att beslutet

skulle komma att upphöra även om den enskilde skulle beviljas assistansersättning motsvarande ett lägre antal timmar än vad nämnden beslutat om.

LSS är en rättighetslag för personer med varaktiga funktionsnedsättningar som har omfattande behov av stöd och service. Målet är att den enskilde ska få möjlighet att leva som andra. Insatserna ska präglas av trygghet och förutsägbarhet för den som är i behov av stöd och service enligt lagen. Om nämnden låter tidpunkten för Försäkringskassans avgörande i saken styra beslutets giltighetstid innebär det att insatsen kan upphöra eller förändras till det sämre utan någon närmare förvarning och utan att nämnden gör en självständig bedömning av om den enskilde har behov av insatsen även fortsättningsvis. En sådan ordning är inte förenlig med grundläggande krav på förutsägbarhet. Ett beslut som rör en enskilds rätt till personlig assistans enligt LSS bör enligt min mening därför inte tidsbegränsas på så sätt att det bara gäller fram till dess att Försäkringskassan fattar beslut i den enskildes ärende om assistansersättning. Inte heller bör det förekomma att beslutet tidsbegränsas på så sätt att det gäller fram till dess att Försäkringskassan beviljar assistansersättning.

I likhet med vad JO tidigare har uttalat finns det goda skäl för kommunen att – snarare än att begränsa beslutets giltighetstid – förse beslutet med ett förbehåll om att det ska omprövas t.ex. vid väsentligt ändrade förhållanden (jfr 37 § andra stycket 1 förvaltningslagen [2017:900]). En sådan formulering omfattar enligt min mening även den situationen då Försäkringskassan sedermera beviljar assistansersättning. I den mån det i andra fall finns förutsättningar för nämnden att ompröva beslutet efter det att Försäkringskassan har fattat ett beslut i en fråga om assistansersättning får övervägas i varje enskilt fall. Om beslutet förses med ett omprövningsförbehåll i stället för en tidsbegränsning kommer inte nämndens beslut per automatik att upphöra när Försäkringskassan har fattat sitt beslut, och nämnden kan, som sig bör, göra en självständig bedömning av det fortsatta behovet av personlig assistans.

Avslutningsvis finner jag att nämnden förtjänar kritik för att beslutet om rätt till personlig assistans tidsbegränsades i avvaktan på Försäkringskassans beslut i ärendet om assistansersättning.

### **Ansvarsfördelningen för personlig assistans mellan en kommun och staten**

Det delade huvudmannskapet för personlig assistans innebär inte sällan att både kommunen och Försäkringskassan utreder och beslutar i fråga om samma behov när en person ansöker om assistansersättning. Den enskildes rätt till insatsen prövas därmed i två parallella processer där hans eller hennes rätt till insatsen eller omfattningen av rätten till insatsen kan bedömas olika. Frågan om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun när det gäller insatsen personlig assistans enligt LSS diskuteras i betänkandet Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen (SOU 2018:88). I utredningen föreslås bl.a. att staten ska ha hela ansvaret för insatsen personlig assistans. Om det delade huvudmannskapet fortfarande ska gälla finns det anledning att i det fortsatta lagstiftningsarbetet överväga behovet av en reglering i fråga om hur kommunens och Försäkringskassans prövningar ska förhålla sig till varandra. Jag finner

därför anledning att skicka en kopia av detta beslut till Regeringskansliet (Socialdepartementet) för kännedom.

### Övrigt

Det som BB i övrigt har anfört ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Jag har denna dag även fattat ett beslut i JO:s ärende med dnr 2209-2018 som rör frågan om det är lämpligt att ett beslut om personlig assistans tidsbegränsas på ett sätt som innebär att beslutet upphör att gälla i samband med att Försäkringskassan fattar ett beslut om den enskildes rätt till assistansersättning.

### En undersökning av några kommuners handläggning av LSS-ärenden med inriktning på frågan om handläggningstiderna

(Dnr 7477-2017)

**Beslutet i korthet:** JO mottog under år 2017 flera klagomål om långa handläggningstider i ärenden om insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Mot den bakgrunden fann JO skäl att undersöka några kommuners handläggning av LSS-ärenden med inriktning på handläggningstiderna. Inom ramen för undersökningen har JO inspekterat fyra kommunala nämnder och granskat ärenden om personlig assistans.

I beslutet konstaterar JO att handläggningstiderna generellt sett inte var långa vid de inspekterade nämnderna, även om det fanns ärenden med längre handläggningstider.

JO har i tidigare beslut uttalat att det inte går att ange en bestämd tid inom vilken en utredning av en ansökan om personlig assistans ska vara klar eftersom utredningens omfattning är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet.

I beslutet uttalar JO att en handläggningstid om tre till fyra månader i ett ärende om personlig assistans skulle kunna vara ett rimligt riktvärde. Alla ärenden om personlig assistans kommer dock inte att kunna avgöras inom en sådan tidsperiod. För att en längre handläggningstid ska anses godtagbar krävs att det föreligger omständigheter som kan motivera denna. I beslutet behandlar JO några faktorer som inverkar på handläggningstiden.

I ett beslut den 18 december 2018 anförde *JO Thomas Norling* följande:

### Inledning

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, är en rättighetslag. Den som omfattas av lagens s.k. personkrets har rätt till vissa insatser om han eller hon behöver sådan hjälp i sin livsföring och behovet inte tillgodoses på något annat sätt. Målet med lagstiftningen är att den enskilde ska få möjlighet att leva som andra.

Den enskilde som önskar en insats enligt LSS ska göra en ansökan hos kommunen. Den kommunala nämnd som ansvarar för LSS-frågorna gör därefter en utredning och när utredningen är klar fattar nämnden ett beslut gällande insatsen.

Det ligger i sakens natur att beslut i ärenden enligt LSS är av stor betydelse för den enskilde. Det är därför särskilt angeläget att han eller hon inte behöver vänta längre än nödvändigt på att få sin rätt till en viss insats prövad av nämnden. Man bör hålla i minnet att det finns stora individuella variationer i ärendena när det gäller svårighetsgrad och behov av utredning.

## Bakgrund

JO har i flera tidigare beslut kritiserat kommunala nämnder runt om i landet för att handläggningstiden i ärenden om insatser enligt LSS varit alltför lång. I ett ärende uppgick tiden för att handlägga en ansökan om personlig assistans till nästan ett år och åtta månader (se JO:s beslut den 27 oktober 2017 i ärende med dnr 4891-2016).

År 2017 kom det in omkring 120 klagomål rörande handläggningen av LSS-ärenden. Flera av dessa anmälningar handlade om långa handläggningstider i ärenden om personlig assistans. I vissa klagomål angavs handläggningstider som översteg ett år.

## Initiativet

Mot bakgrund av de klagomål om långa handläggningstider som JO hade tagit emot och det som hade kommit fram i enskilda tillsynsärenden fann stf JO Lillian Wiklund skäl att inleda en undersökning av kommunernas handläggning av LSS-ärenden. Syftet med undersökningen var att se om de problem som hade noterats i de enskilda klagomålsärendena var mer allmänt förekommande hos landets kommuner eller om det var fråga om enstaka fall där handläggningen hade dragit ut på tiden.

JO:s beslut med uttalanden om långa handläggningstider i LSS-ärenden bedöms sällan vara av sådant allmänt eller principiellt intresse att de publiceras på JO:s hemsida. Besluten har därmed inte fått någon större spridning till landets kommuner. Det är dock angeläget att kommunerna har kunskap om och lever upp till de krav som lagstiftningen ställer när det kommer till handläggningstider. Tanken är att uttalandena i detta beslut ska kunna vara till ledning för kommunernas handläggning av LSS-ärenden.

## Avgränsningar

För att få ett rimligt men samtidigt tillräckligt stort underlag för undersökningen, granskades ärenden vid fyra kommunala nämnder. Ett underlag av den omfattningen är alltför begränsat för att ligga till grund för allmänna slutsatser om situationen vid landets förvaltningar när det kommer till frågan om handläggningstider. En undersökning som avser ett mer begränsat antal kommuner bedömdes dock kunna ge en indikation på hur det förhöll sig med saken.

Eftersom JO hade tagit emot flera anmälningar som gällde långa handläggningstider i ärenden om personlig assistans har undersökningen framför allt fokuserat på dessa ärenden.

### Undersökningens genomförande

Under november 2017–februari 2018 inspekterade JO följande kommunala nämnder:

- Äldre- och omsorgsnämnden i Sigtuna kommun (dnr 7642-2017)
- Socialnämnden i Falu kommun (dnr 7958-2017)
- Vård- och omsorgsnämnden i Norrköpings kommun (dnr 8303-2017)
- Omsorgsnämnden i Uppsala kommun (dnr 752-2018).

Inom ramen för undersökningen granskades sammanlagt ca 250–300 akter. Merparten av de akter som granskades var ärenden där nämnden under år 2017 hade fattat beslut om personlig assistans. Vid två av inspektionerna granskades även ärenden där nämnden hade beslutat om ledsagarservice samt ärenden där förvaltningsrätten eller kammarrätten hade meddelat en dom i fråga om ledsagarservice eller personlig assistans.

Från varje inspektion finns ett protokoll där de iakttagelser som gjordes har redovisats. Protokollen finns samlade på JO:s hemsida.

### Rättslig reglering m.m.

#### Insatser enligt LSS

I LSS finns bestämmelser om insatser för särskilt stöd och särskild service till vissa personer med funktionsnedsättning. I 1 § LSS anges vilka personer, den s.k. personkretsen, som kan ha rätt till insatser enligt lagen. I personkretsen ingår exempelvis personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd.

En av insatserna enligt LSS är biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans, till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken, SFB (9 § 2 LSS). Med personlig assistans avses personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade (9 a § LSS).

Den som omfattas av personkretsen enligt LSS kan få assistansersättning från Försäkringskassan för kostnader för sådan personlig assistans som avses i 9 a § LSS (51 kap. 2 § SFB). För rätt till assistansersättning krävs att den enskilde behöver personlig assistans i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan för sådana grundläggande behov som avses i 9 a § LSS (51 kap. 3 § SFB). Kommunen svarar för kostnaden för de första 20 assistanstimmarna per vecka (51 kap. 22 § SFB). Ansvaret för personlig assistans är alltså delat mellan kommunerna och staten.

**Handläggningstid**

Det finns inte någon särskild bestämmelse som reglerar handläggningstiden i ett LSS-ärende, dvs. inom vilken tid nämnden ska fatta ett beslut med anledning av en ansökan om insats. Bestämmelserna om ärendehandläggning i förvaltningslagen (2017:900) är dock tillämpliga. Vid tidpunkten för JO:s undersökning gällde 1986 års förvaltningslag (FL). Av 7 § FL framgick att varje ärende där en enskild är part skulle handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Skyndsamhetskravet återfinns numera i 9 § i den nya förvaltningslagen.

JO har i flera tidigare beslut uttalat sig om handläggningstider i ärenden om personlig assistans. Som exempel kan nämnas JO 2014/15 s. 451, dnr 5569-2012. I det fallet tog det nämnden ett år och tio månader att handlägga en ansökan om personlig assistans. JO riktade allvarlig kritik mot nämnden för den långa handläggningstiden. I beslutet konstaterade JO att nämnden inte hade lämnat någon förklaring till varför handläggningen hade dragit ut på tiden och att det hade kommit fram att den enskildes ombud vid flera tillfällen varit i kontakt med förvaltningen gällande ärendet. Jag kommer längre fram i beslutet beröra ytterligare kritikbeslut där JO uttalat sig om långa handläggningstider.

**Dokumentation**

Handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om insatser enligt LSS ska dokumenteras (21 a § LSS). Av dokumentationen ska det framgå vilka åtgärder som vidtas och vilka beslut som fattas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Dokumentationen ska ske fortlöpande och utan oskäligt dröjsmål (4 kap. 9 § i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd *Dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS* [SOSFS 2014:5]).

Dokumentationsskyldigheten tillgodoser olika syften. Dokumentationen skapar t.ex. förutsättningar för den enskilde att följa handläggningen i sitt ärende. Vidare möjliggör en fullständig dokumentation en framtida intern eller extern granskning av handläggningen.

Det finns flera tidigare beslut från JO som behandlar bristande dokumentation i LSS-ärenden. I besluten kunde JO konstatera bl.a. att ett utredningsmöte och flera telefonsamtal inte hade dokumenterats i ärendet (dnr 4045-2016), att mejl från den enskilde till förvaltningen inte hade journalförts (dnr 442-2017) samt att journalanteckningar inte hade gjorts löpande i ärendet (dnr 6882-2015).

**Iakttagelser under inspektionerna****Handläggningstid**

I Sigtuna kommun hade nämnden normalt sett en handläggningstid om ett par månader i ärenden om personlig assistans. I några enstaka fall översteg handläggningstiden sex månader. Det samlade intrycket vid inspektionen var att handläggningen av LSS-ärenden skedde på ett omsorgsfullt och strukturerat sätt.

Vid inspektionen av Omsorgsnämnden i Norrköpings kommun noterades flera ärenden om personlig assistans med handläggningstider på mellan sju och elva månader. I ett ärende uppgick handläggningstiden till ett år och två månader. Vid granskningen av journalanteckningarna i ärendena kunde konstateras att det inte fanns några längre perioder med passivitet från nämndens sida.

I Uppsala kommun hade nämnden endast tre ärenden med längre handläggningstider under den granskade perioden. I två ärenden var handläggningstiden cirka åtta månader och i ett ärende uppgick den till ett år. I det sistnämnda ärendet hade det inte gjorts några noteringar i den enskildes journal under en period om fyra månader; från det att ett ADL-intyg lämnades in till förvaltningen den 23 november 2016 till dess utredningen kommunicerades med den enskilde den 20 mars 2017. Det tycks alltså ha tagit nämnden fyra månader att sammanställa utredningen.

Vid inspektionen av Socialnämnden i Falu kommun noterades flera ärenden med handläggningstider mellan tio månader och ett år. I dessa ärenden fanns perioder om sex–sju månader där förvaltningen inte verkade ha vidtagit några åtgärder. I ett ärende kom ansökan in till nämnden i oktober 2016. Nämnden begärde att ansökan skulle kompletteras med ADL-utlåtande och ett läkar- eller psykologutlåtande senast den 30 november 2016. Sökanden lämnade in ett läkarutlåtande i oktober 2016. Av vad som framgick av journalen vidtogs inga åtgärder förrän i april 2017 när nämnden åter efterfrågade ett ADL-utlåtande. Beslut i ärendet fattades i augusti 2017.

Passivitet noterades även i ett ärende som inleddes genom en ansökan i juli 2016. I februari 2017 kontaktade den enskildes ombud förvaltningen och frågade om utredningen. Handläggaren meddelade att utredningen inte hade påbörjats, men att ansökan var prioriterad. I mars och april 2017 gjordes hembesök inom ramen för utredningen. Nämnden fattade beslut i ärendet i maj 2017. På liknande sätt förhöll det sig i ett ärende där en ansökan om personlig assistans kom in till förvaltningen i juli 2016. I februari 2017 kontaktade den enskildes gode man förvaltningen. Hon fick beskedet att förvaltningen inte hade hunnit handlägga ärendet. Beslut i ärendet fattades i maj 2017.

### **Bevakning och uppföljning**

Två nämnder hade särskilda bevakningsrutiner för LSS-ärenden. I Sigtuna kommun registrerades varje ansökan i en Excelfil innan ärendet fördelades till en handläggare. Enhetschefen bevakade därefter handläggningen med hjälp av Excelfilen och hade regelbunden kontakt med handläggarna. Uppsala kommun använde systemet ClickView där man kan följa utredningen i varje ärende och bl.a. ta fram bevakningslistor för att se vilka beslut om insatser som är på väg att löpa ut. Enhetschefen hade uppföljning med handläggarna varje månad.

De två andra nämnderna hade inga särskilda rutiner när det kom till att bevaka handläggningen i ärenden om personlig assistans. I Falun kommun hade handläggarna ensamma ansvaret för att se till att utredningen fortskred. När en ansökan om personlig assistans kom in skedde en aktualisering i ärendehanteringssystemet Treserva. Om förvaltningen gjorde bedömningen att ansökan behövde kompletteras skickades en begäran om komplettering till sökanden.



Först när begärda handlingar kom in avslutades aktualiseringen och ärendet fördelades till en handläggare.

Även Norrköpings kommun använde systemet Treserva. Nämnden utnyttjade emellertid inte systemets bevakningsfunktion. Varje handläggare bevakade sina ärenden och förväntades ta upp eventuella handlägningsproblem med enhetschefen.

### **Arbetsituationen vid förvaltningarna**

Vid inspektionen i Falu kommun uppgav en enhetschef att förvaltningen under en period hade legat efter med handläggningen av ansökningar av personlig assistans, vilket hade orsakat långa handläggningstider i vissa ärenden. Enhetschefen uppgav att detta bl.a. berodde på hög personalomsättning och anförde vidare att förvaltningen var i fas med handläggningen sedan augusti 2017.

### **Tillfälliga beslut om personlig assistans**

Nämnderna i Sigtuna kommun och Uppsala kommun uppgav att de fattade tillfälliga beslut om personlig assistans om nämnden inte hann utreda en ansökan innan en pågående insats löpte ut, detta för att säkerställa att den enskilde inte stod utan insats under utredningstiden.

### **Dokumentation**

I några ärenden framgick det av den utredning som låg till grund för beslutet om personlig assistans att hembesök hade ägt rum. Det fanns dock ingen notering om hembesök i den enskildes journal.

### **JO:s tidigare beslut**

Under perioden januari 2017–oktober 2018 meddelade JO 27 kritikbeslut angående handläggningen av LSS-ärenden. Besluten avsåg nämnder runt om i landet. Ungefär hälften av besluten behandlade långa handläggningstider i ärenden om personlig assistans. I flera fall var handläggningstiden längre än ett år.

Jag berörde inledningsvis ett ärende där det tog nämnden ett år och åtta månader att handlägga en ansökan om personlig assistans (dnr 4891-2016). I beslutet riktade JO allvarlig kritik mot nämnden och uttalade bl.a. att det var anmärkningsvärt att inte någon vid förvaltningen uppmärksammade att handläggningen drog ut på tiden och såg till att ett beslut fattades i ärendet.

JO uttalade allvarlig kritik i ytterligare två ärenden. I det ena fallet uppgick handläggningstiden av en ansökan om personlig assistans till ett år och sex månader (dnr 7790-2017) och i det andra fallet till ett år och fyra månader (dnr 5786-2016). I andra beslut uppgick handläggningstiderna till ett år eller mer (dnr 5485-2016, 1853-2017, 3426-2017, 3251-2017 och 6433-2017).

Nämnderna har i sina remissvar till JO i stort sett undantagslöst uppgett att faktorer som hög arbetsbelastning och underbemanning vid förvaltningarna har påverkat handläggningstiden. I ett ärende där det hade tagit nämnden ett år och tre månader att handlägga en ansökan om personlig assistans uppgav nämnden bl.a. att handlägningsgruppen hade varit hårt belastad (dnr 5485-2016).

Nämnden framhöll att den hade infört som rutin att en enhetschef skulle gå igenom ärendena med handläggarna en gång varje månad.

## **JO:s uttalanden**

### **Bör det slås fast en godtagbar handläggningstid för ärenden om personlig assistans?**

#### *Inledning*

Underlaget för min granskning utgörs av ärenden om personlig assistans vid fyra kommunala nämnder. Det som har kommit fram vid undersökningen har inte bekräftat den bild som förmedlats i de klagomål som JO tagit emot när det gäller långa handläggningstider. Handläggningstiderna var generellt sett inte långa vid de inspekterade nämnderna, även om undantag fanns som indikerar att handläggningstiderna kan bli onormalt långa vid t.ex. verksamhetsstörningar i form av resurs- eller kompetensbrist. Mot den bakgrunden har jag valt att inte utvidga undersökningen till att omfatta fler kommuner. Oaktat resultatet av undersökningen kommer jag att fortsätta att följa frågan om handläggningstider i LSS-ärenden.

Jag vill inledningsvis kort beröra begreppen *lång handläggningstid* och *långsam handläggning*. Med lång handläggningstid avses helt enkelt att handläggningen av ett ärende har pågått under lång tid. Begreppet långsam handläggning innebär att handläggningen av något skäl inte har fortskridit i den takt som den borde ha gjort. Enbart den omständigheten att handläggningstiden i ett ärende är lång behöver inte betyda att handläggningen har varit långsam eller att det finns något att anmärka på i nämndens hantering.

Frågan är hur lång tid det får ta för en nämnd att handlägga en ansökan om personlig assistans. JO har i tidigare beslut uttalat att det inte går att ange en bestämd tid inom vilken en utredning av en ansökan om personlig assistans ska vara klar eftersom utredningens omfattning är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet (se t.ex. JO 2015/16 s. 475, dnr 3956-2013). Jag delar den uppfattningen. Det finns en rad faktorer som inverkar på handläggningstiden i ett ärende om personlig assistans och jag kommer nedan att beröra några sådana faktorer.

#### *Utredningens omfattning*

I 23 § förvaltningslagen finns numera en bestämmelse om myndighetens utredningsansvar. Av bestämmelsen framgår att en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

När den enskilde ansöker om personlig assistans ska nämnden vidta de utredningsåtgärder som krävs för att skapa ett fullgott beslutsunderlag i ärendet. Ärendena varierar i svårighetsgrad och behovet av utredning kan vara större eller mindre. Att ta ställning till om den enskilde som har ansökt om personlig assistans tillhör personkretsen kan i ett ärende kräva en omfattande utredning, medan det i ett annat ärende kan vara uppenbart att det förhåller sig så. Vidare kan det vara så att den enskilde under många år har haft personlig assistans och

att han eller hon ansöker om fortsatt insats med samma omfattning som tidigare. En sådan utredning kan många gånger vara mera begränsad.

#### *Den enskildes medverkan*

En enskild part som inleder ett ärende ska medverka genom att så långt som möjligt ge in den utredning som parten vill åberopa till stöd för sin framställning (23 § andra stycket förvaltningslagen). Om det behövs ska myndigheten genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar och kompletterar framställningen.

Den enskilde som ansöker om personlig assistans ska lämna in underlag till stöd för sin ansökan. Det kan vara fråga om t.ex. läkarintyg och ADL-utlåtande. ADL står för aktiviteter i dagliga livet, dvs. aktiviteter som alla människor regelbundet måste utföra för att leva ett självständigt liv.

Vård- och omsorgsnämnden i Norrköpings kommun tog inom ramen för undersökningen upp att det kan ta lång tid att få in underlag från den enskilde. Att den enskilde inte till ansökan fogat nödvändigt underlag påverkar naturligtvis handläggningstiden. Nämnden måste i en sådan situation ge den enskilde möjligheten att komplettera sin ansökan. Myndigheten kan naturligtvis inte lastas för den tidsutdräkt som uppstår till följd av detta. Jag vill dock betona att nämnden har ett ansvar för att driva utredningen i ärendet framåt. Nämnden kan alltså inte bara avvakta att den enskilde ska komma in med materialet, utan bör ge honom eller henne tidsmässiga ramar för detta.

Om ansökan behöver kompletteras i något avseende bör nämnden omgående ta en muntlig kontakt med den enskilde eller skicka en begäran om komplettering till honom eller henne. I den bör det enligt min mening alltid anges en frist för när komplettering ska ha kommit in till myndigheten. Om det vid det angivna datumet inte har kommit in någon komplettering kan myndigheten inte förhålla sig passiv, utan måste ta ställning till fortsatta handläggningsåtgärder. Det kan t.ex. finnas behov av att påminna den enskilde skriftligen eller muntligen. Om den enskilde efter en sådan påminnelse inte kommer in med materialet måste nämnden åter ta ställning till hur den ska gå vidare i ärendet. Med det inte sagt att nämnden ska skicka upprepade påminnelser till den enskilde. Om den enskilde inte medverkar i utredningen får nämnden till slut fatta ett beslut på befintligt underlag. Enligt min mening bör nämnden i en sådan situation informera den enskilde om att detta kan bli följderna om han eller hon inte kommer in med den begärda kompletteringen.

Ibland begär den enskilde anstånd med att ge in visst material. Även i en situation när nämnden beviljar den enskilde anstånd bör nämnden alltid ange ett datum för när materialet ska ha kommit in till myndigheten. Detta underlättar för den enskilde som har ett visst datum att förhålla sig till. Även nämnden har på detta sätt en tidpunkt för när den har att ta ställning till fortsatta åtgärder.

#### *Passivitet från nämndens sida*

När en ansökan om personlig assistans kommer in till nämnden ska den skyndsamt bedöma ansökan och ta ställning till vilka utredningsåtgärder som ska vidtas. Jag har noterat att det i vissa av de granskade ärendena dröjde innan

nämnden vidtog inledande utredningsåtgärder. När nämnden väl vidtog åtgärder i ärendet riskerade handläggningstiden att bli onödigt lång redan till följd av den inledande passiviteten.

Vid Socialnämnden i Falu kommun fanns det inte någon ansvarig handläggare för ärendena om personlig assistans under den inledande handläggningssperioden, den s.k. aktualiseringen. Jag kan konstatera att aktualiseringsprocessen i vissa ärenden dragit ut på tiden. Det fanns också ett antal ärenden där nämnden under perioder om sex-sju månader över huvud taget inte tycktes ha vidtagit några åtgärder. Enhetschefen uppgav att detta bl.a. berodde på hög personalomsättning vid förvaltningen. Det är inte ovanligt att en myndighet som skäl för varför ärendehandläggningen har dragit ut på tiden hänvisar till brist på resurser. Jag kan ha förståelse för att det kan medföra svårigheter för verksamheten när en eller flera handläggare avslutar sina anställningar. Nämnden måste dock organisera verksamheten på ett sådant sätt att den kan upprätthålla kravet på skyndsamt handläggning oberoende av att sådana situationer uppstår. Jag vill också understryka att en fullständig passivitet från nämndens sida aldrig kan godtas.

#### *Bevakning och uppföljning*

Som framgår ovan hade två av nämnderna bevakningsrutiner för ärendena om personlig assistans. Rutinerna tycks fungera väl.

Genom att en enhetschef övergripande kontrollerar ärendena samt regelbundet följer upp dem säkerställs att ärenden inte faller mellan stolarna eller att handläggningen i ett visst ärende drar ut på tiden. Det är enligt min mening en lämplig ordning att en överordnad befattningshavare kontinuerligt stämmer av status i ärendena med ansvarig handläggare. En verksamhet som bygger på att handläggaren ensam är ansvarig för att driva ärendena framåt blir enligt min mening alltför sårbar.

För att stötta handläggarna i deras arbete behövs också en god struktur och tydliga rutiner vid förvaltningarna. Om en förvaltning inte har en ansvarig handläggare knuten till varje ärende är det ännu viktigare att det sker en kontinuerlig kontroll av att ärenden inte blir liggande utan åtgärd. Enligt min mening är det lämpligt att det utses en ansvarig handläggare för varje ärende. En sådan ordning underlättar också för den enskilde som bara behöver ha kontakt med en och samma handläggare i sitt ärende.

#### *Arbetsbelastning och underbemanning*

Jag är medveten om att det råder en ansträngd arbetssituation vid vissa förvaltningar i landet. Detta kan dock inte ursäka att handläggningstiden i enskilda ärenden väsentligt drar ut på tiden. För den enskilde som är i behov av en insats är det viktigt att få ett beslut inom överskådlig tid. En beviljad ansökan är av stor betydelse för hur den enskildes vardagliga liv fungerar. Vidare innebär ett beslut från nämnden att den enskilde ges möjlighet att överklaga beslutet och få en domstols prövning av saken.

Jag vill understryka att det är den kommunala nämnd som är ansvarig för LSS-ärenden som ska säkerställa att det finns förutsättningar för förvaltningen

att handlägga ärenden om personlig assistans korrekt och utan dröjsmål. Nämnden har vidare ett ansvar för att förvaltningen har tillräckligt med personal för detta och även att personalen besitter nödvändig kompetens för uppgiften.

### Sammanfattande uttalande

Mitt samlade intryck av vad som kommit fram vid inspektionerna är att de flesta ansökningar om personlig assistans har handlagts inom rimlig tid. Det fanns dock ett antal ärenden med längre handläggningstider än vad som är acceptabelt.

Flera nämnder uttryckte att deras mål var att handläggningstiden i ett ärende om personlig assistans maximalt skulle uppgå till tre till fyra månader. Ett sådant mål skulle enligt min mening kunna utgöra ett rimligt riktvärde för handläggningstiderna. En handläggningstid om tre till fyra månader i ett ärende om personlig assistans bör typiskt sett kunna anses godtagbar, detta naturligtvis under förutsättning att nämnden fortlöpande har vidtagit handläggningsåtgärder under utredningstiden.

Alla ärenden om personlig assistans kommer dock inte att kunna avgöras inom en sådan tidsperiod. Jag har pekat på ett antal faktorer som inverkar på handläggningstiden. För att en längre handläggningstid ska anses godtagbar måste det föreligga omständigheter som kan motivera tidsutdräkten. Förklaringsbördan bör här ligga på nämnden; dvs. om ett beslut inte har fattats inom tre till fyra månader trots att det i efterhand kan konstateras att det fanns förutsättningar för detta, bör det kunna krävas att nämnden förklarar vad det berott på.

En handläggningstid om exempelvis sju–åtta månader kan alltså vara godtagbar i ett ärende samtidigt som den i ett annat ärende måste bedömas vara alltför lång. Avgörande för bedömningen är som nämnts förhållandena i det enskilda fallet. Är det t.ex. fråga om ett komplext ärende där en rad utredningsåtgärder varit nödvändiga kan en utredningstid om sju–åtta månader vara nödvändig. Är det i stället fråga om ett ärende av relativt enkel beskaffenhet som dragit ut på tiden till följd av att nämnden inte drivit utredningen framåt kan någon annan bedömning inte göras än att handläggningen varit bristfällig.

För att en handläggningstid som överstiger sju–åtta månader ska kunna godtas krävs typiskt sett att det varit fråga om ett ärende där en mer omfattande utredning varit nödvändig. Vidare krävs att nämnden hela tiden har bedrivit ett aktivt utredningsarbete. Inom ramen för undersökningen har jag noterat ett fåtal ärenden där handläggningstiden uppgått till ett år eller mer. Enligt min mening ska den enskilde inte behöva vänta så länge på ett beslut i sitt ärende annat än i mycket speciella undantagsfall.

Vidare vill jag kort beröra vad som kommit fram om att vissa nämnder fattade tillfälliga beslut om att förlänga en pågående insats i form av personlig assistans under den tid som nämnden utredde en ansökan.

Om den enskilde kommer in med en ansökan om personlig assistans kort tid innan en pågående insats löper ut hinner nämnden inte utreda ansökan och fatta ett beslut före denna tidpunkt. Att nämnden i en sådan situation fattar ett tillfälligt beslut om att förlänga insatsen under utredningstiden är till fördel för

den enskilde, som annars skulle stå utan insats. Jag vill i sammanhanget peka på att den ansökan som nämnden utreder kan gälla ett större antal timmar personlig assistans än den pågående insatsen. Den enskilde har då ett särskilt stort intresse av att få ansökan prövad av nämnden utan onödigt dröjsmål. Det får naturligtvis inte förekomma att en nämnd använder sig av tillfälliga beslut för att genomföra utredningen av en ansökan om personlig assistans mindre skyndsamt.

### **Dokumentation**

Vid undersökningen noterades vissa brister i dokumentationen i ärendena. Ett hembesök är en sådan åtgärd som naturligtvis bör dokumenteras i den enskildes journal utan dröjsmål.

Att händelser och åtgärder dokumenteras löpande är en förutsättning för att handläggningen av ärendet ska kunna fortsätta om den ansvarige handläggaren av något skäl är frånvarande eller har slutat sin anställning. Den handläggare som ska ta över ärendet måste av journalen kunna utläsa vad som har skett i ärendet och bedöma vad som är nästa steg i handläggningen. Dokumentationen gör det också möjligt för en ansvarig chef att följa ärendena och upptäcka ärenden där handläggningen inte drivs framåt tillräckligt aktivt.

### **Bestämmelser i nya förvaltningslagen**

Jag vill avslutningsvis beröra ett par bestämmelser i den nya förvaltningslagen. Bestämmelserna syftar till att stärka enskildas möjligheter att få en effektiv prövning av sitt ärende om ett slutligt avgörande uppehålls oskäligt länge (prop. 2016/17:180 s. 105 f).

I 11 § förvaltningslagen finns nu en skyldighet för myndigheten att underrätta en part om att myndigheten bedömer att avgörandet i partens ärende kommer att bli väsentligt försenat. I underrättelsen ska myndigheten redovisa anledningen till förseningen. Det är inte möjligt att generellt uttala sig om vad som är en väsentlig försening eftersom det beror på omständigheterna i det enskilda fallet.

Vidare finns nu enligt 12 § förvaltningslagen en möjlighet för en part att föra talan om långsam handläggning, s.k. dröjsmålstalan. Om ett ärende som har inletts av en enskild part inte har avgjorts i första instans senast inom sex månader, får parten skriftligen begära att myndigheten ska avgöra ärendet. Myndighetens prövning får begäras av part vid ett tillfälle under ärendets handläggning. Inom fyra veckor från den dag då en sådan begäran kom in ska myndigheten antingen avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå begäran. Ett beslut om att avslå en begäran om att ärendet ska avgöras får överklagas till den domstol eller förvaltningsmyndighet som är behörig att pröva ett överklagande av avgörandet i ärendet. Bestämmelsen syftar till att påskynda det slutliga avgörandet.

## Utbildning och forskning

### Förvaltningslagens krav på motivering av ett avslagsbeslut rörande en ansökan om forskningsbidrag

(Dnr 8358-2018)

**Beslutet i korthet:** Ämnesrådet för medicin och hälsa inom Vetenskapsrådet avslag en ansökan om forskningsbidrag. Beslutet saknade uppgifter om vilka föreskrifter myndigheten hade tillämpat och vilka omständigheter som hade varit avgörande för myndighetens ställningstagande. Sammantaget uppfyllde inte beslutet de krav på motivering som framgår av förvaltningslagen. Vetenskapsrådet får kritik för den bristfälliga motiveringen.

#### Anmälan

AA klagade i en anmälan till JO den 10 december 2018 på Vetenskapsrådet med anledning av handläggningen av en ansökan om forskningsbidrag. Han uppgav bl.a. att ett beslut om avslag, daterat den 18 oktober 2018, saknade en fullständig motivering.

#### Utredning

JO tog del av ärendeblad och handlingar i Vetenskapsrådets ärende med dnr 2018-03235.

JO begärde därefter att Vetenskapsrådet skulle lämna upplysningar om och yttra sig över det som AA hade framfört om myndighetens skyldighet att motivera sina avslagsbeslut i ärenden som rör forskningsbidrag. Det skulle särskilt framgå hur utformningen av beslutet den 18 oktober 2018 förhöll sig till bestämmelsen i 32 § förvaltningslagen (2017:900).

Vetenskapsrådet (stf generaldirektören) lämnade följande remissvar (bilagor här utelämnade):

#### **Vetenskapsrådets beredning av ansökningar och beslut om forskningsmedel inom medicin och hälsa**

##### **Allmänt**

Enligt 1 § förordning (2009:975) med instruktion för Vetenskapsrådet ska myndigheten ge stöd till grundläggande forskning av högsta vetenskapliga kvalitet inom samtliga vetenskapsområden. I 8 § instruktionen anges vilka ämnesråd, råd och kommittéer som finns vid Vetenskapsrådet och att myndigheten bestämmer i vilka ärenden inom respektive vetenskapsområde som ämnesråden, råden och kommittéerna ges rätt att besluta om fördelning av forskningsmedel.

Vetenskapsrådets styrelse har bestämt att Ämnesrådet för medicin och hälsa ska besluta om fördelning av medel till forskning inom medicin och hälsa. Under 2018 bereddes 930 stycken ansökningar om olika slags projektbidrag inom forskningsområdet varav 251 stycken av dessa beviljades.

### **Beredning av ansökningar**

Ämnesrådet för medicin och hälsa beslutar i ärenden som rör fördelning av forskningsmedel baseras på granskningar som utförs av beredningsgrupper. Beredningsgrupperna sammanfattar slutsatserna av sina granskningar i yttranden och prioriteringslistor.

Beredningsgrupperna består av aktiva forskare som har i uppgift att bedöma inkomna ansökningar utifrån vetenskaplig kvalitet och sökandens kompetens. Vetenskapsrådet utbildar och informerar beredningsgrupperna om hur bedömningen ska genomföras och vilka riktlinjer som gäller.

Arbetet i beredningsgrupperna inom medicin och hälsa sker med stöd av en särskild beredningshandbok som har tagits fram för utlysningar av forskningsmedel som sker inom området. Beredningshandboken riktar sig primärt till beredningsgruppernas ledamöter men är även allmänt tillgänglig via Vetenskapsrådets webbplats.

Av beredningshandboken för medicin och hälsa 2018 framgår bl.a. följande i fråga om förfarandet vid beredningen av ansökningar.

Vid beredningen av ansökningar inom medicin och hälsa används ett tvåstegsförfarande med sällning som syftar till att möjliggöra för beredningsgrupperna att koncentrera arbetet på ansökningar med hög vetenskaplig kvalitet som har en rimlig chans att beviljas forskningsmedel av Vetenskapsrådet.

Det första beredningssteget består i att ledamöterna i beredningsgruppen läser, betygsätter, rangordnar och lämnar skriftliga kommentarer över samtliga ansökningar efter fastlagda kriterier. Efter att alla ansökningar betygsatts och rangordnats vägs de individuella rangordningarna samman till en gemensam preliminär prioriteringsordning. Baserat på denna prioriteringsordning föreslår ordföranden i beredningsgruppen vilka ansökningar som ska sällas. De ansökningar som föreslås för sällning är de som ledamöterna vid sin individuella bedömning varit enade om håller en lägre kvalitet än övriga ansökningar. Hela beredningsgruppen enas sedan om ett förslag till vilka ansökningar som bör sällas och vilket slutbetyg dessa ansökningar ska få.

I det andra steget av förfarandet behandlas de ansökningar som inte har sällats i det första steget. De återstående ansökningarna läses av samtliga ledamöter i beredningsgruppen. Vid ett beredningsgruppsmöte presenterar en ledamot respektive ansökan för övriga i gruppen. Beredningsgruppen diskuterar därefter ansökan och enas om en gemensam, slutlig bedömning.

Beredningsgruppens gemensamma bedömning, inklusive hur respektive ansökan står sig i konkurrens med övriga ansökningar sammanfattas i skriftliga yttranden och en prioriteringsordning.

Yttranden som avser ansökningar som sällats i det första steget innehåller ett sammanfattande betyg och ett standardyttrande, samt i vissa fall utlysningsspecifika betyg. Yttranden som avser ansökningar som har gått vidare till det andra beredningssteget innehåller betyg avseende samtliga bedömningskriterier och ett individuellt yttrande.

### **Beslut om medelsfördelning**

Ämnesrådet för medicin och hälsa beslutar om fördelning av forskningsmedel fattas vid rådssammanträden. Till grund för ämnesrådets beslut ligger typiskt sett yttranden från den beredningsgrupp som har haft i uppgift att granska ansökningarna samt en av beredningsgruppen framtagen prioriteringsordning.

Ämnesrådets beslut antecknas i ett sammanträdesprotokoll. Till ämnesrådets beslut läggs en bilaga med en prioriteringsordning som anger vilka ansökningar som beviljas respektive avslås. Av prioriteringsordningen framgår även de betyg som ansökningarna tilldelats av ämnesrådet.



När ämnesrådet har fattat sitt beslut får sökanden en underrättelse via e-post och ett beslutsmeddelande i Vetenskapsrådets ansökningssystem Prisma. Beslutsmeddelandet är standardiserat och innehåller bland annat upplysningar om beslutets innehåll och uppgift om vilket ämnesråd som fattat beslutet. Samtidigt som beslutsmeddelandet tillgängliggörs publiceras ett yttrande från den beredningsgrupp vars granskning legat till grund för ämnesrådets ställningstagande och myndighetens beslut, även det i Vetenskapsrådets ansökningssystem Prisma.

### **Klagomål och frågor**

Eventuella frågor om hur ansökningar har bedömts hanteras enligt beredningshandboken för medicin och hälsa 2018 av Vetenskapsrådets personal. Alla önskemål om förtydliganden hanteras av ansvarig huvudsekreterare i samråd med berörd beredningsgruppsordförande och forskningssekreterare.

### **Det aktuella ärendet**

#### **Beredningen av den aktuella ansökan**

AA gav den 16 mars 2018 in den i anmälan aktuella ansökan om forskningsbidrag till Vetenskapsrådet. Ansökan gavs in inom ramen för 2018 års utlysning Bidrag för utveckling av metoder för ersättning, begränsning och/eller förfining av djurförsök enligt 3R.

Ansökan bereddes i en särskild beredningsgrupp, MH-3R, som bestod av sju ledamöter med specialistkompetens inom området.

Ansökan granskades av fem stycken ledamöter. Beredningsgruppen fann vid sin granskning att ansökan skulle sällas i det första beredningssteget och redovisade sitt ställningstagande i ett skriftligt yttrande. Yttrandet innehöll två övergripande sifferbetyg avseende ansökans vetenskapliga kvalitet respektive relevans för den aktuella utlysningen. I yttrandet fanns även beskrivningar av de olika sifferbetygens innebörd, beredningsförfarandet samt en upplysning om att ansökan inte gått vidare till den andra granskningsfasen.

#### **Beslut och beslutsunderrättelse**

Ämnesrådet för medicin och hälsa beslutade den 18 oktober 2018 om finansiering av projektbidrag enligt ett förslag till prioriteringsordning som tagits fram av beredningsgruppen MH-3R. Av prioriteringsordningen, som lades som en bilaga till ämnesrådets beslutsprotokoll, framgick att rådet genom beslutet avsåg AA:s ansökan. Ämnesrådet lade de betyg som AA:s ansökan fått av MH-3R till grund för sitt beslut.

Den 25 oktober 2018 tillgängliggjordes en underrättelse om beslutet och yttrandet från beredningsgruppen MH-3R för AA i Vetenskapsrådets ansökningssystem Prisma. Av beslutsunderrättelsen framgick att Vetenskapsrådet beslutat att avslå ansökan om bidrag samt att den aktuella beslutsinstansen var Ämnesrådet för medicin och hälsa.

#### **Efterföljande korrespondens med AA**

Efter att AA underrättats om Vetenskapsrådets beslut inkom han med ett antal skrivelser till myndigheten. I skrivelserna framhöll AA bl.a. att han önskade en förtydligande motivering av beslutet att avslå hans ansökan. Vetenskapsrådet lämnade den 21 december 2018 kompletterande förtydliganden till AA gällande skälen för de betyg från beredningsgruppen som låg till grund för ämnesrådets beslut.

---

## Vetenskapsrådets bedömning

### Motiveringsskyldighet

Motiveringsskyldigheten enligt förvaltningslagen gäller inte enbart för överklagbara beslut utan även för vissa beslut som enligt uttryckligt förbud inte får överklagas och som meddelas av en förvaltningsmyndighet som första och sista instans (se prop. 2016/17:180 s. 321). Någon grund för att utelämnat motivering vid tilldelning av forskningsbidrag har inte tagits in i 2017 års förvaltningslag.

Det sagda innebär att Vetenskapsrådets beslut att avslå en ansökan om forskningsmedel ska innehålla en klargörande motivering, trots att ett sådant beslut enligt 28 § myndighetens instruktion omfattas av ett uttryckligt överklagandeförbud. Vetenskapsrådets motivering ska ange vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

### Beslutsmotiveringen i det aktuella fallet

Beslutet att avslå AA:s ansökan utformades i enlighet med de rutiner som gäller hos Ämnesrådet för medicin och hälsa i fråga om avslagsbeslut som fattas efter sällning.

Vetenskapsrådet gör följande bedömning i fråga om hur det i ärendet aktuella beslutets innehåll förhåller sig till förvaltningslagens krav på beslutsmotivering.

Ämnesrådet för medicin och hälsas beslutsprotokoll saknar uppgifter om det författningsmässiga stödet för beslutet, d.v.s. om vilka föreskrifter som tillämpats. Av den bilaga som lagts till protokollet framgår att AA:s ansökan granskats av beredningsgruppen MH-3R samt vilka betyg ansökan tilldelats. Det framgår dock inte av protokollet eller bilagan vilka omständigheter, d.v.s. fakta, som varit avgörande för ämnesrådets ställningstagande.

I samband med att Vetenskapsrådet underrättade AA om ämnesrådets beslut tillgängliggjordes yttrandet från beredningsgruppen MH-3R för honom i myndighetens ansökningssystem. Av yttrandet framgår de betyg som angetts i bilagan till ämnesrådets beslutsprotokoll. Yttrandet i övrigt innehåller emellertid inte några uppgifter om vilka omständigheter som legat till grund för ämnesrådets beslut.

Vetenskapsrådet kan med detta konstatera att beslutet inte innehåller de uppgifter som förvaltningslagens krav på klargörande motivering förutsätter.

Med anledning av vad som framkommit kommer Vetenskapsrådet att se över hur ämnesrådsbeslut kan utformas för att tillgodose förvaltningslagens krav på angivande av vilka föreskrifter som har tillämpats. Vetenskapsrådet kommer även vidta åtgärder för att säkerställa att de omständigheter som är avgörande för myndighetens ställningstagande anges vid avslagsbeslut som fattas efter sällning.

Vetenskapsrådet avser slutligen att se över hur ämnesrådsbeslut kan utformas för att tydliggöra vad som utgjort ämnesrådets egna skäl för beslutet samt hur hänvisningar till yttranden från beredningsgrupper ska göras i de fall innehåll i sådana yttranden utgör rådets egna beslutsskäl.

### Kompletterande förtydliganden

Att Vetenskapsrådets beslut om att avslå en ansökan om forskningsmedel ska innehålla en klargörande motivering innebär att myndigheten inte ska lämna en sådan motivering i efterhand som avses i 32 § tredje stycket förvaltningslagen. Det utesluter dock enligt Vetenskapsrådets mening inte att ytterligare förtydliganden gällande beslut kan, och i vissa fall ska lämnas inom ramen för den serviceskyldighet som åligger myndigheten enligt 6 § förvaltningslagen. Vetenskapsrådet anser att de kompletterande

förttydliganden som myndigheten lämnat till AA varit nödvändiga för att fullgöra denna serviceskyldighet.

AA fick möjlighet att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 19 juni 2019 anförde *JO Lars Lindström* följande:

### Rättsliga utgångspunkter

Den 1 juli 2018 trädde en ny förvaltningslag (2017:900), FL, i kraft som ersatte 1986 års förvaltningslag. Skyldigheten för förvaltningsmyndigheter att motivera sina beslut framgår numera av 32 § FL. Paragrafen motsvarar delvis 20 § i 1986 års förvaltningslag.

Enligt 32 § FL ska ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

En motivering får helt eller delvis utelämnas, om

1. beslutet gäller anställning av någon,
2. ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart,
3. det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något annat jämförbart förhållande, eller
4. beslutet gäller meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen.

Om motiveringen har utelämnats enligt andra stycket 1, 2 eller 3 ska myndigheten om möjligt ge en motivering i efterhand, om någon enskild begär det och det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt.

Förvaltningslagens krav på motivering gäller sådana beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Uttrycket påverka någons situation tar sikte på beslutets faktiska verkningar, främst i förhållande till någons personliga eller ekonomiska situation. Det i grunden avgörande är beslutets faktiska verkningar utifrån en objektiv bedömning. Det är alltså inte fråga om en subjektiv tolkning av om omständigheterna i det enskilda fallet är sådana att kravet på påverkan ska anses uppfyllt (se prop. 2016/17:180 s. 321).

Motiveringsskyldigheten enligt huvudregeln gäller inte enbart myndighetens slutliga beslut eller interimistiska beslut under förfarandet som rör sakfrågan. Jämfört med 20 § i 1986 års förvaltningslag innebär bestämmelsen en utökning till att formellt gälla alla beslut under handläggningen som har faktiska verkningar för den enskilde. Kravet på motivering gäller även för beslut som inte är överklagbara. Motiveringsskyldigheten innebär att myndigheten måste ange de skäl som bestämt utgången i ärendet. Det krävs inte att myndigheten ingående redogör för sakförhållandena i ärendet eller för hur dessa bedömts. I uttrycket klargörande ligger emellertid att skälen måste presenteras på ett sådant sätt att de blir begripliga för den enskilde. Det innebär att myndigheterna

i sina beslut ska använda ett språk som är enkelt, korrekt och anpassat så att besluten kan bli begripliga för mottagarna (a. prop. s. 190–191 och 321).

I paragrafens andra stycke regleras de särskilda undantagen från huvudregeln om en obligatorisk motivering. I 1986 års förvaltningslag (20 § första stycket 2) fanns ett uttryckligt undantag för beslut om tilldelning av forskningsbidrag. Enligt förarbetsuttalandena saknades det skäl för ett sådant undantag i 2017 års förvaltningslag (a. prop. s. 200).

### **Bedömning**

AA ansökte den 16 mars 2018 om ett forskningsbidrag hos Vetenskapsrådet. Hans ansökan bereddes av en särskild beredningsgrupp. Ämnesrådet för medicin och hälsa avslog hans ansökan den 18 oktober 2018 i ett protokollbeslut. Den 25 oktober 2018 lades en underrättelse om beslutet och ett yttrande från den aktuella beredningsgruppen ut i Vetenskapsrådets ansökningssystem. Av underrättelsen framgick att Vetenskapsrådet beslutat att avslå AA:s ansökan om bidrag samt att beslutet var fattat av Ämnesrådet för medicin och hälsa.

Avslagsbeslutet kan antas ha påverkat AA:s situation på ett inte obetydligt sätt. Beslutet var inte av sådan karaktär att det var uppenbart obehövligt för myndigheten att lämna en motivering. Som framgår av Vetenskapsrådets svar till JO innehöll inte avslagsbeslutet eller de medföljande handlingarna någon sådan klargörande motivering som krävs enligt 32 § FL. Beslutet saknade uppgifter om vilka föreskrifter myndigheten hade tillämpat och vilka omständigheter som hade varit avgörande för myndighetens ställningstagande. Sammantaget uppfyllde inte beslutet de krav på motivering som framgår av förvaltningslagen. Vetenskapsrådet ska därför kritiseras för den bristfälliga motiveringen.

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

Ärendet avslutas.

## Utlänningsärenden

### Uttalanden om Polismyndighetens åtgärder vid en arbetsplatskontroll

(Dnr 4476-2017)

**Beslutet i korthet:** Den 17 maj 2017 genomförde Polismyndigheten i samarbete med Arbetsmiljöverket, Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten en arbetsplatskontroll på en byggarbetsplats i Stockholm. Kontrollen var en samordnad Europolinsats för att stävja fusk på arbetsplatser. JO har granskat polisens åtgärder vid kontrollen.

JO belyser i beslutet de svårigheter som kan finnas när flera myndigheter, med olika syften och befogenheter, ska samarbeta i en tillsynssituation. JO lyfter särskilt fram de problem som kan uppstå när Polismyndigheten samtidigt som man ska bistå andra myndigheter på plats också utför brottsutredande uppgifter och inre utlänningskontroller. JO betonar vikten av att Polismyndigheten håller isär uppgifterna och att de poliser som deltar känner till inom vilket regelverk de agerar och vilket utrymme för tvångsåtgärder som finns.

Den 1 juli 2018 trädde bestämmelser i kraft som ger Polismyndigheten rätt att självständigt inspektera arbetsplatser. De nya bestämmelserna minskar enligt JO:s bedömning inte risken för att polisens tillsynsbefogenheter blandas ihop med det som utgör brottsbekämpande arbete och annat polisarbete.

JO förutsätter att Polismyndigheten ser över sina rutiner för hur inspektioner ska genomföras enligt de nya reglerna och för dokumentationen av de åtgärder som vidtas i samband med en inspektion.

### Bakgrund

Den 16 maj 2017 inledde Polismyndigheten en förundersökning för brott mot utlänningslagen (20 kap. 3 och 5 §§). Dagen efter genomförde Polismyndigheten, gränspolissektionen i polisregion Stockholm, i samarbete med Arbetsmiljöverket, Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten en arbetsplatskontroll på en byggarbetsplats i Stockholm. Drygt 180 personer kontrollerades. En person greps för brukande av falsk urkund, nio personer omhändertogs av polisen med stöd av 11 § polislagen och fyra togs med till förhör. Kontrollen ingick i en Europolinsats och inspektioner gjordes på flera ställen i Europa och syftade till att stävja fusk m.m. på arbetsplatser.

### Anmälan

I en anmälan till JO förde AA, som arbetade på byggarbetsplatsen, fram klagomål mot Polismyndigheten och uppgav i huvudsak följande. Polisen hade spärrat av området. Han och hans kollegor fick inte röra sig fritt. De fick stå på led och tvingades att identifiera sig och bli fotograferade med identitetskort.

Polisen uppgav att det annars skulle hända ”jobbiga saker”. Han fick ingen information om vad ingripandet handlade om och vad polisen skulle göra med fotografiet. Poliserna identifierade sig inte.

### Utredning

Polismyndigheten uppmanades att yttra sig och att särskilt redogöra för den rättsliga grunden för och myndighetens syfte med att bereda sig tillträde till byggarbetsplatsen samt identifiera och fotografera personerna där.

Polismyndigheten (BB) yttrade sig efter att ha hämtat in uppgifter från gränspolisenheten och berörda befattningshavare.

Av yttrandet framgick inledningsvis följande. Gränspolisenheten i region Stockholm lämnade handräckning till Arbetsmiljöverket enligt 7 kap. 5 § arbetsmiljölagen i samband med att verket genomförde en arbetsplatskontroll på byggarbetsplatsen. Polismyndigheten genomförde samtidigt inre utlänningskontroller enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen och fotograferade med stöd av 28 kap. 14 § rättegångsbalken.

Gränspolisenheten uppgav följande om bakgrunden till arbetsplatskontrollen och genomförandet av insatsen:

### Arbetsplatskontroll

Gränspolisenheten lämnade den 17 maj 2017 handräckning till Arbetsmiljöverket vid en arbetsplatskontroll. Handräckning begärs för att kunna genomföra kontrollerna utan att personal som ska kontrolleras avviker. Kontrollen ingick i en Europolinsats som pågick samtidigt i hela Europa med avsikt att stävja fusk m.m. på arbetsplatser. Arbetsmiljöverket var ansvarigt för den svenska insatsen och kontroller gjordes under veckan på flera platser i landet. Nationella operativa avdelningen hade det övergripande polisiära ansvaret.

I samband med arbetsplatskontrollen genomförde gränspolisenheten inre utlänningskontroller vid byggarbetsplatsen.

Från Polismyndigheten deltog gränspolisenshetens inre utlänningskontrollgrupp med förstärkning från andra grupper inom enheten och en spaningsgrupp från polisområde [Stockholm] city, som arbetar mot internationell grov organiserad brottslighet (IGOB). CC var ansvarig för genomförandet av arbetsplatskontrollen och DD [...] var ansvarig för ordningen vid kontrollplatsen. DD och hans personal var iförda uniform. Övriga poliser hade civil klädsel och gul polisväst.

Vid den aktuella arbetsplatsen hade det inkommit underrättelser om oegentligheter, bland annat om att en person med sitt inpasseringskort kunde släppa in flera som saknade inpasseringskort och att det dessutom förelåg felaktigheter i anställningsförhållanden, som ligger under Arbetsmiljöverkets ansvarsområde. Ingångsvärdet var att det skulle arbeta ca 50 personer på aktuell arbetsplats. Befintlig personal skulle föras till upprättad kontrollplats vid in-/utpasseringsnorra mot [gatan] för att där genomgå en identitetskontroll samt kontroll av ID06, se nedan.

När arbetsplatskontrollen inleddes avvek minst 30 personer springande från platsen och det visade sig vara betydligt fler än de uppskattade 50 personerna på plats. Detta gjorde att kontrollen tog betydligt längre tid än planerat och att flera av de som skulle kontrolleras var oroliga. I möjligaste mån försökte man påskynda det hela så att personer med klarlagd identitet och giltiga handlingar togs med förtur.

Vid kontrollplatsen hade två fällbord ställts upp som delvis blockerade en portal som ledde ut från området. Boende i området passerade vid sidan av borden och de som skulle kontrolleras släpptes igenom efter kontroll. Utanför portalen stod några polisfordon parkerade.

Totalt blev 200 personer kontrollerade och de fick stå i kö till kontrollplatsen. Vissa personer som försökte avvika flera gånger togs åt sidan och ställdes under speciell bevakning. Av de 200 personer som kontrollerades blev 14 frihetsberövade då de inte kunde visa att de hade rätt att arbeta i Sverige. Någon av dem hade uppvisat falska handlingar.

### Identifiering och fotografering

För att motverka förekomsten av svartarbete och för att få en sundare konkurrens inom byggbranschen infördes från och med den 1 januari 2016 krav på att använda en elektronisk personalliggare vid byggen. I den elektroniska personalliggaren ska det framgå vilka som arbetar på byggarbetsplatsen samt när varje verksam persons arbetspass börjar och slutar.

ID06 är en branschstandard som utvecklas av Sveriges Byggindustrier (byggindustrins bransch- och arbetsgivarorganisation). ID06 är ett system för att lätt kunna identifiera personer på arbetsplatsen samt kunna koppla varje person till en arbetsgivare. Syftet med systemet är framför allt att försvåra svartarbete och ekonomisk brottslighet samt att stärka den sunda konkurrensen.

Ett personligt ID06-kort är obligatoriskt för alla som vistas på en ID06-ansluten byggarbetsplats.

Arbetsmiljöverket ville vid arbetsplatskontrollen ha dokumentation över att rätt person hade rätt ID06-bricka och en rutin uppstod vid kontrollplatsen att identitetskort och ID06-kort fotograferades av Arbetsmiljöverket. Någon av poliserna assisterade efter förfrågan från Arbetsmiljöverket genom att hjälpa till med fotografering. Detta för att påskynda processen då det på grund av det stora antalet arbetande på plats tog längre tid än beräknat. Arbetsmiljöverket skulle i efterhand kontrollera om angivet företag på ID06 även var det företag som betalade berörd persons lön. Dessa fotografier saknade polisiärt intresse.

Vad avser fotografering och identifiering av utländska medborgare utfördes dessa även inom ramen för brottsutredning.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning som gränspolisenheten gjort av händelserna:

### Arbetsplatskontroll

#### Polismännens agerande

Anmälaren har framfört klagomål på polisens agerande i samband med arbetsplatskontrollen. Mot bakgrund av storleken på insatsen har det inte varit möjligt att utröna om det från polisens sida gjorts uttalanden såsom påstås från anmälaren, dvs. att anmälaren och dennes arbetskamrater blev tvingade att bli fotograferade med sina identitetskort och att poliserna sagt att [det] annars skulle komma att hända jobbiga saker och att anmälaren skulle göra detta så lätt som möjligt.

Gränspolisens finner emellertid inte anledning att betvivla CC:s och DD:s uppgifter ifråga om att de inte hört någonting sådant under insatsen.

#### Identifiering och fotografering

Dokumentation skedde av Arbetsmiljöverket och vid kontrollplatsen fotograferades identitetskort och ID06-kort av verket inom ramen för deras kontrollverksamhet. Vid dokumentationen biträdde Arbetsmiljöverket,

efter förfrågan, av någon polis som fotograferade. Fotografierna har använts av Arbetsmiljöverket för kontroll i enlighet med vad som åligger dem som tillsynsmyndighet.

Av förarbetena [till arbetsmiljölagen] (prop. 1976/77:149 s. 425, kommentaren till 7 kap. 11 §) framgår att Rikspolisstyrelsen i sitt remissyttrande anförde att arbetsskyddslagens bestämmelse om polisiär handräckning, som fördes över till 7 kap. 5 § andra stycket arbetsmiljölagen, var oklar. Enligt Rikspolisstyrelsens uppfattning borde åtgärder såsom avstängning av maskiner och låsning och plombering av lokaler utföras genom tillsynsmyndighetens försorg. Den polisiära handräckningen borde sålunda enligt Rikspolisstyrelsen begränsats till att bereda tillsynsmyndighet tillträde till arbetsställe och att garantera myndighetens personal skydd vid undersökning och verkställighet. Det framgår emellertid av kommentaren att [...] det åligger polismyndigheten att på begäran biträda tillsynsmyndighet bl.a. vid genomförande av verkställighetsåtgärd.

Uttrycket ”bl.a.” tyder enligt gränspolisenshetens uppfattning på att även andra uppgifter som åligger Arbetsmiljöverket kan omfattas av skyldigheten att lämna handräckning.

Mot denna bakgrund anser gränspolisensheten att laglig grund har funnits för identifiering och fotografering inom ramen för tillsynsärendet.

Fotografering skedde även av utländska medborgare inom ramen för brottsutredning. Fotografierna behövdes för att kunna utreda och styrka brott mot 20 kap. 5 § utlänningslagen då det av fotografierna tydligt framgår att personen i fråga har arbetskläder. Fotografering skedde i dessa fall med stöd av 28 kap. 14 § rättegångsbalken.

Även i denna del finner således gränspolisensheten att laglig grund har förelagat för identifiering och fotografering.

Det har mot bakgrund av insatsens storlek varit svårt att utröna vilken information som lämnats till de kontrollerade i samband med kontrollen. Vid kontrollstationen fanns även Arbetsmiljöverket som kunnat svara på eventuella frågor. På grund av det stora antalet som avvek från platsen och mängden med personal som var kvar, 200 jämfört med beräknade 50 personer, fanns tyvärr inte tid för samtal med andra än de som för stunden blev kontrollerade.

### **Blockerad framkomlighet och olaga frihetsberövande**

Gränspolisensheten beklagar att anmälaren – såsom det får förstås – uppfattat att han blivit frihetsberövad utan laga grund och att han känner sig kränkt. Det ligger emellertid i sakens natur att kontrollen inte hade kunnat genomföras utan en avspärrad kontrollplats.

Vid en arbetsplatskontroll kan de som blir föremål för kontrollerna – oavsett grund – uppleva obehag eller känna sig kränkta. För att tillsynsmyndigheterna ska kunna utföra sitt uppdrag vid en arbetsplatskontroll måste emellertid personalen finna sig i att bli utsatta för denna på samma sätt som vid andra polisiära kontroller, till exempel trafiknykterhetskontroller.

All polisiär verksamhet ska präglas av ändamålsbedömningar och proportionalitet. De skador och olägenheter som ingripandet kan medföra för ett motstående intresse får inte stå i missförhållande till syftet med ingripandet.

Mot bakgrund av vad som angivits ovan anser gränspolisensheten att grund förelagat för att genomföra arbetsplatskontrollen och att det, mot bakgrund av syftet med arbetsplatskontrollen, inte kan anses oproporzionerligt mot dem som blir föremål för kontrollerna.

Sammanfattningsvis bedömer gränspolisensheten att det inte framkommit någonting som skulle tyda på att polispersonal agerat på ett sätt som strider mot gällande lag eller föreskrifter, eller på annat sätt agerat felaktigt eller olämpligt i samband med genomförandet av arbetsplatskontrollen.



Polismyndigheten lade till följande:

Polismyndigheten är skyldig att tillhandahålla de handräckningsåtgärder som behövs enligt bestämmelsen i 7 kap. 5 § arbetsmiljölagen. En polisman får, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd om polismannen med laga stöd har att bereda sig tillträde till eller avspärra byggnad eller biträda någon i myndighetsutövning med sådan eller någon liknande åtgärd (se 10 § första stycket 6 polislagen). Våld mot person får endast brukas om polismannen eller den han biträder möts av motstånd (se 10 § andra stycket).

Vid det aktuella kontrolltillfället sprang ett trettiotal personer från platsen när kontrollen inleddes och fler personer försökte avvika. Det uppehöll sig ett betydligt större antal personer vid byggarbetsplatsen än vad som rimligen kunde ha förväntats. Mot denna bakgrund och med beaktande av den aktuella arbetsplatskontrollens syfte framstår Polismyndighetens handräckningsåtgärder som försvarliga och nödvändiga för att kontrollen skulle kunna genomföras utan att äventyra ordningen och säkerheten. Det är vidare Polismyndighetens bedömning att det med hänsyn till de speciella omständigheter som rådde vid kontrolltillfället förelåg särskild anledning till inre utlänningskontroll enligt 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen. Utredningen visar även att kontrollerna har skett i samband med frihetsberövande och utredning av brott, vilket också gav särskild anledning till kontroll. Polismyndigheten saknar skäl att ifrågasätta gränspolisens uppgift att det förelåg laglig grund för den fotografering som skedde inom ramen för brottsutredning.

I detta fall har kontrollen dragit ut på tiden mot bakgrund av att ett stort antal personer uppehöll sig på arbetsstället. Polismyndigheten gör bedömningen att det under omständigheterna var nödvändigt med en längre tidsutdräkt för att med laga stöd kunna företa aktuella åtgärder. Att berörda personer på arbetsplatsen till följd av detta har kvarhållits en tid vid arbetsstället är visserligen beklagligt. I likhet med gränspolisens anser dock Polismyndigheten att förhållandena i förevarande fall medför att åtgärden varit proportionerlig.

Sammanfattningsvis visar utredningen inte annat än att de åtgärder som Polismyndigheten vidtagit i samband med den aktuella arbetsplatskontrollen var befogade under omständigheterna samt att åtgärderna har haft stöd i lag och i myndighetens föreskrifter.

JO har tagit del av handlingar från Polismyndigheten, Arbetsmiljöverket och Skatteverket.

I ett beslut den 23 januari 2019 anförde *JO Cecilia Renfors* följande:

### **Rättsliga utgångspunkter**

*Regeringsformen m.m.*

I 2 kap. regeringsformen (RF) finns bestämmelser om medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Var och en är gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden. Den som är svensk medborgare är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det. (2 kap. 8 § RF.) Alla personer i Sverige är även gentemot det allmänna skyddade mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket RF).

Skyddet kan begränsas genom lag (2 kap. 20 § RF). Den bestämmelsen ger uttryck för den s.k. legalitetsprincipen och innebär i detta sammanhang att användning av tvångsmedel förutsätter en bestämmelse i lag som medger intrång i den enskildes rättssfär. Begränsningar enligt 2 kap. 20 § RF får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (2 kap. 21 § RF). Denna s.k. ändamålsprincip ska återspeglas i lagstiftningen genom att det för varje enskilt tvångsmedel anges för vilket eller vilka ändamål detta får användas.

För andra än svenska medborgare här i riket får särskilda begränsningar göras genom lag i fråga om bl.a. skyddet mot övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden samt skyddet mot frihetsberövanden (2 kap. 25 § RF).

Även i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) finns regler som garanterar skydd mot frihetsberövanden (artikel 5) och inskränkningar i rörelsefriheten (artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet) som inte har stöd i lag eller som strider mot konventionen.

#### *Tillsyn enligt arbetsmiljölagen*

Arbetsmiljöverket utövar tillsyn bl.a. över att arbetsmiljölagen följs. För tillsynen ska verket ges tillträde till ett arbetsställe och får där göra undersökningar och ta prov. Polismyndigheten ska lämna den handräckning som behövs för att verket ska kunna utöva tillsynen. (7 kap. 1 och 5 §§ arbetsmiljölagen.) Sådan handräckning ska vid behov lämnas för att bereda tillsynsmyndigheten tillträde till en arbetsplats och för att garantera tillsynsmyndighetens personal skydd (prop. 1976/77:149 s. 425 och Gullberg och Rundqvist, Arbetsmiljölagen, den 1 juli 2018, Zeteo, kommentaren till 7 kap. 1 och 5 §§).

#### *Kontrollåtgärder enligt skatteförfarandelagen*

Under vissa förutsättningar ska den som bedriver byggverksamhet på en byggarbetsplats föra en elektronisk personalliggare och löpande dokumentera nödvändiga identifikationsuppgifter för de personer som är verksamma i näringsverksamheten (39 kap. 11 a–c §§ skatteförfarandelagen). Liggaren ska finnas tillgänglig för Skatteverket på byggarbetsplatsen (39 kap. 12 § skatteförfarandelagen).

Skatteverket får besluta om kontrollbesök på byggarbetsplatser och får då begära att en person som utför eller kan antas utföra arbetsuppgifter i verksamheten styrker sin identitet, och får fråga en sådan person vilken näringsidkare han eller hon arbetar för. Uppgifterna får stämmas av mot personalliggaren (42 kap. 8 och 8 a §§ skatteförfarandelagen).

#### *Polisens befogenheter enligt polislagen*

I polislagen finns grundläggande bestämmelser om polisens befogenheter att tillgripa tvångsåtgärder i sin tjänsteutövning. Polisen ges sådana befogenheter även i annan lagstiftning, bl.a. i rättegångsbalken och utlänningslagen. Som

nämnts ovan förutsätter all användning av tvångsåtgärder att det finns bestämmelser i lag som medger det.

Som allmänna principer för polisingripanden gäller behovs- och proportionalitetsprinciperna. De kommer till uttryck i 8 § polislagen. En polis som verkställer en tjänsteuppgift ska iaktta vad som föreskrivs i lag eller annan författning och ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Om tvång måste användas får detta endast ske i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås. I andra stycket klargörs att ett ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 2 kap. RF inte får grundas enbart på det som nu sagts.

Bestämmelsen i 8 § polislagen ger ett allmänt bemyndigande för poliser att vidta de åtgärder som är försvarliga för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter, så länge det inte är fråga om att begränsa en grundlagsskyddad rättighet eller att vidta åtgärder som står i strid mot någon specialreglering. Avsikten med bestämmelsen är t.ex. att tillsägelser som inte medför något ingrepp i den enskildes grundlagsfästa fri- och rättigheter ska kunna grundas på bestämmelsen. (Se prop. 1983/84:111 s. 74 f. och 77.) Denna s.k. befallningsrätt sträcker sig dock inte utanför de gränser som gäller för polislagens tillämpningsområde.

Enligt 10 § polisförordningen ska anställda vid Polismyndigheten i kontakter med allmänheten med beaktande av omständigheterna och situationen agera så hänsynsfullt som möjligt, visa behärskning och uppträda på ett sätt som inger förtroende.

En polisman får, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd i vissa fall (se 10 § första och andra stycket polislagen). Det får bl.a. ske om polismannen med laga stöd ska bereda sig tillträde till, avspärra, tillstänga eller utrymma byggnad, rum eller område, biträda någon i myndighetsutövning med en sådan eller liknande åtgärd (10 § första stycket 6 polislagen).

Har Polismyndigheten enligt en särskild föreskrift befogenhet att besluta att någon ska omhändertas, får en polisman omhänderta honom eller henne i avvaktan på myndighetens beslut, om polismannen finner att det finns förutsättningar för beslut om omhändertagande och att dröjsmål med omhändertagandet innebär fara för liv eller hälsa eller någon annan fara (11 § polislagen).

#### *Utlänningslagen m.m.*

Enligt utlänningslagen får Polismyndigheten fotografera en utlänning och, om utlänningen fyllt 14 år, ta hans eller hennes fingeravtryck om utlänningen inte kan styrka sin identitet när han eller hon kommer till Sverige, ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller som annan skyddsbehövande, eller om det finns grund för att besluta om förvar (9 kap. 8 § utlänningslagen).

En utlänning som vistas i Sverige är skyldig att på begäran av en polisman överlämna pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige (s.k. inre utlänningskontroll enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen). Sådan kontroll får vidtas endast om det finns grundad anledning att anta

att utlännningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller om det annars finns särskild anledning till kontroll (tredje stycket).

Vid en inre utlänningskontroll är den som innehar ett uppehållstillståndskort skyldig att låta en polisman fotografera honom eller henne och ta fingeravtryck för kontroll av att fotografiet och fingeravtrycken motsvarar det fotografi och de fingeravtryck som finns sparade i uppehållstillståndskortet. När kontrollen har genomförts, ska det fotografi och de fingeravtryck som tagits för kontrollen omedelbart förstöras. Detsamma gäller de biometriska data som tagits fram i samband med kontrollen. (9 kap. 8 b § utlänningslagen.)

Av Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om polisens inre utlänningskontroll (RPSFS 2011:4, FAP 273-1) framgår att kontrollen ska inriktas bl.a. mot att övervaka att utlännningar inte vistas eller arbetar i Sverige utan att uppfylla föreskrivna villkor (3 §). Där framhålls vidare att de allmänna principer för polisingripanden som anges i 8 § polislagen gäller när en inre utlänningskontroll genomförs (se det allmänna rådet till 2 §). Av 2 § följer att den som kontrolleras ska informeras om skälen för och syftet med kontrollen. En inre utlänningskontroll ska, enligt föreskrifterna, dokumenteras beträffande bl.a. platsen för kontrollen och vem eller vilka som kontrollerats (6 §).

En utlännning som är anställd eller bedriver verksamhet som kräver arbetstillstånd utan att inneha ett sådant tillstånd kan dömas till böter (20 kap. 3 § utlänningslagen). Den som har en utlännning anställd som inte har rätt att vistas i Sverige eller har rätt att vistas här men saknar arbetstillstånd, kan dömas till böter eller, om omständigheterna är försvårande, till fängelse i högst ett år (20 kap. 5 § utlänningslagen).

#### *Förhör och andra åtgärder enligt rättegångsbalken*

Under en förundersökning får förhör hållas med den som kan antas kunna lämna upplysningar av betydelse för utredningen (23 kap. 6 § rättegångsbalken). En person som befinner sig på en plats där brott förövats är också – även innan förundersökning har inletts – skyldig att följa med till förhör som hålls omedelbart därefter (23 kap. 8 § rättegångsbalken).

Den som är anhållen eller häktad får fotograferas. Även andra personer får fotograferas, om det behövs för utredning om brott som det kan följa fängelse på. (28 kap. 14 § rättegångsbalken.) Det är förundersökningsledaren som beslutar om fotografering när det behövs för utredningen av ett brott (6 § fingeravtrycksförordningen).

#### *Åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt*

EU:s medlemsstater har en skyldighet att säkerställa att effektiva och lämpliga inspektioner genomförs på deras territorium för att kontrollera anställningar av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt där (se artikel 14 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt, det s.k. sanktionsdirektivet). I Sverige är det Polismyndigheten som ska genomföra sådana inspektioner (se 19 § förordningen med instruktion för Polismyndigheten och prop. 2012/13:125 s. 114).

Före den 1 juli 2018 fanns inga bestämmelser om hur sådana inspektioner skulle genomföras. De skulle i stället ske inom ramen för polisens brottsutredande verksamhet och genom inre utlänningskontroller. Det krävdes alltså misstanke om brott eller att det fanns anledning att anta att en utlänning vistades olagligt i Sverige (prop. 2012/13:125 s. 113 f.). Polismyndighetens arbetsplatsinspektioner genomfördes ofta i samarbete med andra myndigheter, t.ex. Arbetsmiljöverket eller Skatteverket (se Ds 2017:16 s. 17 och SOU 2017:93 s. 80).

Sedan den 1 juli 2018 finns bestämmelser som ger Polismyndigheten möjlighet att självständigt genomföra inspektioner utan misstanke om brott. Sådana inspektioner får dock endast genomföras inom verksamhetssektorer som är identifierade som risksektorer av Polismyndigheten. En inspektion får genomföras på arbetsplatser och i lokaler där arbetsgivaren bedriver näringsverksamhet och utan att arbetsgivaren underrättas om den i förväg. Inspektionerna ska genomföras på ett sådant sätt att verksamheten inte hindras i onödan. En arbetsgivare är skyldig att lämna tillträde till de arbetsplatser och lokaler där näringsverksamheten bedrivs samt tillhandahålla de handlingar och lämna de övriga upplysningar som behövs för kontrollen. (Se 9 kap. 14–16 §§ utlänningslagen.)

### **Bedömning**

#### *Polisens tillträde till byggarbetsplatsen*

Av utredningen framgår att Polismyndigheten deltog i en arbetsplatskontroll på byggarbetsplatsen tillsammans med Arbetsmiljöverket, Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten. Vid tidpunkten för kontrollen hade polisen ingen självständig befogenhet att bereda sig tillträde till en arbetsplats för att genomföra en sådan kontroll.

Min granskning har avsett Polismyndighetens åtgärder. Jag kommer inte att uttala mig om förutsättningarna för Arbetsmiljöverkets inspektion eller de övriga myndigheternas närvaro.

Polismyndigheten har i sitt yttrande angett att polisen var på platsen för att lämna Arbetsmiljöverket handräckning enligt 7 kap. 5 § arbetsmiljölagen. Jag noterar dock att det av handlingarna från Polismyndigheten framgår att polisen dagen före inspektionen inledde en förundersökning om brott mot utlänningslagen på den aktuella byggarbetsplatsen. Det ger intryck av att polisen också hade andra syften med sin närvaro på platsen än att bistå Arbetsmiljöverket med handräckning. Jag vill därför betona vikten av att olika uppgifter inte blandas ihop och att de poliser som deltar känner till inom vilket regelverk de agerar och vilket utrymme för tvångsåtgärder som finns. En bestämmelse som ger rätt att ingripa i vissa fall får inte användas för något annat ändamål än det som lagstiftaren har avsett och verkställigheten får inte syfta till annat än det som har beslutats i det enskilda fallet.

#### *Polisens identitetskontroll och fotografering*

Enligt Polismyndigheten ville Arbetsmiljöverket dokumentera att personerna på arbetsplatsen hade rätt identitetsbricka (s.k. ID06-bricka) och skulle i efter-

hand även kontrollera om det företag som var angivet på identitetsbrickan var det företag som betalade ut lön. Det uppstod därför en rutin som innebar att identitetskort och identitetsbrickor fotograferades av verket. Polismyndigheten har uppgett att man biträdde verket med detta inom ramen för sin handräckning och att fotograferingen saknade polisiärt intresse.

Bland de handlingar från Polismyndigheten som jag tagit del av finns dock en avrapporteringspromemoria från arbetsplatskontrollen som ger mig skäl att ifrågasätta att fotograferingen och den rutin som uppstod saknade polisiärt intresse.

I promemorian har polisen listat ca 180 namngivna personer som hade kontrollerats och fotograferats. I majoriteten av fallen är också personnumret antecknat, liksom medborgarskap och företag. Vidare har angetts om personen är efterlyst. I promemorian anges också att i de fall ett företag angetts i listan har personen haft en s.k. ID06-bricka. Jag kan inte förstå detta på annat sätt än att promemorian innehåller en lista över de som blev föremål för den rutin som uppstod vid Arbetsmiljöverkets kontroll, och att samtliga personer på listan kontrollerades av polisen mot registret över efterlysta personer och fotograferades. Den kontroll och fotografering som gjordes tycks därmed ha varit mer långtgående än den kontroll Polismyndigheten har uppgett att Arbetsmiljöverket genomförde.

Polismyndigheten har vidare angett att man fotograferade utländska medborgare i brottsutredande syfte med stöd av 28 kap. 14 § rättegångsbalken. Jag har inte utrett om förutsättningar för detta har funnits i de enskilda fallen. Jag noterar dock att det i listan över fotograferade personer också finns ett flertal svenska medborgare. Något skäl för att fotografera dessa personer inom ramen för den angivna brottsutredningen har polisen inte presenterat och inte heller något beslut om en sådan åtgärd.

Vidare framgår av Polismyndighetens yttrande till JO att polisen genomförde inre utlänningskontroller med stöd av 9 kap. 9 § utlänningslagen vid byggarbetsplatsen. En sådan kontroll innebär att en utlänningskontroll får göras om det finns grundad anledning att anta att utlänningskontrollen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller om det annars finns särskild anledning till kontroll. Jag ifrågasätter inte att omständigheterna var sådana att det fanns anledning att göra inre utlänningskontroller och inte heller att även svenska medborgare kan komma att omfattas av en sådan kontroll. När det står klart att den kontrollerade är svensk medborgare kan dock givetvis inga ytterligare utredningsåtgärder vidtas inom ramen för kontrollen.

Vid en inre utlänningskontroll är den som innehar ett uppehållstillståndskort skyldig att låta en polisman fotografera honom eller henne för kontroll av att fotografiet motsvarar det fotografi som finns sparad i uppehållstillståndskortet (9 kap. 8 b § utlänningslagen). Bestämmelsen ger enligt sin ordalydelse endast stöd för att fotografera utlänningskontrollen som har ett uppehållstillståndskort och ger alltså inte stöd för att fotografera samtliga personer som befann sig på arbetsplatsen utan närmare kontroll.

Sammanfattningsvis framgår av utredningen att polisen har biträtt vid Arbetsmiljöverkets tillsyn men också deltagit i kontrollen av personerna på plats dels i brottsutredande syfte, dels i syfte att utreda utländska medborgares rätt att vistas i Sverige. Utredningen ger inte någon fullständig bild av vilka åtgärder som vidtagits för respektive syfte. AA:s anmälan visar att det inte heller för de som berördes av åtgärderna var klart i vilket syfte polisen agerade. Jag vill därför betona vikten av att polisen i en situation som den aktuella håller isär uppgifterna och dokumenterar de åtgärder som vidtas så att det i efterhand går att redogöra för vad man gjort och vilket stöd man haft för det.

När det gäller inre utlänningskontroller vill jag också erinra om att det av polisens föreskrifter för sådana kontroller uttryckligen framgår att den som kontrolleras ska informeras om skälen för och syftet med kontrollen (2 § FAP 273-1). Det åligger också anställda vid Polismyndigheten att, med beaktande av omständigheterna och situationen i övrigt, agera hänsynsfullt och uppträda på ett sätt som inger förtroende (se 10 § polisförordningen och det allmänna rådet till 2 § FAP 273-1). Att förlita sig på att representanter från en annan myndighet informerar om insatsen är inte tillräckligt.

#### *Polisens avspärningar och kvarhållande av personer på platsen*

Av utredningen framgår att polisen spärrade av byggarbetsplatsen för att hålla kvar de personer som befann sig där. Såvitt jag förstår hämtades även personer som avvek från platsen tillbaka och hölls under särskild uppsikt. På grund av det stora antalet personer på platsen tog kontrollerna längre tid än vad man först planerat och man försökte därför prioritera de personer som hade korrekta handlingar.

Som jag tidigare konstaterat vidtog polisen åtgärder som handräckande myndighet och gjorde även inre utlänningskontroller vid arbetsplatskontrollen. För dessa uppgifter gäller bl.a. den s.k. befallningsrätten. Om tvång måste tillgripas ska detta ske endast i den form och i den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås. Att hålla kvar en person på en plats en kortare tid för att kunna genomföra en lagreglerad kontroll får normalt sett anses vara nödvändigt för att kontrollen över huvud taget ska kunna gå att genomföra. I detta fall rörde det sig dock om ett par hundra personer som skulle kontrolleras, vilket fick till följd att kvarhållandet för ett antal personer inte blev helt kortvarigt. Mot bakgrund av situationen på byggarbetsplatsen framstår tidsutdräkten som nödvändig och rimlig med hänsyn till ändamålet med kontrollen.

Som en följd av de inre utlänningskontrollerna omhändertogs nio personer med stöd av 11 § polislagen. Grunden för omhändertagandet har inte dokumenterats i samtliga fall, vilket naturligtvis borde ha skett. Såvitt jag förstår av den dokumentation jag tagit del av har polisen bedömt att det funnits skäl för att ta personerna i förvar. Jag har inte underlag för att uttala mig om denna bedömning i de enskilda fallen. Jag går inte heller in på riktigheten av de åtgärder som i vissa fall vidtagits i brottsutredande syfte.

**Avslutande synpunkter**

Det som kommit fram vid min granskning av den arbetsplatskontroll som genomfördes på AA:s arbetsplats illustrerar de svårigheter som kan finnas när flera myndigheter, med olika syften och befogenheter, ska samarbeta i en tillsynssituation. Min utredning belyser också de problem som kan uppstå när de poliser som är på platsen ska bistå andra myndigheter och samtidigt utföra brottsutredande uppgifter och inre utlänningskontroller.

Polismyndigheten har tidigare fört fram att det behövs förändringar i regelverket som ger polisen möjlighet att inspektera arbetsplatser utan att vara beroende av samarbeten med andra myndigheter och som ger möjlighet för polisen att kontrollera alla som kan antas arbeta på platsen (SOU 2017:93 s. 80 f.). Den 1 juli 2018 trädde bestämmelser i kraft som ger Polismyndigheten rätt att inspektera arbetsplatser i syfte att förebygga och motverka att utländsk arbetskraft som saknar rätt att vistas och arbeta i Sverige arbetar här i landet (9 kap. 14–16 §§ utlänningslagen). Fortfarande gäller dock att uppgifter som kommer fram vid en inspektion och iakttagelser som görs kan leda till att polisen gör inre utlänningskontroller av de personer som arbetar där eller vidtar brottsutredande åtgärder på platsen (se prop. 2017/18:176 s. 14 f.).

Det är min bedömning att de nya bestämmelserna inte minskar risken att polisens tillsynsbefogenheter blandas ihop med det som utgör brottsbekämpande arbete och annat polisarbete (se också JO:s remissyttrande den 5 juli 2017, R 33-2017). Mot bakgrund av det som kommit fram förutsätter jag att Polismyndigheten ser över rutinerna för hur myndigheten ska genomföra arbetsplatskontroller med stöd av de nya reglerna och för hur man ska dokumentera de åtgärder som vidtas i samband med en inspektion så att det i efterhand går att redogöra för vilket rättsligt stöd man haft för respektive åtgärder.

Med dessa uttalanden avslutas ärendet.

**Migrationsverket har dröjt drygt sju månader med att överlämna ett överklagande till migrationsdomstolen**

(Dnr 8010-2017)

**Bakgrund**

AA ansökte i september 2015 om uppehållstillstånd och återopade skyddsskäl. Den 21 december 2016 beslutade Migrationsverket att bevilja AA ett tidsbegränsat uppehållstillstånd men avslog hans ansökan om statusförklaring enligt 4 kap. utlänningslagen. AA överklagade beslutet. Migrationsverket bedömde att överklagandet hade kommit in för sent. AA överklagade verkets beslut att avvisa överklagandet. Den 12 april 2017 upphävde Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen, avvisningsbeslutet och angav i domen att det ankom på Migrationsverket att vidta de åtgärder som domen föranledde. Migrationsdomstolen skickade domen till Migrationsverket samma dag.

Den 20 november 2017 kontaktade BB, som är god man för AA, Migrationsverket och frågade vem som hanterade AA:s ärende.



Migrationsverket skickade handlingarna i ärendet till migrationsdomstolen den 29 november 2017.

## Anmälan

I en anmälan till JO den 27 november 2017 uppgav BB att hon och AA:s offentliga biträde, trots kontakter med Migrationsverket och migrationsdomstolen under november månad, inte fått någon information om den fortsatta hanteringen av AA:s överklagande av verkets beslut om statusförklaring.

## Utredning

Migrationsverket (generaldirektören CC) yttrade sig efter att ha hämtat in uppgifter från berörda verksamheter och befattningshavare.

Migrationsverket lämnade följande redogörelse för de uppgifter som verkets avdelning för förvaltningsprocess lämnat:

Enligt interna rutiner mellan Migrationsverket, avdelningen för förvaltningsprocess, och migrationsdomstolarna ska ändringsdomar expedieras i mejl till förvaltningsprocessenheten som omedelbart ska registrera domen när den inkommer.

Migrationsdomstolens dom ... den 12 april 2017 inkom till förvaltningsprocessenheten den 18 april 2017 med ordinarie post och registrerades i Migrationsverkets centrala utlänningsdatabas den 24 april 2017. Det går inte att få fram något om anledningen till att domen registrerades först den 24 april. Ändringsdomar överlämnas till en teamledare eller processförare för bedömning om domen ska överklagas. Beslut om överklagande ska fattas så fort som möjligt och antecknas på handlingen. Om domen inte ska överklagas skickas den vidare till den enhet som ursprungligen handlade ärendet. Detta innefattar även den aktuella domen.

Den 26 april 2017 beslutade processförare vid förvaltningsprocessenheten att inte överklaga domen och dossiern skickades vidare till ansökningsenheten den 8 maj 2017 för bedömning om beslutet om uppehållstillstånd skulle omprövas på grund av ändring av praxis och överlämnande till domstol. Berörda handläggare vid förvaltningsprocessenheten minns endast att arbetsbelastningen var mycket hög vid det tillfälle som ärendet handlades.

Förvaltningsprocessenheten skulle rätteligen skickat domen till den enhet i Stockholm som fattade beslut i grundärendet.

Avdelningen för förvaltningsprocess, kansliet, ska se över rutinen för hur de ska hantera domar framöver när domstol bifallit överklaganden av [beslut av verket att avvisa] för sent inkomna överklaganden för att kunna minska handläggningstiden för ärendena och snabbt vidta de åtgärder som domen föranleder.

Uppgifter från Migrationsverket, region Stockholm, redovisades enligt följande:

I mars 2017 inkom ett överklagande av verkets beslut att avvisa överklagandet i ärendet som för sent inkommit. Skrivelsen inkom till ansökningsenheten i Stockholm som skickade skrivelsen med överklagandet samt övriga handlingar i ärendet till migrationsdomstolen.

I och med att skrivelsen med överklagande överlämnats till domstol tog en förvaltningsprocessenhet över den fortsatta handläggningen. Ansökningsenheten hade ingen kännedom om ärendet efter överlämnandet av överklagandet till domstol i mars 2017 förrän [AA:s gode man BB] kon-

taktade enheten i november 2017. De har inte förvarat några handlingar gällande ärendet perioden mars - november 2017.

Berörd beslutsfattare vid ansökningsenheten har [...] i huvudsak uppgett följande. Han blev kontaktad av BB den 20 och 21 november 2017 som undrade över vad som hände i ärendet och ville att det skulle utredas vem som var ansvarig. Efter att ha förhört sig om ärendet svarade beslutsfattaren BB den 21 november att samtliga handlingar skulle skickas till migrationsdomstolen, vilket skedde den 29 november 2017.

Migrationsverket redovisade följande bedömning av handläggningen:

I Migrationsverkets utredning framkommer att den aktuella domen inkom till Migrationsverkets förvaltningsprocessenhet i Stockholm den 18 april 2017. I enlighet med avdelningens rutiner ska domen överlämnas till processförare eller teamledare för att de skyndsamt ska kunna ta ställning till ett överklagande. Domar som inte ska överklagas vidarebefordras till den enhet som handlade den ursprungliga ansökan.

Den 26 april 2017 fattade förvaltningsprocessenheten beslut om att inte överklaga domen. Domen skulle därefter ha skickats till den enhet som fattade grundbeslutet i ansökan för bedömning av omprövning på grund av en praxisändring och överlämnande till domstol. Domen skickades i stället till ansökningsenheten i Stockholm.

Enligt vad som framgår av region Stockholms utredning fick ansökningsenheten kännedom om ärendet när de blev kontaktade av BB i november 2017 vilket bl.a. föranledde att de skapade en tillfällig dossier och överlämnade handlingarna till migrationsdomstolen den 29 november 2017.

Av Migrationsverkets utredning i ärendet framkommer att [en] egentlig hantering av migrationsdomstolens dom den 12 april 2017 påbörjades först i november 2017 sedan BB påtalat detta genom att kontakta ansökningsenheten i Stockholm och förhöra sig om handläggningen.

Av utredningen framkommer vidare att Migrationsverket inte har tillräckliga och tydliga rutiner för handläggningen av ett avgörande där migrationsdomstolen bifallit ett överklagande av ett [beslut av verket att avvisa ett] för sent inkommet överklagande i [ett] ärende om uppehållstillstånd.

Migrationsverket beklagar att handläggningen av domstolens beslut om ett för sent inkommet överklagande inte skett skyndsamt vilket är nödvändigt när ett sådant avgörande inkommer till myndigheten, även när det råder hög arbetsbelastning.

Migrationsverket, avdelningen för förvaltningsprocess, kommer att gå igenom och tydliggöra vilka rutiner som gäller och vem som ansvarar för de moment som ingår i hanteringen när domstolen bifallit ett överklagande av [ett beslut av verket att avvisa ett] för sent inkommet överklagande, så att handläggningen sker skyndsamt.

I ett beslut den 24 oktober 2018 anförde *JO Cecilia Renfors* följande:

### Rättsliga utgångspunkter

Enligt de bestämmelser om hanteringen av ett överklagande som gällde vid tidpunkten för Migrationsverkets handläggning ska beslutsmyndigheten pröva om ett överklagande har kommit in i rätt tid. Har överklagandet kommit in för sent ska det som huvudregel avvisas. Om överklagandet inte avvisas ska det och övriga handlingar i ärendet lämnas till den myndighet eller domstol som ska pröva överklagandet. (Se 24 och 25 §§ förvaltningslagen [1986:223], FL.) Överlämnandet ska ske utan dröjsmål. Motsvarande bestämmelser finns i 45 och 46 §§ förvaltningslagen (2017:900), som ersatt 1986 års lag.

Om Migrationsverket finner att ett beslut som verket har meddelat som första instans är oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning ska verket ändra beslutet, om det inte blir till nackdel för utläningen. Detta gäller också om beslutet överklagas. (Se 13 kap. 13 § utlänningslagen.)

Enligt 1986 års förvaltningslag ansågs ett överklagande ha förfallit om myndigheten vid en omprövning själv ändrade beslutet så som klaganden begärde. Någon rättidsprövning eller något överlämnande skulle då inte ske. Ändrade myndigheten beslutet på annat sätt än klaganden begärde, skulle överklagandet anses omfatta det nya beslutet och överlämnas till överinstansen, om överklagandet inte skulle avvisas för att det kommit in för sent. (Se 28 § FL.) Enligt den nu gällande förvaltningslagen ska ett överklagande som inte avvisas lämnas över till överinstansen även om det överklagade beslutet ändras på det sätt som klaganden begär (se 46 § andra stycket).

Migrationsverkets kvalitetschef har beslutat om en instruktion för hanteringen av överklaganden av verkets beslut enligt utlänningslagen (I-11a/2017 reviderad den 5 februari 2018). Av den framgår bl.a. att det är den enhet som fattade det överklagade beslutet som ska hantera överklagandet och överlämna det till migrationsdomstol samt att överklaganden ska hanteras skyndsamt. Det innebär i normalfallet att handläggningstiden inte får överstiga en vecka från den dagen överklagandet kom in till Migrationsverket till dess att det överlämnas till domstol.

## Bedömning

Min granskning har avsett Migrationsverkets hantering av AA:s överklagande efter att migrationsdomstolen den 12 april 2017 upphävt verkets beslut att avvisa AA:s överklagande som för sent inkommet.

Migrationsdomstolens dom kom in till Migrationsverket den 18 april 2017 och registrerades därefter i enlighet med verkets rutiner, dock med en viss fördröjning. Enligt domen skulle Migrationsverket vidta de åtgärder som den föranledde. Migrationsverket skulle därför, om det inte redan var gjort, pröva om det fanns skäl för verket att ändra sitt beslut enligt 13 kap. 13 § utlänningslagen och sedan utan dröjsmål överlämna överklagandet till domstolen, om beslutet inte ändrades på det sätt som AA begärde.

Migrationsverket överlämnade dock handlingarna till migrationsdomstolen först den 29 november 2017. Överlämnandet dröjde alltså drygt sju månader, och detta skedde sedan BB uppmärksammat Migrationsverket på att AA:s överklagande inte hade hanterats. En sådan fördröjning med att lämna över ett överklagande är naturligtvis oacceptabel.

Migrationsverkets hantering av AA:s överklagande efter att migrationsdomstolen upphävt verkets avvisningsbeslut har inneburit att AA:s rätt att få frågan om statusförklaring prövad av domstol har förskjutits avsevärt. Jag är mycket kritisk till den bristfälliga handläggningen av överklagandet.

Jag har utrett Migrationsverkets hantering av ett överklagande av ett beslut om statusförklaring även i ett annat ärende (dnr 8613-2017). Jag kommer att

återkomma till frågor om hanteringen av överklaganden i mitt beslut i det ärendet.

Ärendet avslutas.

## Migrationsverket har dröjt drygt ett år med att överlämna ett överklagande till migrationsdomstolen

(Dnr 8613-2017)

### Bakgrund

AA ansökte i oktober 2015 om uppehållstillstånd och åberopade skyddsskäl. Den 27 september 2016 beslutade Migrationsverket att bevilja henne ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och alternativ skyddsstatusförklaring enligt 4 kap. 3 a § utlänningslagen. Samtidigt beslutade Migrationsverket att inte bevilja AA flyktingstatusförklaring. AA överklagade beslutet. Överklagandet kom in till Migrationsverket i oktober 2016. I december 2017 överlämnade Migrationsverket det till Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen, som avslog överklagandet. Med anledning av att överklagandet överlämnades till domstolen först drygt ett år efter att det gavs in till Migrationsverket skickade migrationsdomstolen en kopia av domen till JO för kännedom.

*JO Cecilia Renfors* inledde en utredning om Migrationsverkets hantering av överklagandet.

### Migrationsverkets yttrande

Migrationsverket (generaldirektören BB) yttrade sig efter att ha hämtat in uppgifter från berörda befattningshavare.

Migrationsverket lämnade följande redogörelse för verkets hantering av överklagandet:

Migrationsverket beslutade den 27 september 2016 att bevilja AA uppehålls- och arbetstillstånd för tiden den 27 september 2016 till och med den 27 oktober 2017 och alternativ skyddsstatusförklaring. Samtidigt beslutade Migrationsverket att inte bevilja AA flyktingstatusförklaring. AA överklagade beslutet den 10 oktober 2016 och det registrerades som inkommet den 11 oktober 2016. Samma dag kopplades överklagandet till en beslutfattare på en asylprövningsenhet och C-dossiern överlämnades till denne. Överklagandet skickades på översättning till Språkservice den 3 november 2016. Språkservice meddelade den 4 november 2016 att de inte kunde översätta överklagandet, varför Space 360 anlätades den 7 november 2016.

Den 11 juli 2017 skickade Migrationsverket ett brev till AA med information om att hennes tidsbegränsade tillstånd snart tar slut och att om hon vill stanna i Sverige måste hon ansöka om förlängning innan hennes nuvarande tillstånd tar slut. AA inkom med en ansökan om förlängning den 27 juli 2017 och ansökan hanterades under hösten 2017.

Den 7 december 2017 uppmärksammade en fördelningsfunktion, i samband med handläggningen av AA:s ansökan om förlängning av sitt tillstånd, att AA:s överklagande av avslaget om flyktingstatusförklaringen fortfarande var öppet. Fördelningsfunktionen kontaktade asylprövningsenheten som fattade beslutet den 27 september 2017. Det framgår att någon

översättning från Space 360 aldrig registrerats som inkommen till Migrationsverket. Enligt Space 360 skickades översättningen till Migrationsverket den 10 november 2016. Migrationsverket kan inte verifiera detta då enhetens gruppbrevlåda inte bevaras. Den 8 december 2017 registrerade Migrationsverket [översättningen] som inkommen den 10 november 2016. Migrationsverket lämnade överklagandet till migrationsdomstolen den 8 december 2017.

Migrationsverket redovisade följande bedömning av handläggningen:

Av Migrationsverkets kvalitetschefs instruktion om processbeskrivning för hantering av överklaganden av beslut som Migrationsverket har fattat med stöd av utlänningslagen (I-11a/2017, reviderad den 5 februari 2018) framgår bl.a. att det är den enhet som fattat de överklagade beslutet som ska hantera ett överklagande som kommer in. Överklaganden ska handläggas skyndsamt. I normalfallet innebär det att handläggningstiden inte får överstiga en vecka, räknat från dagen när överklagandet kom in till Migrationsverket till dess att det överlämnas till domstol. Det är viktigt att överklagandet registreras så fort som möjligt, speciellt om det är ett avvisningsbeslut som kan verkställas omedelbart.

---

Det framgår av Migrationsverkets förvaltningshandbok, avsnitt Registrera och diarieföra, att handlingarna normalt ska registreras samma dag de kommer in till Migrationsverket eller upprättades här och allra senaste följande arbetsdag.

Av utredningen framgår att överklagandet skickades för översättning den 7 november 2016. Migrationsverket kan inte säkert slå fast om översättningen har kommit in till Migrationsverket eller inte. I vart fall kan Migrationsverket konstatera att det inte finns någon registrering angående om översättning har kommit in. Migrationsverket borde haft kontroll över om översättningen kom in eller inte och om översättningen inte kom in till Migrationsverket skulle verket agerat för att en översättning kom in. Hanteringen av överklagandet i denna del är således inte tillfredsställande. Av utredningen framgår också att AA:s överklagande kom in till Migrationsverket den 10 oktober 2016 och lämnades över till migrationsdomstolen först den 8 december 2017. Överklagandet har inte handlagts skyndsamt, vilket inte är godtagbart. Ett överklagande som kommer in till Migrationsverket ska så snart det kommit in registreras och handläggas skyndsamt. Handläggningen av AA:s överklagande har inte skett enligt gällande regler och Migrationsverkets styrdokument, vilket inte är acceptabelt och Migrationsverket beklagar givetvis detta.

### **Migrationsverkets internutredning**

Migrationsverket har gjort en intern arbetsrättslig utredning med anledning av hanteringen av överklagandet. Av den utredningen framgår sammanfattningsvis att den asylprövningsenhet som hanterade överklagandet hade detaljerade instruktioner för hur överklaganden ska hanteras. Enligt dessa ska ett överklagande datumstämplas, registreras och kopieras samt läggas i en gul plastficka som fästs på akten med ett gummiband. Det finns dock ingen rutin för hur ärenden ska bevakas när en handling har skickats för översättning.

Det framgår också av den interna utredningen att den tjänsteman som var ansvarig för hanteringen inte kunde ta ut en lista över sina ärenden. När dossieren anträffades den 7 december 2017 låg den i den ansvariga tjänstemannens arkivskåp, utan överklagande och utan gul plastficka. Tjänstemannen utreddes

också för ytterligare fall av långsam hantering av överklaganden. Migrationsverket bedömde dock att han inte haft rätt förutsättningar att sköta bevakningen.

Utredningen ledde inte till någon arbetsrättslig åtgärd från Migrationsverkets sida. Chefen för asylprövningsenheten gavs dock i uppdrag att se över rutinerna för bevakning av ärenden.

I ett beslut den 25 januari 2019 anförde *JO Cecilia Renfors* följande:

### **Rättsliga utgångspunkter**

Enligt de bestämmelser om hanteringen av ett överklagande som gällde vid tidpunkten för Migrationsverkets handläggning ska beslutsmyndigheten pröva om ett överklagande har kommit in i rätt tid. Har överklagandet kommit in för sent ska det som huvudregel avvisas. Om överklagandet inte avvisas ska det och övriga handlingar i ärendet lämnas till den myndighet eller domstol som ska pröva överklagandet. (Se 24 och 25 §§ förvaltningslagen [1986:223].) Överlämnandet ska ske utan dröjsmål. Motsvarande bestämmelser finns i 45 och 46 §§ förvaltningslagen (2017:900), som ersatt 1986 års lag.

Migrationsverkets kvalitetschef har beslutat om en instruktion för hanteringen av överklaganden av verkets beslut enligt utlänningslagen (I-11a/2017 reviderad den 5 februari 2018). Av den framgår bl.a. att det är den enhet som fattade det överklagade beslutet som ska hantera överklagandet och överlämna det till migrationsdomstol samt att överklaganden ska hanteras skyndsamt. Det innebär i normalfallet att handläggningstiden inte får överstiga en vecka från den dagen överklagandet kom in till Migrationsverket till dess att det överlämnas till domstol.

### **Bedömning**

AA:s överklagande kom in till Migrationsverket i oktober 2016, registrerades och skickades därefter för översättning, dock med en viss fördröjning.

Av utredningen framgår att den enhet som hanterade överklagandet saknade rutiner för att bevaka ärenden där överklagandet skickats för översättning. Någon kontroll av om översättningen kom in gjordes därför inte. Detta fick till följd att överklagandet låg ohanterat hos Migrationsverket i över ett år innan det överlämnades till migrationsdomstolen. En sådan fördröjning är naturligtvis oacceptabel, och det är anmärkningsvärt att Migrationsverket saknar rutiner för att bevaka ärenden av detta slag. För den enskilde har ett överklagande en mycket stor betydelse, och klaganden måste kunna lita på att Migrationsverket har betryggande rutiner för handläggningen och för bevakning av de eventuella åtgärder ett överklagande kan föranleda. Jag är mycket kritisk till att Migrationsverket inte har sådana rutiner och till den bristfälliga handläggningen av överklagandet i detta fall.

Jag har nyligen utrett Migrationsverkets hantering av ett överklagande i ett annat ärende där klagandens rätt att få frågan om statusförklaring prövad av domstol förskjutits avsevärt (dnr 8010-2017). I båda fallen hade dröjsmålen kunnat undvikas om verket hade haft rutiner för att bevaka och följa upp de

eventuella åtgärder som behöver vidtas innan ett överklagande lämnas till migrationsdomstolen. Jag noterar att det enligt verkets arbetsrättsliga utredning saknas möjligheter för den som hanterar överklaganden att ta fram en lista över sina ärenden.

Jag utgår från att Migrationsverket tar de initiativ som krävs för att införa kontroll- och bevakningsrutiner som säkerställer att handläggningen av överklaganden sker med den skyndsamhet som krävs.

Ärendet avslutas.

### Uttalanden om tillämpningen av bestämmelserna om avskiljande och säkerhetsplacering vid Migrationsverkets förvar när förvarstagna använt narkotika eller anträffats med narkotika utan att vara påverkade

(Dnr 4378-2018)

**Beslutet i korthet:** Med anledning av iakttagelser som gjordes vid JO:s inspektion av Migrationsverkets förvarsenhet i Källered, Göteborg, i mars 2018 beslutade JO att utreda hur verket tillämpar bestämmelserna om avskiljande och säkerhetsplacering på förvarstagna som använt narkotika och förvarstagna som anträffats med narkotika utan att misstänkas för att vara påverkade. Av iakttagelserna vid inspektionen och av Migrationsverkets yttrande i detta ärende drar JO slutsatsen att verket i stor utsträckning använder möjligheterna att avskilja respektive säkerhetsplacera förvarstagna i situationer där de rättsliga förutsättningarna för det inte finns, men där det framstår som nödvändigt att någon form av åtgärd vidtas eftersom den förvarstagne använt narkotika eller på något annat sätt hanterat narkotika.

I beslutet anger JO hur bestämmelserna om avskiljande och säkerhetsplacering bör tillämpas när en förvarstagen använt eller innehaft narkotika.

JO konstaterar att det har kommit fram att det är ett generellt problem att narkotika förs in på förvaren och att det är svårt för verket att komma till rätta med de problemen med nuvarande bestämmelser. Det är enligt JO nödvändigt att det vidtas åtgärder som säkerställer en enhetlig och rättssäker tillämpning av möjligheterna att avskilja respektive säkerhetsplacera förvarstagna. Att förvaren inte kan hållas fria från narkotika får dessutom stora negativa konsekvenser för de förvarstagna som inte vill ha någon del i sådan verksamhet och innebär risker för alla som vistas i ett förvar. Det är enligt JO nödvändigt att Migrationsverket ges förutsättningar att bedriva förvarsverksamheten så att förvarstagna inte utsätts för sådana risker och konsekvenser. Eftersom flera av de problem som JO belyser i beslutet hänger ihop med brister i lagstiftningen lämnar JO över beslutet till Regeringskansliet.

I ett beslut den 16 maj 2019 anförde *JO Cecilia Renfors* följande:

## Bakgrund

Med anledning av iakttagelser som gjordes vid min inspektion av Migrationsverkets förvarsenhet i Källered, Göteborg, den 13–14 mars 2018 (dnr 939-2018) beslutade jag att utreda hur verket tillämpar bestämmelserna om avskiljande och säkerhetsplacering på förvarstagna som använt narkotika och förvarstagna som anträffats med narkotika utan att misstänkas för att vara påverkade.

I protokollet från inspektionen konstaterade jag att flera beslut om avskiljande av förvarstagna som misstänktes ha innehåft narkotika motiverats med vad som generellt kan inträffa om någon är påverkad på förvaret, trots att den förvarstagne inte var påverkad och trots att den misstänkta narkotikan tagits ifrån den förvarstagne. I fall där förvarstagna som använt narkotika hade avskilts eftersom de var märkbart påverkade och därför ansågs utgöra en allvarlig fara för sig själva, andra förvarstagna och personalen på förvaret, konstaterade jag att det förekom att besluten inte hävts med hänvisning till att de förvarstagna inte längre var märkbart påverkade utan i stället eftersom de enligt Migrationsverkets bedömning visat ”uppriktig ånger” eller förståelse för reglerna som lett till avskiljandet. Det framstod som att avskiljande i dessa fall använts som en form av bestraffning för att den förvarstagne använt narkotika eller innehåft narkotika.

Jag konstaterade också att det förekom att beslut om säkerhetsplacering motiverats med risken för att den förvarstagne skulle föra in eller ges möjlighet att använda förbjudna substanser. Av det som Migrationsverkets företrädare uppgav vid inspektionen framgick att det är ett generellt problem att narkotika förs in på förvaret och att förvaret har begränsade rättsliga och praktiska möjligheter att komma till rätta med problemet. Det framstod mot den bakgrunden som att besluten om säkerhetsplacering i flera fall hade fattats i syfte att förhindra att narkotika fördes in på förvaret och inte för att avskiljandet av den förvarstagne av säkerhetsskäl inte kunde fortsätta i förvarlokalen.

## Utredning

Migrationsverket uppmanades att yttra sig över och redogöra för sin bedömning av fyra frågeställningar om avskiljande och säkerhetsplacering av förvarstagna som använt narkotika eller innehåft narkotika.

Migrationsverket (generaldirektören AA) yttrade sig och anförde inledningsvis följande.

I Sverige finns grundläggande principer för behandling av personer som är frihetsberövade i bl.a. internationella konventioner, regeringsformen och utlänningslagen. En person som är tagen i förvar ska behandlas humant och personens värdighet ska respekteras. Förvarsverksamheten ska utformas på ett sätt som innebär minsta möjliga intrång i en förvarstagen persons integritet och rättigheter. Personen ska ha rätt till aktiviteter, förströelse, fysisk träning och utomhusvistelse. Det är självfallet så att den förvarstagne ska kunna ta emot besök och ha kontakter med yttvärlden. Det är lika självklart att den förvarstagne ska ha kontakt med andra förvarstagna och att personen inte ska behöva vara inlåst på sitt rum.

Migrationsverkets inställning är att förhållandena på förvaren bör likna dem som finns vid Migrationsverkets mottagningsenheter och att lokalerna



i Migrationsverkets förvar så långt som möjligt även bör överensstämma med dessa enheter.

Migrationsverket har befogenheter att kroppsvisitera en person om det finns skäligen misstanke om att den förvarstagne bär på sig alkoholhaltiga drycker eller andra berusningsmedel eller något annat som kan skada någon eller vara till men för ordningen i lokalen eller bär på sig något enligt narkotikastrafflagen. Migrationsverket kan också undersöka en försändelse och ta hand om egendom av samma anledning.

Migrationsverket har också möjlighet att hålla en person som är i förvar avskild om det är nödvändigt för ordningen och säkerheten i lokalen eller om den förvarstagne utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra. Om en förvarstagen av säkerhetsskäl inte kan vistas på förvaret får Migrationsverket besluta om att den förvarstagne kan placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

Det är en besvärlig uppgift för Migrationsverket att upprätthålla situationen på förvaren så att de liknar förhållandena på mottagningsenheter för alla förvarstagna och samtidigt ha få möjligheter att ingripa mot förvarstagna som utgör en ordnings- och säkerhetsrisk.

[... En] person som tas i förvar får tydlig information om att narkotika är förbjudet på förvaren.

Migrationsverket vill också understryka att ett avskiljande eller en placering i kriminalvårdsanstalt aldrig får utgöra en bestraffning. Åtgärdernas funktion är att hantera ordnings- och säkerhetsrisker och inte att bestraffa.

Migrationsverket vill framhålla att användandet av avskildhet och placering i kriminalvårdsanstalt i praktiken handlar om att hantera risker. Det går aldrig att veta om en person kommer att agera på ett visst sätt. Det är förvarens beslutsfattare som har, utifrån de omständigheter som är kända, att bedöma om risken för ett ordnings- eller säkerhetsäventyrande beteende är så pass hög att det motiverar den sortens frihetsinskränkning som avskiljande och placering i kriminalvårdsanstalt innebär. Bedömningen avser frågan om att vidta åtgärder som är nödvändiga för att uppnå ordning och säkerhet på förvaret.

Migrationsverkets utgångspunkt är den att en förvarstagen person som är narkotikapåverkad utgör en säkerhetsrisk. Det är rimligt att ha som generell utgångspunkt att en narkotikapåverkad person har en förhöjd benägenhet att agera på ett sätt som kan äventyra ordningen och säkerheten i förvarslokalen och innebära en fara för andra. En sådan person är svårare att diskutera med och tillrättvisa. Konsekvenserna av ett agerande från en narkotikapåverkad person kan vara mycket allvarliga för både personal och övriga förvarstagna. Det kan också orsaka obehag, osäkerhet och rädsla för övriga förvarstagna att vistas tillsammans med narkotikapåverkade personer.

Migrationsverket anser att det är viktigt med noggranna överväganden angående ordning och säkerhet. Migrationsdomstolen har också i ett antal avgöranden angett att innehav av narkotika kan utgöra skäl att placera en förvarstagen i kriminalvårdsanstalt (se avgöranden från Förvaltningsrätten i Stockholm, Migrationsdomstolen, UM 10370-17 och UM 10212-17 och Förvaltningsrätten i Göteborg, Migrationsdomstolen, UM 5231-15 och UM 1634-18).

Migrationsverket anser även att innehav av narkotika kan utgöra skäl att placera en förvarstagen i kriminalvårdsanstalt av samma anledning som när en person är påverkad av narkotika.

När det gäller de frågor som JO ställt anförde Migrationsverket följande.

**I vilka situationer kan ett avskiljande anses vara nödvändigt för ordningen och säkerheten i förvarslokalen enbart av den anledningen att en förvarstagen är påverkad av narkotika eller har anträffats med**

**narkotika som sedan tagits ifrån honom eller henne? Vilka överväganden innefattas i sådana bedömningar?**

Den som är påverkad av narkotika kan antas utgöra ett ordnings- och säkerhetsproblem. Det föreligger därför skäl att avskilja en person som är påverkad av narkotika, vilket får anses både nödvändigt och proportionellt. En narkotikapåverkad person bör vara avskild fram till dess att påverkan av narkotikan har upphört.

Om en förvarstagen person har narkotika på sig är det ett rimligt antagande att personen också har använt narkotika. I ett sådant läge är det också motiverat att avskilja personen.

**I vilka situationer kan en förvarstagen anses utgöra en allvarlig fara för sig själv eller andra enbart av den anledningen att han eller hon är påverkad av narkotika eller har anträffats med narkotika som sedan tagits ifrån honom eller henne? Vilka överväganden innefattas i sådana bedömningar?**

Om en förvarstagen är påverkad av narkotika är utgångspunkten att personen utgör en allvarlig fara för andra. Den narkotikapåverkade personen antas vid påverkan och indirekt också vid innehav av narkotika utgöra ett ordnings- och säkerhetsproblem. Det är rimligt att anta att en narkotikapåverkad person och för den delen även en person som har narkotika på sig kan antas agera på ett sätt som kan äventyra ordningen och säkerheten på ett förvar.

**Finns det lagliga förutsättningar att låta den förvarstagnes inställning till reglerna vid förvaret eller till ett narkotikabruk påverka tidpunkten när ett avskiljande ska upphöra om den förvarstagne avskilts enbart eftersom han eller hon varit påverkad av narkotika?**

Att en person ångrar den händelse som föranledde beslutet att avskilja en person ska inte tillmätas betydelse vid bedömningen om en person ska upphöra att vara avskild eller placerad på en kriminalvårdsanstalt.

En bedömning av om det föreligger de omständigheter som är förutsättningen för ett avskiljande ska ske efter en viss tid. Den bedömningen grundar sig på huruvida personen kommer att antas agera på ett sådant sätt som kan framkalla ordnings- eller säkerhetsproblem. Står det klart att personen i fråga har för avsikt att bruka narkotika igen anses personen utgöra en säkerhetsrisk.

**I vilka situationer kan ett avskiljande av säkerhetsskäl inte fortsätta i förvarsloken om den förvarstagne är påverkad av narkotika, har använt narkotika men inte längre är märkbart påverkad eller avskilts enbart eftersom han eller hon innehaft narkotika som sedan tagits ifrån honom eller henne? Vilka överväganden innefattas i sådana bedömningar?**

En placering i kriminalvårdsanstalt bör inte ske i någon av de uppräknade situationerna. En placering i kriminalvårdsanstalt framstår som en alltför långtgående åtgärd för att hantera den säkerhetsrisk som uppstått genom narkotikainnehavet eller narkotikabruket i sig. Det är tillräckligt att hålla en person avskild i dessa situationer. För en placering i kriminalvårdsanstalt krävs att den förvarstagne visar sådana tendenser att Migrationsverket har anledning att anta att personalens eller de övriga förvarstagnas säkerhet riskeras om personen får vara kvar. Om en narkotikapåverkad person uppvisar ett hotfullt beteende, oroväckande oberäknelighet eller utåtagerande måste en placering i kriminalvårdsanstalt kunna komma ifråga.

Det finns ett antal typsituationer som återkommande uppstår på förvaren och där frågan om avskiljande uppkommer. Det gäller innehav och/eller bruk av narkotika. Det gäller också vid rymningsförsök eller rymningar. På Migrationsverket pågår ett arbete för att precisera tillämpningsramarna för förvarsheten i dessa frågor. Ambitionen är att detta ska leda till att

placeringar i kriminalvårdsanstalt på basis av enbart narkotikainnehav inte längre ska förekomma.

## Rättsliga utgångspunkter

### Åtgärder för att motverka att en förvarstagen innehar otillåtna föremål

En förvarstagen får inte utan tillstånd inneha alkoholhaltiga drycker eller andra berusningsmedel eller något annat som kan skada någon eller vara till men för ordningen inom lokalen (se 11 kap. 8 § utlänningslagen).

Om det finns skälig misstanke att en förvarstagen bär på sig något som han eller hon inte får inneha enligt bestämmelserna i 11 kap. 8 § utlänningslagen eller enligt narkotikastrafflagen får den förvarstagne kroppsvisiteras för kontroll av detta (se 11 kap. 9 § utlänningslagen). Om det finns skälig misstanke om att en försändelse till en förvarstagen innehåller sådana föremål får han eller hon inte ta emot försändelsen utan att den först har undersökts (se vidare 11 kap. 10 § utlänningslagen). Anträffas ett otillåtet föremål hos en förvarstagen eller i förvarslokalen får föremålet tas om hand av Migrationsverket (se 11 kap. 11 § utlänningslagen).

### Begränsning av en förvarstagens rörelsefrihet

De som hålls i förvar får som utgångspunkt röra sig fritt i förvarets lokaler. Migrationsverket får dock hindra en förvarstagen att lämna lokalen där han eller hon vistas och får i övrigt underkasta en förvarstagen den begränsning av rörelsefriheten som krävs för att ändamålet med att han eller hon tagits i förvar ska tillgodoses eller som är nödvändig för ordningen och säkerheten i lokalen. En förvarstagens rörelsefrihet får också begränsas, om han eller hon utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra. (Se 11 kap. 6 § utlänningslagen.)

### Beslut om avskiljande och säkerhetsplacering av en förvarstagen

Den som hålls i förvar och har fyllt 18 år får hållas avskild från andra som tagits i förvar, om det är nödvändigt för ordningen och säkerheten i lokalen eller om han eller hon utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra (11 kap. 7 § första stycket utlänningslagen).

I förarbetena till bestämmelsen anges allvarliga provokationer mot andra förvarstagna och beteenden av uppviglande karaktär som exempel på beteenden som kan leda till ett beslut om avskiljande när det gäller ordningen och säkerheten på förvaret. Uttrycket allvarlig fara avser hot mot andra förvarstagna eller mot personalen respektive risk för självdestruktivt beteende. (Se prop. 1996/97:147 s. 42.)

Av 10 kap. 20 § första stycket 2 utlänningslagen framgår att om en förvarstagen som hålls avskild av säkerhetsskäl inte kan vistas i en förvarslokal får Migrationsverket besluta att han eller hon ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest (s.k. säkerhetsplacering). Det krävs alltså att avskiljandet av säkerhetsskäl inte kan fortsätta i förvarslokalen. För att en sådan bedömning ska kunna göras krävs att den förvarstagne har visat sådana tendenser att Migrationsverket har anledning att anta att personalens eller de övriga förvarstagnas säkerhet skulle riskeras om utlännningen fick vara kvar. Bestämmelsen är

avsedd att tillämpas i undantagsfall som är svåra att undvika. (Se prop. 1996/97:147 s. 14 och 41.)

## Uttalanden

### Utgångspunkter

Vid inspektionen av förvarsenheten i Kålleröd kom det fram att en större andel förvarstagna än tidigare missbrukar narkotika, att det är ett generellt problem att narkotika förs in på förvaret och att förvaret har begränsade rättsliga och praktiska möjligheter att komma till rätta med problemet. Det finns anledning att anta att situationen är likadan vid övriga förvarsenheter. Som jag uttalat i protokollet från inspektionen av förvarsenheten i Kålleröd måste verksamheten vid en förvarsenhet dock vara anpassad så att även personer som kan förväntas vilja avvika eller hindra verkställigheten på annat sätt eller som har en kriminell livsstil kan vistas där. Det måste också gälla för förvarstagna med missbruksproblem.

Migrationsverket har anfört att det är en besvärlig uppgift för verket att upprätthålla situationen på förvaren så att de liknar förhållandena på verkets motagningsenheter för alla förvarstagna samtidigt som man har få möjligheter att ingripa mot förvarstagna som utgör en risk för ordningen och säkerheten vid förvarsenheterna. Med anledning av detta vill jag framhålla att beslut om avskiljande eller säkerhetsplacering innebär tvångsåtgärder som innefattar kännbara ytterligare frihetsinskränkningar för den förvarstagne. Sådana beslut får självfallet fattas endast när förutsättningarna för detta är uppfyllda och på sakliga grunder.

Migrationsverket har i yttrandet till JO inte gått närmare in på och redogjort för vanligt förekommande situationer där avskiljande eller säkerhetsplacering aktualiseras på grund av att förvarstagna använt eller innehaft narkotika. Uttalandena i beslutet måste ses i ljuset av att underlaget för mina bedömningar när det gäller hur de problem som förekommer på förvaren i praktiken ser ut därmed är begränsat till iakttagelser från inspektioner.

### Avskiljande

#### *Förutsättningar för beslut om avskiljande*

För ett beslut om avskiljande krävs att det finns konkreta omständigheter som leder till bedömningen att ett avskiljande av en förvarstagen är nödvändigt för ordningen och säkerheten i förvarslokalen eller att en förvarstagen utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra.

#### *Förvarstagna som använt narkotika*

Jag delar Migrationsverkets uppfattning att en rimlig generell utgångspunkt är att en narkotikapåverkad person har en förhöjd benägenhet att agera på ett sätt som utsätter honom eller henne, andra förvarstagna eller personalen vid förvaret för fara eller som kan orsaka obehag, osäkerhet och rädsla hos andra förvarstagna som vistas tillsammans med – eller till och med delar bostadsrum med – den påverkade. Det finns därför normalt förutsättningar att avskilja en

förvarstagen som är märkbart påverkad av narkotika. Utgångspunkten för verkets bedömning av vilka åtgärder som kan vidtas måste dock vara att den förvarstagnes frihet inte får begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall (se 1 kap. 8 § utlänningslagen). En individuell bedömning måste alltså alltid göras. I stället för att avskilja en förvarstagen som är märkbart påverkad av narkotika kan det i vissa fall vara tillräckligt att begränsa hans eller hennes rörelsefrihet med stöd av 11 kap. 6 § utlänningslagen genom att anvisa den förvarstagne att vistas i en begränsad del av förvarslokalen, t.ex. i ett bostadsrum, tills han eller hon inte längre är märkbart påverkad.

Utöver de generella risker som finns med personer som är narkotikapåverkade kan ett agerande som föranletts av att en förvarstagen är påverkad självfallet läggas till grund för ett beslut om avskiljande.

När den förvarstagne inte längre är märkbart påverkad kan enligt min mening de generella risker som finns med personer som är narkotikapåverkade inte längre läggas till grund för ett fortsatt avskiljande. Om den förvarstagne avskilts eftersom han eller hon varit påverkad av narkotika får avskiljandet därför pågå som längst till dess han eller hon inte längre är märkbart påverkad. Det kan dock finnas förutsättningar att fortsätta avskiljandet av andra anledningar, t.ex. om den förvarstagne är våldsam.

Eftersom syftet med avskiljandet i dessa fall är att hantera de risker som finns när en förvarstagen är påverkad finns det enligt min mening inte förutsättningar att avskilja en förvarstagen som visserligen har använt narkotika men som, såvitt kan bedömas, inte är påverkad av narkotika. Det kan dock finnas anledning för verket att vara observant på en sådan förvarstagen i verksamheten och senare ta ställning till om det då kommit fram konkreta omständigheter som kan läggas till grund för ett beslut om att begränsa den förvarstagnes frihet eller att avskilja den förvarstagne.

Jag vill framhålla att reglerna om avskiljande inte är avsedda att användas för att hantera en generell risk för att en förvarstagen vid ett senare tillfälle kan komma att använda narkotika. Om en förvarstagen som avskilts på grund av att han eller hon använt narkotika antingen tidigare har avskilts av den anledningen vid upprepade tillfällen eller ger tydligt uttryck för att han eller hon kommer att fortsätta att använda narkotika kan det dock finnas anledning för Migrationsverket att överväga om det finns en konkret risk för ageranden som är så allvarliga att det finns förutsättningar att säkerhetsplacera den förvarstagne. Jag återkommer till den frågan när jag behandlar säkerhetsplaceringar senare i beslutet.

#### *Förvarstagna som innehåft narkotika men inte varit påverkade*

Att det förekommer narkotika på ett förvar innebär en allmän risk för ordningen och säkerheten på förvaret eftersom narkotikan troligen kommer att användas av någon av de förvarstagna. Samma konkreta risker för övriga förvarstagna som när en förvarstagen är påverkad av narkotika gör sig dock inte gällande när en förvarstagen har innehåft narkotika som verket anträffat och tagit ifrån honom eller henne. Det är naturligtvis inte rimligt att, som Migrationsverket menar, anta att en förvarstagen som innehar narkotika också har använt

narkotika och avskilja den förvarstagne på grund av de generella risker som finns med en person som använt narkotika. Det är inte heller hållbart att lägga allmänna farhågor om att en person som innehaft narkotika skulle kunna agera på ett sätt som kan äventyra ordningen och säkerheten på förvaret till grund för ett beslut om avskiljande. Med anledning av det Migrationsverket anfört finns det anledning att framhålla att beslut om tvångsmedel måste vara sakliga och grundade på konkreta omständigheter. Som jag framhållit ovan måste verket alltid göra en individuell bedömning av om det finns skäl för att avskilja en förvarstagen.

När narkotika har anträffats och tagits ifrån den förvarstagne finns det inte längre några omedelbara risker för verksamheten vid förvaret som rör den narkotika som omhändertagits och som skulle kunna minska om den förvarstagne avskildes. Ett avskiljande kan därför inte anses vara nödvändigt för ordningen och säkerheten i förvarslokalen endast av den anledningen att Migrationsverket har anträffat narkotika som kan knytas till den förvarstagne. I en sådan situation kan den förvarstagne inte heller anses utgöra en allvarlig fara för sig själv eller andra. Det finns därför inte stöd i dagens lagstiftning för att avskilja en förvarstagen endast av den anledningen att han eller hon innehaft narkotika.

Om det finns anledning att anta att det finns narkotika kvar i förvarslokalen kan det dock finnas skäl för Migrationsverket att överväga om det är nödvändigt för ordningen och säkerheten i förvarslokalen att avskilja den förvarstagne, eller begränsa hans eller hennes frihet på något annat sätt, medan verket söker efter narkotika i lokalerna. Om det finns information om att den förvarstagne ägnar sig åt att sälja eller regelmässigt föra in narkotika på förvaret kan det finnas utrymme för mer långtgående åtgärder. Som anges nedan kan det i en sådan situation vara rimligt att kontakta polis.

### **Säkerhetsplacering**

#### *Förutsättningar för beslut om säkerhetsplacering*

Som framgått är bestämmelserna om säkerhetsplacering avsedda att tillämpas i undantagsfall som är svåra att undvika. En förutsättning för ett beslut om säkerhetsplacering är att ett avskiljande av säkerhetsskäl inte kan fortsätta i förvarslokalen på grund av att den förvarstagne visat sådana tendenser att Migrationsverket har anledning att anta att personalens eller de övriga förvarstagnas säkerhet skulle riskeras om han eller hon fick vara kvar.

#### *Förvarstagna som använt narkotika*

I likhet med Migrationsverket anser jag att det normalt saknas förutsättningar att säkerhetsplacera en förvarstagen enbart av den anledningen att han eller hon använt narkotika.

Som Migrationsverket anfört kan det dock förekomma att en narkotikapåverkad förvarstagen agerat hotfullt, oberäkneligt eller utagerande och att det på grund av agerandet finns förutsättningar att säkerhetsplacera den förvarstagne eftersom personalens eller de övriga förvarstagnas säkerhet skulle riskeras om han eller hon fick vara kvar vid förvaret. Om agerandet har berott på att den förvarstagne varit påverkad av narkotika och detta upphört när den förvarstagne

inte längre är påverkad bör Migrationsverket enligt min mening upphäva beslutet om säkerhetsplacering och återta den förvarstagne till ett förvar. Om en säkerhetsplacering grundats även på omständigheter som inte har haft att göra med den förvarstagnes narkotikapåverkan kan Migrationsverket självfallet pröva om de omständigheterna, tillsammans med det som kommit fram i övrigt, är tillräckliga för en fortsatt säkerhetsplacering.

En säkerhetsplacering kan också bli aktuell om det finns konkreta omständigheter som talar för att en förvarstagen kommer att fortsätta att använda narkotika och med anledning av det agera så att han eller hon av säkerhetsskäl inte kan vistas i en förvarslokal. Det kan vara fallet t.ex. om en förvarstagen som är avskild på grund av att han eller hon använt narkotika antingen tidigare har avskilts av den anledningen vid upprepade tillfällen eller ger tydligt uttryck för att han eller hon kommer att fortsätta att använda narkotika vid förvaret oavsett vilka regler som gäller. I sådana situationer kan det finnas grund för bedömningen att den förvarstagne på nytt kommer att uppträda påverkad eller försöka komma över narkotika, vilket kan orsaka allvarliga problem i verksamheten. Jag vill dock understryka att ett beslut om säkerhetsplacering förutsätter dels att det har funnits förutsättningar att avskilja den förvarstagne, dels att de befärade problemen i verksamheten är så allvarliga att det på goda grunder kan sägas att personalens eller de övriga förvarstagnas säkerhet skulle riskeras om den förvarstagne fick vara kvar. Jag vill också framhålla att ett beslut om att låta ett avskiljande upphöra inte får göras beroende av att den förvarstagne uppger att han eller hon förstår reglerna vid förvaret eller ångrar sitt agerande. En sådan tillämpning ger intryck av att avskiljandet eller säkerhetsplaceringen används i bestraffningssyfte.

#### *Förvarstagna som innehaft narkotika utan att vara påverkade*

Migrationsverkets yttrande till JO är motsägelsefullt i fråga om verkets uppfattning om förutsättningarna att säkerhetsplacera en förvarstagen som innehaft narkotika utan att vara påverkad. I yttrandet har verket anfört dels att innehav av narkotika kan utgöra skäl för säkerhetsplacering av samma anledning som när en förvarstagen är påverkad av narkotika, dels att en säkerhetsplacering av en förvarstagen som har avskilts enbart eftersom han eller hon har innehaft narkotika framstår som en alltför långtgående åtgärd och att det vid verket pågår ett arbete med precisering av tillämpningsramarna för bl.a. säkerhetsplaceringar med ambitionen att säkerhetsplaceringar baserade enbart på innehav av narkotika inte längre ska förekomma.

Som jag redogjort för ovan saknas det normalt förutsättningar för ett avskiljande endast av den anledningen att Migrationsverket har anträffat narkotika som kan knytas till en förvarstagen. Det finns därmed inte heller förutsättningar att säkerhetsplacera en förvarstagen enbart av den anledningen. Jag utgår från att Migrationsverkets avsikt i yttrandet till JO var att ange stådpunkten att det arbete som pågår vid verket ska leda fram till att förvarstagna inte längre kommer att säkerhetsplaceras enbart på grund av innehav av narkotika.

Det kan förekomma att Migrationsverket misstänker att en förvarstagen har medverkat till att narkotika förts in på förvaret, överlåtit narkotika eller innehaft

narkotika i syfte att överlåta den. Då all sådan befattning med narkotika är straffbar är det fråga om ageranden som innebär att den förvarstagne har gjort sig skyldig till brott. Det är naturligtvis angeläget att den förvarstagne inte fortsätter att begå brott. Jag ifrågasätter trots detta om sådana ageranden i sig kan läggas till grund för beslut om säkerhetsplacering. Den grundläggande förutsättningen för ett sådant beslut är att den förvarstagne inte kan vistas i en förvarslokal på grund av att personalens och de övriga förvarstagnas säkerhet skulle riskeras om han eller hon fick vara kvar. Bedömningen måste alltså ta sikte på säkerheten vid förvaret.

Ett frihetsberövande för att förhindra fortsatt brottslighet i form av befattning med narkotika är i första hand en fråga om straffprocessuella tvångsmedel som polis, åklagare eller domstol beslutar om. En naturlig utgångspunkt när verket misstänker att en förvarstagen medverkar till att föra in narkotika på förvaret eller överlåter narkotika bör därför vara att kontakta polis. Jag vill i det sammanhanget peka på att Migrationsverket skyndsamt ska lämna över sådan egendom som det är straffbart att inneha, såsom narkotika, till Polismyndigheten (se 11 kap. 11 § andra stycket utlänningslagen).

### **Sammanfattning**

Mina synpunkter på hur dagens regler om avskiljande eller säkerhetsplacering bör tillämpas när förvarstagna är påverkade av narkotika eller påträffas med narkotika kan sammanfattas enligt följande.

Beslut om avskiljande eller säkerhetsplacering måste alltid föregås av en individuell bedömning där mindre ingripande åtgärder övervägs.

För att hantera de risker som finns med en narkotikapåverkad person på ett förvar är det en rimlig generell utgångspunkt att en märkbart narkotikapåverkad förvarstagen avskiljs. Däremot finns det enligt min mening inte förutsättningar att avskilja en förvarstagen som visserligen har använt narkotika men som, såvitt kan bedömas, inte är påverkad av narkotika eller att lägga en generell risk för att en förvarstagen vid ett senare tillfälle kan komma att använda narkotika till grund för ett beslut om avskiljande.

Ett avskiljande som görs enbart på grund av narkotikapåverkan får enligt min mening pågå som längst tills den förvarstagne inte längre är märkbart påverkad. Normalt saknas det förutsättningar att säkerhetsplacera en förvarstagen endast av den anledningen att han eller hon har använt narkotika. Om den förvarstagne på grund av narkotikapåverkan agerar så att en placering är nödvändig bör Migrationsverket upphäva beslutet om agerandet upphör när den förvarstagne inte längre är påverkad.

En säkerhetsplacering kan också bli aktuell om det finns konkreta omständigheter som talar för att en förvarstagen som är avskild kommer att fortsätta att använda narkotika och med anledning av det agera så att han eller hon av säkerhetsskäl inte kan vistas i en förvarslokal. Det kan vara fallet t.ex. om den förvarstagne antingen tidigare har avskilts av den anledningen vid upprepade tillfällen eller ger tydligt uttryck för att han eller hon kommer att fortsätta att använda narkotika vid förvaret oavsett vilka regler som gäller.



När narkotika har anträffats och tagits ifrån en förvarstagen finns det inte längre några omedelbara risker för verksamheten i förvaret som rör den narkotika som omhändertagits och som skulle kunna minska om den förvarstagne avskiljs. Dagens lagstiftning ger därför enligt min uppfattning varken utrymme för avskiljande eller säkerhetsplacering enbart av den anledningen att en förvarstagen innehåft narkotika. Ett frihetsberövande för att förhindra fortsatt brottslighet i form av befattning med narkotika är i första hand en fråga om straffprocessuella tvångsmedel som polis, åklagare eller domstol beslutar om. En naturlig utgångspunkt när verket misstänker att en förvarstagen medverkar till att föra in narkotika på förvaret eller överlåter narkotika bör därför vara att kontakta polis.

#### Avslutande synpunkter

En grundläggande – och självklar – förutsättning för att förvarsverksamheten ska kunna bedrivas i enlighet med lagstiftarens intentioner är att det inte regelmässigt förekommer brottslig verksamhet på förvaren, t.ex. i form av innehav eller försäljning av narkotika. Lika självklart måste det vara att verksamheten bedrivs inom ramen för den lagstiftning som gäller. Det är inte acceptabelt att de möjligheter till tvång i förhållande till förvarstagna som finns används utan att de förutsättningar som ställs upp i lagstiftningen är uppfyllda. Det framstår också som rimligt att utredning och lagföring av brott vid ett förvar sker i samma ordning som gäller i samhället i övrigt.

Vid de inspektioner jag genomfört och vid möten med företrädare för Migrationsverket har det framkommit att det är ett generellt problem att narkotika förs in på förvaren och att det är svårt för verket att komma till rätta med de problemen med nuvarande bestämmelser. Av mina iakttagelser vid inspektionen av förvarsenheten i Källered och av Migrationsverkets yttrande i detta ärende drar jag slutsatsen att verket i stor utsträckning använder möjligheterna att avskilja respektive säkerhetsplacera förvarstagna i situationer där de rättsliga förutsättningarna för det inte finns, men där det framstår som nödvändigt att någon form av åtgärd vidtas eftersom den förvarstagne använt narkotika eller på något annat sätt hanterat narkotika.

Enligt uppgifter jag har tagit del av har Migrationsverket i en skrivelse till Regeringskansliet efterfrågat ökade möjligheter att kroppsvisitera förvarstagna som tagit emot besök och att genomsöka förvarstagnas bostadsrum och tillhörigheter. Mot bakgrund av detta och de problem i verksamheten som verket berört samt då det pågår ett arbete vid verket med tillämpningsramarna för avskiljande och säkerhetsplacering är det beklagligt att verket i yttrandet till JO inte utförligare har beskrivit de situationer där dessa åtgärder aktualiseras i samband med användande eller innehav av narkotika.

Jag ser dock självklart positivt på att verket arbetar med hur bestämmelserna om avskiljande och säkerhetsplacering – som är ingripande tvångsåtgärder – ska tillämpas. Det är enligt min uppfattning nödvändigt att det vidtas åtgärder som säkerställer en enhetlig och rättssäker tillämpning av möjligheterna att avskilja respektive säkerhetsplacera förvarstagna. Att förvaren inte kan hållas fria från narkotika får dessutom stora negativa konsekvenser för de förvarstagna

som inte vill ha någon del i sådan verksamhet och innebär risker för alla som vistas i ett förvar. Det är nödvändigt att Migrationsverket ges förutsättningar att bedriva förvarsverksamheten så att förvarstagna inte utsätts för sådana risker och konsekvenser.

Flera av de problem jag har belyst i beslutet hänger ihop med brister i lagstiftningen. Mot den bakgrunden lämnar jag, med stöd av 4 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän, över beslutet till Regeringskansliet.

Ärendet avslutas.

## Migrationsverket har spärrat asylsökandes kontantkort och hindrat dem från att få tillgång till sin dagersättning samt gett felaktig och bristfällig information

(Dnr 4987-2018, 5935-2018)

**Beslutet i korthet:** Asylsökande har rätt till ekonomiskt bistånd i form av bl.a. dagersättning om vissa förutsättningar är uppfyllda. För att underlätta utbetalningen av ersättningen får de asylsökande ett kontantkort där den ersättning som beviljats sätts in.

AA och BB har sökt asyl i Sverige och tilldelades var sitt kontantkort av Migrationsverket. Efter att deras rätt till bistånd upphört spärrade Migrationsverket korten och förde över de pengar som fanns kvar på respektive kort till konton som enbart verket har tillgång till.

JO uttalar att ersättning som Migrationsverket beviljat en asylsökande och som satts in på en asylsökandes kontantkort tillhör den asylsökande. Det innebär att verket inte har någon rätt att förfoga över pengarna utan stöd i lag. Något sådant stöd finns inte.

Migrationsverket har därmed förfogat över AA:s och BB:s pengar utan att ha rätt till det. Vidare har verket lämnat felaktiga och bristfälliga uppgifter i samband med att korten spärrades. Migrationsverket kritiserar för detta.

JO uttalar avslutningsvis att det förfarande som Migrationsverket tillämpar när rätten till ersättning upphör innebär ett kringgående av det regelverk som lagstiftaren beslutat och ett utnyttjande av de asylsökandes utsatta ställning. JO är mycket kritisk till Migrationsverkets sätt att hantera frågan och förutsätter att verket ser över förfarandet.

## Bakgrund

En asylsökande kan vanligtvis inte öppna ett eget bankkonto i Sverige. Bland annat mot den bakgrunden förser Migrationsverket de asylsökande med kontantkort där ekonomiskt bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) sätts in. Migrationsverket beställer kontantkortet från en bank som verket har ett avtal med. När Migrationsverket lämnar ut ett kontantkort informerar verket samtidigt den asylsökande om vilka regler som gäller för rätten till bistånd och hur kortet fungerar. Den asylsökande undertecknar ett kvitto

på att kortet tagits emot, men ingår i övrigt ingen överenskommelse med Migrationsverket om användningen av kortet.

Det ekonomiska bistånd i form av bl.a. dagersättning som Migrationsverket beviljar den asylsökande förs över till det kontantkort som den asylsökande fått tillgång till. Kontantkortet kan därefter användas för köp och kontantuttag. Ett kort kan spärras av Migrationsverket eller, på begäran av den asylsökande, av banken. En spärr av kortet kan inte ångras och innebär att det inte kan användas. Om kortet spärrats för att den asylsökande förlorat eller tappat bort kontantkortet kan ett ersättningskort utfärdas. Migrationsverket har också möjlighet att avsluta ett kontantkort. När kontantkortet avslutas förs kvarvarande medel över till ett avslutskonto som Migrationsverket har tillgång till.

AA och BB, som sökt asyl i Sverige, tilldelades var sitt kontantkort av Migrationsverket. Efter att deras rätt till bistånd upphört i juli respektive augusti 2018 spärrade och avslutade Migrationsverket deras kontantkort. När korten avslutades fördes de pengar som fanns på respektive kort över till konton som enbart Migrationsverket har tillgång till.

## Anmälningarna

I anmälningar till JO förde CC, som är ombud för AA, och DD, som är ombud för BB, fram kritik mot hur Migrationsverket hanterat de pengar som fanns på AA:s respektive BB:s kontantkort.

Enligt CC hade Migrationsverket spärrat AA:s kort sedan verket av misstag satt in pengar på kortet efter det att hans rätt till bistånd upphört. Detta medförde att AA inte kunde komma åt de pengar som fanns på kortet sedan tidigare. Vid ett besök hos Migrationsverket fick de veta att AA inte kunde få ut sina pengar. CC ifrågasätter om verket kan ta AA:s pengar på det här sättet.

DD uppgav att Migrationsverket hade spärrat BB:s kontantkort som det fanns drygt 700 kronor på. När hon och BB ville ha tillgång till dessa pengar svarade verket att det inte fanns några pengar på kortet och att DD kunde stämna av detta med banken. DD kontaktade banken och bad att få se transaktionerna den senaste månaden. Av dessa framgick det att pengarna fanns på kortet när Migrationsverket spärrade det. Bankens uppgav att Migrationsverket tagit hand om pengarna. Verket har alltså tagit BB:s pengar utan lov, men svarat att det inte finns några pengar att betala ut när han frågat efter dem.

## Utredning

Migrationsverket uppmanades att yttra sig över handläggningen av de anmälda händelserna och att beskriva systemet med insättning och uttag av bl.a. dagersättning på kontantkort. Verket (ställföreträdande generaldirektören EE) yttrade sig efter att ha hämtat in uppgifter från berörda befattningshavare.

Migrationsverket lämnade följande uppgifter om systemet med kontantkort:

## Avtal om bankkort för asylsökande

---

Migrationsverket [*har, JO:s anm.*] den 12 december 2017 avropat bankkort för asylsökande från ramavtalet mellan Riksgälden och ICA Banken AB avseende laddningsbara korttjänster för statliga myndigheter [– – –]. Migrationsverket beställer kontantkortet från banken och lämnar det till den asylsökande som ska använda kortet. Verket ansvarar för att därvid informera kortanvändaren om hur kontantkortet fungerar. Ett kontantkort laddas via en webbportal av en av verket utsedd behörig person eller via filflöde enligt bankens gränssnitt och instruktioner. Den asylsökande disponerar kontantkortet som kan användas för köp där kontantkort accepteras och där köpet genomförs i en fysisk betalterminal samt för kontantuttag i uttagsautomater som accepterar kontantkortet. [– – –] Om kontantkortet avslutas förs eventuellt kvarvarande saldo över till ett avslutskonto. Det är Migrationsverket som är kund hos banken och fordringsägare gentemot banken beträffande tillgodohavande på kontantkort och avslutskonto.

## Tilldelning av bankkort

Migrationsverket beställer kontantkort från ICA Banken i enlighet med produktavtalet. Dessa kort är inte personliga. Migrationsverket tilldelar normalt alla vuxna utläningar med rättshandlingsförmåga som har rätt till bistånd enligt LMA ett bankkort. Detsamma gäller barn över 16 år om de önskar det. Vid tilldelningen kopplas kontantkortet ihop med den asylsökandes dossiernummer. En s.k. bidragsgrupp (BI-grupp) skapas som har en viktig teknisk funktion för utbetalning via bankkort. I samband med att en BI-grupp skapas läggs ett fiktivt konto upp. Kontot aktiveras då gruppen första gången läggs på en automatisk ersättningslista. Då kontrolleras också om huvudpersonen har bankkort. I samband med att gruppen läggs på ersättningslista går en transaktion som även innehåller bankkortsnummer till banken.

---

## Utbetalningstidpunkt

När Migrationsverket beslutat om dagersättning eller särskilt bidrag sätts det beviljade beloppet in (laddas) på den asylsökandes kontantkort. Verkets uppfattning är att den beslutade ersättningen i civilrättslig mening inte är utbetald förrän den asylsökande faktiskt har tagit ut eller använt pengarna på kontantkortet (jfr allmänt råd till 4 § MIGRFS 2018:3). Det är först genom köp eller uttag som den asylsökande kan sägas få pengarna i sin hand. Denna bedömning grundar sig huvudsakligen på den avtalskonstruktion som redogjorts för ovan. Det är Migrationsverket som äger kontantkortet och endast verket som kan sätta in pengar på kortet. Den asylsökande får disponera kontantkortet så länge rätt till bistånd enligt LMA föreligger. Även om korten benämns kontantkort framgår det av produktavtalet att de pengar med vilka kortet laddats inte fysiskt finns i kortet utan hos banken till dess att den asylsökande tar pengarna i anspråk genom att göra ett köp eller ett uttag. En insättning på kontantkortet (laddning av kontantkortet med produktavtalets terminologi) får således betraktas som ett mellansteg som inte kan likställas med att en utbetalning görs till en persons eget bankkonto.

## Spärr av bankkort

Om man bortser från fall när ett kontantkort spärras på grund av att kortet eller koden förkommit, dvs. att spärren sker för att skydda kortanvändaren, är det endast när utlänningsens rätt till bistånd enligt LMA upphör som

kontantkortet spärras. Dessförinnan ska beslut om att rätten till bistånd upphör fattas och utlänningsavregistreras ur mottagningssystemet. Spärren av bankkortet är en följd av utskrivningen och inte något särskilt beslut. Rent tekniskt går det till så att bidragsgruppen tas bort i ärendehanteringssystemet Skapa vid utskrivningen. Borttagandet av bidragsgruppen genererar en uppgift om att kortet ska avslutas som skickas till ICA Banken. Banken spärrar kontantkortet direkt, avslutar kortet och överför eventuellt kvarvarande saldo, s.k. restbelopp till ett avslutskonto. Banken måste dock invänta eventuella transaktioner som inte är definitivt bokförda innan återredovisning kan ske till Migrationsverket. Det kan därför dröja ett antal dagar innan verket får besked om det finns något restbelopp på kortet.

I ovan nämnda informationsblad om bankkort anges bl.a. följande. Du ska ta ut pengarna från bankkortet och lämna tillbaka kortet till Migrationsverket när du blir utskrivnen från Migrationsverkets mottagningssystem.

Däruöver får asylsökande information om att rätten till bistånd enligt LMA normalt upphör i samband med att en tidsfrist för frivillig avresa löper ut. Vid samtliga samtal (introduktion och samhällsinformation, underrättelse-samtal och återvändandesamtal m.fl.) lämnar Migrationsverket information om när detta kommer att ske och vilka konsekvenserna blir om man inte följer ett beslut om att lämna landet.

Det noteras att den s.k. mjukspärr som JO tidigare har kritiserat (jfr beslut den 10 april 2017 i ärende med dnr 2220-2015) inte tillämpas längre.

### **Hantering av restbelopp**

Om kontantkortet spärrats därför att den asylsökande förlorat eller tappat bort kortet överför ICA Banken kvarvarande disponibelt belopp till den asylsökandes ersättningskort. Om spärren föranleder att kontantkortet avslutas, vilket är fallet när den asylsökandes rätt till bistånd har upphört, förs eventuellt kvarvarande disponibelt belopp istället över till ett avslutskonto som ett restbelopp. Avslutskontot tillhör Migrationsverket. Som framgått ovan kan det av tekniska skäl dröja några dagar innan Migrationsverket får uppgift om restbeloppet från banken. Restbeloppet ska som huvudregel betalas ut till utlänningsenheten (som vid denna tidpunkt inte längre är att betrakta som asylsökande i LMA:s mening).

Det är emellertid inte alltid som personen har rätt till hela restbeloppet. Tidpunkten när kontantkortet laddats har avgörande betydelse för om personen kan anses ha rätt till pengarna. Eftersom dagersättning betalas ut i förskott är det vanligt att ersättning utgått också för en period då utlänningsenheten inte längre har rätt till bistånd. Utläningen kan t.ex. avvika mitt i en utbetalningsperiod, vilket medför att en dagersättning betalas ut fel. Detta ska enligt standard registreras som en felaktig utbetalning (jfr lagen [...] om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen). För närvarande finns det ingen teknisk lösning för att dela upp ett restbelopp om det skett en felaktig insättning efter det att rätten till bistånd upphört. En sådan uppdelning kan göras manuellt men någon rutin för detta är ännu inte fastställd. Migrationsverket arbetar med att förbättra både tekniska lösningar och rutiner för hanteringen av restbelopp.

Om en utlänningsenhet inte längre har rätt till bistånd enligt LMA och är utskrivnen från mottagningssystemet kan ett restbelopp med den enskildes samtycke betalas ut till någon annan persons konto eller kontant. Samtliga mottagningsenheter har möjlighet att införa en kontantkassa för detta ändamål. Ett restbelopp kan begäras utbetalt inom tio år från det att bankkortet avslutats.

### **Dokumentation**

Kontantkort administreras genom applikationen KUB (KontantUtBetalning). Av denna applikation framgår om ett kontantkort har spärrats.

Åtgärder avseende restbelopp ska även registreras i ärendehanteringssystemen Skapa respektive Stamm.

### Återkrav respektive återbetalning

LMA innehåller inga bestämmelser om återkrav. Migrationsverket kan således inte besluta om förvaltningsrättsligt återkrav av belopp som felaktigt har betalats ut. Detta hindrar i och för sig inte att ett felaktigt utbetalt belopp kan återkrävas på civilrättslig grund, vilket dock sällan förekommer om inte den felaktiga utbetalningen utgör ett bidragsbrott. Eftersom ett belopp som laddas på ett kontantkort inte anses utbetalt förrän det använts av den asylsökande finns det enligt Migrationsverkets uppfattning inget hinder mot att ett felaktigt laddat belopp återförs till verkets huvudkonto hos banken. Innan så sker ska ett överklagbart beslut enligt LMA fattas. En asylsökande som redan har tagit ut pengar som felaktigt betalats ut kan på frivillig basis betala tillbaka pengarna. I sådana fall tillfrågas personen om han eller hon är villig att betala tillbaka pengarna som Migrationsverket felaktigt har satt in på hans eller hennes kontantkort.

Migrationsverket lämnade följande redogörelse för de två anmälda ärendena i de delar som gäller kontantkortet m.m.:

[AA:s ärende, JO:s anm.]

Den 6 juli 2018 beslutade Migrationsverket att avslå AA:s rätt till bistånd enligt LMA. Som skäl för beslutet angavs följande. Eftersom du har ansökt om uppehållstillstånd för gymnasiestudier och ditt avlägsnandebeslut har fått laga kraft och tidsfristen löpt ut har du inte längre rätt till bistånd i form av dagersättning, kost och logi samt särskilt bidrag, för vilket Migrationsverket har huvudansvaret enligt 2 § LMA från denna dag.

Samma dag skrevs AA ut ur mottagningssystemet och hans kontantkort spärrades som en följd härav.

Den 18 juli 2018 finns följande journalanteckning med rubriken Ringer jouren angående DB. Dagens datum ringer [CC, JO:s anm.] till VVG jouren och uppger att hon har AA hemma hos [sig, JO:s anm.] och vill veta hur de ska göra gällande pengarna som AA har kvar i sitt konto när kortet är spärrat. Jag pratade med AA och [CC] och informerade dem att AA har rätt att få ut beloppet som fanns kvar på hans konto innan utbetalningen från 180711. AA har totalt 2203,33 kronor på sitt konto. Det beloppet minus 1891 = 312 kronor har AA rätt att få tillbaka. Resterande är utbetalat efter LMA avslagsbeslut den 180706, vilket han inte har rätt till.

Samma dag finns följande journalanteckning med rubriken Om sök kommer till receptionen. Läs journalen från 180718.

Den 19 juli 2018 finns följande journalanteckning med rubriken Om LMA och utbetalning rest. Sökande inkommer till Nationellt Servicecenter Göteborg för att få ut sitt restbelopp. Undertecknad meddelar att det inte längre går att betala ut restbelopp via fullmakt till en annan person. Då sökandes mottagningsärende har avslutats beslagt sökandes LMA-kort. Sökande lämnar in fullmakt för utbetalning av restbelopp vid eventuell lösning på utbetalningsproblemet av restbelopp.

[BB:s ärende, JO:s anm.]

[Den 28 augusti 2018, JO:s anm.] beslutade Migrationsverket att avslå BB:s rätt till bistånd enligt LMA. Som skäl för beslutet angavs i huvudsak följande. Tidsfristen för när du ska lämna landet frivilligt löpte ut den 27 augusti 2018 och det finns inget som talar för att det är uppenbart oskäligt att avslå din rätt till bistånd.

Samma dag skrevs BB ut ur mottagningssystemet och hans kontantkort spärrades som en följd härav.

Den 30 augusti 2018 kontaktade BB:s ombud Migrationsverket i fråga om ett belopp som satts in på kontantkortet den 24 augusti. Vid kontroll i KUB-applikationen var saldot på kortet 0 kr. Den uppgiften lämnades till ombudet som även uppmanades att själv kontrollera saldot hos banken. Ansvarig tjänsteman bevakade därefter avslutskontot.

Den 7 september 2018 informerades BB:s ombud att det denna dag fanns ett restbelopp om 702,75 kr på kontot. Ombudet informerades även om att ett verifierat saldo från ett spärrat kort inte är omedelbart synligt för Migrationsverket utan först efter viss tid beroende på bankens hantering. En blankett för återbetalning av restbeloppet skickades till ombudet.

En utbetalningsorder avseende 702,75 kr till BB:s ombuds konto registrerades i Skapa den 18 september 2018.

Migrationsverket redovisade följande bedömning av de två ärendena:

[AA:s ärende, JO:s anm.]

Beslutet den 6 juli 2018 att avslå rätten till bistånd har registrerats korrekt i ärendehanteringssystemet. När ett beslut om att rätten till bistånd upphör fattas och utläningen skrivs ut ur mottagningssystemet spärras det bankkort som utläningen har fått disponera under sin tid som asylsökande. Tekniskt sett går detta till så att bidragsgruppen tas bort i ärendehanteringssystemet Skapa, vilket genererar en uppgift om att kortet ska avslutas som skickas till ICA Banken.

Därefter har en insättning av 1 891 kr felaktigt skett på bankkortet. Detta motsvarar en månadsutbetalning av dagersättning. Den 11 juli 2018 fanns det sålunda ett restbelopp på avslutskontot om 2 203 kr, varav 312 kr avsåg juni då AA alltjämt hade rätt till bistånd. Dessa 312 kr har AA rätt att få utbetalade till sig.

Det har varit korrekt att den 19 juli 2018 omhändertar AA:s bankkort (liksom hans LMA-kort) eftersom han vid denna tidpunkt inte längre hade rätt till bistånd enligt LMA från Migrationsverket.

Det saknas dokumentation i ärendet att AA har fått information om att kvarstående pengar [på, JO:s anm.] kontantkortet bör tas ut innan rätten till bistånd upphör och utskrivning sker, vilket är en brist. Han fick korrekt information om restbeloppet vid telefonsamtalet den 18 juli 2018. Vid besöket i Migrationsverkets reception dagen därpå fick han emellertid beskedet att utbetalning av restbelopp inte kunde ske till en annan persons konto. Denna information var felaktig. Den felaktiga informationen kan förklaras av att det för närvarande saknas en teknisk lösning och fastställda rutiner för uppdelning av restbelopp. En manuell utbetalning har dock varit möjlig att göra. Verket beklagar att felaktig information har lämnats till AA i fråga om utbetalning av restbeloppet. Det noteras att verket arbetar med att förbättra både de tekniska lösningarna och rutinerna för hanteringen av restbelopp.

[BB:s ärende, JO:s anm.]

När ett beslut om att rätten till bistånd upphör fattas och utläningen skrivs ut ur mottagningssystemet spärras det bankkort som utläningen har fått disponera under sin tid som asylsökande. Tekniskt sett går detta till så att bidragsgruppen tas bort i ärendehanteringssystemet Skapa, vilket genererar en uppgift om att kortet ska avslutas som skickas till ICA Banken. Banken spärrar kontantkortet direkt, avslutar kortet och överför eventuellt kvarvarande saldo, s.k. restbelopp till ett avslutskonto. Banken måste dock invänta eventuella transaktioner som inte är definitivt bokförda innan återredovisning kan ske till Migrationsverket. Det kan därför dröja ett antal dagar innan verket får besked om det finns något restbelopp på kortet.

Således finns det en teknisk förklaring till att restbeloppet från BB:s kontantkort inte var synligt för ansvarig tjänsteman den 30 augusti 2018 utan

först den 7 september. Det hade givetvis varit önskvärt att BB:s ombud den 30 augusti hade upplysts om att ett eventuellt restbelopp blir synligt för verket först några dagar efter att kontantkortet avslutats. Uppgiften att saldot enligt KUB-applikationen denna dag var 0 kr var dock inte felaktig i sig. Ombudet uppmanades även att kontakta ICA Banken som, såvitt framgår av anmälan, kunde upplysa om att det den 28 augusti 2018 hade funnits ett saldo om 702,75 kr på kortet. Bankens uppgift att detta saldo överförts till Migrationsverket var korrekt. I enlighet med produktavtalet mellan banken och verket hade beloppet överförts till ett avslutskonto. Hur verket hanterar restbelopp på avslutskonton har emellertid inte banken kunnat informera ombudet om. Det är olyckligt att BB härav har fått intrycket att verket tagit hans pengar. Missförståndet kunde dock redas ut den 7 september 2018 och restbeloppet har sedermera utbetalats till honom.

Migrationsverket bedömde sammanfattningsvis att frågorna om kontantkort och restbelopp i samband med att rätten till bistånd upphört i huvudsak har hanterats korrekt enligt gällande rutiner. Verket tillade följande:

Vad beträffar AA:s ärende finns det dock inte dokumenterat att han har fått information om att kvarstående pengar på kontantkortet bör tas ut innan rätten till bistånd upphör och utskrivning sker. Han har även vid personligt besök på Migrationsverket fått felaktig information om att restbeloppet inte kunde utbetalas till en annan person. Detta är beklagligt. Arbete med att förbättra de tekniska lösningarna och rutinerna för hanteringen av restbelopp pågår.

BB har av Migrationsverket och ICA Banken fått i och för sig korrekt men ofullständig information som sammantagen har gett honom intrycket att verket tagit hans pengar. Detta är olyckligt men enligt verkets bedömning inte ett missförhållande av sådan art att verket förtjänar kritik för det inträffade.

Migrationsverket betalade ut AA:s restbelopp den 20 december 2018 efter påpekande från CC den 4 december 2018.

I ett beslut den 29 april 2019 anförde *JO Cecilia Renfors* följande:

### **Rättsliga utgångspunkter**

En utlännning som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och som saknar egna medel har rätt till bistånd för sin dagliga livsföring, s.k. dag ersättning (se 17 § LMA). Den som vill få dag ersättning ska göra en skriftlig ansökan (se 8 § förordningen om mottagande av asylsökande m.fl., FMA).

Dag ersättningen betalas vanligtvis ut i förskott per månad (se 10 § FMA och 4 § Migrationsverkets föreskrifter och allmänna råd om mottagande av asylsökande m.fl., MIGRFS 2018:3). Dag ersättningen kan sättas ned under vissa förhållanden, bl.a. när en utlännning utan giltigt skäl vägrar att medverka till en åtgärd som är nödvändig för att ett beslut om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas (se 10 § fjärde stycket LMA).

Rätten till bistånd upphör normalt när uppehållstillstånd ges, när utlännningen lämnar landet eller, för vuxna utlännningar, om det inte är uppenbart oskäligt när en tidsfrist för frivillig avresa löper ut och annars när ett avvisnings- eller utvisningsbeslut vinner laga kraft. Rätten till bistånd upphör dock inte när tidsfristen löper ut om beslutet om avvisning eller utvisning då inte får verkställas till följd av att Migrationsverket eller en domstol har beslutat om



inhibition eller har beviljat ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen. (Se 11 § LMA.)

Den som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas har inte rätt till bistånd (se 12 § LMA).

Migrationsverkets beslut enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol (se 22 § LMA).

Det finns inga särskilda bestämmelser i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. om återbetalning av felaktigt utbetald ersättning.

## **Bedömning**

### **Utgångspunkter för bedömningen**

Av utredningen framgår att Migrationsverket spärrade och avslutade AA:s och BB:s kontantkort samma dag som det beslutades att deras rätt till bistånd skulle upphöra. De pengar som fanns på korten fördes i samband med detta över till konton som Migrationsverket, men inte AA och BB, hade tillgång till. AA fick tillgång till sina pengar den 20 december 2018, dvs. drygt fem månader efter att han vänt sig till Migrationsverket och frågat efter pengarna. BB fick tillgång till de pengar som fanns på kortet knappt tre veckor efter att han vänt sig till verket och frågat efter dem.

Migrationsverket har alltså förfogat över de pengar som fanns på AA:s och BB:s kontantkort utan deras medgivande.

### **Migrationsverkets rätt att förfoga över pengar på en asylsökandes kontantkort**

Migrationsverket har angett att verket har rätt att förfoga över pengar på en asylsökandes kontantkort eftersom pengarna enligt verket inte är civilrättsligt utbetalda förrän den asylsökande tagit ut eller använt pengarna. Bedömningen grundar sig på hur verkets avtal med banken är konstruerat och de allmänna råd som verket utfärdat till sina föreskrifter. Migrationsverket har inte närmare utvecklats vad man menar med att pengarna inte anses civilrättsligt utbetalda. En möjlig tolkning är att man syftar på att verkets faktiska rådighet över pengar på en asylsökandes kontantkort upphör först när den asylsökande tar ut dem. En annan tolkning är att verket syftar på vad som gäller för att en betalning ska bli gällande mot en tredje man.

Varken Migrationsverkets faktiska rådighet över de medel som finns på en asylsökandes kontantkort eller vad som gäller i förhållande till tredje man är dock relevant för frågan om Migrationsverket har rätt att förfoga över pengarna på kontantkorten. Det avgörande är i stället vem pengarna tillhör.

Det finns också anledning att framhålla att det handlar om utbetalningar i ett offentligrättsligt sammanhang och att förhållandet mellan en asylsökande och Migrationsverket i detta sammanhang i första hand inte är civilrättsligt. En asylsökande har rätt till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. om sökanden uppfyller de förutsättningar som anges i lagen. Migrationsverket beslutar efter ansökan av den asylsökande att bevilja bistånd. Av den förordning som hör till lagen framgår att dagersättning normalt betalas ut förskottsvis per månad.

Det råder enligt min mening ingen tvekan om att dagersättning och annat ekonomiskt bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. som Migrationsverket satt in på en asylsökandes kontantkort tillhör den asylsökande på samma sätt som om det beviljade biståndet hade betalats ut kontant eller till ett konto som sökanden disponerar, om det hade varit möjligt. Det innebär i sin tur att Migrationsverket inte har någon rätt att förfoga över medlen, om det inte finns något stöd för det i lagstiftningen. Detta gäller oavsett om verket rent faktiskt har en möjlighet att förfoga över medlen. Att verket, till följd av utformningen av avtalet med banken, har en möjlighet att föra över pengar från ett kontantkort som tilldelats en asylsökande till ett konto som enbart verket har tillgång till påverkar alltså inte äganderätten till pengarna och därmed inte heller verkets rätt att förfoga över dem. Detta är en självklarhet, men det kan finnas skäl att peka på att JO i ett flertal ärenden tidigare har uttalat att en myndighet inte har rätt att förfoga över enskildas pengar mot deras vilja utan stöd i lag, oavsett om myndigheten har rådighet över pengarna (se t.ex. JO 1982/83 s. 198, dnr 2566-1979, och JO 2000/2001 s. 290, dnr 565-1998).

Beträffande just den nu aktuella situationen har jag dessutom redan 2017 pekat på att det inte finns stöd i lag för Migrationsverket att förfoga över pengar som tillhör en asylsökande och att Migrationsverket inte har rätt att förfoga över de pengar som finns på de asylsökandes kontantkort (se JO:s beslut den 10 april 2017, dnr 2220-2015). Av beslutet framgår att detta gäller oavsett om den asylsökande senare bedöms sakna rätt till pengarna.

Sammanfattningsvis tillhör alltså ersättning som beviljats en asylsökande enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl., och satts in på ett kontantkort som denne tilldelats, sökanden. Det innebär i sin tur att Migrationsverket inte utan stöd i lag kan förfoga över medlen på kortet oavsett om det efter insättningen visar sig att sökanden helt eller delvis inte hade rätt till ersättningen. Någon rätt till återkrav av ersättning finns inte enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Verket är därmed hänvisat till att göra eventuella krav på felaktigt utbetald dagersättning m.m. gällande genom att vända sig direkt till den asylsökande, eller om någon frivillig överenskommelse inte kan uppnås, till Kronofogdemyndigheten eller domstol.

#### **Hantering av AA:s och BB:s ärenden**

När det gäller Migrationsverkets närmare hantering av de två aktuella ärendena gör jag följande överväganden.

Migrationsverket beslutade den 6 juli 2018 att AA inte hade rätt till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Samma dag spärrade och avslutade verket hans kontantkort. Det framgår inte av utredningen när AA fick del av beslutet, men han har knappast haft någon möjlighet att ta ut de pengar han hade på kortet innan Migrationsverket avslutade kortet. När AA har frågat efter sina pengar hos verket har han fått information om att det inte är möjligt att få ut dem. Migrationsverket har därmed gett honom felaktig information. Migrationsverket vidtog inte heller några åtgärder för att se till att pengarna kunde betalas ut när man uppmärksammades på att AA fått felaktig information. Detta har fått till följd att AA fick tillgång till sina pengar först efter drygt

fem månader. Migrationsverkets handläggning av AA:s ärende har därmed inneburit att man utan att ha rätt till det har förfogat över AA:s pengar och har även i övrigt varit förenad med stora brister.

Det är delvis oklart hur det gick till när Migrationsverket av misstag förde över 1 891 kronor till AA:s kontantkort efter att det avslutats och – såvitt jag kan förstå – samma dag automatiskt förde beloppet vidare till verkets avslutskonto. På det underlag jag har tillgång till har jag inga synpunkter på den åtgärden.

BB:s rätt till bistånd upphörde genom ett beslut den 28 augusti 2018. Hans kontantkort spärrades och avslutades samma dag. Inte heller BB har därför haft någon reell möjlighet att ta ut sina pengar innan kortet spärrades. När BB:s ombud kontaktade Migrationsverket för att få pengarna utbetalda fick hon svaret att saldot visade att det inte fanns några pengar på kortet och att hon kunde stämna av detta med banken. Vid kontakt med banken fick hon information om att det funnits pengar kvar på kortet och att Migrationsverket fört över dessa till ett annat konto. Migrationsverket har därmed gett BB bristfällig information. BB fick tillgång till sina pengar först den 18 september 2018. Migrationsverkets hantering av BB:s ärende har därmed inneburit att man utan att ha rätt till det har förfogat över de pengar som fanns på BB:s kontantkort och har även i övrigt varit bristfällig.

### **Sammanfattning och avslutande synpunkter**

Sammanfattningsvis ska Migrationsverket kritiseras för att ha förhindrat AA och BB från att få tillgång till bistånd som beviljats dem och satts in på de kort som verket gett dem samt för att ha lämnat felaktig och bristfällig information.

Det är naturligtvis positivt att Migrationsverket tillhandahåller asylsökande ett kontantkort där ersättning enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. som beviljas dem sätts in. Ett system för utbetalning av ersättning måste dock vara rättssäkert och lagenligt utformat. Det förfarande Migrationsverket har beskrivit när rätten till ersättning upphör innebär enligt min mening ett kringgående av det regelverk som lagstiftaren beslutat och ett utnyttjande av de asylsökandes utsatta ställning. Jag är mycket kritisk till Migrationsverkets sätt att hantera frågan.

Jag förutsätter att Migrationsverket ser över sitt förfarande samt säkerställer att det inte förekommer att verket, utan att det finns stöd för det, förfogar över medel som beviljats en asylsökande och satts in på det kort han eller hon tilldelats.

## Överförmyndare

### Långsam handläggning av ärenden om anordnande av godmanskap m.m.

(Dnr 893-2018)

**Beslutet i korthet:** Vid en inspektion av Eskilstuna tingsrätt uppmärksammade JO ett antal ärenden om anordnande av godmanskap enligt föräldrabalken. Ärendena har nu granskats av JO. Granskningen redovisas i beslutet och resulterar i att Överförmyndarnämnden i Eskilstuna och Strängnäs kommuner får kritik för sin långsamma hantering av ärendena. Nämnden får också kritik för att den inte följde tingsrättens förelägganden, vilket ledde till att tingsrätten behövde påminna nämnden vid orimligt många tillfällen. JO uttalar att det framstår som om nämnden inte eftersträvade ett fungerande samarbete med tingsrätten eftersom den inte tog kontakt med domstolen när tidsfristerna för föreläggandena gick ut.

Tingsrätten får ingen kritik, men JO påpekar att en mer aktiv processledning – vid behov utövad vid sammanträden – skulle kunna bidra till att förkorta handläggningstiderna i vissa fall.

### **JO:s initiativ mot Eskilstuna tingsrätt och Överförmyndarnämnden i Eskilstuna och Strängnäs kommuner**

Vid JO:s inspektion av Eskilstuna tingsrätt den 18–20 december 2017 uppmärksammades ett flertal ärenden om anordnande av godmanskap. I samtliga ärenden hade tingsrätten gett i uppdrag åt Överförmyndarnämnden i Eskilstuna och Strängnäs kommuner att hämta in yttranden och utredning samt att lämna förslag på god man. Dessutom hade tingsrätten förelagt nämnden att yttra sig över ansökningarna om godmanskap.

Överförmyndarnämnden hade vid ett stort antal tillfällen begärt och av tingsrätten beviljats anstånd med att följa föreläggandena. Tingsrätten hade skickat ett flertal påminnelser till nämnden om att besvara föreläggandena.

JO uttalade i protokollet över inspektionen (JO:s dnr 8163-2017 s. 13) följande:

Det är angeläget att den som behöver hjälp av en god man med att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person kan få den hjälpen utan dröjsmål. Med anledning av tingsrättens handläggning i de nu aktuella ärendena vill jag påminna om att det ytterst är domstolen som har ansvaret för att hämta in den utredning och vidta de åtgärder som krävs för att kunna ta ställning i ärendet. Om tingsrätten inte får in den begärda utredningen eller de begärda uppgifterna så måste ytterligare åtgärder övervägas. När det rör sig om ett frekvent återkommande problem med att överförmyndaren inte efterkommer förelägganden, kan det finnas anledning för tingsrätten att genom kontakter med ansvarig överförmyndare eller överförmyndarnämnd efterhöra orsaken till problemet och vilka åtgärder som man avser att vidta för att kunna fullgöra sitt uppdrag.

JO beslutade att ta upp saken till utredning i ett särskilt ärende mot Eskilstuna tingsrätt och Överförmyndarnämnden i Eskilstuna och Strängnäs kommuner.

### **Inledande utredning**

Kopior av handlingar i tingsrättens ärenden Ä 336-16, Ä 3284-16, Ä 3456-16, Ä 70-17, Ä 227-17, Ä 424-17, Ä 961-17, Ä 1535-17 och Ä 1796-17 tillfördes JO:s akt.

Av handlingarna i respektive ärende framgick bl.a. följande:

#### **Ä 336-16**

En ansökan om anordnande av godmanskap lämnades in till tingsrätten den 4 februari 2016. Med ansökan följde endast ett personbevis. Tingsrätten förelade nämnden den 5 februari 2016 att med stöd av 11 kap. 17 a § föräldrabalken, FB, hämta in yttranden enligt 11 kap. 16 § andra stycket FB och en utredning enligt 11 kap. 17 § FB. Nämnden skulle även lämna ett förslag på en god man tillsammans med hans eller hennes åtagande och eventuellt medgivande av sökanden. Svaret skulle lämnas till tingsrätten senast den 1 april 2016.

Nämnden begärde och beviljades anstånd med att följa föreläggandet vid sammanlagt 17 tillfällen under tiden den 5 april 2016–2 oktober 2017. Varje gång begärde nämnden anstånd med en månad, utom sista gången när nämnden begärde anstånd med en vecka. Som anledning uppgav nämnden bl.a. ”att vi på grund av hög arbetsbelastning inte har hunnit handlägga ärendet ännu” och ”att vi inte har hittat någon lämplig person som är beredd att åta sig uppdraget”.

Tingsrätten påminde nämnden om föreläggandet vid två tillfällen och förelade också nämnden vid ett tillfälle att ange en tidsplan för när ett förslag på en god man kunde lämnas. I ett yttrande den 9 oktober 2017 avstyrkte nämnden att ett godmanskap skulle anordnas. Den 15 december 2017 beslutade tingsrätten att lämna ansökan om förordnande av god man utan bifall.

#### **Ä 3284-16**

En ansökan om anordnande av godmanskap lämnades in till tingsrätten den 2 december 2016. Med ansökan följde inga bilagor. Tingsrätten förelade nämnden den 5 december 2016 att med stöd av 11 kap. 17 a § FB hämta in yttranden enligt 11 kap. 16 § andra stycket FB och en utredning enligt 11 kap. 17 § FB. Nämnden skulle även lämna ett förslag på en god man tillsammans med hans eller hennes åtagande och eventuellt medgivande av sökanden. Svaret skulle lämnas till tingsrätten senast den 30 januari 2017.

Den 2 mars 2017 lämnade sökanden in en modifierad ansökan om uppdragets omfattning. Tingsrätten flyttade därför i ett föreläggande till nämnden den 7 mars 2017 fram svarstiden till den 3 april 2017.

Nämnden begärde och beviljades anstånd med att följa föreläggandet vid sammanlagt åtta tillfällen, och tingsrätten påminde nämnden om yttrandet vid nio tillfällen. Vid tidpunkten för JO:s inspektion hade tingsrätten inte fattat något beslut i ärendet.

**Ä 3456-16**

En ansökan om godmanskap lämnades in till tingsrätten den 19 december 2016. Med ansökan följde bl.a. flera läkarintyg och andra intyg samt personbevis. Tingsrätten förelade nämnden den 20 december 2016 att med stöd av 11 kap. 17 a § FB hämta in yttranden enligt 11 kap. 16 § andra stycket FB och en utredning enligt 11 kap. 17 § FB. Nämnden skulle även lämna ett förslag på en god man tillsammans med hans eller hennes åtagande och eventuellt medgivande av sökanden. Svaret skulle lämnas till tingsrätten senast den 20 februari 2017.

Nämnden begärde och beviljades anstånd med att följa föreläggandet vid sammanlagt tio tillfällen; oftast begärde nämnden anstånd med en månad, och som anledning angavs bl.a. att nämnden inte hade hittat någon lämplig person som kunde åta sig uppdraget samt hög arbetsbelastning och ordinarie handläggares frånvaro. Tingsrätten påminde nämnden om föreläggandet vid sammanlagt nio tillfällen. Vid tidpunkten för JO:s inspektion hade tingsrätten inte fattat beslut i ärendet.

**Ä 70-17**

En ansökan om godmanskap lämnades in till tingsrätten den 10 januari 2017. Med ansökan följde endast ett registerutdrag från Skatteverket. Samma dag förelade tingsrätten nämnden att med stöd av 11 kap. 17 a § FB hämta in yttranden enligt 11 kap. 16 § andra stycket FB och en utredning enligt 11 kap. 17 § FB. Nämnden skulle även lämna ett förslag på en god man tillsammans med hans eller hennes åtagande och eventuellt medgivande av sökanden. Svaret skulle lämnas till tingsrätten senast den 8 mars 2017.

Nämnden begärde och beviljades anstånd med att följa föreläggandet vid sammanlagt åtta tillfällen. Ofta begärde nämnden anstånd med – eller beviljades utan att ange begärd tid – en månad eller två månader, och som anledning angavs bl.a. att nämnden väntade på läkarintyg, att ingen person ännu visat sig villig att åta sig uppdraget, hög arbetsbelastning och ordinarie handläggares frånvaro. Tingsrätten påminde nämnden om föreläggandet vid sammanlagt sju tillfällen. Vid tidpunkten för JO:s inspektion hade tingsrätten inte fattat beslut i ärendet.

**Ä 227-17**

En ansökan om godmanskap lämnades in till tingsrätten den 24 januari 2017. Den 27 januari 2017 upprättade tingsrätten en tjänsteanteckning efter ett samtal med sökandens kontaktperson. I anteckningen fanns uppgifter om uppdragets omfattning. En namngiven person föreslogs som god man och vederbörande var också villig att ta på sig uppdraget. Vidare upplystes att ärendet var bråds-kande och att det önskades snabb handläggning.

Den 30 januari 2017 förelade tingsrätten nämnden att med stöd av 11 kap. 17 a § FB hämta in yttranden enligt 11 kap. 16 § andra stycket FB och en utredning enligt 11 kap. 17 § FB. Nämnden skulle även lämna ett förslag på en god man tillsammans med hans eller hennes åtagande och eventuellt

medgivande av sökanden. Svaret skulle lämnas till tingsrätten senast den 30 mars 2017.

Nämnden begärde och beviljades anstånd med att följa föreläggandet vid sammanlagt åtta tillfällen. Vid samtliga tillfällen begärde nämnden anstånd med en månad, och som skäl angavs bl.a. följande:

- a) Anledningen är att det inväntas åtagande från en föreslagen god man och medgivande från huvudmannen.
- b) Anledningen är att det inte hittats någon lämplig person som är beredd att åta sig uppdraget.
- c) Anledningen är att det är semestertider och hög arbetsbelastning samt att det är ett komplext ärende. Det är svårt att hitta någon som kan tänka sig att ta sig an uppdraget som god man åt denna person.
- d) Överförmyndarkontoret fick den 23/8 kontakt med den föreslagna gode mannen som har legat på sjukhus och därför inte kunnat ta kontakt med huvudmannen ännu. Föreslagen god man börjar nu må bättre och ska ta kontakt med huvudmannen inom kort.
- e) Anledningen [...] föreslagen god man hade åkt till huvudmannen den 15/9 -17 men då hade inte huvudmannen haft orken att träffa föreslagen god man. Huvudmannen och boendestödet kommer att ta kontakt med föreslagen god man och boka in ett nytt möte när huvudmannen har fått mer ork. Inget datum var dock bestämt i nuläget.
- f) Anledningen till detta är att huvudmannen inte kände sig nöjd med föreslagen god man och att huvudmannen har några specifika krav på sin ställföreträdare som inte är enkla att tillgodose.
- g) Anledningen är att ordinarie handläggare är [...] och att vi även har en hög arbetsbelastning för närvarande på överförmyndarkontoret och flertalet handläggare måste prioritera att granska årsräkningar (som man inte hunnit med i tid).

Tingsrätten påminde nämnden om föreläggandet vid ett tillfälle. Vid tidpunkten för JO:s inspektion hade tingsrätten inte fattat beslut i ärendet.

#### **Ä 424-17**

En ansökan om godmanskap lämnades in till tingsrätten den 10 februari 2017. Med ansökan följde ett läkarintyg och ett personbevis. Den 17 februari 2017 förelade tingsrätten nämnden om ett yttrande samt eventuellt förslag på god man, hans eller hennes åtagande och medgivande senast den 17 mars 2017.

Nämnden begärde och beviljades anstånd med att följa föreläggandet vid sex tillfällen, och tingsrätten påminde nämnden om föreläggandet vid åtta tillfällen. I ett yttrande den 11 december 2017 avstyrkte nämnden att ett godmanskap skulle anordnas. Den 13 december 2017 förelade tingsrätten sökanden och sökandens anhöriga att senast den 28 december 2017 yttra sig över nämndens yttrande.

**Ä 961-17**

En komplett ansökan om godmanskap lämnades in till tingsrätten den 24 april 2017. Sedan tidigare fanns ett läkarintyg och ett personbevis som lämnats in till tingsrätten. Tingsrätten förelade nämnden den 24 april 2017 att med stöd av 11 kap. 17 a § FB hämta in yttranden enligt 11 kap. 16 § andra stycket FB och en utredning enligt 11 kap. 17 § FB. Nämnden skulle även lämna ett förslag på en god man tillsammans med hans eller hennes åtagande och eventuellt medgivande av sökanden. Svaret skulle lämnas till tingsrätten senast den 26 juni 2017.

Nämnden begärde och beviljades anstånd med att följa föreläggandet vid fem tillfällen. Vid fyra tillfällen uppgav nämnden att anledningen var hög arbetsbelastning, och tingsrätten påminde vid ett av tillfällena om att en komplett ansökan hade kommit in den 24 april 2017. Tingsrätten påminde nämnden om föreläggandet vid tre tillfällen. Vid tidpunkten för inspektionen hade nämnden på nytt begärt anstånd till den 15 januari 2018.

**Ä 1535-17**

En ansökan om godmanskap lämnades in till tingsrätten den 26 maj 2017. Med ansökan följde ett personbevis. Tingsrätten förelade nämnden den 30 maj 2017 att med stöd av 11 kap. 17 a § FB hämta in yttranden enligt 11 kap. 16 § andra stycket FB och en utredning enligt 11 kap. 17 § FB. Nämnden skulle även lämna förslag på en god man tillsammans med hans eller hennes åtagande och eventuellt medgivande av sökanden. Svaret skulle lämnas till tingsrätten senast den 25 juli 2017.

Nämnden begärde och beviljades anstånd med att följa föreläggandet vid fyra tillfällen, och tingsrätten påminde nämnden om föreläggandet vid tre tillfällen. Vid den sista anståndsbeväran hade nämnden beviljats en svarsfrist till den 4 januari 2018.

**Ä 1796-17**

En ansökan om godmanskap lämnades in till tingsrätten den 20 juni 2017. Med ansökan följde ett personbevis, en skrivelse från en socialsekreterare vid Eskilstuna kommun och ett läkarintyg. Den 21 juni 2017 förelade tingsrätten nämnden att med stöd av 11 kap. 17 a § FB hämta in yttranden enligt 11 kap. 16 § andra stycket FB och en utredning enligt 11 kap. 17 § FB. Nämnden skulle även lämna förslag på en god man tillsammans med hans eller hennes åtagande och eventuellt medgivande av sökanden. Svaret skulle lämnas till tingsrätten senast den 16 augusti 2017.

Nämnden begärde och beviljades anstånd med att följa föreläggandet vid fyra tillfällen, vid tre tillfällen en månad vardera och vid ett tillfälle två månader. Som skäl angavs bl.a. följande:

- a) Anledningen är att godmanskap inte är tillräckligt för att hjälpa sökanden att "bevaka rätt och förvalta egendom", vi har därför efterfrågat ett läkarintyg för förvaltarskap.



- b) Anledningen är att vi försökt få kontakt med sökanden om eventuellt behov av förvaltare men inte fått något svar. Vi kommer därför att gå vidare med ansökan och söka efter en god man som kan åta sig uppdraget.
- c) Anledningen beror på hög arbetsbelastning.

Tingsrätten påminde nämnden om föreläggandet vid fyra tillfällen. Vid den sista anställningsbegäran hade nämnden beviljats en svarsfrist till den 8 februari 2018.

### **JO:s remiss till tingsrätten och tingsrättens remissvar**

Eskilstuna tingsrätt uppmanades att lämna upplysningar om och yttra sig över handläggningen av, och handläggningstiden för, de angivna ärendena vid tingsrätten. Av yttrandet skulle särskilt framgå hur handläggningen förhöll sig till tingsrättens skyldigheter enligt bl.a. 11 kap. 16–18 §§ FB och 12–14 §§ lagen (1996:242) om domstolsärenden.

Vidare skulle yttrandet belysa handläggningstiden i förhållande till att det ofta är av vikt att ett ärende om anordnande av ett godmanskap avgörs snabbt. JO hänvisade i remissen till proposition 1993/94:251 s. 203, Wallin m.fl., Föräldrabalken, 23 maj 2017, Zeteo, kommentaren till 11 kap. 16 § FB och JO:s beslut den 29 september 2011 i dnr 588-2011.

Tingsrätten skulle även i sitt yttrande redogöra för vilka kontakter tingsrätten hade med nämnden och hur samarbetet mellan tingsrätten och nämnden i ärenden om ställföreträderskap fungerade, dels generellt, dels i konkreta ärenden.

Tingsrätten (lagmannen AA) lämnade följande remissvar tillsammans med underyttranden från rådmännen BB, CC, DD och EE (bilagor och underyttranden har här utelämnats):

#### **Tillämpliga bestämmelser**

Det är tingsrätten som beslutar om godmanskap för någon som på grund av sjukdom, psykisk störning eller annat liknande förhållande behöver hjälp att ta hand om sina angelägenheter. När rätten meddelar ett sådant beslut ska den samtidigt förordna en god man att utföra ställföreträdaruppdraget. (11 kap. 4 § föräldrabalken.)

I ärenden om anordnande av godmanskap är det tingsrätten som har utredningsansvaret. Tingsrätten ska därvid inhämta yttrande från bl.a. anhöriga och – i vissa fall – inhämta läkarintyg eller annan likvärdig utredning om den enskildes hälsotillstånd. Om den som ärendet gäller har fyllt 16 år ska rätten eller överförmyndaren ge honom eller henne tillfälle att yttra sig, om det kan ske. (11 kap. 16 och 17 §§ föräldrabalken.) Rätten får uppdra åt överförmyndaren att inhämta yttranden och utredning enligt 11 kap. 16 och 17 §§. På begäran av rätten ska överförmyndaren också lämna förslag på god man, om det inte finns särskilda skäl mot det. (11 kap. 17 a § föräldrabalken)

#### **Allmänt om tingsrättens handläggning av ärenden om godmanskap**

Tingsrätten tillämpar regelmässigt den möjlighet som finns enligt 11 kap. 17 a § föräldrabalken att låta överförmyndaren inhämta yttranden och utredning och att lämna förslag på god man, vilket tingsrätten uppfattar vara

i enlighet med lagstiftarens intentioner (prop. 2013/14:225, s. 17 ff.). Det finns en överenskommelse mellan tingsrätten och överförmyndarnämnden att nämnden inledningsvis får åtta veckor på sig att besvara ett föreläggande enligt 11 kap. 17 a §.

Om nämnden inte kan svara i tid begär nämnden anstånd, vilket tingsrätten tar ställning till i ett beslut. Ofta har begärda anstånd beviljats eftersom tingsrätten inte sett något annat alternativ. I något fall har kortare anstånd beviljats än vad som begärts för att skynda på handläggningen. Om nämndens svar inte inkommer inom föreskriven tid, skickar tingsrätten en påminnelse.

Med hänsyn till de långa handläggningstiderna hos överförmyndaren har det vid tingsrätten förts diskussioner om att tingsrätten självmant skulle föreslå god man när nämndens svar dröjer. Med hänsyn till de krav som ställs på en god man enligt 11 kap. 12 § föräldrabalken och de kontrollåtgärder och referensinhämtningar för en presumtiv god man som tingsrätten i så fall måste utföra, har bedömningen gjorts att tingsrättens egna resurser inte medgett detta.

Lottningen av ärenden om godmanskaper har tidigare gjorts till endast domarna vid den ena av tingsrättens två målenheter. I syfte att åstadkomma en jämnare arbetsfördelning har det i mars i år beslutats att ärenden om godmanskaper ska lottas till alla domare vid tingsrätten.

### **Tingsrättens kontakter och samarbete med överförmyndaren**

Tingsrätten har haft återkommande möten med överförmyndaren (företrädesvis tjänstemän vid överförmyndarkontoret). Mötena har ägt rum åtminstone en gång om året. Vid dessa möten har de långa handläggningstiderna hos överförmyndarnämnden i ärenden om godmanskaper påtalats i syfte att åstadkomma kortare handläggningstider. Det senaste mötet ägde rum den 17 november 2017.

Efter JO:s inspektion bjöd tingsrätten in överförmyndaren till ett möte för att diskutera hur handläggningstiderna hos överförmyndarnämnden kunde förkortas [...]. Vid mötet framkom bl.a. att överförmyndarnämnden valt att prioritera nämndens funktion som tillsynsorgan och att arbetet med att efterkomma tingsrättens förelägganden hade prioriterats ned [...]. Det var en nyhet för tingsrätten att arbetet med att besvara tingsrättens förelägganden var medvetet nedprioriterat hos överförmyndarkontoret.

Med anledning av dessa uppgifter har tingsrätten tillskrivit överförmyndarnämnden och efterfrågat besked om vad nämnden avser att göra för att förkorta handläggningstiderna hos överförmyndarkontoret [...]. Något svar har ännu inte inkommit.

### **Tingsrättens synpunkter**

Det är lagstiftarens avsikt att ärenden om anordnande av godmanskaper avgörs snabbt. Det står klart att ärendena inte avgjorts så snabbt som lagstiftaren avsett (jfr i remissen anvisade lagrum och uttalanden i förarbeten och doktrin). Jag kan dock inte se några brister i tingsrättens handläggning i fråga om att något ärende blivit liggande under lång tid utan att någon handläggningsåtgärd vidtagits eller att något ärende som varit klart för avgörande inte avslutats inom rimlig tid.

Med undantag för Å 336-16 har ärendena inte rymt några särskilda frågor som gjort dem komplicerade, vidlyftiga eller av annat skäl krävt särskilda överväganden från Överförmyndarnämndens sida. I flera fall har det också redan från början funnits utredning, t.ex. i form av läkarintyg, beträffande den enskildes hälsotillstånd.

Det är ytterst tingsrätten som har ansvaret för att hämta in den utredning och vidta de åtgärder som krävs för att kunna ta ställning i ärendet. För att

ett ärende ska kunna avgöras snabbt är dock tingsrätten i praktiken beroende av att överförmyndaren besvarar tingsrättens föreläggande inom rimlig tid. I de enskilda ärendena har tingsrätten regelmässigt påmint överförmyndaren om att besvara föreläggandena, när det inte skett i tid. Tingsrätten har också upprepade gånger, bl.a. vid möten mellan domarna och tjänstemän från överförmyndarkontoret, påtalat vikten av att tingsrättens förelägganden besvaras snabbt och att handläggningstiderna hos överförmyndarnämnden behöver förkortas. Tingsrätten har därvid inte fått någon annan förklaring än att de långa svarstiderna berott på hög arbetsbelastning.

Saken har nu emellertid kommit i ett annat läge sedan det stått klart för tingsrätten att överförmyndarnämnden valt att prioritera ned arbetet med att besvara tingsrättens förelägganden. Med anledning av det beskedet har tingsrätten skrivit till överförmyndarnämnden med en begäran om besked vad nämnden avser att göra för att förkorta handläggningstiderna. Något svar har ännu inte kommit till tingsrätten.

Tingsrätten anser att det är beklagligt att de nu aktuella ärendena om godmanskap inte kunnat avgöras så snabbt som lagstiftaren avsett. Det har inneburit att enskilda personer har fått vänta onödigt länge på att få den hjälp och det stöd som en god man kan ge. Skälen till att det tagit så lång tid torde dock framför allt förklaras av de långa handläggningstiderna hos överförmyndarnämnden. Tingsrätten avser nu att på ett mer systematiskt sätt än tidigare försöka förmå överförmyndarnämnden att vidta åtgärder för att förkorta handläggningstiderna. Det är också tingsrättens förhoppning att situationen hos överförmyndaren kan förbättras i och med JO:s granskning.

Nämnden kommenterade tingsrättens remissvar och uppgav följande:

Med anledning av Eskilstuna tingsrätts yttrande vill överförmyndarnämnden förtydliga att nämnden inte tagit något beslut som innebär en prioritering av nämndens funktion som tillsynsorgan med följd att arbetet med att efterkomma tingsrättens förelägganden därför skulle ha prioriterats ned.

Ärenden inom nämndens ansvarsområde ska handläggas i enlighet med gällande regelverk på området inklusive reglerna i föräldrabalken (1949:381) och de skyndsamhetskrav som följer av förvaltningslagen (1986:223).

### **JO:s remiss till överförmyndarnämnden och nämndens remissvar**

Överförmyndarnämnden uppmanades att lämna upplysningar om och yttra sig över handläggningen av och handläggningstiden för tingsrättens begäran om yttranden och utredning m.m. i de förelägganden som hade skickats till nämnden i de angivna ärendena.

Av yttrandet skulle det särskilt framgå hur handläggningen och handläggningstiden i ärendena förhöll sig till nämndens skyldigheter enligt bl.a. 11 kap. 17 a § FB och skyndsamhetskravet i den då gällande 4 § förvaltningslagen (1986:223).

Vidare skulle nämnden i yttrandet redogöra för orsakerna till att nämnden inte lämnade in ett svar inom de tidsfrister som angavs, vare sig inledningsvis eller efter beviljade anstånd, och vilka åtgärder nämnden vidtog för att undanröja orsakerna. Nämnden skulle också redogöra för de åtgärder nämnden avsåg att vidta för att kunna ge svar inom de tidsfrister som tingsrätten angav framöver.

Slutligen skulle nämnden i yttrandet även redogöra för vilka kontakter nämnden hade med tingsrätten och hur samarbetet mellan nämnden och tingsrätten i ärenden om ställföreträdarskap fungerade, dels generellt, dels i konkreta ärenden.

Nämnden lämnade följande remissvar:

### Yttrande

Nämnden har valt att dels lämna generella kommentarer och bedömningar i de ärenden JO har remitterat för yttrande. Detta kompletteras med utdrag ur nämndens diarium för respektive akt [*här utelämnade, JO:s anm.*] inklusive kommentarer, sammanfattning samt i förekommande fall handläggares synpunkt.

I flertalet ärenden har flera handläggare varit involverade, något som bidrar till att det kan vara svårt för handläggarna att lämna synpunkter.

När tingsrätten anmodar nämnden att lämna yttrande om samt genomföra utredning av ansökan om god man enligt Föräldrabalken kap. 11 § 4 och förvaltarskap enligt kap. 11 § 7 tillämpas följande rutiner:

- Kontroll av att sökande är folkbokförd i Eskilstuna eller Strängnäs kommuner.
- Kontroll av att ansökan är underskriven samt om den behöver kompletteras med läkarintyg eller liknande, kontakter med anhöriga med mera.
- Bedömning görs om det finns grund för godmanskap alternativt förvaltarskap.
- I det fall handläggaren bedömer att det finns grund för ett ställföreträdarskap görs en prioritering av ärendet, till exempel om det finns behov av interimistiskt förvaltarskap.
- I det fall ansökan innehåller förslag på god man/förvaltare tar handläggaren kontakt med denne för att förklara uppdraget och säkerställa intresset. I det fall personen är intresserad av att åta sig uppdraget begär handläggaren en skriftlig intresseanmälan där personen samtidigt lämnar samtycke till att nämnden genomför kontroller mot Polisens belastningsregister samt Kronofogdens register. Från och med april i år [2018, JO:s anm.] gäller också att den som ska bli god man/ förvaltare har gått den grundutbildning som nämnden erbjuder eller kan visa sig ha motsvarande kunskap.
- I det fall den föreslagna personen inte är intresserad, alternativt förekommer i något av nämnda register eller i övrigt inte anses lämplig inleds ett arbete med att söka annan person som är villig åta sig uppdraget. Kontakt tas med dem som anmält intresse och bedömts lämpliga för uppdrag som god man/förvaltare samt med de som sedan tidigare har uppdrag. Handläggaren försöker att utifrån sin kunskap om sökande och personer som är intresserade av uppdrag matcha sökande och eventuell god man. När någon sagt sig vara intresserad av ett uppdrag skickar nämnden ut åtagande- och medgivandehandlingar. Den eventuella gode mannen/förvaltaren uppmanas att i samband med att hen träffar sökande för att få medgivandehandlingen påskrivna också ta reda på vad sökande önskar hjälp med samt om det finns behov som inte har framkommit i ansökan.
- När åtagande- och medgivandehandlingar är påskrivna och inkomna till nämnden skriver handläggaren ett yttrande och i förekommande fall en utredning. Handlingarna med förslag på god man/förvaltare skickas därefter till tingsrätten.

I samtliga de ärenden som ligger till grund för JO:s remiss har handläggarna i direkt anslutning till att anmodan om yttrande och utredning inkommit från tingsrätten genomfört

- kontroll av folkbokföringsadress
- kontroll av att ansökan är underskriven
- kontroll av eventuellt behov av att ansökan kompletteras med läkarintyg eller liknande handling
- bedömning av ärendets prioritet.

I inget av de ärenden JO vill att nämnden ska yttra sig om fanns förslag på god man [*det fanns ett förslag i akt 5380, tingsrättens ärende 227-17, JO:s anm.*]. Arbetet med att söka god man har i flertalet av de aktuella ärendena inletts relativt snart efter det att första anmodan inkommit från tingsrätten. Det har emellertid i samtliga ärenden varit svårt att hitta någon som varit intresserad av respektive uppdrag. Antingen har den tillfrågade personen omedelbart tackat nej till uppdraget eller så har hen tackat nej efter att ha träffat den sökande. I några fall har sökande inte lämnat medgivande till den person som nämnden föreslagit som god man. I två ärenden har den sökande haft mycket specifika önskemål om kön och kompetens, som nämnden har haft svårt att matcha.

I några ärenden har det funnits behov av att komplettera ansökan med läkarintyg. Detta har påverkat den fortsatta handläggningstiden.

Handläggningstiden har också påverkats av att det uppstått vakanser på grund av att medarbetare slutat, bland annat för att gå i pension. Fem av överförmyndarkontorets tio handläggare som var anställda den 31 december 2017 började sin anställning under året. Bristande erfarenhet har därför generellt påverkat handläggningstiderna. För att söka hantera detta har extrapersonal visstidsanställts under 2017. Dessa har haft i uppdrag att granska årsräkningar. De vakanser som uppstått har också inneburit att ärenden och ansvar behövt omfördelas mellan handläggarna.

Nämndens mål är att handlägga ansökningar och anmälningar inom fyra månader. Det förutsätter dock att ansökan är komplett och att det går relativt fort att hitta någon som är intresserad av att åta sig uppdraget. Det förutsätter även att sökande lämnar medgivande till den som nämnden föreslår som ställföreträdare. Den utdragna handläggningstiden i de ärenden som JO vill ha belysta har i huvudsak sin grund i faktorer som nämnden inte kunnat påverka.

Förutom att på anmodan från tingsrätten yttra sig över och utreda ansökningar om god man och förvaltare är nämndens grunduppdrag att utöva tillsyn över att ställföreträdare utför sitt uppdrag utifrån huvudmannens behov. Länsstyrelserna har i sin redovisning till regeringen 2017 betonat att granskning av årsräkningar utgör grunden för denna tillsyn. Nämndens åtagande är att i tid inkomna (före 1 mars) och kompletta årsräkningar ska vara granskade senast den 31 augusti. God man för ensamkommande barn ska förordnas inom sju dagar. Därutöver ska nämnden godkänna diverse rättshandlingar samt erbjuda utbildning till de som vill bli respektive ställföreträdare. Nämnden har att såväl generellt som i enskilda ärenden prioritera mellan dessa olika uppdrag.

För att bredda sitt underlag av personer som är intresserade av att åta sig uppdrag som god man och förvaltare önskar nämnden utveckla gemensam rekrytering tillsammans med andra nämnder som är i behov av frivilligarbetare. Nämnden kommer därför att initiera en utredning om detta. Förvaltningen kommer också att få i uppdrag att utreda om handläggningen inom nämndens ansvarsområde kan effektiviseras ytterligare.

Nämndens handläggare har regelbunden kontakt med tingsrätten i aktuella ärenden. Kontakten sker både via brev och via telefon. För att diskutera mer övergripande frågeställningar träffas handläggarna och överförmyndarkontorets chef tingsrättens lagman och berörda domare med 1–2 års mellanrum. Den senaste träffen genomfördes i november 2017. Kontorets chef och lagmannen har tillsammans med medarbetare också träffats för att diskutera det som JO lyfte fram i sin tillsyn av tingsrätten och som berörde båda myndigheterna.

Tingsrättens möjlighet att från och med 1 januari 2015 begära att överförmyndarnämnden ska genomföra utredningar av ansökningar har förlängt nämndens handläggningstider. Tingsrättens anmodan innehåller i det absoluta flertalet ärenden förutom en begäran om yttrande över ansökan också en begäran att nämnden ska genomföra en utredning. Vad tingsrätten anser att utredningen ska omfatta framgår dock inte av anmodan. Specificerad begäran om utredningens innehåll skulle förkorta nämndens handläggningstid.

#### **Akt 4830 [tingsrättens ärende Å 336-16, JO:s anm.]**

##### *Sammanfattning*

När ansökan inkommer för yttrande/utredning görs sedvanlig kontroll av att sökande bor i Eskilstuna eller Strängnäs kommuner. Kontroll görs också av att ansökan är komplett samt vilka utredningsbehov som eventuellt föreligger. På grund av hög arbetsbelastning och svårigheter med att hitta personer som är intresserade av uppdraget begär nämnden vid tre tillfällen våren 2016 uppskov med yttrande/utredning. I juni samma år tillfrågas två personer om de är intresserade av uppdraget, men båda tackar nej. Därefter dröjer det ytterligare fem månader innan någon säger sig vara intresserad av uppdraget. Ca en månad därefter tackar även denna person nej till uppdraget. I februari 2017 skickas åtagande- och medgivandehandlingar till en person som är intresserad av uppdraget. När denne träffar sökande visar det sig att hen vill ha en god man som kan teckenspråk. Önskemålet från sökande utvidgas senare till en god man som kan teckenspråk på arabiska. Nämnden vänder sig till sammanlagt nio överförmyndare i närliggande kommuner om de känner till någon god man eller lämplig person som uppfyller sökandes önskemål. Nämnden annonserar även efter personer på kommunens hemsida. I oktober 2017 yttrar sig nämnden till tingsrätten och föreslår avslag på ansökan då det inte går att få tag på någon god man som uppfyller sökandes önskemål.

#### **Akt 5287 [tingsrättens ärende Å 3284-16, JO:s anm.]**

##### *Sammanfattning*

När ansökan inkommer för yttrande/utredning görs sedvanlig kontroll av att sökande bor i Eskilstuna eller Strängnäs kommuner. Kontroll görs också av att ansökan är komplett samt vilka utredningsbehov som eventuellt föreligger. Ansökan avser inledningsvis endast behov av god man för att förvalta egendom. Nämnden begär omedelbart att sökande ska inkomma med läkarintyg som styrker behov av god man. Läkarintyg kommer nämnden till handa ca sex veckor senare. Förfrågan ställs då till eventuell god man, som är intresserad av uppdraget. Denne tackar dock nej då sökande inte önskar hjälp med att förvalta egendom, utan med att bevaka rätt och sörja för person. Efter utredning kompletteras ansökan i mars med uppdragen att bevaka rätt och sörja för person. Efter att tillfrågat ytterligare tre personer lämnar den fjärde personen in åtagandehandling. Dock saknas medgivandehandling och den eventuella gode mannen uppmanas ta kontakt med sökande. Handläggaren tillfrågar eventuell god man vid flera tillfällen om hen fått kontakt med sökande. Efter drygt tre månader har eventuell god man ännu inte varit i kontakt med sökande. Nämnden söker därför ny person som kan vara intresserad av uppdraget. I november skickas åtagande och medgivandehandlingar till person som sagt sig vara intresserad av uppdraget. I december meddelar eventuell god man att uppdraget endast bör omfatta bevaka rätt och sörja för person. I januari inkommer åtagande och medgivandehandlingar, varpå nämnden omgående yttrar sig till tingsrätten och lämnar förslag på god man.

**Akt 5422 [tingsrättens ärende Ä 3456-16, JO:s anm.]***Sammanfattning*

Anmodan från tingsrätten inkommer dagarna före jul 2016. När ansökan inkommer för yttrande/utredning görs sedvanlig kontroll av att sökande bor i Eskilstuna eller Strängnäs kommuner. Kontroll görs också av att ansökan är komplett samt vilka utredningsbehov som eventuellt föreligger. Förfrågan om intresse för uppdrag skickas ut drygt två månader efter anmodan inkommit från tingsrätten. Efter besked om att tillfrågad inte är intresserad av uppdraget skickas ny förfrågan. Därefter går det ca sex månader innan tillfrågad får kontakt med huvudmannen. Under denna tid frågar nämnden den eventuella gode mannen om hen och sökande fått kontakt med varandra. Knappt två veckor efter det att nämnden fått åtagande och medgivandehandlingar i retur skickas yttrande till tingsrätten.

**Akt 5340 [tingsrättens ärende Ä 70-17, JO:s anm.]***Sammanfattning*

Två veckor efter tingsrättens anmodan om yttrande/utredning begär nämnden uppgifter från Skatteverket om folkbokföringsadress. Detta då sökande har hemlig adress. Därefter begär nämnden att sökande ska inkomma med läkarintyg eller annan likvärdig handling som styrker behovet. Efter en knapp månad begär personal på sökandes boende på sökandes vägnar anstånd med att inkomma med läkarintyget. En månad därefter kommer ytterligare begäran om anstånd om att lämna läkarintyg. Denna gång från anhörig till sökande. Drygt tre månader efter nämndens begäran inkommer läkarintyg. En månad därefter skickas åtagande- och medgivandehandlingar till person som sagt sig vara intresserad av uppdraget. Tio dagar senare tackar dock hen nej. Frågan om intresse av uppdraget ställs till ytterligare tre personer, varav två är intresserade. En person tackar dock senare nej till uppdraget. Den tredje personen meddelar att sökanden har flyttat till annan kommun vilket medför att han inte kan åta sig uppdraget. Det är svårt finna någon som är intresserad av uppdraget. Någon gång under hösten 2017–januari 2018 flyttar sökande till annan kommun.

**Akt 5380 [tingsrättens ärende Ä 227-17, JO:s anm.]***Sammanfattning*

När ny ansökan inkommer för yttrande/utredning görs sedvanlig kontroll av att sökande bor i Eskilstuna eller Strängnäs kommuner. Kontroll görs också av att ansökan är komplett samt vilka utredningsbehov som eventuellt föreligger. Sex veckor efter det att anmodan inkommit skickar nämnden ut åtagande- och medgivandehandlingar till intresserad person. Denne meddelar dock att hen inte kan åta sig uppdrag pga bristande psykologisk kompetens. Därefter skickas intresseförfrågan till ytterligare tre personer, som emellertid tackar nej till uppdraget. I slutet av juni 2017 skickas åtagande- och medgivandehandlingar till intresserad. I slutet av september kommer undertecknade åtagande- och medgivandehandlingar i retur. Direkt därefter får nämnden information om att sökande trots allt inte tycker att det känns bra med den eventuella gode mannen. Sökande önskar en kvinnlig god man med bärbar dator. Nämnden har därefter tillfrågat 10 personer om intresse för uppdraget. Den 3 april 2018 får nämnden in åtagande- och medgivandehandlingar. Samma dag yttrar sig nämnden till tingsrätten.

**Akt 5425 [tingsrättens ärende Ä 424-17, JO:s anm.]***Sammanfattning*

När ansökan inkommer för yttrande/utredning görs sedvanlig kontroll av att sökande bor i Eskilstuna eller Strängnäs kommuner. Kontroll görs också av att ansökan är komplett samt vilka utredningsbehov som eventuellt föreligger. Ca två veckor efter det att anmodan inkommit skickas åtagande- och medgivandehandlingar till person som sagt sig intresserad av uppdraget. Denne har sedan svårigheter att få kontakt med sökande, vilket visar sig bero på att hen befinner sig på ett behandlingshem. När eventuell god man får kontakt med sökande uppträder hen så otrevligt att den eventuella gode mannen inte längre är intresserad av uppdraget. Ca en månad därefter får nämnden information om att sökande inte är intresserad av att få god man. Eftersom sökande inte formellt återtagit sin ansökan fortsätter nämnden utredningen om behovet av god man. Efter ytterligare samtal med sökande yttrar sig nämnden 2017-12-11 till tingsrätten med förslag om avslag på ansökan.

**Akt 5495 [tingsrättens ärende Ä 961-17, JO:s anm.]***Sammanfattning*

När ansökan inkommer för yttrande/utredning görs sedvanlig kontroll av att sökande bor i Eskilstuna eller Strängnäs kommuner. Kontroll görs också av att ansökan är komplett samt vilka utredningsbehov som eventuellt föreligger. Ca två månader efter att anmodan inkommit görs första förfrågan om intresse för uppdraget. Ansökan om anstånd motiveras bland annat med svårigheter att hitta någon som är intresserad av uppdraget. I november 2017 skickas åtagande- och medgivandehandlingar till person som sagt sig vara intresserad av uppdraget. Sökande är emellertid inte så intresserad av att träffa eventuell god man. Den tillfrågade avsäger sig uppdraget i februari 2018, varvid ny person tillfrågas. Åtagande- och medgivandehandlingar kommer undertecknade i retur till nämnden, varvid nämnden omgäander sig till tingsrätten.

**Akt 5536 [tingsrättens ärende Ä 1535-17, JO:s anm.]***Sammanfattning*

Utredningen inleds omgående med begäran om att sökande ska lämna läkarintyg angående behov av god man. Under hösten 2017 och i januari ansöker nämnden vid fyra tillfällen om anstånd då det inte finns någon som är villig att åta sig uppdraget. Åtagande- och medgivandehandlingar skickas till intresserad 2018-02-31. Handlingarna kommer i retur påskrivna 2018-02-19. Yttrande och utredning med förslag på god man sänds till tingsrätten 2018-02-22. Tingsrätten beslutar anordna godmanskap samt förordna god man 2018-03-05.

**Akt 5567 [tingsrättens ärende Ä 1796-17, JO:s anm.]***Sammanfattning*

Anmodan om yttrande inkommer under sommaren, då handläggningstiden pga semestrar och därmed lägre bemanning generellt är längre. Kontroll görs av att sökande bor i Eskilstuna eller Strängnäs kommuner. Ansökan avsåg samtliga tre delar i godmanskap. Sökanden beskrev sitt behov av god man utifrån att hen haft en stroke år 2014 och eftersom hon är spelberoende med återkommande skulder. Spelberoende i sig är inte ett skäl till godmanskap, däremot kan psykisk ohälsa som kan ligga till grund för spelberoende vara ett skäl. Handläggaren bedömde att sökanden skulle ha svårt att samarbeta och följa gode mannens råd på grund av spelmissbruket. Hen



anmodades därför den 24 augusti att inkomma med läkarintyg för eventuellt behov av förvaltare. I väntan på läkarintyg avvaktade handläggare fortsatt handläggning. Något sådant intyg har inte inkommit. Av läkarintyget för godmanskap framgår att hen återhämtat sig från den stroke hen haft år 2014, men har sämre uthållighet än tidigare. Det framgår inte att det påverkar hens förmåga att sköta sina egna angelägenheter. Av läkarintyget framgår däremot att sökanden mår psykiskt dåligt. Nämnden har därför valt att tillfråga fem personer om de är intresserade av att åta sig uppdraget. Något åtagande finns ännu inte.

Nämnden uppgav att de berörda handläggarna inte hade något ytterligare att tillägga i ärendena.

Tingsrätten kommenterade nämndens remissvar och uppgav följande:

Överförmyndarnämnden skriver att en specificerad begäran från tingsrättens sida skulle förkorta nämndens handläggningstid. Tingsrätten avser att kontakta nämnden för att diskutera föreläggandenas utformning så att en onödig fördröjning av nämndens handläggning så långt möjligt kan undvikas.

I övrigt föranleder nämndens yttrande inga kommentarer från tingsrättens sida.

### **Begärd utredning från tingsrätten inför JO:s beslut**

Inför JO:s beslut i ärendet begärdes nya dagboksblad och avgöranden in från tingsrätten i nedanstående ärenden. Av dessa handlingar framkom bl.a. att följande hade hänt efter JO:s inspektion av tingsrätten den 18–20 december 2017:

#### **Ä 3284-16**

Den 8 januari 2018 skickade tingsrätten en påminnelse om sitt föreläggande till nämnden. Den 12 januari 2018 begärde nämnden anstånd, och den 15 januari 2018 beviljade tingsrätten ett anstånd till den 15 februari 2018. Den 18 januari 2018 lämnade nämnden in ett yttrande tillsammans med ett läkarintyg, och den 25 januari 2018 beslutade tingsrätten att anordna ett godmanskap och att förordna en god man för att bevaka huvudmannens rätt och sörja för hans person.

Det angivna innebar att nämnden begärde och beviljades anstånd med att följa föreläggandet vid sammanlagt nio tillfällen och att handläggningstiden för ärendet i domstolen uppgick till cirka ett år och två månader.

#### **Ä 3456-16**

Den 11 januari 2018 lämnade nämnden in ett yttrande tillsammans med bl.a. ett åtagande och ett medgivande till tingsrätten. Den 18 januari 2018 beslutade tingsrätten att anordna ett godmanskap och att förordna en god man för att bevaka huvudmannens rätt, förvalta hennes egendom och sörja för hennes person.

Detta innebar att handläggningstiden i domstolen uppgick till cirka ett år och en månad.

#### **Ä 70-17**

Den 7 februari 2018 påminde tingsrätten nämnden om sitt föreläggande och flyttade fram svarsfristen till den 14 februari 2018. Den 9 februari 2018 begärde nämnden anstånd med en månad och uppgav att ”anledningen beror på hög

arbetsbelastning hos överförmyndarkontoret”. Den 15 mars 2018 påminde tingsrätten återigen nämnden om föreläggandet och flyttade fram svarsfristen till den 22 mars 2018. Den 19 mars 2018 begärde nämnden anstånd och angav följande:

Anledningen är att vi har haft ett flertal föreslagna gode män som inte har velat åta sig uppdraget. Den 9 februari tillfrågades ännu en god man om uppdraget, han var intresserad men återkom till oss med information om att huvudmannen befinner sig i en annan kommun. Kontakt har tagits med Skatteverket.

Den 20 april 2018 påminde tingsrätten återigen nämnden om föreläggandet och satte svarsfristen till den 27 april 2018. Den 24 april 2018 meddelade nämnden att ärendet hade flyttats över till en annan kommun den 11 april 2018.

Den nya överförmyndarnämnden begärde och beviljades därefter anstånd vid sammanlagt fem tillfällen innan den lämnade in ett yttrande till tingsrätten den 3 oktober 2018. Den 15 november 2018 beslutade tingsrätten att avslå ansökan om godmanskap. Som skäl angavs att huvudmannen inte medverkade till att ett godmanskap skulle komma till stånd, och då fanns det inte förutsättningar att förordna ett godmanskap för honom.

Det angivna innebar att nämnden i Eskilstuna begärde och beviljades anstånd med att följa föreläggandet vid sammanlagt tio tillfällen. Tingsrätten påminde nämnden om föreläggandet vid lika många tillfällen. Den totala handläggningstiden för ärendet vid domstolen uppgick till cirka ett år och tio månader; under cirka ett år och tre månader av denna tid handlades ärendet gentemot nämnden i Eskilstuna.

#### Ä 227-17

Tingsrätten påminde nämnden om yttrandet vid tre tillfällen. Nämnden begärde och beviljades anstånd med att följa föreläggandet vid ytterligare tre tillfällen; bl.a. angavs att anledningen var ”hög arbetsbelastning på överförmyndarkontoret samt bristen på ställföreträdare som vill åta sig fler uppdrag”, ”huvudmannen haft speciella önskemål angående god man och överförmyndarnämnden har nu fått ett tips om en som eventuellt vill åta sig att bli förordnad, detta kräver dock mer utredning först kring lämplighet m m”.

Den 19 april 2018 uppgav huvudmannen i en skrivelse till tingsrätten att han inte längre var i behov av en god man och att han därför ville ”säga upp” sin ansökan. Nämnden förelades att yttra sig över denna skrivelse den 7 maj 2018, och svarstiden sattes till den 14 maj 2018. Den 15 maj 2018 påminde tingsrätten om yttrandet och satte tiden till den 22 maj 2018. Den 15 maj 2018 begärde nämnden anstånd med en månad och uppgav att anledningen till det var att ”det pågår flytt av arbetsplatser för närvarande hos nämnden, samt att ansvarig handläggare varit sjuk”.

Den 22 maj 2018 uppgav nämnden i en skrivelse till tingsrätten att den inte hade något att invända mot att ”förfarandet med att anordna ett godmanskap avslutas”. Den 30 maj 2018 beslutade tingsrätten att skriva av ärendet från vidare handläggning.

Det angivna innebar att nämnden begärde och beviljades anstånd med att följa tingsrättens förelägganden vid sammanlagt tolv tillfällen och att tingsrätten skickade ut påminnelser om sina förelägganden vid sammanlagt fem tillfällen. Handläggningstiden för ärendet vid domstolen uppgick till ett år och fyra månader.

#### Ä 424-17

Tingsrätten beslutade den 19 januari 2018 att lämna ansökan om godmanskap utan bifall. Som skäl angavs att det framgick av utredningen att huvudmannen inte hade lämnat sitt samtycke till att ett godmanskap anordnades för honom.

Detta innebar att handläggningstiden i domstolen uppgick till drygt elva månader.

#### Ä 961-17

Nämnden begärde och beviljades anstånd med att följa föreläggandet vid ytterligare tre tillfällen. Som skäl angavs bl.a. att ”huvudmannen inte velat boka in någon tid för det första besöket med den föreslagna ställföreträdaren” och ”den föreslagna gode mannen har ännu inte lyckats få kontakt med henne (för att bl.a. skriva under medgivande och åtagande) då huvudmannen varit sjuk”. Tingsrätten påminde nämnden om yttrandet vid ett tillfälle. Den 3 april 2018 lämnade nämnden in ett yttrande tillsammans med journalanteckningar, ett åtagande och ett medgivande till tingsrätten, och den 9 maj 2018 beslutade tingsrätten att anordna ett godmanskap och att förordna en god man för att bevaka huvudmannens rätt, förvalta hennes egendom och sörja för hennes person.

Det angivna innebar att nämnden begärde och beviljades anstånd med att efterkomma föreläggandet vid sammanlagt nio tillfällen. Tingsrätten påminde nämnden om yttrandet vid fyra tillfällen. Handläggningstiden för ärendet vid domstolen uppgick till cirka ett år och en månad.

#### Ä 1535-17

Nämnden begärde och beviljades anstånd med att efterkomma föreläggandet vid ytterligare ett tillfälle. Tingsrätten påminde nämnden om föreläggandet vid två tillfällen, och tingsrätten uppmanade nämnden att lämna in en redogörelse över vilka utredningsåtgärder som återstod i ärendet, vilket besvarades med att nämnden inväntade en åtagande- och medgivandehandling från huvudmannen och den föreslagna gode mannen. Den 23 februari 2018 lämnade nämnden in ett yttrande tillsammans med ett läkarintyg som gav tingsrätten anledning att per telefon påtala vissa brister som åtgärdades av nämnden i skrivelser den 26–27 februari 2018. Den 2 mars 2018 beslutade tingsrätten att anordna ett godmanskap och att förordna en god man för att bevaka huvudmannens rätt, förvalta hans egendom och sörja för hans person.

Det angivna innebar att nämnden begärde och beviljades anstånd med att följa föreläggandet vid sammanlagt fem tillfällen. Tingsrätten påminde om föreläggandet vid lika många tillfällen. Handläggningstiden för ärendet vid domstolen uppgick till drygt nio månader.

**Ä 1796-17**

Tingsrätten påminde nämnden om yttrandet vid fem tillfällen. Nämnden begärde och beviljades anstånd med att följa föreläggandet vid lika många tillfällen. Vid ett tillfälle uppgav nämnden att man fortsatte att ”göra förfrågningar och [var, JO:s anm.] införstådda med att ärendet är brådskande”. Den 30 augusti 2018 lämnade nämnden in ett yttrande, och den 2 oktober 2018 beslutade tingsrätten att lämna ansökan om godmanskap utan bifall. Som skäl angavs att huvudmannens tillstånd inte hindrade att hennes mening hämtades in och att hon inte hade lämnat sitt samtycke till att ett godmanskap anordnades för henne.

Det angivna innebar att nämnden begärde och beviljades anstånd med att följa föreläggandet vid sammanlagt nio tillfällen. Tingsrätten påminde om föreläggandet vid lika många tillfällen. Handläggningstiden för ärendet vid domstolen uppgick till drygt ett år och tre månader.

**Länsstyrelsen i Stockholms läns rapporter från inspektioner hos nämnden 2016, 2017 och 2018**

Av länsstyrelsens rapporter från inspektionerna av nämndens verksamhet 2016–2018 framgår att länsstyrelsen under samtliga år kritiserat nämnden för långa handläggningstider i ärenden rörande anmälan om behov av ställföreträdare.

Vid inspektionen den 7 september 2016 (dnr 203-32224-2016) ansåg länsstyrelsen att nämnden haft en lång handläggningstid i fem sådana ärenden. Nämnden uppgav att den hade haft en mycket ansträngd situation under 2015 som bl.a. berodde på en hög personalomsättning och ett ökat inflöde av ärenden om godmanskap för ensamkommande barn men att den hade fått förstärkningar för att hantera det ökade trycket. Nämnden ålades att senast den 20 februari 2017 underrätta länsstyrelsen om vilka åtgärder nämnden hade vidtagit, och avsåg att vidta, för att komma till rätta med sina handläggningstider i ärenden om behov av ställföreträdare.

Av rapporten från länsstyrelsens inspektion av nämnden den 20 september 2017 (dnr 203-36644-2017) framgår att nämnden lämnade en återrapportering enligt ovan men att styrelsen ändå gjorde en uppföljande granskning och fann att nämndens handläggning varit passiv i två ärenden. Vidare framkom att nämnden sedan förra inspektionen hade förtydligat en rutin om att alla rekryteringsförsök skulle dokumenteras i akten. Av en bilaga till rapporten framgår att länsstyrelsen vid inspektionen granskade akt 4830 (tingsrättens ärende Ä 336-16).

Även vid länsstyrelsens inspektion den 12 september 2018 (dnr 203-36527-2018) gjordes en uppföljande granskning genom att styrelsen efter inspektionen granskade ett antal dagboksblad, bl.a. i akt 5567 (tingsrättens ärende Ä 1796-17). Eftersom granskningen genomfördes efter inspektionen diskuterades inga enskilda ärenden, men nämnden fick kritik för den långa handläggningstiden i två ärenden rörande anmälan om behov av ställföreträdare. Vid inspektionen uppgav nämnden att det fanns ett uppdrag till kansliet att åtgärda handläggningstiderna i dessa ärenden och att det var svårt att rekrytera ställföreträdare för vissa typer av ärenden.

I ett beslut den 8 maj 2019 anförde *JO Lars Lindström* följande:

## **Rättslig reglering m.m.**

### **Tingsrättens handläggning av ärenden om godmanskap**

Enligt 11 kap. 4 § FB ska rätten om det behövs besluta att anordna godmanskap för en person som på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller liknande förhållande behöver hjälp med att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person. Ett sådant beslut får inte fattas utan samtycke av den för vilken godmanskap ska anordnas, om inte den enskildes tillstånd hindrar att hans eller hennes mening inhämtas. När rätten meddelar ett sådant beslut, ska rätten samtidigt förordna en god man att utföra uppdraget.

Enligt 11 kap. 15 § FB får en ansökan om förordnande av en god man enligt bl.a. 4 § göras av en förmyndare, av den som ansökan avser om han eller hon har fyllt 16 år samt av hans eller hennes make eller sambo eller närmaste släktingar. Enligt samma bestämmelse får en ansökan om anordnande av godmanskap enligt 4 § även göras av en framtidsfullmaktshavare och av överförmyndaren.

Av 11 kap. 16 och 17 §§ FB framgår att det är rätten som har det primära utredningsansvaret i ärenden om anordnande av godmanskap. Det är alltså rätten som ska se till att begära in de yttranden och det underlag som behövs för att kunna ta ställning i frågan om godmanskap.

Av 11 kap. 17 a § FB framgår att rätten får ge överförmyndaren i uppdrag att begära in yttranden enligt 16 § andra stycket och utredning enligt 17 §. Enligt samma bestämmelse ska överförmyndaren också på begäran av rätten lämna ett förslag på en god man, om det inte finns särskilda skäl mot det.

Innan rätten förordnar någon till god man ska han eller hon enligt 11 kap. 24 § FB ges tillfälle att yttra sig.

Av 12 § lagen (1996:242) om domstolsärenden, ÄL, framgår att en domstol ska se till att ett ärende blir så utrett som dess beskaffenhet kräver och att inget onödigt dras in i ärendet. Genom frågor och påpekanden ska domstolen försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i parternas framställningar.

Enligt 13 § i samma lag är förfarandet hos domstolen skriftligt. I förfarandet bör det dock ingå ett sammanträde när detta kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av ärendet. Domstolen kan begränsa ett sammanträde till att utreda parternas ståndpunkter i ärendet, till att ta upp muntlig bevisning eller på det sätt som annars är lämpligt.

### **Överförmyndarnämndens handläggning av ärenden om godmanskap**

Enligt 7 § i 1986 års förvaltningslag (1986:223) skulle en myndighet, t.ex. en överförmyndarnämnd, handlägga varje ärende där någon enskild var part så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersattes. Den 1 juli 2018 ersattes den lagen med en ny förvaltningslag (2017:900), FL, och motsvarande bestämmelse återfinns sedan dess i 9 §.

Överförmyndarnämnden ska också beakta den s.k. officialprincipen i sin handläggning av ärenden. Den innebär att nämnden är skyldig att se till att

ärenden blir tillräckligt utredda (se prop. 1985/86:80 s. 19). Principen är sedan den 1 juli 2018 lagfäst i den nya förvaltningslagen. Där anges i 23 § första stycket att en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

## **Min bedömning**

### **Inledning**

I mitt tillsynsarbete över tingsrätter och överförmyndare eller överförmyndarnämnder har jag uppmärksammat att handläggningen av frågor om anordnande av godmanskap och förvaltarskap ofta orsakar problem. I många fall hänger problemen samman med svårigheterna att hitta personer som är villiga att ta på sig uppdragen som god man och förvaltare. I allt väsentligt är det den frågan som har lett till att de ärenden som jag nu har granskat har blivit så gamla. Samtidigt är de granskade ärendena av den arten att det är särskilt angeläget med en snabb handläggning.

Reglerna i FB innebär att tingsrätten kan ge en överförmyndare eller en överförmyndarnämnd i uppdrag att begära in bl.a. yttranden, läkarintyg och annan utredning samt att lämna förslag på en god man eller förvaltare. I de ärenden som jag har granskat har tingsrätten utnyttjat denna möjlighet. När tingsrätten har lämnat ett sådant uppdrag har både tingsrätten och överförmyndaren eller överförmyndarnämnden en skyldighet att verka för att ärendet blir tillräckligt utrett och också snabbt avgjort. Myndigheterna måste alltså samarbeta med varandra för att hitta lämpliga rutiner för handläggningen av ärendena. Enligt min erfarenhet är det vanligt förekommande med ett mer eller mindre formaliserat sådant samarbete på lokal nivå vid landets tingsrätter och överförmyndare eller överförmyndarnämnder. Av båda remissvaren i detta ärende framgår att ett sådant samarbete också förekommer mellan tingsrätten och nämnden i Eskilstuna. Det ser jag naturligtvis positivt på.

### **Nämndens handläggning**

Av nämndens remissvar framgår de stora problemen som finns med att hitta gode män. Det är därför bra att nämnden tar ett initiativ till en gemensam rekrytering av ställföreträdare tillsammans med andra omkringliggande överförmyndare och nämnder som också är i behov av frivilligarbetare.

Jag saknar information om huruvida nämnden i något av de granskade ärendena vände sig till det företag som mig veterligen finns på marknaden och vars anställda åtar sig ställföreträdaruppdrag över hela landet (jfr NJA 2012 s. 715 och RH 2018:5).

Generellt bekräftar utredningen att det var förenat med stora svårigheter att hitta ställföreträdare, vilket nämnden naturligtvis inte kan lastas för. Jag noterar dock att det i flera av ärendena dessutom tog anmärkningsvärt lång tid från det att tingsrättens förelägganden togs emot av nämnden till dess att nämnden vidtog någon åtgärd i ärendena. Allmänt sett framstår nämndens handläggning också i andra hänseenden som anmärkningsvärt långsam. Som ett exempel kan nämnas nämndens ärende 5425 (tingsrättens ärende Å 424-17). I det ärendet

hade sökanden den 12 juni och den 29 augusti 2017 meddelat att han inte önskade någon god man. Trots det dröjde det ända till den 11 december 2017 innan nämnden yttrade sig till tingsrätten och avstyrkte ansökan om godmanskap.

Nämnden har i sitt remissvar hänvisat till vakanser till följd av att flera medarbetare avslutat sin anställning, bl.a. för att gå i pension, vilket påverkat handläggningstiderna. Jag vill dock påpeka att det är ett normalt och förutsebart inslag i yrkeslivet att personal avslutar sina anställningar på grund av pension eller av andra skäl. Det är därför nämndens ansvar att organisera verksamheten så att den fungerar oberoende av sådana personalfrågor.

I remissvaret har nämnden vidare hänvisat till sina övriga uppgifter och att det därmed blir en fråga om prioritering mellan den verksamhet som jag har granskat och exempelvis nämndens uppgift att utöva tillsyn över redan tillsatta ställföreträdarens förvaltning. Som jag ser det är nämnden emellertid skyldig att fullgöra alla sina arbetsuppgifter med tillämpning av skyndsamhetskravet i förvaltningslagen. Om personalresurserna inte räcker till för att fullgöra alla uppgifter på ett godtagbart sätt, är det nämndens ansvar att ta ett initiativ till att få ökade resurser. Några sådana initiativ från nämndens sida finns inte redovisade i remissvaret.

Av utredningen framgår också att tingsrätten behövde påminna nämnden om yttrandena vid orimligt många tillfällen, som i tingsrättens ärenden Ä 3284-16 (tio tillfällen), Ä 3456-16 (nio tillfällen), Ä 70-17 (tio tillfällen) och Ä 1796-17 (nio tillfällen). Det framstår som om nämnden inte eftersträfvade ett fungerande samarbete med tingsrätten eftersom den inte tog kontakt med tingsrätten när tidsfristerna för föreläggandena gick ut.

### **Tingsrättens handläggning**

Min granskning av tingsrättens ärenden visar att tingsrätten i omedelbar anslutning till att ansökningarna kom in förelade nämnden att yttra sig och att lämna bl.a. ett förslag på en god man. Tingsrättens hantering därefter innehöll inte några anmärkningsvärda uppehåll i handläggningen. Hanteringen var dock ineffektiv i den meningen att ärendena egentligen inte aktivt fördes framåt mot ett avgörande på annat sätt än att tingsrätten ömsom påminde nämnden om skyldigheten att efterkomma det inledande föreläggandet, ömsom beviljade nämnden anstånd.

Vad skulle tingsrätten ha kunnat göra för att skynda på handläggningen?

Jag bedömer det inte som sannolikt att möjligheterna att hitta gode män skulle förbättras om tingsrätten i stället för att ge nämnden i uppdrag att lämna förslag på sådana själv skötte rekryteringen. Frågan blir i stället om tingsrätten hade kunnat skynda på förfarandet genom en mer aktiv processledning.

Jag har i det föregående konstaterat att nämndens hantering av ärendena i vissa avseenden har en förbättringspotential. I ett av tingsrättens ärenden (Ä 336-16) uppmanade tingsrätten nämnden att lämna en tidsplan för när ett förslag på en god man kunde lämnas. Visserligen resulterade föreläggandet inte i någon tidsplan från nämndens sida, men det förefaller inte osannolikt att en mer aktiv processledning från tingsrättens sida skulle kunna ha en positiv inverkan på nämndens hantering av ärendena och därmed på handläggningstiden.

Förutom skriftliga förelägganden skulle ett sammanträde också sannolikt kunna bidra till att skynda på handläggningen i vissa fall (13 § andra stycket ÄL).

### **Sammanfattning**

Sammanfattningsvis är jag kritisk mot nämnden för den långsamma hanteringen av de granskade ärendena. Jag är också kritisk mot nämnden för att den i orimligt många fall inte hörde av sig till tingsrätten när tidsfristerna för föreläggandena gick ut.

Jag kritiserar inte tingsrätten men påpekar att en mer aktiv processledning – vid behov utövad vid sammanträden – skulle kunna bidra till att förkorta handläggningstiderna i vissa fall.

Länsstyrelsen i Stockholms län har tillsyn över nämnden. Jag överlämnar därför en kopia av detta beslut dit.

Ärendet avslutas.



## Övrigt

Bolagsverket kritiseras för användandet av ett ansökningsformulär i vilket den arbetssökande uppmanas att ladda upp en bild av sig själv

(Dnr 6822-2017)

**Beslutet i korthet:** Bolagsverket använder i sina anställningsärenden ett ansökningsformulär där den arbetssökande ska uppge bl.a. födelsedatum och kön. Den arbetssökande uppmanas även att ladda upp en bild. I beslutet konstaterar chefsJO att många myndigheter på motsvarande sätt efterfrågar uppgifter om födelsedatum och kön samt att dessa normalt används för statistiska ändamål eller i andra godtagbara syften. ChefsJO utgår från att även Bolagsverket efterfrågar uppgifterna i ett godtagbart syfte och ifrågasätter inte att Bolagsverket vid rekrytering fäster avseende endast vid sakliga grunder. Det är dock viktigt att även ansökningsformuläret förmedlar detta. Bolagsverket borde därför informera den arbetssökande om syftet med att begära in uppgifter om födelsedatum och kön.

När det gäller uppmaningen att ladda upp en bild saknas det i formuläret uppgift om att detta är valfritt. Det finns därför enligt chefsJO en risk för att en arbetssökande uppfattar uppmaningen som obligatorisk och får intrycket att myndigheten fäster avseende vid bilden, och därmed sökandens utseende, i anställningsprocessen. Det kan inte uteslutas att någon enskild till följd av detta avstår från att söka en anställning eller ifrågasätter om myndigheten agerar sakligt och opartiskt. I det sammanhanget påminner chefsJO om en av dataskyddsförordningens principer för behandling av personuppgifter, enligt vilken personuppgifter ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de ska behandlas. ChefsJO har svårt att se vilken nytta Bolagsverket i en anställningsprocess kan ha av en bild av den arbetssökande och uttalar att det närmast framstår som olämpligt att en myndighet på detta sätt uppmanar en arbetssökande att ladda upp en bild av sig själv. Bolagsverket kan inte undgå kritik i den delen.

ChefsJO uttalar sammanfattningsvis att en myndighet som använder eller avser att använda ett ansökningsformulär bör säkerställa att formuläret är utformat på ett sätt som förmedlar att myndigheten vid rekrytering fäster avseende endast vid sakliga grunder och på ett sätt som undviker hantering av fler personuppgifter än nödvändigt.

### Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 11 oktober 2017 framförde AA klagomål mot Bolagsverket. Hon anförde i huvudsak följande:

Den som söker anställning hos Bolagsverket uppmanas i det ansökningsformulär som myndigheten använder att ange sitt födelsedatum och ladda upp ett fotografi av sig själv. Vid beslut om statliga anställningar ska avseende fästas

endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Genom att Bolagsverket begär fotografi och födelsedatum lägger myndigheten vikt vid andra förhållanden än sådana som är sakligt grundade. Även om myndigheten skulle ställa krav på ett visst antal års arbetslivserfarenhet, kan en arbetssökande visa sådan erfarenhet på annat sätt än genom att ange sitt födelsedatum. Bolagsverkets intresse för en arbetssökandes ålder och utseende leder dessutom till misstanke om att myndigheten bryter mot skyddet mot diskriminering och missgynnar den som tillhör en minoritet. Det finns risk att en sökande sorteras bort redan före en intervju på grund av att fotografiet visar t.ex. personens hudfärg eller ett religiöst tecken som den rekryteringsansvarige – medvetet eller undermedvetet – anser inte önskvärt.

### Utredning

JO har haft tillgång till Bolagsverkets ansökningsformulär avseende ”Handläggare till årsredovisningsenheten (55/17)”.

Efter remiss anförde Bolagsverket i huvudsak följande:

#### Rekryteringsförfarandet vid Bolagsverket

Innan en tjänst vid Bolagsverket utannonseras tas en kravprofil fram och denna utgör underlag för rekryteringsprocessen. Kravprofilen innehåller bl.a. en beskrivning av aktuella arbetsuppgifter och vilka krav som ställs på den sökande i form av utbildning, arbetslivserfarenhet och personliga egenskaper.

Bolagsverket använder sig av rekryteringsverktyget Offentliga jobb (Visma Recruit) för att lägga ut sina annonser. Offentliga jobb är i korthet en tjänst som kan användas för annonsering och rekrytering inom offentlig sektor. I den annons som publiceras i rekryteringsverktyget finns en länk till ett ansökningsformulär som sökanden kan fylla i. Bolagsverket tar dock även emot ansökningar som kommer in med vanlig post och e-post. Ansökningar som inkommer på detta sätt scannas in i rekryteringsverktyget och behandlas på samma sätt som övriga ansökningar som inkommer via verktyget. För att en ansökan ska kunna skickas in via rekryteringsverktyget måste vissa poster fyllas i. Sökanden måste bl.a. ange för- och efternamn, postadress och e-postadress samt personnummer eller födelsedatum. Det finns även möjlighet att bifoga ett fotografi. Fotografi är emellertid inte obligatoriskt och det kan noteras att merparten av de sökande avstår från att bifoga detta.

När ansökningstiden löpt ut går alla ansökningar igenom av rekryterande chef tillsammans med en intern HR-specialist eller en extern rekryteringshjälp. Med kravprofilen som utgångspunkt fattar dessa beslut om vilka sökande som ska kallas till intervju. Det ska alltid finnas en tydlig skillnad i kvalifikationer mellan de personer som kallas till intervju och de som inte kallas. I förekommande fall kan minst en medarbetare vid berörd avdelning vara delaktig i urvalsarbetet och lämna synpunkter på vilka hen anser ska kallas till intervju. Den interna HRspecialisten (eller externa rekryteringshjälpen) har erfarenhet av rekryteringsprocessen och har till uppgift att säkerställa att Bolagsverkets interna riktlinjer följs och att rekryteringar sker utifrån sökandenas förtjänst och skicklighet. I vissa fall förekommer olika former av tester under intervjuförloppet. Efter att intervjuerna genomförts beslutar rekryterande chef vem som ska erbjudas tjänsten.

Efter att sökanden erbjudits tjänsten, anställningsvillkoren förhandlats mellan denne och arbetsgivaren samt övriga intervjuade kandidater fått besked ska berörda fackföreningar beredas tillfälle att yttra sig över rekryte-

ringen. Fackföreningarna har fem arbetsdagar på sig att inkomma med yttrande. Efter att fackföreningarna fått tillfälle att yttra sig skrivs anställningsavtal med sökanden och tjänstetillsättningen tillkännages därefter på Bolagsverkets intranät och i receptionen. De berörda fackföreningarna får en kopia av det underskrivna anställningsavtalet. Det kan noteras att det är ytterst ovanligt att fackföreningarna har synpunkter på en tjänstetillsättning. De sökande som inte erbjudits tjänsten underrättas om Bolagsverkets anställningsbeslut och att de har möjlighet att överklaga beslutet.

### **Bolagsverkets yttrande**

Enligt regeringsformen ska bl.a. förvaltningsmyndigheter som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen). Dessa krav på likabehandling, saklighet och opartiskhet återkommer i lagen (1994:260) om offentlig anställning, vilken innehåller särskilda föreskrifter om bl.a. arbetstagare hos myndigheter under regeringen. Bolagsverket är en sådan myndighet under regeringen och ska därmed tillämpa lagen om offentlig anställning och den tillhörande anställningsförordningen (1994:373).

I lagen om offentlig anställning framgår att det vid anställning endast ska fästas avseende vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet (4 § lagen om offentlig anställning). Med skicklighet avses den lämplighet för ett arbete som visats främst genom teoretisk och praktisk utbildning samt erfarenhet från tidigare verksamhet (Prop. 1973:90 s. 406). Begreppet förtjänst avser närmast den vana som förvärvats genom föregående tjänstgöring (Prop. 1973:90 s. 405). Även andra sakliga grunder kan vägas in i bedömningen såsom strävan efter jämställdhet mellan könen på arbetsplatsen, omplaceringsskyldigheten och återanställningsrätten. Av anställningsförordningen följer att myndigheten utöver skicklighet och förtjänst också ska beakta sådana sakliga grunder som stämmer överens med allmänna arbetsmarknads-, jämställdhets-, social- och sysselsättningspolitiska mål (4 § anställningsförordningen).

Vid rekrytering av personal till Bolagsverket är det sökandens förtjänst och skicklighet som ska ligga till grund för anställningsbeslutet. Det stämmer att sökandens personnummer eller födelsedatum efterfrågas i rekryteringsverktyget och att sökanden har möjlighet att bifoga ett fotografi. Det är dock sökandens lämplighet för arbetet som är avgörande, inte sökandens ålder eller utseende. Bolagsverket beklagar att anmälaren uppfattat verkets rekryteringsprocess som diskriminerande men vår uppfattning är att rekryteringsförfarandet inte står i strid med lag.

AA kommenterade remissvaret och anförde bl.a. att hon saknade en förklaring till varför Bolagsverket efterfrågar den arbetssökandes ålder och fotografi.

I ett beslut den 19 november 2018 anförde *chefsJO Elisabeth Rynning* följande:

### **Bedömning**

Bolagsverket har i sitt remissvar redogjort för bestämmelser som har betydelse i ärendet. Därutöver anges i 1 kap. 2 § femte stycket regeringsformen att det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person. Av diskrimineringslagen (2008:567) följer att en arbetsgivare inte får diskriminera en arbetssökande på grund av t.ex. kön, ålder eller religion.

Som Bolagsverket har redogjort för anges i 4 § lagen om offentlig anställning att myndigheten vid anställning endast får fästa avseende vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. När det gäller det ansökningsformulär som Bolagsverket använder har det kommit fram att en arbetssökande måste ange sitt födelsedatum eller personnummer. Vidare framgår av det ansökningsformulär jag har haft tillgång till att den arbetssökande även ska ange sitt kön. Jag kan konstatera att många myndigheter på samma sätt efterfrågar likartade uppgifter och att dessa används bl.a. för statistiska ändamål eller i andra legitima syften. Jag utgår från att även Bolagsverket efterfrågar uppgifterna i ett godtagbart syfte. Jag finner därför inte skäl att se kritiskt på att myndigheten efterfrågar uppgifterna i ansökningsformuläret. Utredningen ger mig inte heller skäl att ifrågasätta Bolagsverkets uppgifter om att myndigheten vid rekrytering fäster avseende endast vid sakliga grunder. Det är givetvis viktigt att detta förmedlas även i det ansökningsformulär som myndigheten tillämpar. Av den anledningen är det lämpligt att Bolagsverket informerar den arbetssökande om syftet med att begära in de aktuella uppgifterna.

Vidare har det kommit fram att en arbetssökande kan ladda upp en bild av sig själv i ansökningsformuläret. Bolagsverket har framhållit att det är valfritt att ladda upp en bild och att de flesta arbetssökande inte gör det. I det ansökningsformulär jag har haft tillgång till anges i det sammanhanget "Ladda upp bild". Någon uppgift om att detta är valfritt finns inte. Det finns därför en risk för att en arbetssökande uppfattar uppmaningen som obligatorisk och får intrycket att myndigheten fäster avseende vid bilden, och därmed sökandens utseende, i anställningsprocessen. Det kan inte uteslutas att någon enskild till följd av detta avstår från att söka en anställning eller ifrågasätter om myndigheten agerar sakligt och opartiskt. I sammanhanget vill jag påminna om en av dataskyddsförordningens principer för behandling av personuppgifter, enligt vilken personuppgifter ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de ska behandlas.<sup>7</sup> Jag har för egen del svårt att se vilken nytta Bolagsverket i en anställningsprocess kan ha av en bild av den arbetssökande. För mig framstår det närmast som olämpligt att en myndighet på detta sätt uppmanar en arbetssökande att ladda upp en bild av sig själv. Bolagsverket kan inte undgå kritik i den delen.

Sammanfattningsvis bör en myndighet som använder eller avser att använda ett ansökningsformulär säkerställa att formuläret är utformat på ett sätt som förmedlar att myndigheten vid rekrytering fäster avseende endast vid sakliga grunder och på ett sätt som undviker hantering av fler personuppgifter än nödvändigt. Jag förutsätter att Bolagsverket ser över utformningen av de formulär som myndigheten använder.

---

<sup>7</sup> Se artikel 5.1 c i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), även kallad GDPR.

En advokatfiskal vid Kammarkollegiet har inte ansetts jävig att handlägga vattenkraftsärenden trots föreningsengagemang i en organisation med partsintressen i sådana ärenden

(Dnr 753-2017)

**Beslutet i korthet:** En advokatfiskal vid Kammarkollegiet hanterade och förde myndighetens talan i ärenden om vattenkraft. Anmälaren, som är ordförande i en vattenkraftsförening, ansåg att advokatfiskalen var jävig i vattenkraftsärenden eftersom han haft samröre med organisationer som har motstående intressen till vattenkraftsföreningar och har uppträtt tillsammans med sådana organisationer vid seminarier.

Av utredningen framgår bl.a. att advokatfiskalen är medlem i intresseföreningen Älvräddarna och att han – i sin egenskap som tjänsteman – har uttalat sig om juridiska aspekter rörande vattenkraft i en film som föreningen producerat tillsammans med andra aktörer.

Frågorna i ärendet är dels om advokatfiskalens föreningsengagemang och medverkan i filmen skulle kunna vara en sådan förtroendeskadlig bisyssla som Kammarkollegiet borde ha ingripit mot, dels om advokatfiskalen kan anses jävig att handlägga vattenkraftsärenden enligt förvaltningslagens bestämmelse om delikatessjäv.

När det gäller frågan om förtroendeskadlig bisyssla konstaterar chefsJO att Älvräddarnas verksamhet har klara beröringspunkter med Kammarkollegiets uppgifter som rör vattenverksamhet. ChefsJO bedömer emellertid att det inte är utrett att advokatfiskalen utöver sitt medlemskap har ett närmare engagemang i föreningen eller har medverkat i filmen på ett sätt som är ägnat att ifrågasätta hans opartiskhet som statlig tjänsteman. Det saknas därför skäl att kritisera Kammarkollegiet för underlåtenhet att ingripa mot advokatfiskalens föreningsengagemang.

I jävsfrågan uttalar chefsJO att advokatfiskalens medlemskap i Älvräddarna i sig inte är tillräckligt för att det ska röra sig om delikatessjäv, trots att föreningsengagemanget m.m. har gett upphov till starka ifrågasättanden av hans opartiskhet, bl.a. från berörda kraftverksägare. ChefsJO bedömer att utredningen inte heller ger stöd för att det finns någon annan omständighet som medför att advokatfiskalen är jävig i vattenkraftsärenden. Avslutningsvis framhåller JO ändå mer allmänt vikten av att myndigheter vinnlägger sig om att bevara allmänhetens förtroende för verksamheten och är uppmärksamma på omständigheter som kan medföra risk för att deras opartiskhet ifrågasätts. ChefsJO påminner om det ansvar som vilar på en myndighets ledning och det ansvar som följer med rollen som offentliganställd.

## Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 2 februari 2017 framförde AA, som är ordförande i Hallands Vattenkraftförening, klagomål mot Kammarkollegiet och advokatfiskalen BB. Han anförde följande: Advokatfiskalen har tagit otillbörlig ställning i vattenkraftsärenden, vilket innebär jäv eller åtminstone deli-

katessjäv. Han har haft samröre med organisationer med motstående intressen och uppträtt tillsammans med föreningarna Älvräddarnas Samorganisation (Älvräddarna) samt Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund (Sportfiskarna) vid gemensamma seminarier.

Till anmälan bifogades en utskrift från +FishEcos webbplats och fyra tidsningsartiklar.

### Utredning

Anmälan remitterades till Kammarkollegiet för yttrande. I sitt remissvar den 12 april 2017 anförde Kammarkollegiet i huvudsak följande:

#### Kammarkollegiets uppdrag

Kammarkollegiet har i uppdrag att föra talan för det allmänna för att ta till vara miljöintressen och andra allmänna intressen i enlighet med vad som anges i miljöbalken (2 § [rätteligen 3 § 1, JO:s anm.] förordningen [2007:824] med instruktion för Kammarkollegiet). Det innebär bl.a. att Mark- och miljödomstolen skickar kungörelser och ansökningshandlingar om tillstånd rörande vattenverksamhet till Kammarkollegiet, som kollegiet har att ta ställning till utifrån uppdraget.

Vad som avses med vattenverksamhet och vilka tillstånd som krävs framgår av 11 kap. miljöbalken. Av 11 kap. 6 § miljöbalken framgår att en vattenverksamhet får bedrivas endast om dess fördelar från allmän och enskild synpunkt överväger kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av den. Det allmänna intresset är inte klart definierat men återspeglas i de hänsynsregler som finns i miljöbalken, i framförallt 2–4 kap. miljöbalken.

Mark- och miljödomstolarna prövar som första instans mål om vattenverksamhet. Kammarkollegiet har ingen beslutanderätt om vattenverksamheter utan ska endast tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. Kammarkollegiets uppgift är således att bidra till att det vid prövning av en verksamhet som regleras i miljöbalken finns ett fullgott beslutsunderlag avseende de miljöhänsyn och allmänna intressen som ska beaktas av Mark- och miljödomstolen. Partsrollen innebär att kollegiet måste göra en bedömning av och ta ett tydligt ställningstagande till om det planerade projektet kan få tillstånd enligt miljöbalken, vilket bör ske så tidigt som möjligt.

Miljöintressen och andra allmänna intressen sammanfaller inte alltid med det intresse som den sökande kraftverksägaren har. Inte sällan är de oförenliga. Avvägningen mellan intressena ska när det gäller vattenverksamhet i första hand göras av Mark- och miljödomstolen inom ramen för processen.

Den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska samråda med de statliga myndigheter, bl.a. Kammarkollegiet, de kommuner, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda. Samrådet ska genomföras i god tid och i behövlig omfattning innan en ansökan om tillstånd görs och den miljökonsekvensbeskrivning som krävs upprättas. Samrådet ska avse verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan samt miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning (6 kap. 4 § miljöbalken).

Kammarkollegiet kan inte ta egna initiativ till tillståndsprövningar. I det fall myndigheten agerar har det föregåtts av ett samarbete med berörda myndigheter och i enlighet med de prioriteringar som görs av kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter som har till uppgift att bevaka olika intressen när det gäller vattenverksamheter. Kammarkollegiet använder således aktivt sin partsställning i tillståndsärenden som andra myndigheter eller enskilda på ett eller annat sätt har initierat.

Kammarkollegiet kan däremot ta egna initiativ till omprövningar och återkallelser av tillstånd enligt miljöbalken. Även det sker i samarbete med andra myndigheter och kommuner. Det sker i situationer där kollegiet blivit uppmärksammat på, t.ex. av en länsstyrelse enligt 1 kap. 13 § miljötillsynsförordningen (2011:13), att det finns ett allmänt miljöintresse att bevaka.

Prövningen i miljödomstolarna av vattenverksamheter är kontradiktörsrisk och bygger på att parterna argumenterar och framför bevis för det intresse parten har att tillvarata. Om kollegiets bedömning i ett ärende är att verksamheten inte uppfyller miljökraven är det kollegiets uppgift att framföra det till motparten, domstolen och andra berörda parter. Detta både för att övertyga domstolen men också för att motparten ska kunna tillvarata sina intressen och göra övervägda ställningstaganden inför olika alternativ, t.ex. om en tillståndsansökan ska ges in till domstolen.

I sammanhanget bör noteras att överklagbara beslut enligt miljöbalken får överklagas av parter samt av organisationer som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen. Älvräddarnas Samorganisation (Älvräddarna) och Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund (Sportfiskarna) är föreningar som tillerkänts talerätt.

Enligt 6 § myndighetsförordningen (2007:515) ska myndigheten verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Myndigheten ska vidare tillhandahålla information om myndighetens verksamhet och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten.

Kammarkollegiets talan förs normalt på delegation av enskilda tjänstemän. Advokatfiskalen är en sådan tjänsteman. Det gäller både under samrådsfasen och när ärenden handläggs i domstol.

## Anmälan

Uppgifterna i anmälan avser inte ett enskilt ärende utan uppgifter på +FishEco:s hemsida och i tidningsartiklar.

## Medverkan på bilden

På +FishEco:s hemsida finns en bild där advokatfiskalen står tillsammans med tio andra personer. Det är inte känt vilka alla dessa tio personer är. Enligt en underrubrik är det "Gänget bakom filmen". Bilden är tagen i anslutning till premiären av filmen Kampen om Älvarna, som är ett resultat av ett samarbete med många olika aktörer bl.a. Älvräddarna, WWF, Telge Energi och Tranås energi. Några personer på bilden medverkade i filmen, däribland representanter från nämnda aktörer. Premiärvisningen av filmen var ett öppet evenemang på stockholmsbiografen Bio Rio.

Advokatfiskalen är inte namngiven, vilket inte heller de andra personerna som är med på bilden är. Varken han eller kollegiet har förfogat över hur och i vilket sammanhang bilden kommit att användas.

Kammarkollegiets mening är att den omständigheten att advokatfiskalen är med på bilden inte är ägnat att ifrågasätta hans opartiskhet i sin roll som statlig tjänsteman. Inte heller ger sammanhanget i vilken bilden återfinns anledning att ifrågasätta hans opartiskhet.

## Medverkan i filmen

Advokatfiskalen förekommer i filmen vid två korta sekvenser där han i en intervju situation uttalar sig om juridiska aspekter rörande vattenkraft. Detta gör han i sin egenskap som tjänsteman på Kammarkollegiet och expert när det gäller miljöbalkens regler om vattenkraft, vilket också framgår av filmen. Någon annan inblandning i filmen har varken kollegiet eller advokatfiskalen haft. Det kontrollerades innan intervjun att även olika före-

trädare, t.ex. från branschen, skulle intervjuas i filmen. En statlig tjänsteman från Statens lantbruksuniversitet intervjuas också som expert i filmen.

Huvudbudskapet i filmen är att det går att kombinera miljömål och vattenkraft men att småskalig vattenkraft bidrar med lite energi samtidigt som de negativa miljöeffekterna är förhållandevis stora. Filmen kännetecknas enligt Kammarkollegiets uppfattning av ett sakligt och informativt förhållningssätt i en uppmärksam och angelägen miljöfråga. Den småskaliga vattenkraften har diskuterats i interpellationsdebatter i riksdagen och ett flertal skriftliga frågor har ställts av riksdagsledamöter, vilket visar på det politiska intresset av frågan. Den senaste frågan 2016/17:855 besvarades den 22 februari 2017.

Enligt Kammarkollegiets uppfattning är det i linje med myndighetens uppgift att bidra med sakkunskap till samhället i de frågor som myndigheten ansvarar för. Den aktuella filmen är en upplysande och informativ film där parter med olika intressen uppträder och ger uttryck för sina erfarenheter och kunskaper. Flera aktörer står bakom filmen. Det förhållandet att advokatfiskalen intervjuas i filmen, i sin egenskap som tjänsteman vid Kammarkollegiet, är enligt kollegiets mening inte ägnat att ifrågasätta hans opartiskhet som statlig tjänsteman.

Älvräddarna är en sådan ideell organisation som tillerkänts rätt att överklaga överklagbara beslut enligt miljöbalken. Det innebär att Älvräddarna, helt oberoende av vilken inställning Kammarkollegiet har, kan klaga på ett beslut om tillstånd om att bedriva viss vattenverksamhet. Invändningen som framförs i en av artiklarna att advokatfiskalen gynnar den part som han är medlem i, dvs. Älvräddarna, bygger på ett missförstånd om de olika aktörernas roller. Älvräddarna har rätt att framföra de argument som de har mot ett tillstånd utan att detta stöds av Kammarkollegiet.

### **Artikeln den 3 januari 2017**

I artikeln finns kommentarer om innehållet i det yttrande som Kammarkollegiet lämnat till Mark- och miljödomstolen.

Det saknas anledning att närmare kommentera de delar i artikeln som är markerade som citat av utsagor som advokatfiskalen gjort. Hur svaren på journalistens frågor återges i artikeln och i vilket sammanhang är något som tidningen får ta ansvar för.

När det gäller påståendet i artikeln som rör handläggningen av det specifika ärendet kan följande anföras. Kraftverksägaren förelades av länsstyrelsen i Hallands län att ansöka om tillstånd enligt miljöbalken m.m. till Gränshuskvarns kraftverk. Samrådsunderlaget lämnades in till Kammarkollegiet den 23 augusti 2016.

Underlaget krävde viss utredning och komplettering. Underlaget var komplett den 26 september 2016. Ombudet i ärendet meddelades nämnda datum att samrådsyttrande skulle beslutas den 12 oktober, vilket bekräftades av ombudet utan erinran. Kammarkollegiet skickade samrådsyttrande till ombudet den 13 oktober 2016. Handläggningen av samrådsärendet har enligt kollegiets bedömning skett inom ramen för vad god förvaltningservice kräver och utan någon fördröjning.

### **Artikeln den 4 januari 2017**

I artikeln har advokatfiskalen svarat på frågor om hans medlemskap i bl.a. Älvräddarna.

Det är korrekt att han är medlem i föreningen.

Kammarkollegiets uppfattning är att advokatfiskalens medlemskap i Älvräddarna inte påverkat det sätt på vilket han företräder kollegiet. Det har inte heller visat sig komma i konflikt med hans arbetsuppgifter vad gäller hans opartiskhet i arbetet. Enbart det förhållandet att det finns



beröringspunkter mellan hans arbetsuppgifter vid kollegiet och Älvräddarna, där han är medlem, medför inte att det uppstår en jävssituation.

Det ingår i arbetet för Kammarkollegiets tjänstemän att delta i olika sammankomster om vattenverksamheter. Det kan vara samrådsmöten, seminarier, konferenser eller informationsmöten. Det kan handla om specifika vattendrag eller mer principiella och övergripande frågor. Vid sådana sammankomster, som har olika arrangörer, deltar ofta olika intressenter, bl.a. myndigheter, kommuner, kraftverksägare och ideella föreningar som tillvaratar naturskydds- eller miljöskyddsintressen.

En översiktlig sammanställning visar på att advokatfiskalen i tjänsten deltagit vid minst ett tjugotal sammankomster av det slaget de senaste tio åren. Älvräddarna arrangerade 2014 en sammankomst som Havs- och vattenmyndigheten finansierade. En av sammankomsterna har arrangerats av Sportfiskarna (2011).

Det framgår inte av anmälan vid vilken sammankomst advokatfiskalen skulle ha uppträtt tillsammans med CC, ordförande i Älvräddarna, och mer eller mindre haft en gemensam presentation. Påståendena kan därför varken bemötas eller kommenteras av Kammarkollegiet. Enbart det förhållandet att advokatfiskalen i sin roll som tjänsteman vid Kammarkollegiet uppträtt vid samma sammankomst som Älvräddarna innebär enligt kollegiets mening inte att hans opartiskhet kan ifrågasättas. Advokatfiskalen har aldrig haft en gemensam presentation med Älvräddarna.

I artikeln påstås vidare att ombudet för den berörda kvarnägaren sagt att "Är man medlem där sympatiserar man naturligtvis med Älvräddarnas ståndpunkt. Det skiner också igenom i hans yttranden". I vilka yttranden och på vilket sätt yttrandena inte skulle ligga inom Kammarkollegiets uppdrag och brista i saklighet och opartiskhet framgår inte. Påståendet kan därför inte närmare kommenteras av kollegiet. Kammarkollegiets samrådsyttrande av den 13 oktober 2016 avseende Gränshuskvarn bifogas [*bilagan inte medtagen här, JO:s anm.*].

### **Artikeln den 5 januari 2017 och den odaterade artikeln**

Kammarkollegiet har inga kommentarer till uppgifterna i artiklarna.

### **Sammanfattning**

Kammarkollegiet anser att advokatfiskalen inte har tagit otillbörligt ställningstagande i vattenkraftsärenden och att detta inte inneburit jäv eller delikatesjäv. Inte heller har han genom "händelsen" tagit ställning som gynnar part och samröre med organisationer med motstående intressen.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 22 oktober 2018 anförde *chefsJO Elisabeth Rynning* följande:

### **Rättsliga utgångspunkter**

Av 3 § första stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän framgår att JO särskilt ska se till att myndigheterna följer regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. Den reglering som avses är 1 kap. 9 § regeringsformen, där det föreskrivs att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Bestämmelsen utgör den konstitutionella grunden för de jävsregler som finns i bl.a. förvaltningslagen (2017:900) och förbudet mot förtroendeskadliga bisysslor i 7 § lagen (1994:260) om offentlig anställning. Kravet på saklighet och opartiskhet om-

fattar inte bara den faktiska handläggningen av en sak och de verkliga skäl som ligger bakom ett beslut, utan det har också betydelse hur en myndighets agerande uppfattas. Redan risken för att det utifrån kan uppfattas som att saklighet och opartiskhet inte iaktas kan alltså vara tillräcklig för att hindra ett visst agerande (Bull & Sterzel, Regeringsformen, 2015, s. 54).

Vid Kammarkollegiets handläggning tillämpades under den tid som anmälan avser jävsreglerna i 11 § i den då gällande förvaltningslagen (1986:223). Punkterna 1–4 i bestämmelsen innehåller en uppräknning av faktiska omständigheter, bl.a. släktskap, som medför att en handläggare är jävig i ett ärende. Punkt 5 innehåller en allmänt hållen bestämmelse där det framgår att den som ska handlägga ett ärende är jävig om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans eller hennes opartiskhet i ärendet (s.k. delikatessjäv). Det är den bestämmelsen som är aktuell i det här ärendet.

Jävsreglerna syftar till att förhindra misstankar om bristande opartiskhet och ovidkommande hänsyn. De är en viktig del i det preventiva rättsskyddet och betydelsefulla för allmänhetens förtroende för myndigheterna (se bl.a. JO 2005/06 s. 351). Det krävs inte att en handläggare rent faktiskt har brustit i kraven på opartiskhet och objektivitet för att det ska vara fråga om jäv. Det är tillräckligt att det med ett objektivi betraktelsesätt finns någon särskild omständighet som rubbar förtroendet för handläggaren (se JO 2015/16 s. 412; jfr även HFD 2011 ref. 15 och NJA 2014 s. 482 punkterna 12 och 13 i fråga om tolkningen av motsvarande bestämmelse om domarjäv i 4 kap. 13 § rättegångsbalken). Det räcker däremot inte att en part saknar förtroende för den aktuella befattningshavaren, utan det måste finnas en rimlig grund för partens åsikt (jfr NJA 2014 s. 482 punkterna 12 och 13 och NJA 2010 s. 274 punkt 6 i fråga om domarjäv).

Jävsreglerna gäller den som ska handlägga ett ärende. Med det avses inte bara beslutsfattare utan alla som ska ta en sådan befattning med ärendet att de kan tänkas inverka på utgången (se bl.a. Hellners & Malmqvist, Förvaltningslagen [23 augusti 2018, Zeteo], kommentaren till 11 §).

Av 12 § första stycket i 1986 års förvaltningslag framgår att den som är jävig inte får handlägga ärendet. Han eller hon får dock vidta åtgärder som inte någon annan kan vidta utan olägligt uppskov. I andra stycket anges att den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom eller henne själv måste ge det till känna. Formuleringen ”som kan antas utgöra jäv” får uppfattas så att upplysningsplikten omfattar ett något vidare område än det där formellt jäv kan konstateras. Myndigheten ska inte vara ovetande om omständigheter som med fog skulle kunna uppfattas som jävsgrundande. Även om bedömningen i ett enskilt fall utmynnar i ställningstagandet att det inte rör sig om formellt jäv, kan det ibland ändå vara lämpligare att en annan handläggare tar över ärendet, för att förtroendet för myndighetens verksamhet inte ska riskeras.

Av intresse i sammanhanget är också bestämmelserna om förtroendeskadliga bisysslor i 7–7 c §§ lagen om offentlig anställning. I 7 § anges att en arbetstagare inte får ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller hennes eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende.

Förbudet mot förtroendeskadliga bisysslor har sin grund i de särskilda krav på integritet som den offentliga anställningen ställer på arbetstagarna (se SOU 2000:80 s. 85). Syftet med regleringen är alltså att bevara allmänhetens förtroende för myndigheten och ytterst för den offentliga förvaltningen i allmänhet. Av 7 c § framgår att en arbetsgivare ska besluta att en arbetstagare som har en bisyssla som inte är förenlig med 7 § ska upphöra med bisysslan.

Betydelsen av förbudet mot förtroendeskadliga bisysslor är först och främst att en anställd i princip inte får ägna sig åt en bisyssla som medför risk för att jäv – mer än i enstaka fall – kan uppkomma mot arbetstagaren i huvudanställningen (se bl.a. SOU 2000:80 s. 87 f.). Risken för förtroendeskada ökar om bisysslan är omfattande, uppgifterna är kvalificerade, berör myndighetens arbetsområde, ger stor ekonomisk ersättning och om arbetsuppgifterna i huvudanställningen kräver särskilt orubbat förtroende, t.ex. maktutövande eller förvaltande uppgifter, upphandlings- eller tillsynsuppgifter.

Slutligen ska nämnas bestämmelsen i 2 kap. 1 § regeringsformen, enligt vilken var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad bl.a. yttrandefrihet och föreningsfrihet. Av 20 och 21 §§ i samma kapitel framgår att dessa friheter under vissa förutsättningar får begränsas genom lag.

## Bedömning

### Utgångspunkter m.m.

AA har i sin anmälan anfört att advokatfiskalen har tagit otillbörlig ställning i vattenkraftsärenden, vilket utgör s.k. delikatessjäv.

Genom utredningen har det kommit fram att advokatfiskalen handlägger ärenden om vattenverksamhet och för Kammarkollegiets talan vid bl.a. samråd och i domstol. Han ingår således i den personkrets som omfattas av såväl lagen om offentlig anställning som förvaltningslagens jävsregler. Vidare framgår av utredningen att advokatfiskalen är medlem i intresseföreningen Älvräddarna och har medverkat i en film om vattenkraften i Sverige, som föreningen tagit fram tillsammans med andra aktörer. Frågorna i ärendet är därmed dels om advokatfiskalens föreningsengagemang och medverkan i den aktuella filmen skulle kunna vara en sådan förtroendeskadlig bisyssla som Kammarkollegiet borde ha ingripit mot, dels om det finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för advokatfiskalens opartiskhet vid handläggningen av Kammarkollegiets ärenden om vattenkraft.

Som framgår av Kammarkollegiets yttrande har myndigheten inte någon beslutanderätt i mål och ärenden om vattenverksamheter utan ska bidra till att det vid prövning av en verksamhet som regleras i miljöbalken finns ett fullgott beslutsunderlag i fråga om de miljöhänsyn och allmänna intressen som ska beaktas av mark- och miljödomstolen. Kammarkollegiets uppgift när det gäller vattenverksamhet är således att ta till vara miljöintressen och andra allmänna intressen. Myndigheten framhåller att dessa intressen inte alltid sammanfaller med det intresse som den sökande kraftverksägaren har samt att intresseavvägningen när det gäller vattenverksamhet i första hand ska göras av mark- och miljödomstolen inom ramen för processen, i vilken Kammarkollegiet agerar som part.

Jag vill i detta sammanhang påminna om att regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet inte är begränsade till att gälla myndighetsutövning och annat beslutsfattande utan även omfattar situationer där en myndighet exempelvis uppträder som part (se 1 kap. 9 § regeringsformen, där det framgår att kraven gäller alla som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter).

### **Förtroendeskadlig bisyssla**

När det gäller frågan om förtroendeskadlig bisyssla har Arbetsdomstolen i en nyligen meddelad dom funnit att en polisinspektörs fritidsengagemang som ordförande i en ideell förening, som bl.a. ger stöd och hjälp åt personer som anser sig ha varit utsatta för våld i nära relationer, utgör en otillåten bisyssla (se AD 2018 nr 45). Domstolen nämner i sin motivering bl.a. att det finns klara beröringspunkter mellan föreningens verksamhet och Polismyndighetens, samtidigt som föreningen riktar in sin verksamhet till förmån för den ena partssidan som förekommer vid Polismyndighetens myndighetsutövning vid brott som har någon målsägande. I domen framhålls vidare följande:

Att engagera sig i och arbeta för en sådan förening är därför för en polis en bisyssla som till sin art är sådan att den typiskt sett riskerar förtroendet för opartiskheten i arbetet vid Polismyndigheten. Allmänheten kan nämligen lätt få intrycket att den polis som frivilligt agerar ensidigt på sin fritid, genom att engagera sig för den ena partssidan, också kan komma att påverka sitt eget eller andras arbete vid Polismyndigheten i samma riktning. Risken för förtroendeskada är alltså hög. Det gäller även fast föreningsengagemanget är samhällsnyttigt och trots att poliser och andra offentliga tjänstemän kan få författningsenliga arbetsinstruktioner att i sin anställning stödja samma partssida.

Arbetsdomstolen konstaterar dock att föreningsfriheten medför att själva medlemskapet i föreningen inte kan läggas den anställde till last vid en bedömning enligt 7 § lagen om offentlig anställning. På samma sätt förhåller det sig enligt domstolen – med hänsyn till yttrandefriheten – med åsikter som den anställde kan yttra inom ramen för föreningens opinionsbildande verksamhet.

Det föreningsengagemang som är aktuellt i det här ärendet gäller Samorganisationen Älvräddarna, som – enligt de stadgar som återges på organisationens webbplats – är en ideell och partipolitiskt obunden sammanslutning vars syfte är att underlätta samarbetet mellan grupper och enskilda som kämpar för de bevarandevärden som Sveriges vattendrag representerar. Förutom att sprida kunskap ska organisationen i sin verksamhet bl.a. väcka opinion i frågor som rör exploatering av outbyggda älvar och älvsträckor samt restaureringsåtgärder i påverkade vatten, stödja de grupper och enskilda som kämpar för bevarande av exploateringshotade älvar och älvsträckor samt påverka myndigheter och politiker till att verka för stärkt skydd av outbyggda älvar och älvsträckor. Enligt Kammarkollegiets yttrande är Älvräddarna en sådan ideell organisation som tillerkänts rätt att överklaga beslut enligt miljöbalken.

Älvräddarnas verksamhet har klara beröringspunkter med Kammarkollegiets uppgifter i fråga om vattenverksamhet. Det är emellertid inte utrett att advokatfiskalen utöver sitt medlemskap har ett närmare engagemang i föreningen eller har medverkat på annat sätt i den aktuella filmen än vad Kammarkollegiet

har angett i remissvaret. Det som kommit fram i ärendet ger därför inte anledning till någon kritik mot Kammarkollegiet för att myndigheten inte funnit skäl att ingripa mot advokatfiskalens föreningsengagemang enligt 7 c § lagen om offentlig anställning. Detta förhållande hindrar dock i sig inte att advokatfiskalen skulle kunna anses jävig i enskilda ärenden eller ärenden av ett visst slag.

### **Delikatessjäv**

När det gäller frågan om s.k. delikatessjäv kan först konstateras att uttrycket ”särskild omständighet” i 11 § 5 i den tidigare gällande förvaltningslagen markerar att det krävs något mer påtagligt för att omständigheten ska vara av sådant slag. Som exempel brukar nämnas att en handläggare är nära vän eller ovän med en part i ett ärende eller att en handläggare är engagerad i saken på ett sådant sätt att misstanke lätt kan uppkomma att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning. Det är inte möjligt att uttömmande ange alla situationer där delikatessjäv kan förekomma, utan en samlad bedömning måste göras i varje enskilt fall (se bl.a. Hellners & Malmqvist, Förvaltningslagen [23 augusti 2018, Zeteo], kommentaren till 11 §).

Det står klart att advokatfiskalens föreningsengagemang m.m. har gett upphov till starka ifrågasättanden av hans opartiskhet i handläggningen av ärenden om småskalig vattenkraft, bl.a. från berörda kraftverksägare och intresseorganisationen Hallands Vattenkraftförening. För att det ska anses röra sig om jäv måste emellertid omständigheterna rimligen vara sådana att det för en objektiv iakttagare kan uppkomma legitima tvivel om hans opartiskhet och oberoende (jfr bl.a. NJA 2010 s. 274).

Frågan om i vilka situationer medlemskap och annat engagemang i en ideell förening kan utgöra jäv har inte något entydigt svar. I förarbetena till 1971 års förvaltningslag diskuterades bl.a. om en offentligt anställds anknytning till en facklig organisation kunde innebära jäv i ett ärende som rörde organisationen (prop. 1971:30 s. 350 och 356). Det hänvisades till uttalanden i en proposition om de offentligt anställdas förhandlingsrätt (prop. 1965:60 s. 123). Den uppfattning som där kom till uttryck var att enbart det förhållandet att det allmännas företrädare i en förhandling tillhörde eller hade tillhört en organisation som utgjorde förhandlingspart inte kunde anses ägnat att rubba förtroendet för opartiskheten. Annorlunda förhöll det sig däremot om personen tillhörde organisationens styrelse, hade något annat förtroendeuppdrag för organisationen eller var funktionär inom denna. Därutöver har JO tidigare uttalat att den omständigheten att en handläggare är medlem i en förening som har ett betydande intresse i utgången av ett ärende hos myndigheten i och för sig knappast innebär att handläggaren är jävig att handlägga ärendet (se JO 1986/87 s. 322).

I ärendet JO 2011/12 s. 521 hade en statsveterinär medverkat i ett projekt för utvärdering av fångstredskap, som genomfördes av Naturvårdsverket tillsammans med Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA). Statsveterinären var samtidigt ordförande för Svenska Jägareförbundet, som sålde jaktutrustning och även drev en rättsprocess mot ett företag som tillverkade fångstredskap. Företagets redskap ingick bland dem som skulle utvärderas. Det rådde enligt JO inte någon tvekan om att dessa omständigheter hade medfört att stats-

veterinären var jävig, och för detta kritiserades veterinären. Även Naturvårdsverket och SVA, som känt till omständigheterna, fick kritik.

I rättsfallet NJA 2010 s. 274, om jävsinvändningar i det s.k. Pirate Bay-målet, bedömdes bl.a. betydelsen av en domares medlemskap i Svenska Föreningen för Industriellt Rättsskydd (SFIR) vid tillämpningen av 4 kap. 13 § 10 rättegångsbalken. Svea hovrätt konstaterade i denna del bl.a. följande:

En utgångspunkt i svensk rätt är att politiska eller ideologiska motsättningar mellan en domare och en part i allmänhet inte utgör tillräckligt konkreta förhållanden för att de ska anses grunda jäv (se t.ex. Ekelöf och Edelstam, Rättegång, Första häftet, 8 uppl. 2002, s. 148). Jäv kan emellertid föreligga om domaren representerar en förening eller sammanslutning som har ett direkt intresse av utgången i målet, med vilket menas framför allt ett ekonomiskt intresse men även t.ex. en organisations intresse av att bibehålla en viss ställning i samhället (se NJA 1978 s. 464). Jäv kan också föreligga om domaren eller föreningen särskilt har engagerat sig i den sak som målet gäller (Tiby, Domarjäv, s. 215).

— — —

Även om SFIR får uppfattas som en förening som i första hand ser till rättighetshavares intressen och rättigheter, har det inte framkommit några konkreta omständigheter som tyder på att SFIR har ett särskilt intresse av utgången i just detta mål eller att SFIR engagerat sig i de konkreta frågor som ska prövas i målet. Det allmänna intresse som SFIR kan tänkas ha av att motverka intrång i immateriella rättigheter ligger väl i linje med vad som följer av grundlag (2 kap. 19 § RF) och i övrigt av svensk lag på området. Att K.B. som medlem i föreningen får anses dela detta intresse medför enligt hovrättens bedömning inte att det finns skäl för en objektiv bedömare att betvivla hennes opartiskhet vid prövningen av de bevis- och rättsfrågor hon ställs för som domare i målet.

Hovrättens beslut överklagades till Högsta domstolen, som avlog överklagandet bl.a. med hänvisning till de skäl som hovrätten anfört.

Enligt min uppfattning bör bestämmelsen om delaktighetsjäv i förvaltningslagen inte ges en strängare tolkning än motsvarande bestämmelse i rättegångsbalken. Samtidigt måste konstateras att praxis inte tycks utesluta att medlemskap i en förening som har ett särskilt intresse av utgången i ärendet undantagsvis skulle kunna utgöra jäv.

Älvräddarna kan vid sidan av Kammarkollegiet uppträda som part i domstolsprocesser som rör vattenverksamhet. Föreningen får således anses företräda partsintressen på ett tydligare sätt än vad som bedömdes vara fallet med SFIR i det ovannämnda rättsfallet NJA 2010 s. 274. De miljöintressen föreningen företräder sammanfaller emellertid delvis med intressen som även Kammarkollegiet har till uppgift att ta till vara.

Som nämnts ovan har det inte kommit fram att advokatfiskalen utöver själva medlemskapet haft något uppdrag för Älvräddarna, exempelvis som ordförande. Vidare har Kammarkollegiet anfört att advokatfiskalens deltagande vid sammankomster och seminarier har skett inom ramen för hans roll som tjänsteman vid myndigheten. Kammarkollegiet har tillbakavisat uppgifterna om att advokatfiskalen haft gemensamma presentationer med intresseföreningar. Uppgift står alltså mot uppgift i dessa delar, och jag bedömer inte att ytterligare utredning skulle vara meningsfull.

Sammantaget anser jag att advokatfiskalens medlemskap i Älvräddarna i sig inte är tillräckligt för att det ska anses finnas en sådan särskild omständighet som enligt 11 § förvaltningslagen är ägnad att rubba förtroendet för hans opartiskhet i ärenden om vattenverksamhet. Utredningen ger inte heller stöd för att det finns någon annan omständighet som kan medföra att han är jävig att handlägga sådana ärenden.

#### **Avslutande synpunkter**

Som framgått i det föregående ger det som har kommit fram i ärendet inte anledning till kritik mot Kammarkollegiet eller advokatfiskalen.

Jag vill avslutningsvis ändå mer allmänt framhålla vikten av att myndigheterna vinnlägger sig om att bevara allmänhetens förtroende för verksamheten och är uppmärksamma på omständigheter som kan medföra risk för att deras opartiskhet ifrågasätts. En myndighets ledning har ett ansvar för att medarbetarna är införstådda med de krav som ytterst följer av regeringsformen samt för att verksamheten organiseras på ett sätt som gör det lättare att följa dessa krav. När det gäller den anställdes eget ansvar och rollen som offentliganställd vill jag också hänvisa till Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda (S2013.011, s. 10 f.). Där framhålls bl.a. att den statsanställda har samma yttrande- och föreningsfrihet samt åsiktsfrihet som övriga medborgare, men samtidigt i sitt arbete ska visa lojalitet med myndighetens verksamhet samt med gällande lagstiftning och författningens grundläggande värden. Den anställda måste vidare vara medveten om att upprätthållandet av förtroendet å ena sidan och åsiktsfriheten å andra sidan ibland kan innebära en konflikt, som den enskilde måste hantera klokt och efter eget omdöme. I det sammanhanget finns det anledning för en statsanställd att reflektera över om i vissa fall ett privat agerande, t.ex. i samband med föreningsaktiviteter och fritidssysslor, kan vara av den arten att förtroendet för den anställdes opartiskhet i arbetet kan komma att skadas.

BILAGA 1

## Ärendestatistiken 2018/19

### Innehållsförteckning över tabeller och diagram

<b>Tabell 1.1</b> Nyregistrerade ärenden inkl. Opcat de senaste tio åren .....	
<b>Diagram 1.1</b> Ärendeutvecklingen de senaste tio åren, inkl. Opcat .....	
<b>Tabell 1.2</b> Nyregistrerade tillsynsärenden de senaste fem åren fördelade på sakområde .....	
<b>Tabell 1.3</b> Avslutade initiativärenden.....	
<b>Tabell 1.4</b> Avslutade inspektionsärenden, exkl. Opcat .....	
<b>Tabell 1.5</b> Avslutade inspektionsärenden för Opcat .....	
<b>Tabell 1.6</b> Utgången i de klagomålsärenden som avslutats under verksamhetsåret .....	
<b>Diagram 1.2</b> Besluten i tillsynsärenden inom alla tillsynsområden, exkl. Opcat.....	
<b>Diagram 1.3</b> Besluten i tillsynsärenden inom ansvarsområde 1, exkl. Opcat .....	
<b>Diagram 1.4</b> Besluten i tillsynsärenden inom ansvarsområde 2, exkl. Opcat.....	
<b>Diagram 1.5</b> Besluten i tillsynsärenden inom ansvarsområde 3, exkl. Opcat.....	
<b>Diagram 1.6</b> Besluten i tillsynsärenden inom ansvarsområde 4, exkl. Opcat.....	
<b>Diagram 1.7</b> Besluten i tillsynsärenden under de senaste fem åren, exkl. Opcat.....	
<b>Diagram 1.8</b> Andel beslut i klagomålsärenden fattade med stöd av delegation enligt 22 § femte stycket i JO-instruktionen .....	

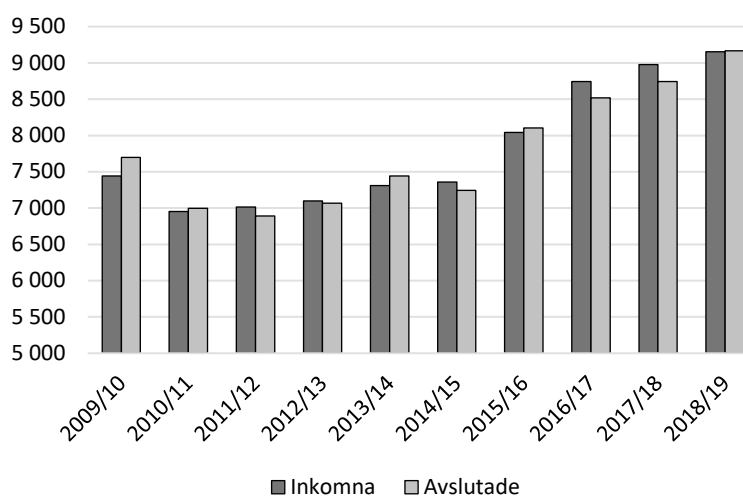


### Några begrepp som används i JO:s statistik

- *Klagomål*: JO-anmälningar från allmänheten.
- *Initiativ*: utredningar som respektive ombudsman har inlett på eget initiativ.
- *Inspektioner*: inspektioner genomförda i den ordinarie tillsynsverksamheten.
- *Opcat-inspektioner*: inspektioner genomförda av Opcat-enheten inom ramen för uppdraget som nationellt besöksorgan (på engelska National Preventive Mechanism, NPM).
- *Tillsynsärenden*: klagomål, initiativ och inspektioner sammantaget.
- *Lagstiftningsremisser*: remisser, vanligen från Regeringskansliet, där JO ges tillfälle att yttra sig över förslag till ändrad lagstiftning.
- *Avslutat ärende*: ett klagomåls- eller initiativärende är avslutat när beslut har fattats. En inspektion är avslutad när inspektionsprotokollet har justerats.
- *Avslutat ärende utan utredning*: ärendet har bedömts och avslutats utan annat underlag än det som redovisas i anmälan.
- *Avslutat ärende efter viss utredning*: visst underlag har hämtats in om ärendet, t.ex. genom att en akt begärts in och granskats eller genom muntliga uppgifter från den berörda myndigheten.
- *Avslutat ärende efter fullständig utredning*: innebär normalt att anmälan remitteras, dvs. att JO begär att den berörda myndigheten ska lämna ett skriftligt yttrande och bedömning av det som har hänt i ärendet.

**Tabell 1.1** Nyregistrerade ärenden inkl. Opcat de senaste tio åren

År	Klagomål	Initiativ	Inspektioner	Lagstiftningsremisser	Summa
2009/10	7 309	28	19	88	7 444
2010/11	6 816	16	20	102	6 954
2011/12	6 818	40	57	98	7 013
2012/13	6 872	31	62	132	7 097
2013/14	7 108	31	51	121	7 311
2014/15	7 143	33	45	137	7 358
2015/16	7 807	30	48	155	8 040
2016/17	8 531	20	49 <sup>8</sup>	144	8 744
2017/18	8 756	30	40 <sup>9</sup>	153	8 980
2018/19	8 954	44 <sup>10</sup>	60 <sup>11</sup>	94	9 152

**Diagram 1.1** Ärendeutvecklingen de senaste tio åren (klagomål, initiativ, inspektioner och lagstiftningsremisser), inkl. Opcat

<sup>8</sup> Varav fyra besök med anknytning till tillsynsverksamheten.

<sup>9</sup> Varav två besök med anknytning till tillsynsverksamheten.

<sup>10</sup> Varav 20 ärenden om återrapportering från myndighet.

<sup>11</sup> Varav sex besök med anknytning till tillsynsverksamheten.

**Tabell 1.2** Nyregistrerade tillsynsärenden de senaste fem åren fördelade på sakområde

Sakområde	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19
Allmänna domstolar	401	338	351	369	377
Arbetsmarknad	201	215	218	258	276
Bostäder	5	8	8	13	6
Försvarsmakten	14	16	23	27	21
Förvaltningsdomstolar	98	110	117	121	167
Hälsa- och sjukvård	311	330	334	361	314
Kommunikationsområdet	224	300	241	217	184
Kriminalvården	904	993	913	934	1 071
Kronofogden	166	165	265	222	179
Kultur	14	31	25	28	15
Miljö- och hälsoskydd	187	186	191	284	208
Offentlighet och sekretess; yttrande- och tryckfrihet	415	492	525	521	548
Personalärenden	59	84	88	121	116
Plan- och byggområdet	194	251	249	219	239
Polis	972	1 010	907	1 032	1 010
Riksdags- och utrikesförvaltningen; allm. val; Regeringskansliet	34	18	76	33	48
Skatt och folkbokföring	160	179	137	165	183
Socialförsäkring	341	350	615	735	753
Socialtjänst inkl. LSS	1 294	1 203	1 374	1 451	1 418
Tull	6	7	14	17	16
Utanför kompetensområdet	158	221	169	202	285
Utbildning och forskning	307	269	303	380	347
Utlänningsärenden	283	577	920	636	709
Åklagare	188	161	160	164	180
Överförmyndarväsendet	77	91	92	86	83
Övrig förvaltning	76	104	112	96	147
Övriga kommunala ärenden	101	146	148	120	130
Övriga länsstyrelseärenden, serveringstillstånd, spel	31	30	29	14	28
<b>Summa ärenden</b>	<b>7 221</b>	<b>7 885</b>	<b>8 604</b>	<b>8 826</b>	<b>9 058</b>

**Tabell 1.3** Avslutade initiativärenden

Sakområde	Avslutade utan kritik	Avslutade med kritik	Summa
Allmänna domstolar	1	1	2
Arbetsmarknad		1	1
Förvaltningsdomstolar		2	2
Hälsa- och sjukvård	1		1
Kommunal förvaltning		1	1
Kriminalvård		1	1
Kronofogden		1	1
Offentlighet och sekretess	1	1	2
LSS		2	2
Polis		3	3
Socialförsäkring		1	1
Utbildning	1		1
Utlänningsärenden	1	1	2
Överförmyndare		1	1
<b>Summa ärenden</b>	<b>5</b>	<b>16</b>	<b>21</b>

**Tabell 1.4** Avslutade inspektionsärenden, exkl. Opcat

Sakområde	Avslutade utan kritik	Avslutade med kritik	Summa
Allmänna domstolar		4	4
Hälsa- och sjukvård		2	2
Kriminalvård	2	2	4
Miljö- och hälsoskydd	1		1
Plan- och byggområdet		1	1
Socialförsäkring		1	1
Socialtjänst	1		1
Utlänningsärenden		1	1
Åklagare		1	1
<b>Summa ärenden</b>	<b>4</b>	<b>12</b>	<b>16</b>

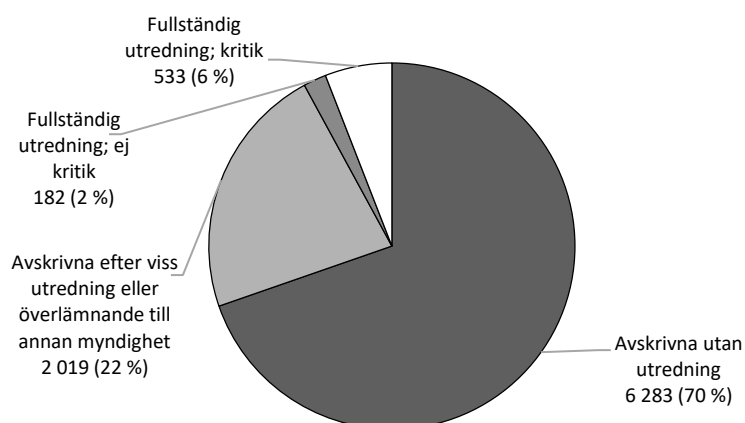
**Tabell 1.5** Avslutade inspektionsärenden för Opcat

Sakområde	Summa
Arrester	11
Häkten	16
Kriminalvårdsanstalter	6
LVM-hem	1
Psykatri	5
Ungdomshem	2
<b>Summa ärenden</b>	<b>41</b>

**Tabell 1.6** Utgången i de klagomålsärenden som avslutats under verksamhetsåret

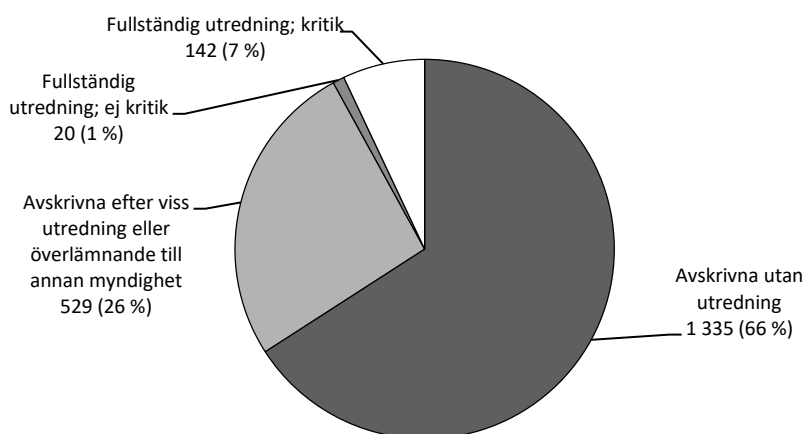
Sakområde	Avslutade utan utredning	Överlämnade till annan myndighet	Avslutade efter viss utredning	Avslutade efter fullständig utredning; ingen kritik	Avslutade efter fullständig utredning; kritik	Summa ärenden
Allmänna domstolar	229		137		20	386
Arbetsmarknad	241		31	4	13	289
Bostäder	6		1			7
Försvarmakten	16		1		2	19
Förvaltningsdomstolar	89		57		10	156
Hälsa- och sjukvård	250	1	38	5	9	303
Kommunikationsområdet	121		51		5	177
Kriminalvården	646		254	71	95	1 066
Kronofogden	96	3	74	1	13	187
Kultur	10		3			13
Miljö- och hälsoskydd	155		43	3	6	207
Offentlighet och sekretess; yttrande- och tryckfrihet	317	1	106	14	101	539
Personalärenden	110		5		8	123
Plan- och byggområdet	156		54	1	25	236
Polis	674	3	301		25	1 003
Riksdags- och utrikesförvaltningen; allm. val; Regeringskansliet	43		4	2		49
Skatt och folkbokföring	147	1	34	1	3	186
Socialförsäkring	566		95	2	46	709
Socialtjänst inkl. LSS	1 009		257	52	82	1 400
Tull	11		7	1	2	21
Utanför kompetensområdet	291					291
Utbildning och forskning	286		40	10	20	356
Utlänningsärenden	373		298	1	9	681
Åklagare	141		48	1	2	192
Överförmyndare	42		32		7	81
Övrig förvaltning	114		24	2		140
Övriga kommunala ärenden	125		7			132
Övriga länsstyrelseärenden, serveringstillstånd, spel	18		7		1	26
<b>Summa ärenden</b>	<b>6 282</b>	<b>9</b>	<b>2 009</b>	<b>171</b>	<b>504</b>	<b>8 975</b>

**Diagram 1.2** Besluten i tillsynsärenden<sup>12</sup> inom alla tillsynsområden: totalt 9 017 beslut (klagomål, initiativ och inspektioner, exkl. Opcat)



I de ärenden som skrivits av ingår 306 ärenden som skrivits av med hänvisning till att frågan utretts i ett tidigare ärende och 350 ärenden som skrivits av där JO i beslutet har påmint om aktuell lagstiftning eller praxis.

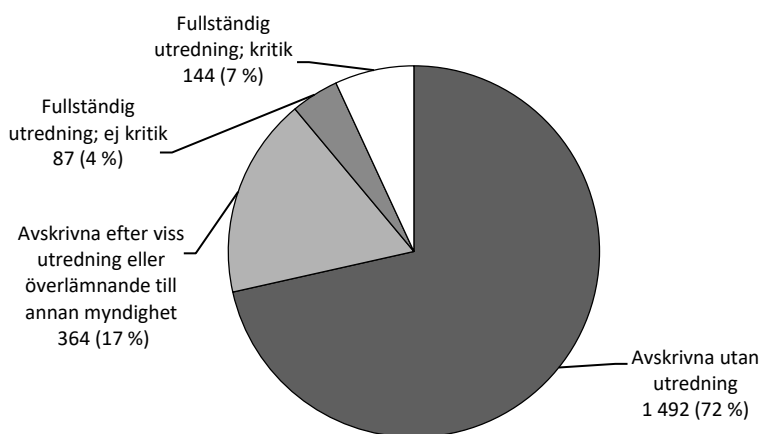
**Diagram 1.3** Besluten i tillsynsärenden inom ansvarsområde 1: totalt 2 026 beslut (klagomål, initiativ och inspektioner, exkl. Opcat). Omfattar bl.a. domstolar, Kronofogden och plan- och byggområdet



I de ärenden som skrivits av ingår 17 ärenden som skrivits av med hänvisning till att frågan utretts i ett tidigare ärende och 3 ärenden som skrivits av där JO i beslutet har påmint om aktuell lagstiftning eller praxis.

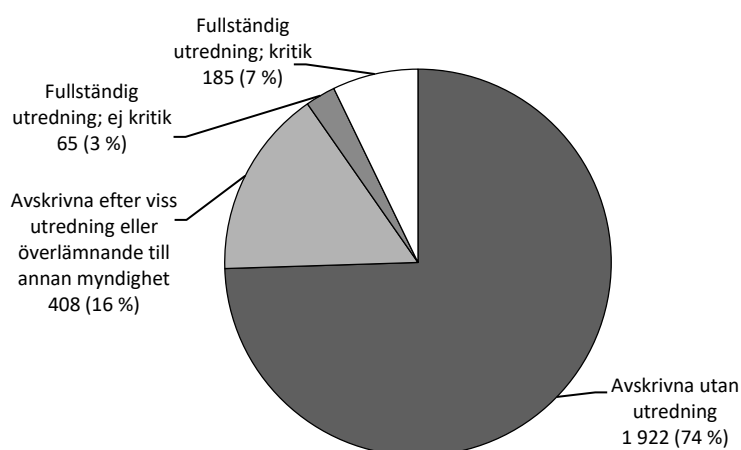
<sup>12</sup> Ärenden som rubriceras *Utan utredning* har avslutats utan annat underlag än det som redovisats i anmälan. Med ärenden som rubriceras *Viss utredning* avses att visst underlag hämtats in om ärendet, t.ex. genom att en akt begärts in och granskats eller genom muntliga uppgifter från den berörda myndigheten. *Fullständig utredning* innebär normalt att anmälan remitterats till den myndighet som anmälts för utredning och bedömning. Se även avsnitt 2.2 s. 13 för mer information om avskrivningar etc.

**Diagram 1.4** Besluten i tillsynsärenden inom ansvarsområde 2: totalt 2 087 beslut (klagomål, initiativ och inspektioner, exkl. Opcat). Omfattar bl.a. Kriminalvården och hälso- och sjukvård



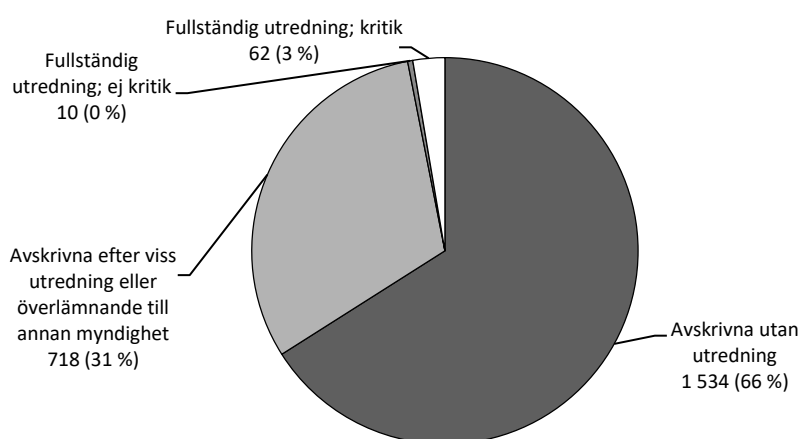
I de ärenden som skrivits av ingår 34 ärenden som skrivits av med hänvisning till att frågan utretts i ett tidigare ärende, 56 ärenden som skrivits av där JO i beslutet har påmint om aktuell lagstiftning eller praxis och 291 ärenden som bedömts falla utanför JO:s kompetensområde.

**Diagram 1.5** Besluten i tillsynsärenden inom ansvarsområde 3: totalt 2 580 beslut (klagomål, initiativ och inspektioner, exkl. Opcat). Omfattar bl.a. socialtjänst och socialförsäkringar



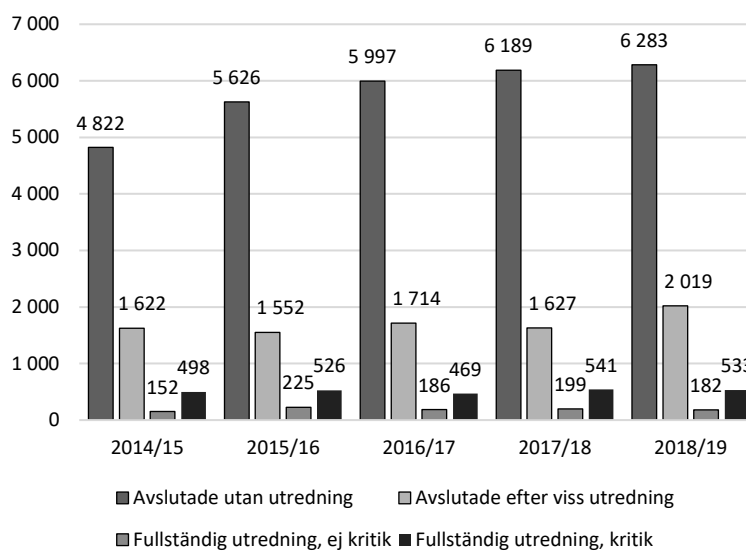
I de ärenden som skrivits av ingår 75 ärenden som skrivits av med hänvisning till att frågan utretts i ett tidigare ärende och 51 ärenden som skrivits av där JO i beslutet har påmint om aktuell lagstiftning eller praxis.

**Diagram 1.6** Besluten i tillsynsärenden inom ansvarsområde 4: totalt 2 324 beslut (klagomål, initiativ och inspektioner, exkl. Opcat). Omfattar bl.a. åklagare, polis och utlänningsärenden



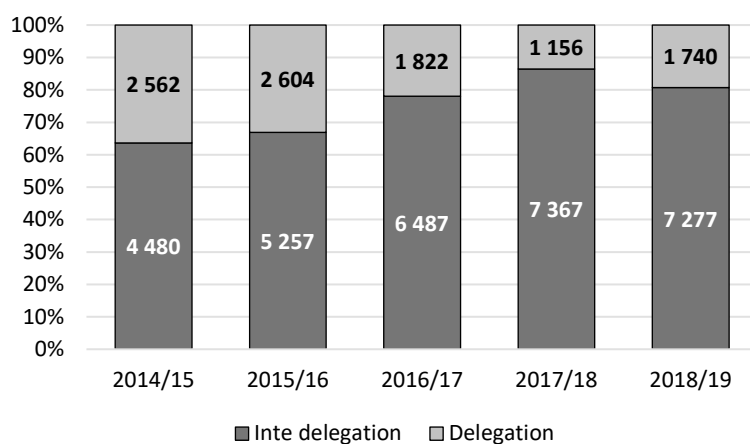
I de ärenden som skrivits av ingår 180 ärenden som skrivits av med hänvisning till att frågan utretts i ett tidigare ärende och 240 ärenden som skrivits av där JO i beslutet har påmint om aktuell lagstiftning eller praxis.

**Diagram 1.7** Besluten i tillsynsärenden under de senaste fem åren (klagomål, initiativ och inspektioner, exkl. Opcat)





**Diagram 1.8** *Andel beslut i klagomålsärenden fattade med stöd av delegation enligt 22 § femte stycket i JO-instruktionen<sup>13</sup>*



<sup>13</sup> ”Ombudsman får genom särskilt beslut bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att på ombudsmannens vägnar dels verkställa inspektion, dels fatta beslut i ärenden som väckts genom klagomål. Sådant bemyndigande får inte innefatta rätt att

1. göra framställning enligt 4 § första stycket,
2. göra uttalande enligt 6 § första stycket,
3. vidta åtgärd mot befattningshavare enligt 6 § andra, tredje eller fjärde stycket,
4. överlämna ärende till annan myndighet enligt 18 §, eller
5. fatta beslut i ärende som avgörs efter att skriftligt yttrande eller skriftliga upplysningar inhämtats från berörd myndighet eller tjänsteman.”

BILAGA 2

## Besvarande av remisser i lagstiftningsärenden m.m.

Riksdagens ombudsmän har besvarat totalt 102 remisser, flertalet från olika departement inom Regeringskansliet. *ChefsJO Elisabeth Rynning* har besvarat 29 remisser, *JO Lars Lindström* 40 remisser, *JO Cecilia Renfors* 24 remisser, och *JO Thomas Norling* 9 remisser.

### Ett urval av remissyttranden

*ChefsJO Elisabeth Rynning* har handlagt remisser från bl.a.

- Socialdepartementet om slutbetänkandet SOU 2018:4 Framtidens biobank (dnr R 33-2018)
- Finansdepartementet om betänkandet SOU 2018:25 Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (dnr R 53-2018)
- Socialdepartementet om promemorian Ds 2018:21 Åtgärder för en stärkt patientsäkerhet och en effektivare hantering av behörighetsärenden inom hälso- och sjukvården (dnr R 64-2018)
- Socialdepartementet om betänkandet SOU 2018:70 En arvsfond i takt med tiden – En översyn av regelverket kring Allmänna arvsfonden (dnr R 110-2018)
- Arbetsmarknadsdepartementet om promemorian Ds 2019:4 Förslag till en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige (dnr R 17-2019).

*JO Lars Lindström* har handlagt remisser från bl.a.

- Justitiedepartementet om promemorian Ds 2018:23 Vissa frågor om barnpornografibrottet och om avskaffad preskription för allvarliga brott mot barn (dnr R 79-2018)
- Näringsdepartementet om betänkandet SOU 2018:86 Verkställbarhet av beslut om lov (dnr R 3-2019)
- Justitiedepartementet om betänkandet SOU 2018:85 Slopade straffrabatt för unga myndiga (dnr R 18-2019)
- Justitiedepartementet om slutbetänkandet SOU 2019:8 Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande (dnr R 28-2019)
- Justitiedepartementet om utkast till lagrådsremissen Ungdomsövervakning (dnr R 33-2019)
- Justitiedepartementet om utkast till lagrådsremissen Ett särskilt straffansvar för samöre med en terroristorganisation (R 40-2019)
- Justitiedepartementet om promemorian En utvidgad beredskap för bråds-kande beslut om förordnande av offentlig försvarare (dnr R 51-2019).

*JO Cecilia Renfors* har handlagt remisser från bl.a.

- Kulturdepartementet om betänkandet SOU 2018:18 Statens stöd till tros-samfund i ett mångreligiöst Sverige (dnr R 39-2018)
- Utrikesdepartementet om betänkandet SOU 2018:27 Ekonomiska sanktioner mot terrorism (dnr R 73-2018)
- Kulturdepartementet om slutbetänkandet SOU 2018:50 Ett oberoende public service för alla – nya möjligheter och ökat ansvar (dnr R 77-2018)
- Justitiedepartementet om promemorian Ds 2018:35 Polisens tillgång till uppgifter från signalspaning (dnr R 94-2018)
- Arbetsmarknadsdepartementet om betänkandet SOU 2018:22 Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande och den kompletterande promemorian Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande (dnr R 48-2018)
- Justitiedepartementet om betänkandet SOU 2018:61 Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel (dnr R 91-2018)
- Justitiedepartementet om betänkandet SOU 2018:65 Informationsutbyte vid samverkan mot terrorism (dnr R 98-2018)
- Justitiedepartementet om delbetänkandet SOU 2018:62 Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande (dnr R 102-2018)
- Justitiedepartementet om betänkandet SOU 2018:75 Vissa polisfrågor – säkerhet vid förhör samt kränkingsersättning (dnr R 103-2018)
- Justitiedepartementet om betänkandet SOU 2018:82 Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen (dnr R 2-2019).

*JO Thomas Norling* har handlagt remisser från bl.a.

- Socialdepartementet om betänkandet SOU 2018:37 Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld (dnr R 69-2018)
- Justitiedepartementet om slutbetänkandet SOU 2018:69 Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (dnr R 21-2019).

BILAGA 3

## Framställningar, överlämnanden, åtal och disciplinanmälningar m.m.

### **1 Framställningar och överlämnanden av beslut till riksdagen respektive regeringen m.fl.**

Under verksamhetsåret har Riksdagens ombudsmän överlämnat tre beslut till Regeringskansliet med framställning om lagändring.

*ChefsJO Elisabet Rynning* har överlämnat ett beslut om följande:

- Behov av översyn av regelverket för att avgöra om IVO har möjlighet att hämta in en yrkesutövers patientjournal inom ramen för sin tillsyn över hälso- och sjukvårdens personal (dnr 1239-2018).

*JO Cecilia Renfors* har överlämnat två beslut om följande:

- Migrationsverket avskiljer och säkerhetsplacerar förvarstagna som använt narkotika eller anträffats med narkotika utan att vara påverkade trots att det inte finns stöd för det i lagregler som gäller, men där det framstår som nödvändigt att någon åtgärd vidtas. Problemen hänger samman med brister i lagstiftningen (dnr 4378-2018).
- Behov av författningsreglering för Migrationsverkets omprövningar av säkerhetsplaceringar (dnr 6665-2018).

Under verksamhetsåret har 18 beslut i 19 ärenden överlämnats till departement inom Regeringskansliet eller myndigheter för att fästa deras uppmärksamhet på förhållanden som framkommit under ärendets utredning eller för kännedom. Av de överlämnade besluten tillhörde fem ansvarsområde 1, fem ansvarsområde 2, fyra ansvarsområde 3 och fyra ansvarsområde 4. Följande beslut har överlämnats:

- Med anledning av långsam handläggning i tre fall i en förvaltningsrätt överlämnades kopior på besluten till Domstolsverket och Regeringskansliet, Justitiedepartementet (5639-2018, 7755-2018, 134-2019).
- Med anledning av vad som framkommit om utlämnande av personuppgifter till tredje land i strid med gällande lagstiftning överlämnades en kopia av beslutet till Socialdepartementet och Datainspektionen för kännedom (dnr 6794-2017, 6864-2017).
- Med anledning av vad som framkommit om brister i häktesverksamheten i Östersunds lokaler överlämnades en kopia av beslutet till Regeringskansliet, Justitiedepartementet, för kännedom (dnr 1387-2017).
- Med anledning av vad som framkommit om möjligheterna till kontant betalning av vårdavgifter överlämnades en kopia av beslutet till Socialdepartementet (dnr 4281-2017).
- Med anledning av vad som framkommit om utformningen av en överenskommelse som ingås vid abstinensbehandling överlämnades en kopia på

beslutet till Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg (dnr 2744-2017).

- Med anledning av vad som framkommit om utformningen av vägledning angående läkares anmälningsplikt till Transportstyrelsen överlämnades en kopia av beslutet till Socialstyrelsen och Transportstyrelsen (dnr 474-2016).
- Med anledning av vad som framkommit om otydlighet i regelverket vad gäller personalens närvaro vid vård i enskildhet överlämnades en kopia av beslutet till Regeringskansliet, Socialdepartementet (5302-2017).
- Med anledning av att barnkonventionen inom kort kommer att gälla som lag i Sverige kan det finnas skäl att diskutera om det utifrån hänsynen till barnets bästa borde införas en möjlighet för socialnämnden att föreskriva att en förälder ska uppvisa resultat av ett drogtest i samband med att han eller hon ska ha umgänge med ett barn som vårdas med stöd av LVU. En kopia av beslutet överlämnades till Regeringskansliet, Justitiedepartementet, och Socialstyrelsen (dnr 7875-2017).
- Med anledning av vad som framkommit i ett par ärenden om insatser enligt LSS finns det anledning att överväga behovet av en reglering av hur kommunens och Försäkringskassans prövningar ska förhålla sig till varandra och därför överlämnades en kopia av beslutet till Regeringskansliet, Socialdepartementet (1696-2018, 2209-2018).
- Det kan finnas situationer när en kroppsbesiktning av mer väsentlig omfattning kan genomföras med bibehållen respekt för den misstänktes integritet och värdighet och med tillfredsställande avskildhet trots att den inte genomförs inomhus. Mot den bakgrunden överlämnades beslutet för kännedom till Justitiedepartementet (dnr 7001-2017).
- Med anledning av uttalanden om en tingsrätts rutiner vid utevarohäktning överlämnades beslutet för kännedom till Domstolsverket (dnr 6643-2017).
- Tullverket har ansetts inte ha stöd i lag för att undersöka innehållet i mobiltelefoner och datorer som påträffas på en resande eller i dennas bagage utan att det fattas beslut om beslag. Då det utrymme som dittills ansetts finnas att leta efter barnpornografi är mycket begränsat överlämnades beslutet till Justitiedepartementet för kännedom (dnr 6093-2017).
- Med anledning av att lagstodet för Riksarkivet att ta ut en avgift på 4 kronor per sida för kopior av allmänna handlingar, utöver de första nio sidorna, är tveksamt överlämnades beslutet för kännedom till Kulturdepartementet (dnr 6529-2017).
- Det finns inget regelverk som anger hur de rum ska utformas där frihetsberövade personer placeras vid sin vistelse i domstolarna. Med anledning av detta överlämnades ett protokoll från en inspektion av en tingsrätt till Domstolsverket (dnr 7604-2018).
- Med anledning av långa handläggningstider överlämnades ett protokoll från en inspektion av en hyres- och arrendenämnd till Justitiedepartementet och Domstolsverket (dnr 237-2019).

## **2 Åtal och anmälningar för disciplinär åtgärd**

Inga ärenden har avslutats under året genom att åtal har väckts eller att ärenden har överlämnats för disciplinär åtgärd.

Under året har fem ärenden avslutats där en förundersökning som JO beslutat har lagts ned. Två ärenden tillhörde ansvarsområde 2 (dnr 474-2016, 6444-2017), ett ansvarsområde 3 (dnr 330-2018) och två ansvarsområde 4 (dnr 6982-2017, 4018-2017).

## **3 Överlämnanden av ärenden till en annan myndighet**

Med stöd av 18 § instruktionen har nio klagomålsärenden lämnats över till en annan tillsynsmyndighet för prövning och avgörande eller till en åklagarmyndighet för fullföljande av en förundersökning som JO inlett. (Motsvarande antal under verksamhetsåret 2017/18 var 17 klagomålsärenden.) Av de överlämnade ärendena tillhörde tre ansvarsområde 1, tre ansvarsområde 2 och tre ansvarsområde 4.

BILAGA 4

## Inspektioner, myndighetsbesök, konferenser och seminarier i Sverige m.m.

### 1 Inspektioner och myndighetsbesök<sup>14</sup>

*ChefsJO Elisabeth Rynning* har under året genomfört två inspektioner av Kriminalvården; anstalten Tidaholm och häktet Salberga samt en inspektion av Region Östergötland, Rättspsykiatriska regionkliniken i Vadstena och en inspektion av Region Skåne, Barn- och ungdomspsykiatri (BUP) i Malmö (regional heldygnsvård). Vidare har *chefsJO* i anknytning till tillsynsverksamheten besökt Skatteverket samt tagit emot ett besök från Kriminalvården. På uppdrag av *chefsJO* har *byråchefen Jörgen Buhre* inspekterat Kriminalvården, frivården Skövde.

*JO Lars Lindström* har under året inspekterat Ystads tingsrätt, Stadsbyggnadsnämnden i Karlstads kommun, Borås tingsrätt, Luleå tingsrätt, Hyres- och arrendenämnden i Stockholm samt Förvaltningsrätten i Härnösand. På *JO Lars Lindströms* uppdrag har *byråchefen Charlotte Håkansson* inspekterat Stadsbyggnadsnämnden i Södertälje kommun och Länsstyrelsen i Stockholms län.

*JO Cecilia Renfors* har under året inspekterat Migrationsverket, Nationella anstalts- och häktessamordningen vid förvarsenheten i Märsta och Åklagarmyndigheten, Särskilda åklagarkammaren, i Stockholm. Vidare har *JO Cecilia Renfors* i anknytning till tillsynsverksamheten besökt Migrationsverkets förvarsavdelning i Märsta. På *JO Cecilia Renfors* uppdrag har *byråchefen Stefan Nyman* i anknytning till tillsynsverksamheten besökt Åklagarmyndigheten, Särskilda åklagarkammaren, i Stockholm och *byråchefen Maria Wagermark* i anknytning till tillsynsverksamheten besökt Migrationsverkets rättsenhet i Sundbyberg.

*JO Thomas Norling* har under året genomfört två inspektioner av Försäkringskassan, omprövningsenheten i Stockholm och avdelningarna för utlandsvård och försäkringstillhörighet i Visby samt inspekterat Socialnämnden i Strängnäs kommun.

<sup>14</sup> I detta avsnitt redovisas inspektioner och myndighetsbesök som genomförts under verksamhetsåret. I några fall var ärendena inte avslutade då protokollet från aktiviteten inte hunnit justeras innan verksamhetsårets slut.

I bilaga 1, Ärendestatistiken 2018/19, redovisas avslutade inspektioner (dvs. de inspektioner där det finns ett justerat protokoll), vilket betyder att siffrorna över antalet inspektioner kan skilja sig något mellan bilaga 1 och bilaga 4.

**Tabell 4.1** Sammanställning av inspektioner och besök som genomförts i anknäytning till tillsynsverksamheten

Myndighet	Inspektioner	Besök
Domstolar	4	
Försäkringskassan	2	
Hyses- och arrendenämnd	1	
Kommuner, byggnads-/miljönämnder	2	
Kommuner, socialnämnder	1	
Kriminalvården	3	1
Länsstyrelse	1	
Migrationsverket	1	2
Psykatri, barn och ungdom	1	
Rättspsykiatrisk klinik	1	
Skatteverket		1
Åklagarmyndigheten	1	1
<b>Summa</b>	<b>18</b>	<b>5</b>

### Opcat-inspektioner

*ChefsJO Elisabeth Rynning* har genomfört en Opcat-inspektion av Region Kronoberg, Rättspsykiatriska regionkliniken i Växjö, en inspektion av Kriminalvården, häktet Växjö, och ett dialogmöte med Kriminalvården. På uppdrag av *chefsJO Elisabeth Rynning* har *Opcat-enheten* inspekterat Kriminalvården, anstalterna Haparanda, Kumla och Saltvik, häktena Falun, Gävle, Göteborg, Helsingborg, Huddinge, Kalmar, Karlskrona, Malmö, Nyköping, Saltvik och Trelleborg, samt Nationella transportenheten (NTE), gruppen för inrikes planering. Inspektionerna av häktena Gävle, Göteborg och Saltvik omfattade även NTE:s transportgrupper. Inspektioner har även gjorts på uppdrag av *chefsJO Elisabeth Rynning* av Stockholms läns landsting, Norra Stockholms psykiatri, Psykiatriska akutmottagningen och avdelning 1 vid S:t Görans sjukhus, Region Stockholm, SLSO, Rättspsykiatri Vård Stockholm, Sektion Syd, Helix, och Västra Götalandsregionen, Sahlgrenska Universitetssjukhuset, Psykiatriska akutmottagningen Östra. Slutligen har *Opcat-enheten* på uppdrag av *chefsJO Elisabeth Rynning* genomfört sex dialogmöten med Inspektionen för vård och omsorg (IVO), avdelningarna mitt, nord, syd, sydväst, sydöst och öst.

*JO Thomas Norling* har genomfört en Opcat-inspektion av Statens institutionsstyrelses (SiS) särskilda ungdomshem Johannisberg. På uppdrag av *JO Thomas Norling* har *Opcat-enheten* inspekterat SiS LVM-hem Fortunagården samt SiS särskilda ungdomshem Sundbo och Vemyra.

*JO Cecilia Renfors* har genomfört en Opcat-inspektion av Polismyndigheten, arresten Borlänge. På uppdrag av *JO Cecilia Renfors* har *Opcat-enheten* inspekterat Polismyndigheten, arresterna Helsingborg, Karlskrona, Luleå, Lycksele, Sandviken, Storuman, Vilhelmina, Värnamo och Växjö.



**Tabell 4.2** Sammanställning av Opcat-inspektioner som genomförts under verksamhetsåret

Institution	Opcat-inspektioner
Anstalter	3
Arrester	10
Häkten och Nationella transportenheten (NTE)	12
NTE, gruppen för inrikes planering	1
Psykiatri	4
SiS LVM-hem och särskilda ungdomshem	4
<b>Summa Opcat-inspektioner</b>	<b>34</b>

**Tabell 4.3** Sammanställning av dialogmöten som genomförts under verksamhetsåret

Institution	Dialogmöten
Inspektionen för vård och omsorg (IVO)	6
Kriminalvården	1
<b>Summa dialogmöten</b>	<b>7</b>

**Tabell 4.4** Återrapporteringar som kommit in under verksamhetsåret

Myndighet	Återrapporteringar
Kriminalvården	4
Polismyndigheten	7
Psykiatri, tvångsvård	2
SiS LVU-hem	1
<b>Summa återrapporteringar</b>	<b>14</b>

## 2 Samråd med konstitutionsutskottet m.m.

I samband med att ämbetsberättelsen 2018/19 överlämnades till riksdagen besökte *chefsJO Elisabeth Rynning*, *justitieombudsmännen Lars Lindström, Cecilia Renfors* och *Thomas Norling* samt *kanslichefen Agneta Lundgren* den 22 november 2018 konstitutionsutskottet. Vid ett sammanträde informerade ombudsmännen om ämbetsberättelsens innehåll och i övrigt om JO:s verksamhet under 2017/18. De besvarade även frågor från ledamöterna. Sammanträdet var öppet för allmänheten.

Tjänstemän vid utskottets kansli besökte ombudsmanexpeditionen den 26 november 2018 och orienterade sig om verksamheten och arbetsläget. I samband med detta gick de igenom de äldsta ärendena som ännu inte avgjorts och tog del av diaries, protokoll och andra handlingar.

*Ombudsmännen* och *kanslichefen* mötte utskottet även den 18 december 2018 för information och diskussion om aktuella frågor.

Efter 2018 års riksdagsval besökte ledamöter och tjänstemän från konstitutionsutskottet JO den 31 januari 2019 för information och diskussion. Från JO:s sida deltog ombudsmännen, kanslichefen och byråcheferna.

*ChefsJO* och *kanslichefen* träffade även utskottet den 29 maj 2019 och informerade utskottets ledamöter om arbetsläget och om budgetäskandet för 2020.

I övrigt har frågor av principiellt och gemensamt intresse diskuterats vid informella kontakter mellan ombudsmännen, främst *chefsJO*, och företrädare för konstitutionsutskottet. Samråd har även förekommit mellan kanslicheferna.

Den 29 mars 2019 besökte talmannen Andreas Norlén och riksdagsdirektören Ingvar Mattson JO för att informera sig om arbetsläget och aktuella frågor. Från JO deltog ombudsmännen och kanslichefen.

Den 1 april hade *chefsJO* och *kanslichefen* ett möte med riksdagsdirektören och chefen vid Riksdagsförvaltningens administrativa avdelning Katrin Gramenius.

*ChefsJO* har även diskuterat frågor av gemensamt intresse vid informella kontakter med talmannen och riksdagsdirektören.

### **3 Justitieombudsmännens och vissa tjänstemäns deltagande i konferenser, seminarier och utbildningsverksamhet m.m. inom Sverige**

#### *ChefsJO Elisabeth Rynning*

- höll den 11 oktober 2018 ett föredrag under Förvaltningsdomstolarnas chefsdomardagar, med föredraget Juristrollen och JO:s uppdrag – om rätts-säkerhet och rättsutveckling
- deltog den 19 oktober 2018, tillsammans med *kanslichefen Agneta Lundgren* och *föredraganden Karl Hägg*, i ett informationsmöte om JO:s och JK:s verksamhet för blivande assessorer inom ramen för det s.k. Stockholmspaketet
- föreläste den 8 februari 2019 om JO:s verksamhet på en kurs i konstitutionell rätt vid Uppsala universitet.

#### *JO Cecilia Renfors*

- deltog den 10 april 2019, tillsammans med *föredraganden Ann-Sofie Winqvist*, i ett informationsmöte om JO:s och JK:s verksamhet för blivande assessorer inom ramen för det s.k. Stockholmspaketet
- föreläste den 9 maj 2019 om JO:s praxis om grunden för beslut om kroppsbesiktning m.m. vid misstanke om narkotikabrott på en konferens anordnad av Polismyndighetens avdelning för särskilda utredningar.

#### *JO Thomas Norling*

- deltog den 3 september 2018 i Barnkonventionsutredningens utfrågning (S 2018:03)
- tog den 10 juni 2019, tillsammans med *byråchefen Anneli Svensson* och *föredraganden Elisabeth Rahlén*, emot ett besök av Pensionsmyndighetens generaldirektör och chefsjurist för ett gemensamt utbyte av information.

*ChefsJO Elisabeth Rynning och JO Thomas Norling*

- deltog den 11 juni 2019 i ett högre seminarium om offentlig rätt i teori och praktik vid juridiska institutionen, Uppsala universitet.

*Byråchefen Carl-Gustaf Tryblom*

- tog den 4 februari 2019, tillsammans med *enhetschefen Gunilla Bergerén*, *biträdande enhetschefen Karl Lorentzon* och *föredraganden Caroline Hellström*, emot ett besök från Socialdepartementet angående JO:s tillsyn över de särskilda ungdomshem och LVM-hem som drivs av SiS
- tog den 2 maj 2019, tillsammans med *byråchefen Marcus Agnvall* och *föredraganden Caroline Hellström*, emot två utredningssekreterare från Socialdepartementet, vars uppdrag är att göra en översyn av socialtjänstlagen.

*Byråchefen Marcus Agnvall*

- föreläste den 10 oktober 2018 om JO:s inspektionsverksamhet vid en konferens arrangerad av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

*Byråchefen Dan Johansson*

- tog den 6 september 2018, tillsammans med *enhetschefen Gunilla Bergerén*, *biträdande enhetschefen Karl Lorentzon*, *föredragandena Veronica Widell Edlund* och *Ellen Ringqvist*, emot ett besök av 13 chefsöverläkare från rättspsykiatrien.

*Byråchefen Carina Sjögren*

- tog den 20 november 2018, tillsammans med *föredraganden Sophie Welander*, emot en delegation från Polismyndigheten, avdelningen för särskilda utredningar
- tog den 12 april 2019, tillsammans med *föredraganden Mimmie Ahl*, emot ett studiebesök från Förvaltningsrätten i Falun.

*Byråchefen Stefan Nyman*

- föreläste den 21 september och den 14 december 2018, tillsammans med *föredraganden Per-Ola Cullin*, för åklagare i Stockholm
- föreläste den 23 januari 2019, tillsammans med *föredraganden Per-Ola Cullin*, för civilanställda på Polishögskolan i Sörentorp
- föreläste den 12 april 2019, tillsammans med *områdesansvariga föredraganden Ola Jonshammar*, för åklagare i Stockholm.

*Enhetschefen Gunilla Bergerén*

- deltog den 22 maj 2019, tillsammans med *byråchefen Dan Johansson* samt *föredragandena Ellen Ringqvist* och *Agnes Morin* i Återföringskonferens om nationell tillsyn av tvångsätgärder i psykiatrisk tvångsvård arrangerad av Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

2019/20 JO1

BILAGA 4 INSPEKTIONER, MYNDIGHETSBesøg, KONFERENSER OCH SEMINARIER I SVERIGE M.M.

*Biträdande enhetschefen Karl Lorentzon*

- deltog den 21 februari 2019, tillsammans med *föredraganden Eva Fridén*, i rundabordssamtal med Civil Rights Defenders.

*Föredraganden Simon Törnvall*

- föreläste den 8 november 2018 på Polismyndighetens arrestkonferens.

*Informationsansvarige Anders Jansson*

- tog den 14 oktober 2018, tillsammans med *föredraganden Nathalie Stenmark*, emot studiebesök av Uppsalastudenternas Alumnistiftelse
- tog den 25 mars 2019, tillsammans med *föredraganden Mimmie Ahl*, emot ett studiebesök av Kammarrätten i Stockholm
- föreläste den 15 april 2019 om JO för studenter på Södertörns högskola
- tog den 15 maj 2019, tillsammans med *föredraganden Elisabeth Rahlén*, emot ett studiebesök av Gatujuristerna.

*Övrigt*

- En stor del av JO:s medarbetare deltog den 22 mars 2019 i konferensen Kommunerna – en gemensam aktualitetsdag som arrangerades av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

BILAGA 5

## Internationellt samarbete

**1 Deltagande i internationella konferenser och seminarier, bilaterala besök m.m.****Baltiskt och nordiskt erfarenhetsutbyte**

- *ChefsJO Elisabeth Rynning, JO Cecilia Renfors, JO Thomas Norling, kanslichefen Agneta Lundgren och internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman* deltog den 22–24 augusti 2018 i det nordiska ombudsmannamötet i Helsingfors, Finland.
- *ChefsJO Elisabeth Rynning, JO Cecilia Renfors, JO Thomas Norling, byråchefen Albert Johnson och föredraganden Olle Molin* deltog den 5–7 september 2018 i Nordiska Administrativa Förbundets konferens och 100-årsjubileum i Reykjavik, Island.
- *Kanslichefen Agneta Lundgren och byråchefen Carina Sjögren* deltog den 19–20 september 2018 i Baltic-Nordic Ombudspersons Meeting med GDPR-tema i Riga, Lettland.
- *Kanslichefen Agneta Lundgren, internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman och informationsansvarige Anders Jansson* deltog den 23–24 maj 2019 i Nordiskt administrativt ombudsmannamöte i Köpenhamn, Danmark.

**Europeiskt erfarenhetsutbyte**

- *Internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman och informationsansvarige Anders Jansson* deltog den 5–6 september 2018 i Europaombudsmannens seminarium ENO liaison officers and ENO communication colleagues with the aim to discuss further ENO cooperation and best practices in smaller groups of people i Bryssel, Belgien.
- *JO Thomas Norling och internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman* deltog den 24–25 september 2018 i symposiet Good public administration and benefits for citizens – the role of parliamentary control bodies, anordnat av Austrian Ombudsman Board och Austrian Court of Audit i Wien, Österrike.
- *Föredraganden Simon Törnvall* deltog den 17–18 oktober 2018 i konferensen Fair Treatment of Persons in Police Custody i Oranienburg, Tyskland.
- *Kanslichefen Agneta Lundgren och internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman* deltog den 5 november 2018 i en poldershop (workshop) anordnad av IOI och nederländska ombudsmannen om GDPR (General Data Protection Regulation) i Amsterdam, Nederländerna.
- *JO Cecilia Renfors och byråchefen Maria Wagermark* deltog den 14 december 2018 i IPCAN-seminariet Security Services in the Treatment of Migrants and Asylum Seekers i Paris, Frankrike.

**International Ombudsman Institute (IOI)**

- *ChefsJO Elisabeth Rynning, JO Cecilia Renfors, JO Thomas Norling och internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman* deltog den 1–3 oktober 2018 i IOI Europe Conference, 20 years of federal Ombudsman in Belgium – The Ombudsman in an open and participative society i Bryssel, Belgien.
- *ChefsJO Elisabeth Rynning och byråchefen Charlotte Håkansson* deltog den 22–23 oktober 2018 i en workshop om utredningar på ombudsmannens eget initiativ, anordnad av IOI och ombudsmannen på Nordirland i Belfast, Nordirland.
- *Internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman* deltog den 27–29 mars 2019 i IOI Europas workshop om ombudsmännens internationella samarbeten i Aosta, Italien.
- *ChefsJO Elisabeth Rynning, JO Thomas Norling och internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman* deltog den 8–9 april 2019 i Europaombudsmannens årliga konferens inom sitt nätverk: Conference for the European Network of Ombudsmen and Petition Committees i Bryssel, Belgien.

**Opcat**

- *Enhetschefen Gunilla Bergerén, biträdande enhetschefen Karl Lorentzon samt föredragandena Lars Olsson, Eva Fridén, Simon Törnvall och Ellen Ringqvist* medverkade den 29–30 augusti 2018 i Nordiskt NPM-möte i Lund.
- *Föredraganden Ellen Ringqvist* deltog den 7–9 november 2018 i seminariet Strengthening the Follow-up on NPM Recommendations i Köpenhamn, Danmark.
- *Enhetschefen Gunilla Bergerén* deltog den 3–4 december 2018 i APT/ODIHR Second Regional Meeting on Torture Prevention i Milano, Italien.
- *Biträdande enhetschefen Karl Lorentzon* deltog den 9 januari 2019 i seminariet Enhancing Monitoring Methodologies for National Preventive Mechanisms (NPMs) i Köpenhamn, Danmark.
- *Föredragandena Ellen Ringqvist och Eva Fridén* deltog den 23–24 januari 2019 i Nordiskt NPM-möte i Helsingfors, Finland.

**2 Endagsbesök hos JO för information och diskussion****Besök från Afrika**

- Den 21 augusti 2018 av en delegation från Zimbabwe inom ramen för Raoul Wallenberg-Institutets utbildning för unga ledare.
- Den 7 december 2018 av en delegation från the Commission on Administrative Justice (Office of the Ombudsman of Kenya).
- Den 17 januari 2019 av Egyptens ambassadör i Stockholm, H.E. mr Alaa Hegazy för en introduktion om JO:s arbete.

- Den 12 april 2019 av en delegation från Equal Opportunities Commission i Uganda.

#### **Besök från Amerika**

- Den 17 maj 2019 av en delegation från Colombia och Centralamerika, inom ramen för Sidas stöd för att stärka yttrandefriheten i världen och uppbyggnaden av institutioner för detta.

#### **Besök från Asien**

- Den 28 augusti 2018 av en delegation från South China Normal University, Kina.
- Den 10 september 2018 av professor Takenori Kinoshita, Rikkyo University, Japan.
- Den 31 oktober 2018 av presidenten för iranska revisionsrätten (Iranian Supreme Audit Court), dr Adel Azar.
- Den 31 oktober 2018 av en delegation från justitiedepartementet i Sydkorea.
- Den 2 november 2018 av en delegation från the Board of Audit and Inspection (BAI) i Sydkorea.
- Den 7 november 2018 av mr Mahito Shindo, en japansk forskare från School of Social Sciences vid Wasedauniversitetet i Tokyo, Japan. Frågan som behandlades vid besöket var på vilket sätt Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC) har påverkat JO:s och JK:s arbete. JK:s kansli-chef Anders Lindgren deltog också i mötet.
- Den 23 november 2018 av en delegation från the National assembly petitions committee (ett utskott i parlamentet), Vietnam.
- Den 21 mars 2019 av en delegation från Myanmar, bestående av representanter för de tio väpnade grupper som skrivit på eldupphöravtalet i Myanmar, och som ingår i den formella fredsprocessen i landet. Besöket initierades av Folke Bernadotteakademien.
- Den 30 april 2019 av en delegation från Korean National Police Agency, Sydkorea.
- Den 12 juni 2019 av en delegation ledd av riksrevisorn tillika chefen för revisionsmyndigheten i Palestina, mr Iyad Tayyem, the State Audit Administrative Control Bureau (SAACB). Besöket initierades av svenska Riksrevisionen.
- Den 14 juni 2019 av en delegation från Gyeongsang-sam-do provincial government, Sydkorea.
- Den 24 juni 2019 av en delegation från Kina på vice ministernivå från Inspector's Office of the Central Commission for Discipline Inspection of the CPC at the Ministry of Industry and Information Technology (MIIT) och medlemmar från CPC Leadership Group of MIIT.

**Besök från Europa**

- Den 26 september 2018 av en delegation bestående av tjänstemän från olika kommuner i Ukraina, inom ramen för Folke Bernadotteakademiens projekt om rättsstatens principer i offentlig förvaltning.
- Den 3 oktober 2018 av en grupp studenter från School of Young Managers in Public Administration (Sympa) från Vitryssland.
- Den 11 oktober 2018 av tjänstemän från Folke Bernadotteakademien för information om JO inför akademiens arbete med utbildningar för säkerhetssektorn i bl.a. Colombia, Liberia och Ukraina.
- Den 11 december 2018 av en delegation från the Free Legal Aid Agency of the Republic of Kosovo.
- Den 25 januari 2019 av Spaniens ambassadör mr Gabriel Busquets Aparicio för informativa samtal.
- Den 5 februari 2019 av en delegation från Ryssland och Litauen, med intresse för Opcats arbete med frihetsberövade personer. Besöket initierades av Civil Rights Defenders i Sverige.
- Den 8 februari 2019 av Polens ombudsman, the Commissioner for Human Rights in Poland, dr Adam Bodnar.
- Den 7 mars 2019 av en delegation från ombudsmannainstitutionen i Turkiet, ledd av chefsombudsmannen mr Şeref Malkoç, för utbyte av information och erfarenheter.
- Den 9 april 2019 av två belgiska polischefer, Jan van Lier och Marc van Achter, samt tjänstemän från avdelningen för särskilda utredningar vid den svenska polisen, för information och samtal om JO:s arbete med tillsyn över polisen.



BILAGA 6

## Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän

Utfärdad den 13 november 1986, senast ändrad den 1 januari 2019 genom SFS 2018:1905.

Enligt riksdagens beslut föreskrivs följande:

### Uppgifter

**1 §** Riksdagens ombudsmän är enligt 13 kap. 2 § riksdagsordningen fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän. Härutöver kan finnas en eller flera ställföreträdande ombudsmän.

Chefsjustitieombudsmannen och justitieombudsmännen har i den omfattning som anges i 2 § tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.

**2 §** Under ombudsmännens tillsyn står

1. statliga och kommunala myndigheter,
2. tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter,
3. annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet,
4. tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande.

I fråga om befattningshavare vid försvarsmakten omfattar tillsynen dock endast befäl av lägst fänriks grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning.

Ombudsmännens tillsyn omfattar ej

1. riksdagens ledamöter,
2. riksdagsstyrelsen, Valprövningsnämnden, Riksdagens överklagandenämnd eller riksdagsdirektören,
3. riksbanksfullmäktige samt ledamöter av direktionen i Riksbanken utom såvitt avser deltagande i utövning av Riksbankens beslutanderätt enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering,
4. regeringen eller statsråd,
5. justitiekanslern samt
6. ledamöter av beslutande kommunala församlingar.

Ombudsmännen står ej under tillsyn av varandra.

Med befattningshavare förstås i denna lag, om inte annat framgår av sammanhanget, person som står under ombudsmännens tillsyn.

**3 §** Ombudsmännen skall särskilt tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttagit regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter ej träds för när i den offentliga verksamheten.

Vid tillsyn över kommunala myndigheter skall ombudsman beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

**4 §** Ombudsmännen ska verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. Uppkommer under tillsynsverksamheten anledning att väcka fråga om en författningsändring eller någon annan åtgärd från statens sida, får en ombudsman göra framställning i ämnet till riksdagen enligt tilläggsbestämmelsen 9.17.5 till riksdagsordningen eller till regeringen.

En justitieombudsman ska samråda med chefsjustitieombudsmannen innan han eller hon gör framställning enligt första stycket.

**5 §** Ombudsmännens tillsyn bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar, som ombudsmännen finner påkallade.

Justitieombudsman skall samråda med chefsjustitieombudsmannen om inspektioner och andra undersökningar, som han avser att genomföra.

**5 a §** Ombudsmännen fullgör därutöver de uppgifter som ankommer på ett nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

**6 §** Ombudsman avgör ärende genom beslut, vari han eller hon får uttala sig om huruvida åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. Ombudsman får även göra sådana uttalanden som avser att främja enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.

Ombudsman får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget har begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott. Ger utredningen i ärende ombudsman anledning anta att sådan brottslig gärning begåtts, tillämpas vad som föreskrivs i lag om förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt i fråga om brott under allmänt åtal. I mål som har väckts vid tingsrätt bör talan fullföljas till Högsta domstolen endast om synnerliga skäl föranleder det.

Om befattningshavare genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget gjort sig skyldig till fel, som kan beivras genom disciplinärt förfarande, får ombudsman göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd. Om det, när det gäller den som är legitimerad eller annars behörig att utöva yrke inom hälso- och sjukvården, tandvården, detaljhandeln med läkemedel eller inom djurens hälso- och sjukvård, finns skäl att besluta om återkallelse av legitimationen eller behörigheten, får ombudsman göra anmälan om detta till den som har befogenhet att besluta i frågan. Motsvarande anmälan får göras i fråga om begränsning av sådan legitimerad yrkesutövares behörighet, om denne har missbrukat sin behörighet på något annat sätt. Om det, när det gäller den som är legitimerad yrkesutövare inom hälso- och sjukvården, tandvården, detaljhandeln med läkemedel eller djurens hälso- och sjukvård, finns skäl att föreskriva provotid, får ombudsman göra anmälan om detta till den som har befogenhet att besluta i frågan.

Anser ombudsman det vara påkallat att befattningshavare avskedas eller avstängs från sin tjänst på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförseelse, får han eller hon göra anmälan härom till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd.

När ombudsman har gjort anmälan i ett sådant ärende som avses i tredje eller fjärde stycket ska han eller hon i ärendet få tillfälle att komplettera egen utredning och att yttra sig över utredning som har tillförts ärendet av någon annan samt att närvara, om muntligt förhör hålls. Vad som nu har sagts gäller dock inte ärenden om avstängning.

**7 §** Har myndighet meddelat beslut mot befattningshavare i ärende om tillämpningen av särskilda bestämmelser för tjänstemän i lag eller annan författning om disciplinansvar eller om avskedande eller avstängning från tjänsten på grund av brottslig gärning eller tjänsteförseelse, får ombudsman föra talan vid domstol om ändring i beslutet. Detsamma gäller i fråga om myndighets beslut i ärende om disciplinansvar mot den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen eller djurhälsopersonalen eller är krigsman eller disciplinansvarig enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. samt i fråga om myndighets beslut i ärende om prövotid eller sådan behörighetsfråga som avses i 6 § tredje stycket. Närmare bestämmelser om sådan talan meddelas i lag eller annan författning.

Har befattningshavare enligt vad därom är föreskrivet sökt ändring vid domstol i beslut som avses i första stycket och har beslutet tillkommit efter anmälan av ombudsman, företräder ombudsmannen det allmänna som befattningshavarens motpart i tvisten. Detsamma gäller, om ombudsmannen har sökt ändring i beslutet.

Vad i lag eller annan författning är föreskrivet om arbetsgivare ska i fråga om tvister som avses i denna paragraf äga motsvarande tillämpning på ombudsman. Bestämmelserna i 4 kap. 7 § och 5 kap. 1 § första stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister ska dock ej tillämpas i fråga om tvist i vilken ombudsman för talan.

**8 §** Ombudsman bör ej ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte finns särskilda skäl för ett ingripande.

**9 §** I regeringsformen finns föreskrifter om ombudsmans befogenhet att väcka åtal mot ledamot av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen och väcka talan om skiljande eller avstängning av sådan ledamot från anställningen eller skyldighet för ledamot att genomgå läkarundersökning.

**10 §** En ombudsman är skyldig att väcka och utföra åtal som konstitutionsutskottet enligt 13 kap. 3 § regeringsformen har beslutat mot ett statsråd samt åtal som ett riksdagsutskott enligt vad som är föreskrivet har beslutat mot en befattningshavare hos riksdagen eller dess organ, dock inte åtal mot en annan ombudsman.

En ombudsman är även skyldig att biträda ett utskott med förundersökningen mot en sådan befattningshavare som nämns i första stycket och med en särskild utredning av omständigheter som kan ligga till grund för att skilja en riksrevisor från uppdraget som avses i 13 kap. 7 § andra stycket riksdagsordningen.

**11 §** Ombudsmännen skall årligen senast den 15 november tillställa riksdagen en tryckt ämbetsberättelse avseende tiden den 1 juli närmast föregående år–den 30 juni innevarande år. Berättelsen skall innehålla redogörelse för de åtgärder som vidtagits med stöd av 4 § första stycket och 6 § andra–fjärde stycket och 7 § samt för andra viktigare beslut som ombudsmännen har meddelat. Berättelsen skall även uppta en översikt över verksamheten i övrigt.

### Organisation

**12 §** Enligt 13 kap. 2 § riksdagsordningen är chefsjustitieombudsmannen administrativ chef och bestämmer inriktningen av verksamheten i stort. Chefsjustitieombudsmannen ansvarar inför riksdagen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att Riksdagens ombudsmän hushållar väl med statens medel.

Chefsjustitieombudsmannen ska, efter samråd med övriga ombudsmän, i arbetsordning meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och om ansvarsområden för var och en av ombudsmännen, besluta om verksamhetsplan för myndigheten samt besluta om årsredovisning och förslag till anslag på statens budget för Riksdagens ombudsmän.

Bestämmelser om internrevision och intern styrning och kontroll finns i lagen (2016:1091) om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter.

**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 ska hänskjutas till honom eller någon av de andra ombudsmännen.

Chefsjustitieombudsmannen får vidare i arbetsordning eller genom särskilt beslut bemyndiga

- tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidtaga åtgärd för ärendes beredande, samt

- kanslichef att besluta i administrativa frågor, dock ej om anställande av byråchef.

Chefsjustitieombudsmannen beslutar om ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring som ombudsman. Ställföreträdande ombudsman får tas i anspråk för tjänstgöring om någon ombudsman på grund av en längre tids sjukdom blir förhindrad att utöva sin tjänst eller det av annat särskilt skäl föreligger behov av ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring.

**16 §** När chefsjustitieombudsmannen har semester eller är hindrad att utöva sin tjänst skall den av de andra ombudsmännen som varit ombudsman längst tid tjänstgöra i hans ställe. Om två eller flera varit ombudsmän lika länge, har den äldste av dem företräde.

## Om klagomål

**17 §** Klagomål bör anföras skriftligen. I klagoskriften bör anges den myndighet som klagomålet vänder sig mot, den åtgärd som klagomålet avser, tidpunkten för åtgärden samt klagandens namn och adress. Innehar klaganden handling, som är av betydelse för ärendets utredande och bedömande, bör den bifogas.

Den som är berövad sin frihet får sända skrift till ombudsmännen utan hinder av de inskränkningar i rätten att sända brev och andra handlingar som gäller för honom.

På klagandens begäran skall på expeditionen utfärdas bevis att hans klagoskrift inkommit dit.

## Allmänna bestämmelser om handläggningen

**18 §** Om ett ärende är av sådan beskaffenhet att det lämpligen kan utredas och prövas av någon annan myndighet än ombudsmännen och om myndigheten inte tidigare har prövat saken, får en ombudsman överlämna ärendet till denna myndighet för handläggning. Endast ett ärende som har väckts genom klagomål får överlämnas till Justitiekanslern och endast efter överenskommelse med denne.

Om ett klagomål avser en befattningshavare som är advokat och om frågan som har väckts genom klagomålet är sådan att den enligt 8 kap. 6 § första stycket rättegångsbalken kan prövas av något organ inom advokatsamfundet, får en ombudsman överlämna klagomålet till samfundet för handläggning.

En sådan särskild utredning av omständigheter som kan ligga till grund för att skilja en riksrevisor från uppdraget som avses i 13 kap. 7 § andra stycket riksdagsordningen får inte överlämnas enligt första stycket.

**19 §** Ombudsman bör skyndsamt lämna klaganden besked om huruvida klagomålet avvisas, avskrivs från handläggning, överlämnas till annan enligt 18 § eller upptas till utredning.

**20 §** Ombudsman bör ej till utredning uppta förhållanden, som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om ej särskilda skäl föreligger.

**21 §** Ombudsman ska verkställa de utredningsåtgärder som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden.

När ombudsman enligt regeringsformens föreskrifter begär upplysningar och yttranden i andra ärenden än dem där han eller hon har beslutat att inleda förundersökning, får han eller hon förelägga vite om högst 10 000 kronor. Ombudsman får utdöma försuttet vite.

Kan det misstänkas att befattningshavare som omfattas av bestämmelserna om disciplinansvar i lagen (1994:260) om offentlig anställning har gjort sig skyldig till tjänsteförseelse, för vilken disciplinpåföljd bör åläggas, och kan det befaras att en skriftlig underrättelse enligt 17 § nämnda lag inte kan tillställas honom eller henne inom två år efter förseelsen, får ombudsman utfärda motsvarande underrättelse. Vad som nu har sagts gäller även för den som omfattas av bestämmelser om disciplinansvar och om motsvarande underrättelse i någon annan författning.

**22 §** Ombudsman får uppdra åt annan att leda förundersökning som han har beslutat och att väcka och utföra åtal som han har beslutat, om inte åtgärden avser ledamot av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen.

Beslut att överklaga dom eller beslut till högre rätt får inte fattas av annan än ombudsman.

I fall som avses i 7 § får ombudsman förordna tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att föra talan på ombudsmannens vägnar.

I ärende som avses i 6 § tredje eller fjärde stycket får ombudsman bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidta behövliga handläggningsåtgärder.

Ombudsman får genom särskilt beslut bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att på ombudsmannens vägnar dels verkställa inspektion, dels fatta beslut i ärenden som väckts genom klagomål. Sådant bemyndigande får inte innefatta rätt att

1. göra framställning enligt 4 § första stycket,
2. göra uttalande enligt 6 § första stycket,
3. vidta åtgärd mot befattningshavare enligt 6 § andra, tredje eller fjärde stycket,
4. överlämna ärende till annan myndighet enligt 18 §, eller
5. fatta beslut i ärende som avgörs efter att skriftligt yttrande eller skriftliga upplysningar inhämtats från berörd myndighet eller tjänsteman.

**23 §** Ärende avgörs efter föredragning, som ankommer på tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen eller särskilt utsedd föredragande. Beslut att avvisa ärende eller avskriva ärende från handläggning kan dock fattas utan föredragning. Ombudsman kan också avgöra annat ärende utan föredragning, om särskilda skäl föranleder det.

En handling som har getts in till Riksdagens ombudsmän i ett ärende, får inte återlämnas förrän ärendet avgjorts. Om originalhandlingen i ett sådant fall inte finns hos någon myndighet, får återlämnandet förenas med villkor om att bestyrkt kopia av handlingen ges in.

**24 §** Diarier skall föras över samtliga ärenden och däri vidtagna åtgärder.

I fråga om varje beslut skall vid ombudsmannaexpeditionen finnas handling, som utvisar vem som har fattat beslutet och vem som har varit föredragande

samt beslutets dag och innehåll. Registratur skall hållas över särskilt uppsatta beslut.

Protokoll förs vid inspektioner och när protokoll fordras av annan orsak.

### **Övriga bestämmelser**

**25 §** Samtidigt som ämbetsberättelsen lämnas till riksdagen skall diarier, protokoll och registratur för den tid berättelsen avser lämnas till konstitutionsutskottet.

**26 §** Ombudsmannaexpeditionen skall hållas öppen för allmänheten under tid som chefsjustitieombudsmannen bestämmer.

**27 §** Expedition skall utfärdas utan avgift om det inte finns särskilda skäl att ta ut avgift.

Om avgift skall tas ut skall den bestämmas med ledning av de regler som gäller för statliga myndigheter i allmänhet.

Avgiftsbeslut får inte överklagas.

Riksdagens ombudsmän får disponera avgiftsinkomsterna.

**28 §** Chefsjustitieombudsmannen tillsätter tjänster vid ombudsmannaexpeditionen och antar personal i övrigt, i den mån han inte enligt 15 § överlåter dessa uppgifter på kanslichefen.

**29 §** Om överklagande av beslut som gäller tjänstetillsättning eller eljest rör tjänsteman vid expeditionen, föreskrivs i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

BILAGA 7

## Arbetsordning för Riksdagens ombudsmän

Gällande fr.o.m. den 15 februari 2012.

Senast reviderad den 26 januari 2018. Ändringen gäller fr.o.m. den 1 februari 2018.

Chefsjustitieombudsmannen fastställer med stöd av 12, 15 och 26 §§ lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (instruktionen) följande arbetsordning.

### Organisation

#### *Ombudsmännen*

**1 §** Ombudsmännens tillsyn är uppdelad i fyra ansvarsområden. Vad som ingår i varje ansvarsområde framgår av en bilaga till denna arbetsordning.

Ansvarsområdena är fördelade enligt följande.

Ansvarsområde 1	Justitieombudsmannen Lars Lindström
Ansvarsområde 2	Chefsjustitieombudsmannen Elisabeth Rynning
Ansvarsområde 3	Justitieombudsmannen Thomas Norling (fr.o.m. den 1 april 2018)
Ansvarsområde 4	Justitieombudsmannen Cecilia Renfors

Ombudsmännen tar inom sina respektive ansvarsområden de initiativ som de finner påkallade.

Av 5 § instruktionen framgår att justitieombudsmännen ska samråda med chefsjustitieombudsmannen om inspektioner och andra undersökningar som de avser att genomföra. Ombudsmännen samråder i övrigt när behov föreligger.

**2 §** Ett ärende som berör mer än ett ansvarsområde handläggs av den ombudsman till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen hör. I tveksamma fall bestämmer chefsjustitieombudsmannen vilken ombudsman som ska handlägga ärendet.

Har ärenden som tillhör olika ansvarsområden nära samband med varandra, bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som ska handlägga ärendena. Om en ombudsman på grund av jäv eller av annan anledning inte kan handlägga ett ärende som hör till hans eller hennes ansvarsområde, bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som ska överta ärendet.

Av 15 § första stycket instruktionen framgår att chefsjustitieombudsmannen, oberoende av vad som följer av arbetsordningen, får bestämma att ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden ska hänskjutas till honom eller henne eller till någon annan justitieombudsman.

**3 §** När chefsjustitieombudsmannen är förhindrad att utöva sin tjänst på grund av sjukdom, semester eller någon annan omständighet inträder i hans eller hennes ställe den justitieombudsman som anges i 16 § instruktionen.



Vid ledighet för en justitieombudsman förestås dennes ansvarsområde av chefsjustitieombudsmannen eller den justitieombudsman eller ställföreträdande justitieombudsman som chefsjustitieombudsmannen utser.

#### *Ombudsmannaexpeditionen*

**4 §** För beredning av klagomåls- och initiativärenden samt lagstiftningsremisser biträds ombudsmännen av en kanslichef och av tillsynsavdelningar bestående av byråchefer, områdesansvariga föredragande och föredragande. Vid varje tillsynsavdelning finns också ett ärendekansli.

För att fullgöra de uppgifter som ankommer på ett nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (Opcat), biträds ombudsmännen av en särskild enhet, Opcat-enheten. Denna enhet består av en enhetschef, en biträdande enhetschef och föredragande. I organisatoriskt hänseende tillhör enheten ansvarsområde 2.

Chefsjustitieombudsmannen biträds av en administrativ avdelning som består av en enhet för personal-, ekonomi-, lokal- och it-frågor, en enhet för registratur och arkiv samt en informationsansvarig och en internationell samordnare.

Enheten för personal-, ekonomi-, lokal- och it-frågor leds av den administrativa direktören. Till enheten hör personal för ekonomi- och personaladministration, expeditionsassistenter och lokalvårdare.

Enheten för registratur och arkiv leds av byråchefen med ansvar för registratur och arkiv. Till enheten hör huvudregistrator, registratorer och receptionist.

#### **Bestämmelser för Opcat-enheten och vissa anställda**

##### *Opcat-enheten*

**5 §** Enligt Opcat ska ett nationellt besöksorgan utföra följande uppgifter:

- regelbundet inspektera platser där personer hålls frihetsberövade,
- ge rekommendationer till behöriga myndigheter med sikte på att förbättra behandlingen av och förhållandena för frihetsberövade personer och att förebygga tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning,
- lämna förslag och synpunkter på gällande eller föreslagen lagstiftning som rör behandlingen av och förhållandena för frihetsberövade,
- medverka i dialoger med behöriga myndigheter, samt
- rapportera om verksamheten.

Opcat-enheten ska biträda ombudsmännen i detta arbete. Enheten ska även i övrigt utföra de arbetsuppgifter som chefsjustitieombudsmannen bestämmer.

Chefsjustitieombudsmannen beslutar efter samråd med berörda justitieombudsmän om riktlinjer för Opcat-enhetens verksamhet och plan för inspektionsverksamheten. Enhetschefen eller annan tjänsteman får på uppdrag av vederbörande ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna

framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som avses i 6 § första stycket instruktionen.

Enhetschefen utövar den löpande arbetsledningen på enheten och utför de administrativa uppgifter på enheten som chefsjustitieombudsmannen bestämmer. Vid enhetschefens frånvaro fullgör den biträdande enhetschefen dessa uppgifter. Vid tilldelning av uppgifter till föredragandena ska hänsyn tas till de olika föredragandenas särskilda kunskaper och erfarenheter. En jämn arbetsfördelning mellan föredragandena ska eftersträvas.

#### *Kanslichefen*

**6 §** Kanslichefen är chef för den administrativa avdelningen.

Kanslichefen ansvarar för

- att utveckla och kvalitetssäkra JO:s administration,
- strategisk planering samt samverkan med Riksdagsförvaltningen och andra myndigheter,

samt har ett övergripande ansvar för

- ekonomi-, personal- och lokalfrågor, liksom för frågor om it-stöd, intern och extern kommunikation och information samt registratur,
- myndighetens avtal och upphandlingar.

Kanslichefen utför särskilda utredningar efter beslut av chefsjustitieombudsmannen, bereder ärenden som tilldelas honom eller henne och biträder ombudsmännen i övrigt enligt chefsjustitieombudsmannens bestämmande.

Kanslichefen får i de ärenden som handläggs av honom eller henne besluta om remisser och annat utredningsförfarande. Kanslichefen får också på uppdrag av en ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som avses i 6 § första stycket instruktionen.

När kanslichefen inte är i tjänst eller är på tjänsteresa ska en byråchef förordnas som vikarierande kanslichef.

#### *Byråcheferna*

**7 §** Byråcheferna fördelar var och en inom sitt sakområde ärendena på föredragande samt bereder egna ärenden. Vid tilldelningen av ärenden ska hänsyn tas till de olika föredragandenas särskilda kunskaper och erfarenheter. En jämn arbetsfördelning mellan föredragandena ska eftersträvas. I den mån områdesansvarig föredragande finns inom ett sakområde bör denne handlägga ärenden av större vikt inom området.

Byråcheferna får besluta om remisser och annat utredningsförfarande och handlägga frågor rörande efterskrifter i avgjorda ärenden. Byråcheferna får även på uppdrag av vederbörande ombudsman verkställa inspektion och efter särskilt beslut av vederbörande ombudsman fatta beslut i ärenden som väckts genom klagomål i enlighet med vad som framgår av 22 § instruktionen.

Byråcheferna ska – förutom att bereda egna ärenden – se till att ärendena blir handlagda på ett tillfredsställande sätt och med den skyndsamhet som

krävs. En byråchef bör medverka i handläggningen av ärenden som är av större vikt. Byråcheferna ska också bistå Opcat-enheten i dess verksamhet.

En byråchef på varje tillsynsavdelning har de administrativa uppgifter som chefsjustitieombudsmannen bestämmer.

#### *Föredragande och områdesansvariga föredragande*

**8 §** Föredragandena får i de ärenden de tilldelats hämta in underhandsupplysningar, infordra de handlingar som kan finnas rörande saken samt överlämna handlingar till klaganden för yttrande. De får även, efter särskilt bemyndigande av vederbörande ombudsman, handlägga frågor rörande efterskrifter i avgjorda ärenden 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.

Områdesansvariga föredragande får därutöver efter särskilt bemyndigande av vederbörande ombudsman besluta om remisser och annat utredningsförfarande.

#### **Beslut och protokoll m.m.**

**9 §** En ombudsmans slutliga beslut ska undertecknas av ombudsmannen och ingå i registret. En kopia av beslutet ska tillföras akten i ärendet. Motsvarande gäller när ett slutligt beslut fattas med stöd av bemyndigande enligt 22 § femte stycket instruktionen.

En kopia av beslutet ska sändas till klaganden och, i förekommande fall, till myndigheter och tjänstemän som yttrat sig i ärendet eller som beslutet särskilt rör. En ombudsman får bestämma att beslutet ska tillkännages på annat sätt eller att beslutet inte behöver sändas till klaganden.

Utgående expeditioner av beslut som inte avser ärendets avslutande undertecknas av den som fattat beslutet eller av annan på uppdrag av den beslutande.

Vad som nu sagts gäller i tillämpliga delar även för inspektionsprotokoll.

#### **Allmänna handlingar m.m.**

**10 §** Personalen på registratorsexpeditionen biträder med utlämnande av handlingar till myndigheter, massmedier och allmänhet samt lämnar på begäran uppgifter ur registratur, protokoll, ärendehanteringssystem och övriga inom expeditionen tillgängliga handlingar.

**11 §** Fråga om utlämnande av allmän handling avgörs på myndighetens vägnar av den justitieombudsman till vars ansvarsområde ärendet hör, eller av chefsjustitieombudsmannen.

Byråchefen med ansvar för registratur och arkiv ansvarar för sekretessprövning när handlingar i avslutade ärenden begärs utlämnade (jfr 6 kap. 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]).

#### **Säkerhets- och beredskapsfrågor**

**12 §** Säkerhets- och beredskapsfrågor handläggs under chefsjustitieombudsmannen av en befattningshavare inom ombudsmannaexpeditionen med sär-

skilt uppdrag att vara säkerhetsansvarig. I frågor av större vikt samråder den säkerhetsansvarige med kanslichefen.

### **Öppethållande, expeditionstider m.m.**

**13 §** Ombudsmännen tar emot besök av allmänheten efter överenskommelse i varje särskilt fall.

Registratorsexpeditionen ska hållas öppen för allmänheten helgfri måndag–fredag kl. 9.00–11.30 och kl. 13.00–15.00, om inte annat bestäms i särskilt fall.

Ombudsmannaexpeditionens telefontider är kl. 9.00–11.30 och kl. 13.00–15.00 helgfri måndag–fredag, om inte annat bestäms i särskilt fall.

Inskränkningar i öppethållandet och i telefontiden ska ges till känna på lämpligt sätt och bör tillkännages minst en vecka i förväg.

### **Övrigt**

**14 §** Arbetsuppgifterna för vissa anställda framgår vidare av särskilda befattnings- och arbetsbeskrivningar.

I dokumentet Regler för rätten att besluta i ekonomi- och personaladministrativa frågor hos Riksdagens ombudsmän – JO (besluts- och delegationsordning) regleras annan delegerad beslutsrätt.

---

## **Bilaga**

### **Ansvarsområde 1**

Allmänna domstolar; Arbetsdomstolen; arrendenämnder och hyresnämnder; Domstolsverket.

Allmänna förvaltningsdomstolar.

Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden; Brottsoffermyndigheten; Lagrådet; Datainspektionen; nådeärenden hos Justitiedepartementet; övriga till Justitiedepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Förmyndarskapsärenden (bl.a. överförmyndare och överförmyndarnämnder).

Kronofogdemyndigheten.

Plan- och byggnadsväsendet; lantmäteri- och kartväsendet.

Kommunikationsväsendet (affärsverken; vägar, trafik, körkort, fordonsregistrering, färdtjänst, bilprovning).

Skolväsendet; universitets- och högskoleväsendet (inklusive Sveriges lantbruksuniversitet); studiestöd; Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor; övriga till Utbildningsdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Miljö- och hälsoskydd; Naturvårdsverket; Kemikalieinspektionen; övriga till Miljö- och energidepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde; bilskrotning. Jord- och skogsbruk; jordförvärv; rennäring; Sametinget; djurskydd; jakt, fiske; veterinärväsendet; livsmedelskontroll.

**Ansvarsområde 2**

Försvarsmakten samt övriga till Försvarsdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde; Fortifikationsverket.

Kriminalvården, övervakningsnämnder.

Hälso- och sjukvård samt tandvård och läkemedelsfrågor; rättsmedicinska undersökningsväsendet och rättspsykiatriska undersökningsväsendet; smittskydd.

Inkomstskatt, mervärdesskatt; skattekontroll, dock inte Skatteverkets enheter för brottsutredning enligt lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet; uppbörd.

Punktskatter; vägtrafikskatt och trängselskatt; expeditionsavgifter; folkbokföring (inklusive namnändring); övriga till Finansdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Offentlig upphandling; konsumentskydd, marknadsföring, pris- och konkurrensförhållanden inom näringslivet; ärenden rörande aktiebolag och handelsbolag, firmaskydd, handelsregister, patent, varumärken och mönster; övriga till Näringsdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde. Statskontoret; Ekonomistyrningsverket; Kammarkollegiet; Statens överklagandenämnd; Statens skaderegleringsnämnd; Arbetsgivarverket; Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor; Statens fastighetsverk; Statens tjänstepensionsverk, Statens tjänstepensions- och grupplivnämnd; Finansinspektionen, Bokföringsnämnden, Revisorsinspektionen, Fastighetsmäklarinspektionen; Konjunkturinstitutet; Statistiska centralbyrån; Statens ansvarsnämnd. Diskrimineringsombudsmannen; Nämnden mot diskriminering, Jämställdhetsmyndigheten, Elsäkerhetsverket, Energimarknadsinspektionen, Energimyndigheten, Svenska kraftnät.

Klagomål utanför JO:s kompetensområde; skrifter med oklara yrkanden.

Opcat-enheten.

**Ansvarsområde 3**

Tillämpningen av socialtjänstlagen, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) samt lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).

Tillämpningen av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Barnombudsmannen.

Socialförsäkringar (sjuk-, föräldra- och arbetskadeförsäkring; bostadsbidrag och andra inkomstprövade förmåner; barnbidrag; underhållsstöd m.m.); Inspektionen för socialförsäkringen; Pensionsmyndigheten.

Övriga till Socialdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Arbetsförmedlingen; Arbetsmiljöverket; arbetslöshetsförsäkring; övriga till Arbetsmarknadsdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

**Ansvarsområde 4**

Allmänna åklagare; Ekobrottsmyndigheten; Skatteverkets enheter för brottsutredning enligt lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

Polisväsendet; Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten.

Tullväsendet.

Statens kulturråd; Riksantikvarieämbetet; Riksarkivet; museer och bibliotek; Myndigheten för press, radio och tv ; kommunala musikskolor; övriga till Kulturdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Icke specialreglerad kommunalförvaltning.

Utlänningsärenden, dock inte mål vid migrationsdomstolar; medborgarskapsärenden.

Räddningstjänst; ordningslagens tillämpning; lotterier och spel, serveringstillstånd.

Övriga vid länsstyrelser handlagda ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Bostadsväsendet (bostadsförsörjning, bostadsanpassningsbidrag samt bostadsbidrag utanför socialförsäkringssystemets ram); Boverket.

Begravningsväsendet; statsbidrag till trossamfund.

Utrikesförvaltningen; Sida; Kommerskollegium; Svenska institutet; övriga till Utrikesdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Riksdagsförvaltningen; Riksbanken, Riksrevisionen; allmänna val. Till Statsrådsberedningen och myndigheter därunder hörande ärenden, som inte ska fördelas på de ansvarsområden där de från saklig synpunkt hör hemma.

Övriga ärenden som inte är hänförliga till något av ansvarsområdena 1–3.

-----

Kommittéväsendet, personalärenden, ärenden angående tryckfrihet, yttrandefrihet, offentlighet och sekretess samt lagstiftningsremisser fördelas på de ansvarsområden där de från saklig synpunkt hör hemma.

BILAGA 8

## Personalorganisation

Under hela eller delar av året har följande personal varit anställd hos JO.

Lundgren Agneta *kanslichef*

### **Tillsynsavdelningarna**

#### **Byråchefer**

Agnvall Marcus

Buhre Jörgen

Håkansson Charlotte

Johansson Dan

Nyman Stefan

Sjögren Carina

Svensson Anneli

Tryblom Carl-Gustaf

Wagermark Maria

#### **Områdesansvariga föredragande**

Jonshammar Ola (tf. byråchef fr.o.m. 13 augusti 2018 t.o.m. 31 december 2018)

Melander Cecilia

Pallvik Fransson Annika

Skerfving Moa

#### **Föredragande**

Ahl Mimmie *hovrättsassessor*

Arpegård Madeleine *hovrättsassessor*

Cajvert Lina *hovrättsassessor*

Cullin Per-Ola *hovrättsassessor*

Farley Eva *kammarrättsassessor*

Hedström Johan *hovrättsassessor*

Hellström Caroline *hovrättsassessor*

Hägg Karl *hovrättsassessor*

Häggmark Elmer Sophia *kammarrättsassessor*

Johansson Klas *kammarrättsassessor*

Lundgren Sandra *hovrättsassessor*

Löwhagen Erika *hovrättsassessor*  
Malmkvist Anders *hovrättsassessor*  
Malmqvist Carl-Johan *hovrättsassessor*  
Molin Olle *kammarrättsassessor*  
Morin Agnes *hovrättsassessor*  
Nilsson Madeleine *hovrättsassessor*  
Nordholm Frida *kammarrättsassessor*  
Nyhén Charlotta *kammarrättsassessor*  
Ouahid Karim *hovrättsassessor*  
Raatesalmi Sari *hovrättsassessor*  
Rahlén Elisabeth *kammarrättsassessor*  
Ruthström Elin *kammarrättsassessor*  
Sjöblom Hampus *hovrättsassessor*  
Spinnell Anna *hovrättsassessor*  
Stenmark Nathalie *hovrättsassessor*  
Strandberg Sofie *hovrättsassessor*  
Sundgren Heidi *jurist*  
Svanström Charlotte *hovrättsassessor*  
Tennisberg Rickard *kammarrättsassessor*  
Tyni Helena *kammarrättsassessor*  
Welander Sophie *hovrättsassessor*  
Wibeck Mikael *hovrättsassessor*  
Widell Edlund Veronica *hovrättsassessor*  
Winqvist Ann-Sofie *hovrättsassessor*  
Wännström Emma *kammarrättsassessor*

**Notarier**

Awad Pettersson Laura  
Jarlfors Karin

**Sekreterare**

Andersson Daniel  
Chressman Gunilla *chefssekreterare*  
Ekman Kerstin  
Fältström Anneliese  
Nilsson Erika  
Paananen Andreas



Piironen Arja  
Wallin Ann Kristin

#### **Opcat-enheten**

Bergerén Gunilla *enhetschef*  
Lorentzon Karl *biträdande enhetschef*  
Fridén Eva *kammarrättsassessor*  
Gerle Mårten *medicinsk expert*  
Olsson Lars *jurist*  
Ringqvist Ellen *jurist*  
Törnvall Simon *jurist*

#### **Administrativa avdelningen**

##### **Enheten för personal-, ekonomi-, lokal- och it-frågor**

Knutsen Yvonne *administrativ direktör*  
Bekele Alemayehu *expeditionsassistent*  
Mårtensson Lars-Olof *it-expert*  
Nishikawa Busrin *expeditionsassistent*  
Thunborg Louise *ekonomi- och personalhandläggare*  
Vestergaard Sunee *lokalvårdare*

##### **Enheten för registratur och arkiv**

Johnson Albert *byråchef*  
Engberg Agneta *huvudregistrator*  
Hedenqvist Lilian *registrator*  
Karlén Peter *systemförvaltare/sekreterare*  
Karlsson Therese *sekreterare*  
Kihlberg Reili *registrator*  
Magnusson Sofia *registrator*  
Svensson Helena *registrator*  
Wilhelmsson Maria *sekreterare*

##### **Internationell samordnare**

De Geer Fällman Charlotte

##### **Informationsansvarig**

Jansson Anders

##### **It-ansvarig**

Pakucs Botond

BILAGA 9

## REGISTER

till

### justitieombudsmännens ämbetsberättelse 2015/16–2019/20

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.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1999/2000–2003/04 finns fogat som bilaga 4 (s. 470) till ämbetsberättelsen 2003/04.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 2004/05–2008/09 finns fogat som bilaga 9 (s. 598) till ämbetsberättelsen 2008/09.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 2009/10–2014/15 finns fogat som bilaga 9 (s. 710) till ämbetsberättelsen 2014/15.

---

#### Allmänna handlingar

##### *fråga om handling är allmän eller inte*

- socialtjänsten gjorde videoinspelningar inom ramen för en beviljad insats. Frågor om inspelningarnas rättsliga status och om möjligheten att gallra materialet 16/17:340
- fotografier och filmer som tas respektive spelas in inom ramen för en forskoleverksamhet kan ofta anses upprättade i tryckfrihetsförordningens mening redan i samband med att de tas respektive spelas in 17/18:193

##### *fråga om sekretess för uppgifter*

- kritik mot Trafikverket som efter att ha fått en begäran om utlämnande av uppgifter kontaktade polisen, vilket ledde till att uppgifterna kom att omfattas av s.k. förundersökningssekretess och därför inte kunde lämnas ut 15/16:679
- uttalanden om möjligheten för Kriminalvården att sekretessbelägga uppgifter i myndighetens beslut 16/17:321

- Utrikesdepartementet borde löpande ha tagit ställning till om vissa handlingar skulle diarieföras och handlagt en begäran om handlingsutlämnande mer skyndsamt 18/19:298

*fråga om utlämnande av allmän handling eller uppgifter därur*

- allvarlig kritik mot en barn- och ungdomspsykiatrisk mottagning för att man inte tog ställning till en begäran om utlämnande av en patientjournal utan överlämnade handlingarna till socialtjänsten för prövning av saken 15/16:628
- kritik mot Kommunstyrelsen i Kalmar kommun för ett beslut om att inte handlägga framställningar om handlingsutlämnande från en viss person 15/16:653
- kritik mot Regeringskansliet, Utrikesdepartementet som i flera fall inte uppfyllt grundlagens krav på att allmänna handlingar ska lämnas ut skyndsamt 15/16:665
- kritik mot en tjänsteman i Kriminalvården för att inte genast ha påbörjat ett utlämnande av allmänna handlingar 16/17:316
- en anstalt har handlagt en begäran om kopior av allmänna handlingar långsamt 16/17:321
- överförmyndaren får inte överlåta till kommunens ombud att besvara en begäran om utlämnande av allmänna handlingar m.m. 16/17:351
- en socialnämnds handläggning av en begäran om utlämnande av allmänna handlingar sedan kammarrätten återförvisat målet för ny prövning 17/18:184
- fotografier och filmer som tas respektive spelas in inom ramen för en forskoleverksamhet kan ofta anses upprättade i tryckfrihetsförordningens mening redan i samband med att de tas respektive spelas in 17/18:193
- frågan om i vilken utsträckning förvaltningslagen är tillämplig i ett verkställighetsärende 17/18:512
- Utrikesdepartementet borde löpande ha tagit ställning till om vissa handlingar skulle diarieföras och handlagt en begäran om handlingsutlämnande mer skyndsamt 18/19:298
- en socialnämnd har dröjt med att lämna ut allmänna handlingar och har felaktigt efterforskat identiteten hos den som begärt ut handlingarna 18/19:320
- vissa uttalanden om betydelsen av anonymitetsskyddet när en begäran om handlingsutlämnande ska vidarebefordras till den enskildes närmaste chef för prövning 18/19:329
- ett kommunalt bolag har under flera års tid inte registrerat allmänna handlingar eller hållit dem ordnade på annat sätt 18/19:337
- Utrikesdepartementet har återigen brustit i hanteringen av en begäran om att ta del av allmänna handlingar och har uppmanats att till JO redovisa vilka åtgärder som vidtagits inom ramen för sin pågående översyn 19/20:286

*sökandens rätt till anonymitet*

- genom att vidarebefordra viss mejlkorrespondens till en enskilds arbetsgivare agerade en rektor i strid med kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen. Åtgärden var även olämplig med hänsyn till anonymitetsskyddet i tryckfrihetsförordningen då den innebar att uppgiften om att den enskilde begärt ut vissa handlingar fördes vidare 17/18:491
- en socialnämnd har dröjt med att lämna ut allmänna handlingar och har felaktigt efterforskat identiteten hos den som begärt ut handlingarna 18/19:320
- det var olämpligt av en tjänsteman hos en miljönämnd att informera ett företag som stod under tillsyn om att en tidning hade begärt ut handlingar om företagets verksamhet 18/19:326
- vissa uttalanden om betydelsen av anonymitetsskyddet när en begäran om handlingsutlämnande ska vidarebefordras till den enskildes närmaste chef för prövning 18/19:329

*diarieföring*

- anmälan mot Fastighetsmäklarinspektionen om myndighetens diarieföring 15/16:317
- tjänstemän vid Sjöfartsverket och Näringsdepartementet har använt sina privata e-postadresser och underlåtit att diarieföra allmänna handlingar 17/18:197
- Utrikesdepartementet borde löpande ha tagit ställning till om vissa handlingar skulle diarieföras och handlagt en begäran om handlingsutlämnande mer skyndsamt 18/19:298
- ett kommunalt bolag har under flera års tid inte registrerat allmänna handlingar eller hållit dem ordnade på annat sätt 18/19:337

*gallring*

- uttalanden i frågan om säkerhetskopior borde ha bevarats under den tid en rättslig prövning av frågan om handlingsutlämnande pågick 16/17:312
- socialtjänsten gjorde videoinspelningar inom ramen för en beviljad insats. Frågor om inspelningarnas rättsliga status och om möjligheten att gallra materialet 16/17:340
- gallring av handlingar innan tiden för ett överklagande av rätten att få del av handlingarna har löpt ut eller ett sådant överklagande blivit slutligt prövat 17/18:178
- ett kommunalt bolag har gallrat handlingarna i ett avbrutet anställningsärende utan att det fanns stöd för det 19/20:275

*övriga frågor*

- det var olämpligt av en rådmann att under ett pågående familjemål skicka en handling som en part hade lämnat in i målet till Polismyndigheten 17/18:66
- utformningen av ett samtycke beträffande utlämnande av uppgifter som omfattas av hälso- och sjukvårdssekretess 19/20:236

- Riksarkivet har bl.a. tagit ut en eftersökningsavgift för åtgärder som myndigheten är skyldig att vidta enligt tryckfrihetsförordningen 19/20:264
- en kommun har låtit sitt juridiska ombud handlägga ärenden om utlämnande av handlingar som rörde en pågående tvist 19/20:279

### Allmänna val

- kritik mot en valnämnd för brister vid genomförandet av de allmänna valen 2014 16/17:677

### Anmälan/anmälningsskyldighet

- kritik mot en miljönämnd för underlåtenhet att åtalsanmäla misstanke om brott enligt miljöbalken 15/16:552
- fråga om en stadsdelsnämnd borde ha gjort en polisanmälan angående misstanke om att anställda hos privata hemtjänstutförare begått brott mot en person som erhöll hemtjänstinsatsen genom nämndens försorg 17/18:408
- en chef vid en socialförvaltning kontaktade som privatperson ett sjukhus angående sitt barnbarn. Eftersom det fanns en risk för att sjukhuset kunde tro att tjänstemannen ringde i tjänsten borde denne vid samtalet ha tydliggjort att hon ringde som anhörig och inte som befattningshavare inom socialtjänsten 18/19:494
- annonsering av lediga tjänster enbart på en myndighets anslagstavla och intranät är inte tillräckligt 18/19:690
- en rådman underlät att meddela domar inom föreskrivna tidsfrister i tre tvistemål och ett brottmål; JO övervägde att anmäla rådmannen till Statens ansvarsnämnd för prövning av disciplinpåföljd men stannade för allvarlig kritik 19/20:73
- en överläkare får kritik för att hon tagit del av uppgifter i en patientjournal utan att ha rätt till det och för att hon anmält till Transportsstyrelsen att patienten sannolikt var medicinskt olämplig att ha körkort utan att det fanns formella förutsättningar för det 19/20:118
- det uppstod en misstanke om att en flicka som vårdades vid ett särskilt ungdomshem hade blivit utsatt för ett brott vid en tillfällig vistelse utanför hemmet. Fråga bl.a. om det var ungdomshemmet eller socialnämnden som i första hand skulle ta ställning till om en polisanmälan skulle göras 19/20:493

### Anonymitet

- anmälan om Försvarets materielverks beslut att inrätta en s.k. visselblåsarfunktion 15/16:288
- kritik mot en socialförvaltning för hanteringen av ett önskemål om anonymitet i en orosanmälan till socialtjänsten 15/16:639

**Anstånd**

- skäligt rådrum för yttrande över en revisionspromemoria 17/18:306
- långsam handläggning av ärenden om anordnande av godmanskap m.m. 19/20:644

**Ansökan**

- fråga om en enskild hade ansökt om försörjningsstöd 17/18:432
- Polismyndigheten har angett fel födelsedatum i ett pass 18/19:440
- uttalanden om Migrationsverkets handläggningstider i tillståndsärenden 18/19:629
- uttalanden om Migrationsverkets handläggningstid i ett asylärende 18/19:634
- Polismyndigheten har avbrutit handläggningen av ett ärende om vapentillstånd i åtta månader i avvaktan på en brottsutredning 19/20:336
- Polismyndigheten och en kommun har i flera avseenden brustit i handläggningen av en ansökan om tillstånd för en uteservering och av återkallelse av tillståndet 19/20:347
- Bolagsverket kritiserar för användandet av ett ansökningsformulär i vilket den arbetssökande uppmanas att ladda upp en bild av sig själv 19/20:665

**Avgift**

- uttalanden om den otydliga utformningen av ett föreläggande att betala s.k. tilläggsavgift i ett mål som överlämnats till Kalmar tingsrätt från Kronofogdemyndigheten 15/16:76
- ett landsting har lämnat missvisande information till allmänheten om möjligheten att betala patientavgifter med kontanter 16/17:102
- ett landsting har i kallelser till det första tandvårdsbesöket angett att ett uteblivet besök debiteras patienten trots att avgift inte kan tas ut då det inte är fråga om ett avtalat besök 17/18:104
- en kommunal nämnd tog ut en avgift för en demonstration utan rättsligt stöd 17/18:557
- uttalanden om möjligheterna till kontant betalning av patientavgifter 19/20:137
- Riksarkivet har bl.a. tagit ut en eftersökningsavgift för åtgärder som myndigheten är skyldig att vidta enligt tryckfrihetsförordningen 19/20:264

**Avsaknad av lagstöd/felaktig rättstillämpning**

- allvarlig kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt som utan stöd i lag har beslutat om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation 15/16:62
- kritik mot en domare vid Norrköpings tingsrätt för att tingsrätten dömt en person för en gärning som han inte var åtalad för 15/16:68
- kritik mot Kalmar tingsrätt och mot två av tingsrättens domare i ett mål om vårdnad om barn m.m. för lång handläggningstid, för avsaknad av tidsplan,

- för bristfällig uppföljning av en utsedd medlares arbete och för att flera fattade beslut saknat stöd i lag 15/16:86
- kritik mot dåvarande Polismyndigheten i Östergötlands län som utan rättsligt stöd fotograferat och genomfört en identitetskontroll av en kvinna och hennes dotter i deras bostad 15/16:122
  - kritik mot dåvarande Polismyndigheten i Stockholms län för hanteringen av ett hävt beslag 15/16:165
  - kritik mot en tjänsteman i Kriminalvården, anstalten Skänninge, för att misstänkt narkotika som hittats i anstalten bytts ut mot bakpulver; även kritik mot anstalten för att inte ha polisanmält fyndet av den misstänkta narkotikan 15/16:226
  - kritik mot en socialnämnd för att utan rättsligt stöd ha frånsagt sig sitt ansvar som assistansanordnare 15/16:478
  - fråga om bl.a. beslutsordningen i ärenden om omedelbart omhändertagande av djur 15/16:556
  - underlåtenhet att komplettera utredningen i ett vårdnadsmål med uppgifter som framkommit efter huvudförhandlingen m.m. 16/17:49
  - tre anstalter har vidtagit åtgärder som saknar lagstöd med postförsändelser till intagna 16/17:280
  - allvarlig kritik mot Kriminalvården för att inte ha utformat rutiner för kontroll av att grunden för ett frihetsberövande består 16/17:286
  - en vårdnadshavare motsatte sig en reglering av umgänget med hennes barn som vårdades med stöd av LVU. Socialförvaltningen har inte haft rätt att begränsa umgänget utan att det först hade fattats ett beslut enligt 14 § LVU 16/17:564
  - en kommun har inte ansetts behörig att genomföra en lex Sarah-utredning avseende ett assistansbolag eller att förelägga bolaget att inkomma med en handlingsplan 16/17:583
  - uttalanden om Polismyndighetens möjligheter att vidta tvångsåtgärder vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut enligt 12 kap. 14 § utlänningslagen 16/17:619
  - uttalanden om Polismyndighetens möjlighet att genomföra besök med en förvarstagen på hans hemlandsambassad 16/17:626
  - uttalanden om Polismyndighetens möjlighet att tillgripa våld för att genomföra ett besök med en förvarstagen på hans hemlandsambassad 16/17:633
  - en överförmyndarnämnd fick inte beordra en förvaltare att utföra en viss åtgärd inom ramen för förvaltaruppdraget 16/17:653
  - tvångsvården av en patient upphörde automatiskt på grund av att sjukhuset missat att bevaka tidsfristen enligt 7 § LPT. Under den tid som patienten rättsligt sett var intagen för frivillig psykiatrisk vård hölls han avskild utan lagstöd under åtta timmar 17/18:113
  - felaktig handläggning av ärenden om flyttning av två bilar 17/18:117
  - bristfälliga beslut om placering av intagna i avskildhet på en kriminalvårdsanstalt 17/18:121
  - undersökning av intagnas munhålor efter intag av läkemedel på en kriminalvårdsanstalt 17/18:144

- två personer har omhändertagits för berusning utan att det fanns grund för det 17/18:224
- en polis får inte låta sig styras av sina personliga uppfattningar utan ska utgå från de rättsliga förutsättningar som gäller när han eller hon ingriper mot den som är berusad 17/18:231
- om den som anträffas berusad i en bostad väljer att lämna bostaden för att tala med polis som kommit till platsen finns det normalt inte förutsättningar att omhänderta personen för berusning 17/18:239
- det måste finnas stöd i gällande regler för att polisen ska kunna omhänderta, makulera eller förstöra en avliden persons pass 17/18:263
- uttalanden om förutsättningarna för Polismyndigheten att omhänderta egendom som påträffas i polisens verksamhet och att därefter underrätta Kronofogdemyndigheten med stöd av den s.k. generalklausulen i offentlighets- och sekretesslagen – I 17/18:271
- Försäkringskassan har begärt in utredningsmaterial från en bank utan att ha haft stöd för det 17/18:312
- två beslut om huruvida det förelegat förutsättningar för att besluta om omedelbart omhändertagande av ensamkommande barn 17/18:449 och 17/18:454
- en kommunal nämnd har utan rättslig grund fattat beslut om att lägga ner utredningar om insatser enligt LSS i stället för att pröva en ansökan i sak 17/18:468
- en kommunal nämnd tog ut en avgift för en demonstration utan rättsligt stöd 17/18:557
- bristande kontroll av förvaltningsrättens behörighet och att utan stöd i lagen lämna över målet till en annan förvaltningsrätt 18/19:74
- undersökning av den lagrade informationen i en patients elektroniska utrustning 18/19:98
- besöksinskränkningar för närstående i den frivilliga vården 18/19:114
- Polismyndigheten har utan lagstöd hållit kvar ca 500 manliga resenärer på en passagerarfärja för att möjliggöra identifiering av tre män som misstänktes för grov våldtäkt 18/19:340
- en arrestantvakt har utan rättsligt stöd tvingat en person som omhändertagits för berusning att identifiera sig 18/19:387
- Polismyndigheten har tagit med en person till förhör och hållit kvar honom trots att det inte funnits förutsättningar för det 18/19:415
- fråga om en stadsdelsnämnd haft rätt att utan samtycke från den enskilde genomgå den träningslägenhet nämnden beviljat honom 18/19:482
- fråga om en arbetsmarknads- och socialnämnd vid beviljandet av bistånd i form av s.k. övergångslägenhet har kunnat ta in ett villkor om regelbundna tillsynsbesök i hyreskontraktet 18/19:487
- en person har tagits i förvar av Polismyndigheten och avlägsnats från landet trots att myndigheten inte varit behörig. Personen har placerats i häkte av Migrationsverket utan tillräcklig kontroll av om Polismyndigheten varit behörig att fatta förvarsbeslutet 18/19:613



- vid en inspektion av Migrationsverkets förvarsenhet i Källered, Göteborg, konstaterade JO brister i hanteringen av avskiljanden och häktesplaceringar som görs av säkerhetsskäl och brister i sådana beslut 18/19:638
- bristande handläggning av en fråga om kvarsittanderätt 19/20:90
- en rådman förordnade i ett mål om beredande av vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga om verkställighet av domen utan stöd i lagen 19/20:93
- i ett mål enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga lät en rådman de omedelbara omhändertagandena bestå utan stöd i lagen 19/20:99
- en överläkare får kritik för att hon tagit del av uppgifter i en patientjournal utan att ha rätt till det och för att hon anmält till Transportstyrelsen att patienten sannolikt var medicinskt olämplig att ha körkort utan att det fanns formella förutsättningar för det 19/20:118
- en överenskommelse som ingås vid frivillig vård för abstinens har inte ansetts uppfylla nödvändiga krav på saklighet, tydlighet och information 19/20:132
- uttalanden om IVO:s möjligheter att hämta in en yrkesutövers patientjournal i ett tillsynsärende 19/20:168
- en kommun har låtit sitt juridiska ombud handlägga ärenden om utlämnande av handlingar som rörde en pågående tvist 19/20:279
- det krävs stöd i lag för att polisen ska få fotografera eller filma någon i samband med ett ingripande 19/20:306
- upphittade utgångna pass ska behandlas som hittegoods och får inte förstöras eller makuleras utan stöd i gällande regler 19/20:315
- otillåtna samtal mellan anhållna i en polisarrest får inte spelas in utan rättsligt stöd 19/20:405
- uttalanden om förutsättningarna för att Tullverket ska få undersöka innehållet i en elektronisk informationsbärare, t.ex. en mobiltelefon, som påträffas vid en tullkontroll 19/20:416
- en socialnämnd har utan rättsligt stöd förbjudit makan till en boende på ett vård- och omsorgsboende att vistas i makens bostad 19/20:460
- en socialnämnd får kritik för att den hämtade två barn, som bodde hos sin mor, i skolan sedan en domstol hade beslutat att fadern skulle ha ensam vårdnad om barnen 19/20:481
- fråga om en socialnämnd i ett beslut om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU kan ställa krav på drogtest 19/20:543
- uttalanden om tillämpningen av bestämmelserna om avskiljande och säkerhetsplacering vid Migrationsverkets förvar när förvarstagna använt narkotika eller anträffats med narkotika utan att vara påverkade 19/20:623
- Migrationsverket har spärrat asylsökandes kontantkort och hindrat dem från att få tillgång till sin dagersättning samt gett felaktig och bristfällig information 19/20:634

## Avvisning

- allvarlig kritik mot Migrationsverket för bristande anvisningar till polismyndigheten i ett verkställighetsärende 15/16:367

- granskning av Polismyndighetens handläggning av verkställighetsärenden 17/18:533

## **Barn/ungdom**

### *Domstol*

- tingsrätternas fördelning av ungdomsbrottmål 16/17:71
- utformningen av domskälen i mål om vårdnad om barn m.m. stod i strid med omedelbarhetsprincipen i 17 kap. 2 § rättegångsbalken 17/18:61
- utformningen av skälen i ett interimistiskt beslut i ett vårdnads mål stod i strid med kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen 17/18:70
- bland annat långsam handläggning av ett interimistiskt yrkande om överflyttande av vårdnaden om ett barn enligt 6 kap. 8 a § andra stycket föräldrabalken 17/18:82
- överförmyndarnämnden ska göra en självständig bedömning av ett ensamkommande barns ålder vid prövningen av om ett godmanskap för barnet ska upphöra 17/18:547
- en rådman förordnade i ett mål om beredande av vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga om verkställighet av domen utan stöd i lagen 19/20:93
- i ett mål enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga lät en rådman de omedelbara omhändertagandena bestå utan stöd i lagen 19/20:99

### *Kriminalvård*

- kritik mot Kriminalvården, häktet Sollentuna, för brister i dokumentationsplikten m.m. 15/16:231
- kriminalvårdens möjligheter till differentiering av kvinnliga intagna i anstalt m.m. 18/19:165
- situationen för intagna i anstalt med medföljande barn och för gravida intagna 18/19:184
- behandlingen i häkte av en underårig intagen 18/19:234

### *Polis, åklagare och tull*

- uttalanden om bl.a. rätten till försvarare vid förhör med en misstänkt som är under 18 år 16/17:400
- kritik mot dels polisen för dröjsmål med att anmäla ett gripande av en 15-åring till åklagare, dels två åklagare för att 15-åringen anhölls och att anhållandet inte hävdades tidigare än som skedde 16/17:427
- Polismyndighetens sätt att hantera avlägsnandet av en 13-åring var inte proportionerligt 18/19:392
- polisen kan som huvudregel inte överlåta till den som är föremål för en begäran om handräckning att själv inställa sig 19/20:320

*Skolan*

- kritik mot en tidigare rektor vid en lågstadieskola för att skolan upprättat en överenskommelse om bl.a. en pappas umgänge med sitt barn i skolan 15/16:590
- gymnasieskolor har agerat i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen när de nekat ett politiskt ungdomsförbund tillträde till skolorna. Även generella uttalanden om politiska partiers medverkan i skolans samhällsinformation 16/17:610
- en rektor har agerat i strid med förbudet mot spridningshinder i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen genom att inte tillåta en elev att dela ut flygblad på skolan och genom att uttala att han skulle förhandsgranska information som elever ville dela ut 16/17:615
- ett förbud för elever att använda den svenska flaggan på skolan innebar en otillåten inskränkning av elevernas yttrandefrihet då förbudet inte var motiverat av ordningsskäl 17/18:480
- beslut om tillträdesförbud till en skola ska fattas av huvudmannen genom den ansvariga nämnden. Beslutanderätten kan delegeras till rektor 17/18:484
- kritik mot en skolkurator som under en pågående vårdnadstvist höll stöd-samtal med den ena föräldern och följde med samma förälder på ett möte vid socialförvaltningen 17/18:494
- kritik mot en lärare som under en pågående vårdnadstvist i ett mejl till en av vårdnadshavarna uttalade sig om den andra vårdnadshavaren på ett sätt som inte var neutralt 17/18:498
- en skolsköterska genomförde en hälsokontroll av en elev utan att först kontakta elevens vårdnadshavare 18/19:601
- det var inte förenligt med kravet på saklighet och opartiskhet i regeringsformen att en rektor i information till elevernas vårdnadshavare uttryckte sina personliga åsikter om asylförfarandet 18/19:605
- en skollednings visitation av elevskåp ansågs inte utgöra en husrannsakan i regeringsformens mening 18/19:608
- ifrågasatt ingripande mot en banderoll på ett studentflak 19/20:253

*Socialtjänst*

- kritik mot en socialförvaltning för att bl.a. ha gjort ett besök på en kvinnas arbetsplats under förhandsbedömningen av en anmälan om oro för hennes barn 15/16:377
- allvarlig kritik mot en stadsdelsnämnd för flera brister i handläggningen av ett barnärende 15/16:382
- kritik mot en socialförvaltning för genomförandet av ett oanmält hembesök hos en förälder i samband med att den andra föräldern skulle hämta ett gemensamt barn 15/16:388
- kritik mot en socialnämnd för att en förälder inte hade erbjudits tillfälle att delta i en barnavårdsutredning 15/16:392
- kritik mot en socialnämnd för att nämnden hade beslutat att omplacera 16-åriga ensamkommande barn utan att barnen hade hörts i ärendet 15/16:399

- fråga bl.a. om en tjänsteman bör delta i handläggningen av ett ärende om han eller hon är s.k. vän på Facebook med någon av parterna i ett ärende 15/16:412
- fråga om Statens institutionsstyrelses (SiS) skyldighet att anvisa plats vid särskilda ungdomshem 15/16:428
- allvarlig kritik mot en socialnämnd bl.a. för att nämnden hade ”verkställt” en domstols beslut om vårdnad genom ett omedelbart omhändertagande enligt LVU 15/16:442
- fråga om socialnämnden vid omplacering av ett barn som vårdas enligt LVU ska fatta ett formellt placeringsbeslut redan när barnet påbörjar inskolning i ett nytt familjehem 15/16:452
- kritik mot en handläggare vid en socialförvaltning för att hon vid genomförandet av en s.k. vårdnadsutredning agerat på ett sådant sätt att det funnits fog för att ifrågasätta hennes opartiskhet 15/16:456
- kritik mot en socialförvaltning för hur genomförda samarbetsamtal har redovisats till tingsrätten 15/16:469
- fråga om socialnämndens skyldighet att utreda gifta ensamkommande barns behov av skydd eller stöd 16/17:484
- fråga om lämpligheten i att nämndens handläggare under en s.k. barnavårdsutredning samtalar med barn i skolan 16/17:506
- fråga bl.a. om socialnämndens handläggare inom ramen för en s.k. barnavårdsutredning har haft rätt att besöka barnets förskola för att observera barnet utan vårdnadshavarnas samtycke 16/17:514
- fråga om socialnämndens rätt att samtala med barn utan vårdnadshavarnas samtycke under en s.k. förhandsbedömning 16/17:519
- inom ramen för en vårdnadsutredning skulle barnet höras. Fråga om handläggaren kunde neka barnet att göra en ljudinspelning av samtalet 16/17:523
- en s.k. familjehemsutredning har ansetts ha sådana brister att den inte borde ha legat till grund för en bedömning av familjehemets lämplighet. Fråga även om nämnden hade brustit i att uppmärksamma och utreda barnets situation i familjehemmet 16/17:527
- kritik mot en tjänsteman inom socialtjänsten för att han verkställde en dom om vård enligt LVU trots att domen inte fick verkställas innan den hade vunnit laga kraft 16/17:536
- en 17-årig pojke placerades på en låsbar enhet vid ett särskilt ungdomshem; fråga om hemmets skyldighet att före placeringen klarlägga om pojken var omhändertagen på någon sådan grund som anges i 3 § LVU 16/17:543
- fråga om en socialnämnd kunde besluta om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU innefattande krav på drogtest 16/17:548
- en yngling, som vårdades vid ett särskilt ungdomshem, hade avskilts efter ett ”upplopp”. Avskiljningen borde ha avbrutits tidigare än vad som blev fallet 16/17:552
- en 17-årig pojke med hemvist i Rumänien vårdades med stöd av LVU; fråga om förutsättningarna för att begära handräckning enligt 43 § LVU för att föra pojken till Arlanda för vidare transport till Rumänien 16/17:558
- en vårdnadshavare motsatte sig en reglering av umgänget med hennes barn som vårdades med stöd av LVU. Socialförvaltningen har inte haft rätt att

begränsa umgänget utan att det först hade fattats ett beslut enligt 14 § LVU 16/17:564

- Socialtjänsten har på begäran från gränspolisen lämnat ut adress- och kontaktuppgifter till ett antal namngivna personer med utvisningsbeslut. Den sekretessbrytande bestämmelsen i 17 kap. 1 § utlänningslagen har inte ansetts lämna utrymme för socialtjänsten att göra egna bedömningar av barnets bästa i det enskilda fallet 17/18:190
- en undersökning av några socialtjänsters handläggning av ärenden som rör ensamkommande barn 17/18:332
- två beslut om hemflyttning av ensamkommande barn som var placerade i en annan kommun än anvisningskommunen; fråga bl.a. om barnen borde ha fått komma till tals före socialnämndens beslut 17/18:384 och 17/18:392
- fråga om ett placeringsbeslut som nämndens ordförande har fattat med stöd av 11 § tredje stycket LVU kan jämföras med ett sådant beslut om vård som avses i 6 kap. 6 § första stycket SoL 17/18:418
- en ung person vårdades vid en lasbar enhet vid ett särskilt ungdomshem trots att förvaltningsrätten hade förordnat att han inte längre skulle vara omhändertagen på en sådan grund som anges i 3 § LVU; fråga bl.a. om någon tjänsteman vid socialnämndens förvaltning hade gjort sig skyldig till tjänstefel 17/18:435
- fyra romska barn vårdades med stöd av LVU; fråga om socialnämnden hade gett barnen tillräckligt stöd för att de skulle kunna behålla kontakten med sitt kulturella ursprung 17/18:444
- två beslut om huruvida det förelegat förutsättningar för att besluta om omedelbart omhändertagande av ensamkommande barn 17/18:449 och 17/18:454
- uppföljning av platssituationen vid Statens institutionsstyrelsens särskilda ungdomshem och LVM-hem 17/18:458
- en familjerättssekreterare som skulle höras som vittne i en vårdnadstvist talade med barnet före domstolens huvudförhandling; fråga om hon före förhandlingen borde ha informerat båda vårdnadshavarna om vad som hade kommit fram vid samtalet 17/18:463
- fråga om det fanns förutsättningar för en socialnämnd att under en barnutredning hämta in utdrag ur misstanke- och belastningsregistret 18/19:464
- ett ensamkommande barn uppgav att hon var 13 år och gift med en vuxen kusin. Fråga bl.a. om socialnämnden borde ha familjehemsplacerat flickan i kusinens familj 18/19:472
- en chef vid en socialförvaltning kontaktade som privatperson ett sjukhus angående sitt barnbarn. Eftersom det fanns en risk för att sjukhuset kunde tro att tjänstemannen ringde i tjänsten borde denne vid samtalet ha tydliggjort att hon ringde som anhörig och inte som befattningshavare inom socialtjänsten 18/19:494
- fråga om socialnämnden genom att avsluta en barnutredning och därefter omedelbart inleda en ny hade kringgått bestämmelsen i 11 kap. 2 § SoL om inom vilken tid en barnutredning ska vara klar 18/19:498
- Socialnämndens utredning om ett barns hjälpbehov och hur detta ska tillgodoses ska behandlas inom ramen för en och samma utredning. Frågan

- om vård med stöd av LVU ska således inte utredas i en särskild utredning 18/19:502
- fråga om det fanns förutsättningar för en socialnämnd att enligt 11 kap. 4 a § socialtjänstlagen besluta om uppföljning 18/19:505
  - fråga om en förälder som inte var vårdnadshavare var part i ett ärende hos nämnden som rörde bl.a. barnets umgänge med föräldern 18/19:508
  - fråga om en s.k. orosanmälan i dess helhet borde ha lästs upp för ett barn 18/19:513
  - fråga om socialnämndens möjlighet att delegera rätten att fatta beslut enligt 14 § LVU om att inte röja den unges vistelseort och om umgängesbegränsning 18/19:521
  - ett ensamkommande barn vårdades med stöd av 3 § LVU. Eftersom barnet hade fyllt 15 år skulle han ha behandlats som part när nämnden omprövade vården 18/19:525
  - av ett beslut om s.k. umgängesbegränsning enligt 14 § LVU ska det framgå bl.a. på vilket sätt umgänget begränsas, om beslutet gäller tills vidare eller är tidsbegränsat och vad som är skälen för beslutet 18/19:529
  - en 16-årig pojke hade frihetsberövats i ett brottmål. Fråga bl.a. om det tog för lång tid innan socialnämnden tog ställning till om pojken skulle omhändertas med stöd av 6 § LVU 18/19:532
  - vård vid en lösbar enhet vid ett särskilt ungdomshem får som regel pågå högst två månader i följd. Den tiden påverkas inte av att den unge har omplaceras till ett annat ungdomshem 18/19:539
  - fråga om socialnämnden hade utformat vården enligt LVU så att den främjade barnets samhörighet med sin mor 18/19:543
  - fråga bl.a. om när nämnden första gången ska överväga ett beslut om flyttningsförbud 18/19:546
  - inför ett s.k. snabbyttrande till domstol lyckades socialnämnden inte få kontakt med en förälder per telefon. Fråga om det då var lämpligt att skicka ett sms till föräldern 18/19:571
  - en socialnämnd får kritik för att den hämtade två barn, som bodde hos sin mor, i skolan sedan en domstol hade beslutat att fadern skulle ha ensam vårdnad om barnen 19/20:481
  - fråga om bl.a. en socialnämnds skyldighet att träffa en överenskommelse med ett familjehem om ersättning för familjehemmets kostnader för de placerade barnen m.m. 19/20:486
  - det uppstod en misstanke om att en flicka som vårdades vid ett särskilt ungdomshem hade blivit utsatt för ett brott vid en tillfällig vistelse utanför hemmet. Fråga bl.a. om det var ungdomshemmet eller socialnämnden som i första hand skulle ta ställning till om en polisanmälan skulle göras 19/20:493
  - en 13-årig flicka som vårdades i enskildhet vid ett särskilt ungdomshem tog sitt liv. Fråga om hemmet hade brustit i sin uppsikt över henne 19/20:502
  - en dom om vård enligt 2 § LVU verkställdes innan den hade vunnit laga kraft. Fråga bl.a. om någon tjänsteman vid nämndens förvaltning hade gjort sig skyldig till tjänstefel 19/20:516

- en socialnämnd kunde inte låta vården enligt 3 § LVU av en ung man som fyllde 18 år upphöra utan att ha gjort en utredning om saken och utan att ha fattat ett beslut om att vården skulle upphöra 19/20:524
- SiS:s åtgärder med anledning av uppgifter om allvarliga missförhållanden vid ett särskilt ungdomshem 19/20:537
- fråga om en socialnämnd i ett beslut om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU kan ställa krav på drogtest 19/20:543
- fråga om en socialnämnd borde ha fattat ett formellt beslut om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU 19/20:548
- en domstol biföll socialnämndens yrkande om att en flicka skulle beredas vård enligt 2 § LVU men ogillade socialnämndens yrkande om vård enligt 3 § LVU. Socialnämnden borde utan dröjsmål ha underrättat det särskilda ungdomshem där flickan var placerad om att hon inte var föremål för vård med stöd av 3 § LVU 19/20:551
- fråga om en socialnämnd kunde verkställa ett beslut om umgängesstöd genom att erbjuda umgänge i en lokal som nämnden brukade använda i sådana fall trots att domstolen i sitt avgörande uttalat att det inte var lämpligt i det enskilda fallet 19/20:563
- fråga om en socialnämnd vid tillhandahållande av umgängesstöd kunde föreskriva att en tolk skulle vara med vid umgängestillfällena 19/20:568
- en relationsvårdshandläggare vid en socialförvaltning borde inte ha upprättat en skrivelse till den ena partens ombud i ett mål som gällde bl.a. umgänge med barn och inte heller ha gett in en skrivelse som rörde umgänges-målet direkt till domstolen 19/20:574

#### Övrigt

- kritik mot Migrationsverket som utan att ha haft fog för det beslutade om en asylsökandes ålder innan beslut i asylärendet fattades 15/16:361
- kritik mot Migrationsverket för att ha tagit ställning till en asylsökandes ålder innan det slutliga beslutet i ärendet fattades 16/17:643
- ett landsting har i kallelser till det första tandvårdsbesöket angett att ett uteblivet besök debiteras patienten trots att avgift inte kan tas ut då det inte är fråga om ett avtalat besök 17/18:104
- uttalanden om hur en påstådd förälder som agerar som ställföreträdare för ett barn bör behandlas i processuellt hänseende i ett ärende om uppehålls-tillstånd på grund av anknytning 17/18:503
- uttalanden om Migrationsverkets handläggningstid i ett asylärende 18/19:634
- kritik för bristfällig handläggning och dokumentation i samband med att personalen vid en psykiatrisk klinik underlätit att informera en underårig patients vårdnadshavare om barnets hälsotillstånd 19/20:126

#### Behörighet/befogenhet

- uttalanden om en lista som används vid fördelningen av uppdrag som mål-sägandebiträdare och som särskild företrädare för barn vid Malmö tingsrätt; även uttalande om domstolssekreterares behörighet att förordna sådana

- och lagmannens ställningstagande till en begärd överklagandehänvisning 15/16:50
- uttalanden om Migrationsverkets förteckning över offentliga biträden som är uppsatta för uppföljning m.m. 15/16:345
  - en kommun har inte ansetts behörig att genomföra en lex Sarah-utredning avseende ett assistansbolag eller att förelägga bolaget att inkomma med en handlingsplan 16/17:583
  - uttalanden om tingsnotariers behörighet att handlägga brottmål där 34 kap. brottsbalken ska tillämpas 17/18:75
  - beslut om tillträdesförbud till en skola ska fattas av huvudmannen genom den ansvariga nämnden. Beslutanderätten kan delegeras till rektor 17/18:484
  - bristande kontroll av förvaltningsrättens behörighet och att utan stöd i lagen lämna över målet till en annan förvaltningsrätt 18/19:74
  - fråga om socialnämndens möjlighet att delegera rätten att fatta beslut enligt 14 § LVU om att inte röja den unges vistelseort och om umgängesbegränsning 18/19:521
  - en person har tagits i förvar av Polismyndigheten och avlägsnats från landet trots att myndigheten inte varit behörig. Personen har placerats i häkte av Migrationsverket utan tillräcklig kontroll av om Polismyndigheten varit behörig att fatta förvarsbeslutet 18/19:613
  - Rättsmedicinalverkets och Polismyndighetens handläggning av ett ärende om handräckning 19/20:141
  - Polismyndigheten och en kommun har i flera avseenden brustit i handläggningen av en ansökan om tillstånd för en uteservering och av återkallelse av tillståndet 19/20:347

### Bemötande

- kritik mot Kriminalvården, anstalten Salberga, för att intagna som velat hålla gudstjänst hänvisats till en bostadsavdelning m.m. 15/16:279
- en tjänsteman vid en rättspsykiatrisk klinik kritiseras för bemötandet vid ett telefonsamtal med en enskild. Genom sitt agerande bröt tjänstemannen mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen 16/17:139
- behandlingen av en intagen i kriminalvårdsanstalt i samband med urinprovstagning 17/18:141
- bemötandet i e-postkorrespondens med en enskild stred mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen 17/18:180
- den som av säkerhetsskäl inte får behålla sina kläder i en polisarrest bör normalt erbjudas en filt eller något liknande 17/18:244
- den som är frihetsberövad ska även under natten normalt ha möjlighet att besöka en toalett 17/18:248
- Kronofogdemyndigheten betalade ut pengar till gäldenären i stället för till borgenären m.m. 19/20:239
- i samband med att polisen, utan att det fanns grund för det, kroppsvisiterade medlemmar i en motorcykelklubb försvårade två poliser för en person att filma ingripandet 19/20:298
- enskilda har normalt rätt att filma ett polisingripande 19/20:358



## Beslut

### *Motivering av beslut*

- kritik mot Kriminalvården, anstalten Hinseberg och Region Mitt, för att vissa uppgifter om en enskilds personliga förhållanden redovisats i beslut om särskild permission och placering i avskildhet 15/16:186
- kritik mot Fastighets arbetslöshetskassa för bl.a. bristande beslutsmotivering 15/16:311
- allvarlig kritik mot Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för bl.a. bristfälliga motiveringar av två beslut i ett tillsynsärende 15/16:507
- Pensionsmyndigheten kritiserar för brister i motiveringen av ett beslut om bostadstillägg 15/16:547
- kritik mot Överförmyndarnämnden i Lunds kommun för bristande motivering av ett beslut om entledigande av en god man och för ett svårbegripligt föreläggande till den gode mannen 15/16:596
- kritik mot Överförmyndarnämnden i Västerås stad för bristande motivering av ett beslut om att entlediga en god man 15/16:601
- kritik mot Arbetsförmedlingen som bl.a. brustit i sin motiveringsskyldighet i ett ärende om återkallelse av en anvisning till en arbetsmarknadsutbildning 16/17:42
- granskning av hur beslut att meddela kontaktförbud motiverats 16/17:459
- bristfälliga beslut om placering av intagna i avskildhet på en kriminalvårdsanstalt 17/18:121
- placering av intagna i häkte i avskildhet m.m. 18/19:146
- Försäkringskassans utformning och motivering av beslut om ändring och omprövning behöver förtydligas 18/19:444
- förutsättningarna för omprövning och ändring av gynnande beslut enligt LSS 18/19:577
- vid en inspektion av Migrationsverkets förvarsenhet i Källered, Göteborg, konstaterade JO brister i hanteringen av avskiljanden och häktesplaceringar som görs av säkerhetsskäl och brister i sådana beslut 18/19:638
- handläggningen i en kriminalvårdsanstalt av ett ärende om varning enligt fängelselagen 19/20:226
- förvaltningslagens krav på motivering av ett avslagsbeslut rörande en ansökan om forskningsbidrag 19/20:599
- uttalanden om tillämpningen av bestämmelserna om avskiljande och säkerhetsplacering vid Migrationsverkets förvar när förvarstagna använt narkotika eller anträffats med narkotika utan att vara påverkade 19/20:623

### *Utformning av beslut*

- kritik mot Kriminalvården, anstalten Hinseberg, för dels handläggningen av ett ärende om placering i avskildhet, dels att en intagens verkställighetsplan inte följts upp inom den föreskrivna tiden 15/16:180
- initiativärende. Kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för att man fattat beslut om att bältesläggning och avskiljande ”ska gälla i max 72 timmar” 15/16:488

- kritik mot en byggnadsnämnd för utformningen av ett villkor i ett förhandsbesked enligt den äldre plan- och bygglagen 15/16:577
- brister i utformningen av Kriminalvårdens beslut om omprövning av placeringen av intagna på säkerhetsavdelning 16/17:260
- utformningen av skälen i ett interimistiskt beslut i ett vårdnads mål stod i strid med kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen 17/18:70
- Försäkringskassans utformning och motivering av beslut om ändring och omprövning behöver förtydligas 18/19:444
- en arbetsmarknads- och socialnämnd har vid flera tillfällen inte angett vem som fattat beslut i ärenden om bistånd 18/19:515
- av ett beslut om s.k. umgängesbegränsning enligt 14 § LVU ska det framgå bl.a. på vilket sätt umgänget begränsas, om beslutet gäller tills vidare eller är tidsbegränsat och vad som är skälen för beslutet 18/19:529
- förutsättningarna för omprövning och ändring av gynnande beslut enligt LSS 18/19:577
- en rådman förordnade i ett mål om beredande av vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga om verkställighet av domen utan stöd i lagen 19/20:93
- i ett mål enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga lät en rådman de omedelbara omhändertagandena bestå utan stöd i lagen 19/20:99
- Polismyndigheten och en kommun har i flera avseenden brustit i handläggningen av en ansökan om tillstånd för en uteservering och av återkallelse av tillståndet 19/20:347
- ett beslut om rätt till personlig assistans enligt LSS bör inte tidsbegränsas i avvaktan på ett beslut från Försäkringskassan i ett ärende där om assistansersättning 19/20:583

#### *Övrigt*

- kritik mot en rådman vid Skaraborgs tingsrätt för att han i ett ärende om adoption inte lät de biologiska föräldrarna yttra sig och för att han inte upplyste om konsekvenserna av adoptionen 15/16:47
- kritik mot Svea hovrätt för att inte ha meddelat prövningstillstånd i ett mål om äktenskapsskillnad och för att inte ha uppfattat överklagandet som ett yrkande om hänvisning till rätt tingsrätt enligt 10 kap. 20 § första stycket rättegångsbalken 15/16:66
- kritik mot Kalmar tingsrätt och mot två av tingsrättens domare i ett mål om vårdnad om barn m.m. för lång handläggningstid, för avsaknad av tidsplan, för bristfällig uppföljning av en utsedd medlares arbete och för att flera fattade beslut saknat stöd i lag 15/16:86
- kritik mot ordföranden och en annan ledamot i en utbildningsnämnd för att de justerat protokollet från ett nämndsammanträde trots att en beslutspunkt hade formulerats om 15/16:582
- fråga om när beslutstidpunkten infaller och vad som är beslutsdokument i ärenden om aktivitets- och sjukersättning hos Försäkringskassan 17/18:322

- överförmyndarnämnden ska göra en självständig bedömning av ett ensamkommande barns ålder vid prövningen av om ett godmanskap för barnet ska upphöra 17/18:547
- uttalanden om lämpligheten av rutiner i anställningsärenden som innebär att sökandena informeras om det beslut som fattats först sedan överklagandetiden löpt ut 17/18:578
- bristande kontroll av förvaltningsrättens behörighet och att utan stöd i lagen lämna över målet till en annan förvaltningsrätt 18/19:74
- Polismyndigheten har utan lagstöd hållit kvar ca 500 manliga resenärer på en passagerarfärja för att möjliggöra identifiering av tre män som misstänktes för grov våldtäkt 18/19:340
- en person har tagits i förvar av Polismyndigheten och avlägsnats från landet trots att myndigheten inte varit behörig. Personen har placerats i häkte av Migrationsverket utan tillräcklig kontroll av om Polismyndigheten varit behörig att fatta förvarsbeslutet 18/19:613
- vid en inspektion av Migrationsverkets förvarsenhet i Källered, Göteborg, konstaterade JO brister i hanteringen av avskiljanden och häktesplaceringar som görs av säkerhetsskäl och brister i sådana beslut 18/19:638
- felaktigt belopp i en tvistemålsdom och fel part i ett beslut om rättelse av domen m.m. 19/20:85
- bristande handläggning av en fråga om kvarsittanderätt 19/20:90

## Besök

- kritik mot en socialförvaltning för att bl.a. ha gjort ett besök på en kvinnas arbetsplats under förhandsbedömningen av en anmälan om oro för hennes barn 15/16:377
- kritik mot en socialförvaltning för genomförandet av ett oanmält hembesök hos en förälder i samband med att den andra föräldern skulle hämta ett gemensamt barn 15/16:388
- Kriminalvårdens möjligheter att genomföra ytliga kroppsbesiktningar av besökare till intagna 16/17:277
- en miljönämnd skulle ha underrättat fastighetsägaren inför ett besök på fastigheten 16/17:307
- ett landsting har i kallelser till det första tandvårdsbesöket angett att ett uteblivet besök debiteras patienten trots att avgift inte kan tas ut då det inte är fråga om ett avtalat besök 17/18:104
- beslut om tillträdesförbud till en skola ska fattas av huvudmannen genom den ansvariga nämnden. Beslutanderätten kan delegeras till rektor 17/18:484
- besöksinskränkningar för närstående i den frivilliga vården 18/19:114
- vid en inspektion av Migrationsverkets förvarsenhet i Källered, Göteborg, konstaterade JO brister i hanteringen av avskiljanden och häktesplaceringar som görs av säkerhetsskäl och brister i sådana beslut 18/19:638
- Skatteverkets agerande vid ett besök på en fastighet i samband med en revision 19/20:431

### **Bild- och ljudupptagning**

- när en patient begär att få göra en ljudinspelning av ett samtal med en läkare bör utgångspunkten vara att det ska vara tillåtet när patienten själv deltar i samtalet 16/17:107
- socialtjänsten gjorde videospelningar inom ramen för en beviljad insats. Frågor om inspelningarnas rättsliga status och om möjligheten att gallra materialet 16/17:340
- inom ramen för en vårdnadsutredning skulle barnet höras. Fråga om handläggaren kunde neka barnet att göra en ljudinspelning av samtalet 16/17:523
- fotografier och filmer som tas respektive spelas in inom ramen för en förskoleverksamhet kan ofta anses upprättade i tryckfrihetsförordningens mening redan i samband med att de tas respektive spelas in 17/18:193
- handläggningen i en kriminalvårdsanstalt av ett ärende om varning enligt fängelselagen 19/20:226
- i samband med att polisen, utan att det fanns grund för det, kroppsvisiterade medlemmar i en motorcykelklubb försvårade två poliser för en person att filma ingripandet 19/20:298
- det krävs stöd i lag för att polisen ska få fotografera eller filma någon i samband med ett ingripande 19/20:306
- enskilda har normalt rätt att filma ett polisgripande 19/20:358
- otillåtna samtal mellan anhållna i en polisarrest får inte spelas in utan rättsligt stöd 19/20:405

### **Delegation/ansvarsfördelning**

- allvarlig kritik mot en landstingskommunal nämnd för att ett beslut att lägga ned en barnmorskemottagning har fattats i strid med nämndens delegationsordning 15/16:501
- tingsrätternas fördelning av ungdomsbrottmål 16/17:71
- en överförmyndarnämnd fick inte beordra en förvaltare att utföra en viss åtgärd inom ramen för förvaltaruppdraget 16/17:653
- uttalanden om tingsnotariers behörighet att handlägga brottmål där 34 kap. brottsbalken ska tillämpas 17/18:75
- beslut om tillträdesförbud till en skola ska fattas av huvudmannen genom den ansvariga nämnden. Beslutanderätten kan delegeras till rektor 17/18:484
- fråga om socialnämndens möjlighet att delegera rätten att fatta beslut enligt 14 § LVU om att inte röja den unges vistelseort och om umgängesbegränsning 18/19:521
- långsam handläggning av ärenden om anordnande av godmanskap m.m. 19/20:644

### **Delgivning**

- felaktig handläggning av ärenden om flyttning av två bilar 17/18:117

- kommunala nämnder har möjlighet att välja antingen ombudet eller huvudmannen som delgivningsmottagare men bör som huvudregel välja ombudet 17/18:473
- bl.a. långsam och passiv handläggning av ett brottmål; även underlåtenhet att dokumentera överväganden om vite, hämtning och häktning när den tilltalade uteblir från en huvudförhandling 19/20:66

## Dokumentation

- ett sjukhus har dröjt med att vidarebefordra handlingar som förvaltningsrätten faxat till en patient som vårdades på sjukhuset med stöd av LPT 16/17:142
- Kriminalvården har brustit i dokumentationen av en muntlig s.k. orosanmälan 16/17:183
- kritik mot en anstalt för brister i dokumentation av frågor kring s.k. ankomstsamtal, bristande information om besök och otillräcklig möjlighet för intagna att genomföra bevakade besök 16/17:191
- Kriminalvårdens möjligheter att genomföra ytliga kroppsbesiktningar av besökare till intagna 16/17:277
- allvarlig kritik mot Kriminalvården för att inte ha utformat rutiner för kontroll av att grunden för ett frihetsberövande består 16/17:286
- Försäkringskassan har avslagit en ansökan om aktivitetsersättning utan föregående kommunikering av uppgifter från en försäkringsmedicinsk rådgivare 16/17:479
- granskning av Polismyndighetens handläggning av verkställighetsärenden 17/18:533
- avsaknad av dokumentation av avtal har lett till begränsningar i insynen i och kontrollen av kommunal verksamhet 17/18:552
- bristfällig dokumentation av handläggningen i en personutredning 18/19:128
- underlåtenhet att informera en intagen i en anstalt om kameraövervakning och bristfällig dokumentation av övervakningen 18/19:196
- behandlingen i häkte av en underårig intagen 18/19:234
- Polismyndigheten har utan lagstöd hållit kvar ca 500 manliga resenärer på en passagerarfärja för att möjliggöra identifiering av tre män som misstänktes för grov våldtäkt 18/19:340
- Polismyndigheten har brustit i tillsynen av en kvinna som omhändertagits för berusning och inte sett till att hon blivit undersökt av läkare 18/19:352
- Polismyndigheten har brustit i behandlingen av en kvinna som omhändertagits för berusning, bl.a. genom att inte låta henne bli undersökt av läkare, få en filt eller använda toalett 18/19:361
- Polismyndigheten har inte med tillräcklig noggrannhet och omsorg utövat tillsyn av en kvinna som omhändertagits för berusning och inte heller dokumenterat sina iakttagelser på ett godtagbart sätt 18/19:374
- Polismyndigheten har bl.a. lämnat ut bilder ur en förundersökning på en misstänkt person för publicering trots att det inte funnits förutsättningar för det 18/19:379

- Polismyndighetens sätt att hantera avlägsnandet av en 13-åring var inte proportionerligt 18/19:392
- Polismyndighetens brister i dokumentationen av ett omhändertagande enligt 13 § polislagen påverkar förtroendet för polisen negativt och innebär att åtgärden kan ifrågasättas 18/19:405
- Polismyndigheten har tagit med en person till förhör och hållit kvar honom trots att det inte funnits förutsättningar för det 18/19:415
- Polismyndigheten har haft bristande kontroll över tillgången till medicin för en person som skulle föras till ett behandlingshem och som avled under transporten 18/19:428
- fråga bl.a. om en socialnämnd borde ha inlett en utredning enligt 7 § LVM 18/19:550
- allvarlig kritik mot en socialnämnd för underlåtenhet att i tid utreda om en missbrukare behövde vård enligt LVM 18/19:556
- vid en inspektion av Migrationsverkets förvarsenhet i Källered, Göteborg, konstaterade JO brister i hanteringen av avskiljanden och häktesplaceringar som görs av säkerhetsskäl och brister i sådana beslut 18/19:638
- bl.a. långsam och passiv handläggning av ett brottmål; även underlåtenhet att dokumentera överväganden om vite, hämtning och häktning när den tilltalade uteblir från en huvudförhandling 19/20:66
- felaktigt belopp i en tvistemålsdom och fel part i ett beslut om rättelse av domen m.m. 19/20:85
- kritik för bristfällig handläggning och dokumentation i samband med att personalen vid en psykiatrisk klinik underlåtit att informera en underårig patients vårdnadshavare om barnets hälsotillstånd 19/20:126
- det krävs stöd i lag för att polisen ska få fotografera eller filma någon i samband med ett ingripande 19/20:306
- uttalanden om Polismyndighetens åtgärder vid en arbetsplatskontroll 19/20:605

### Dom/domskäl

- kritik mot en domare vid Norrköpings tingsrätt för att tingsrätten dömt en person för en gärning som han inte var åtalad för 15/16:68
- kritik mot en rådmann vid Blekinge tingsrätt för den bristfälliga utformningen av en treskodom 15/16:79
- bristfällig utformning av domskälen i en brottmålsdom 16/17:64
- bristfällig utformning av domskälen i en brottmålsdom 16/17:66
- utformningen av domskälen i mål om vårdnad om barn m.m. stod i strid med omedelbarhetsprincipen i 17 kap. 2 § rättegångsbalken 17/18:61
- en rådmann gick inte igenom ett utkast till domskäl med de två nämndemän som bestämde utgången i ett brottmål innan domen expedierades 18/19:62
- dröjsmål med att meddela en beslutad dom om att den psykiatriska tvångsvården av en patient omedelbart skulle upphöra 18/19:68
- beslut att lägga ned en förundersökning mot tre nämndemän vid en förvaltningsrätt och att avsluta JO:s ärende; en bedömning med anledning av

utformningen av punkten 4 i övergångsbestämmelserna till den s.k. begränsningslagen 18/19:72

- en rådmän underlät att meddela domar inom föreskrivna tidsfrister i tre tvistemål och ett brottmål; JO övervägde att anmäla rådmannen till Statens ansvarsnämnd för prövning av disciplinpåföljd men stannade för allvarlig kritik 19/20:73
- felaktigt belopp i en tvistemålsdom och fel part i ett beslut om rättelse av domen m.m. 19/20:85
- bristande handläggning av en fråga om kvarsittanderätt 19/20:90
- en rådmän förordnade i ett mål om beredande av vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga om verkställighet av domen utan stöd i lagen 19/20:93
- i ett mål enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga lät en rådmän de omedelbara omhändertagandena bestå utan stöd i lagen 19/20:99

### Domstolsprövning, rätten till

- en patient som gavs öppen rättspsykiatrisk vård lämnade ett urinprov som var positivt vid ett snabbtest. Fråga bl.a. om huruvida hans rörelsefrihet inskränktes i samband med inläggning och vistelse vid psykiatrisk klinik i avvaktan på verifieringen av testresultatet 16/17:110
- en socialnämnds handläggning av en begäran om utlämnande av allmänna handlingar sedan kammarrätten återförvisat målet för ny prövning 17/18:184
- besöksinskränkningar för närstående i den firvilliga vården 18/19:114
- vid en inspektion av Migrationsverkets förvarsenhet i Källered, Göteborg, konstaterade JO brister i hanteringen av avskiljanden och häktesplaceringar som görs av säkerhetsskäl och brister i sådana beslut 18/19:638

### Drogtest

- en patient som gavs öppen rättspsykiatrisk vård lämnade ett urinprov som var positivt vid ett snabbtest. Fråga bl.a. om huruvida hans rörelsefrihet inskränktes i samband med inläggning och vistelse vid psykiatrisk klinik i avvaktan på verifieringen av testresultatet 16/17:110
- fråga om socialnämnden kan ställa krav på urinprov som villkor för ekonomiskt bistånd 16/17:497
- fråga om en socialnämnd har kunnat besluta om obligatoriska urinprov på ett s.k. stödboende 16/17:500
- fråga om en socialnämnd kunde besluta om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU innefattande krav på drogtest 16/17:548
- en socialnämnds riktlinjer och rutiner för drogtest av anställda utgjorde en form av påtryckning som stod i strid med 2 kap. 6 § regeringsformen 18/19:681
- fråga om en socialnämnd i ett beslut om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU kan ställa krav på drogtest 19/20:543

### Expediering

- kritik mot Förvaltningsrätten i Uppsala för den bristfälliga handläggningen i samband med expedieringen av ett beslut i ett mål om omedelbart omhändertagande enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall, vilket lett till att den intagne var frihetsberövad 15 timmar för länge 15/16:303
- en rådman gick inte igenom ett utkast till domskäl med de två nämndemän som bestämde utgången i ett brottmål innan domen expedierades 18/19:62
- dröjsmål med att meddela en beslutad dom om att den psykiatriska tvångsvården av en patient omedelbart skulle upphöra 18/19:68
- en enskild har felaktigt frihetsberövats trots att Högsta domstolen beslutat om inhibition 19/20:179

### Frihetsberövande

- kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län för att polisen i strid mot proportionalitetsprincipen gripit personer som misstänktes för en förseelse som endast kan medföra penningböter 15/16:99
- kritik mot bl.a. två polismän vid Polismyndigheten i Västra Götaland för beslut om gripande och hämtning till förhör 15/16:107
- Kriminalvårdens, häktet Borås, agerande i samband med att en kvinnlig intagen skiljts från sitt spädbarn i samband med ett frihetsberövande 15/16:197
- kritik mot Kriminalvården, anstalten Skogome, för att inte ha fullgjort myndighetens underrättelseskyldighet till målsäganden enligt 35 § fängelseförordningen 15/16:244
- kritik mot Kriminalvården, anstalten Fosie, för brister i handläggningen av begäran om utevistelser m.m. 15/16:249
- kritik mot Förvaltningsrätten i Uppsala för den bristfälliga handläggningen i samband med expedieringen av ett beslut i ett mål om omedelbart omhändertagande enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall, vilket lett till att den intagne var frihetsberövad 15 timmar för länge 15/16:303
- en patient som gavs öppen rättspsykiatrisk vård lämnade ett urinprov som var positivt vid ett snabbtest. Fråga bl.a. om huruvida hans rörelsefrihet inskränktes i samband med inläggning och vistelse vid psykiatrisk klinik i avvaktan på verifieringen av testresultatet 16/17:110
- intagna i häkte har nekats att ringa s.k. ankomstsamtal 16/17:213
- kritik mot dels polisen för dröjsmål med att anmäla ett gripande av en 15-åring till åklagare, dels två åklagare för att 15-åringen anhölls och att anhållandet inte hävdades tidigare än som skedde 16/17:427
- en 17-årig pojke placerades på en låsbar enhet vid ett särskilt ungdomshem; fråga om hemmets skyldighet att före placeringen klarlägga om pojken var omhändertagen på någon sådan grund som anges i 3 § LVU 16/17:543
- fråga om ett LVM-hem hade varit för passivt när det gällde att förhindra intagna att olovligen lämna hemmet 16/17:571
- den som av säkerhetsskäl inte får behålla sina kläder i en polisarrest bör normalt erbjudas en filt eller något liknande 17/18:244



- den som är frihetsberövad ska även under natten normalt ha möjlighet att besöka en toalett 17/18:248
- en person som utvisats togs felaktigt i förvar innan tidsfristen för frivillig avresa hade löpt ut 17/18:524
- vård vid en låsbar enhet vid ett särskilt ungdomshem får som regel pågå högst två månader i följd. Den tiden påverkas inte av att den unge har omplaceras till ett annat ungdomshem 18/19:539
- en person har tagits i förvar av Polismyndigheten och avlägsnats från landet trots att myndigheten inte varit behörig. Personen har placerats i häkte av Migrationsverket utan tillräcklig kontroll av om Polismyndigheten varit behörig att fatta förvarsbeslutet 18/19:613
- vid en inspektion av Migrationsverkets förvarsenhet i Källered, Göteborg, konstaterade JO brister i hanteringen av avskiljanden och häktesplaceringar som görs av säkerhetsskäl och brister i sådana beslut 18/19:638
- Rättsmedicinalverkets och Polismyndighetens handläggning av ett ärende om handräckning 19/20:141
- en enskild har felaktigt frihetsberövats trots att Högsta domstolen beslutat om inhibition 19/20:179
- en befattningshavare hos polisen, som inte har sjukvårdsutbildning, måste vara försiktig med att göra egna bedömningar av en intagens behov av medicin 19/20:327
- en individuell bedömning måste alltid göras innan en intagen av säkerhetsskäl tas ifrån en benprotes i en polisarrest 19/20:341
- otillåtna samtal mellan anhållna i en polisarrest får inte spelas in utan rättsligt stöd 19/20:405
- en 13-årig flicka som vårdades i enskildhet vid ett särskilt ungdomshem tog sitt liv. Fråga om hemmet hade brustit i sin uppsikt över henne 19/20:502
- SiS:s åtgärder med anledning av uppgifter om allvarliga missförhållanden vid ett särskilt ungdomshem 19/20:537

### **Fullmakt**

- frågor om en god mans möjligheter att genom fullmakt låta någon annan företräda huvudmannen 16/17:596

### **Förhandling/sammanträde**

- dröjsmål med att meddela en beslutad dom om att den psykiatriska tvångsvården av en patient omedelbart skulle upphöra 18/19:68
- bl.a. långsam och passiv handläggning av ett brottmål; även underlåtenhet att dokumentera överväganden om vite, hämtning och häktning när den tilltalade uteblir från en huvudförhandling 19/20:66
- långsam handläggning av ärenden om anordnande av godmanskap m.m. 19/20:644

### Förhör

- kritik mot bl.a. två polismän vid Polismyndigheten i Västra Götaland för beslut om gripande och hämtning till förhör 15/16:107
- om en misstänkt har en försvarare som har rätt att närvara vid förhör ska polisen alltid underrätta försvararen om att förhör ska hållas 16/17:393
- uttalanden om bl.a. rätten till försvarare vid förhör med en misstänkt som är under 18 år 16/17:400
- uttalanden om bl.a. rätten till tillgång till försvarare vid förhör om misstankar om allvarlig brottslighet 16/17:414
- Polismyndigheten har tagit med en person till förhör och hållit kvar honom trots att det inte funnits förutsättningar för det 18/19:415
- polisen ska kontakta målsägandebiträdet inför ett förhör med målsäganden 19/20:392

### Förundersökning

- kritik mot bl.a. två polismän vid Polismyndigheten i Västra Götaland för beslut om gripande och hämtning till förhör 15/16:107
- anmälan mot dåvarande Polismyndigheten i Dalarnas län för att en sekretessmarkerad uppgift om målsägandens namn togs in i förundersökningsprotokollet 16/17:387
- kritik mot en f.d. åklagare för att känsliga uppgifter från en mobiltelefon-tömning delgavs den misstänkte trots att de saknade betydelse för brottsutredningen 16/17:439
- uttalanden om bl.a. hur frågor om samtycke till att hämta in anteckningar ur patientjournaler bör hanteras under en förundersökning 17/18:286
- fotografier som använts vid en fotokonfrontation ska tas med i förundersökningsprotokollet om de är av betydelse för utredningen 17/18:296
- beslut att lägga ned en förundersökning mot tre nämndemän vid en förvaltningsrätt och att avsluta JO:s ärende; en bedömning med anledning av utformningen av punkten 4 i övergångsbestämmelserna till den s.k. begränsningslagen 18/19:72
- Polismyndigheten har utan lagstöd hållit kvar ca 500 manliga resenärer på en passagerarfärja för att möjliggöra identifiering av tre män som misstänktes för grov våldtäkt 18/19:340
- Polismyndigheten har bl.a. lämnat ut bilder ur en förundersökning på en misstänkt person för publicering trots att det inte funnits förutsättningar för det 18/19:379
- förundersökningsbegränsning på grund av den misstänktes funktionsnedsättning 19/20:397
- otillåtna samtal mellan anhållna i en polisarrest får inte spelas in utan rättsligt stöd 19/20:405

## Förvaltningsprocess

- bristande kontroll av förvaltningsrättens behörighet och att utan stöd i lagen lämna över målet till en annan förvaltningsrätt 18/19:74
- underlåtenhet att i domar ta ställning till påståenden om partisk handläggning eller jäviga befattningshavare vid beslutsmyndigheten 18/19:79
- en särskild ledamot vid en förvaltningsrätt var med och avgjorde ett mål om laglighetsprövning utan att ge till känna en omständighet som kunde antas utgöra jäv mot honom 18/19:92

## Förvar

- uttalanden om förvarstider i ärenden om handräckning enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall 16/17:378
- uttalanden om Polismyndighetens möjlighet att genomföra besök med en förvarstagen på hans hemlandsambassad 16/17:626
- uttalanden om Polismyndighetens möjlighet att tillgripa våld för att genomföra ett besök med en förvarstagen på hans hemlandsambassad 16/17:633
- en person som utvisats togs felaktigt i förvar innan tidsfristen för frivillig avresa hade löpt ut 17/18:524
- en person har tagits i förvar av Polismyndigheten och avlägsnats från landet trots att myndigheten inte varit behörig. Personen har placerats i häkte av Migrationsverket utan tillräcklig kontroll av om Polismyndigheten varit behörig att fatta förvarsbeslutet 18/19:613
- vid en inspektion av Migrationsverkets förvarsenhet i Källered, Göteborg, konstaterade JO brister i hanteringen av avskiljanden och häktesplaceringar som görs av säkerhetsskäl och brister i sådana beslut 18/19:638
- uttalanden om tillämpningen av bestämmelserna om avskiljande och säkerhetsplacering vid Migrationsverkets förvar när förvarstagna använt narkotika eller anträffats med narkotika utan att vara påverkade 19/20:623

## God man/förvaltare

- Försäkringskassan kritiseras för att ha nekat ett ombud att få ut uppgifter ur sin huvudmans ärende med motiveringen att huvudmannen hade god man 15/16:541
- kritik mot Överförmyndarnämnden i Lunds kommun för bristande motivering av ett beslut om entledigande av en god man och för ett svårbegripligt föreläggande till den gode mannen 15/16:596
- kritik mot Överförmyndarnämnden i Västerås stad för bristande motivering av ett beslut om att entlediga en god man 15/16:601
- frågor om en god mans möjligheter att genom fullmakt låta någon annan företräda huvudmannen 16/17:596
- en överförmyndarnämnd fick inte beordra en förvaltare att utföra en viss åtgärd inom ramen för förvaltaruppdraget 16/17:653

- överförmyndarnämnden ska göra en självständig bedömning av ett ensamkommande barns ålder vid prövningen av om ett godmanskap för barnet ska upphöra 17/18:547
- långsam handläggning av ärenden om anordnande av godmanskap m.m. 19/20:644

### Grundläggande fri- och rättigheter

- allvarlig kritik mot dåvarande Polismyndigheten i Skåne för bristerna vid behandlingen av personuppgifter inom myndighetens kriminalunderrättelseverksamhet 15/16:126
- fråga om de rättsliga förutsättningarna för att i ett hyreskontrakt för boende på ett korttidsboende föra in klausuler som gav personalen rätt att bl.a. undersöka den boendes rum 15/16:417
- kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för generella ordningsregler om dator- och tv-spel 15/16:498
- kritik mot en enhetschef inom hemtjänsten för att hon uttryckt sig på ett sätt som inte varit förenligt med det s.k. repressalieförbudet i tryckfrihetsförordningen 15/16:642
- ifrågasatt inskränkning av yttrandefriheten för en professor vid ett universitet som på sin fritid på den s.k. mikrobloggen Twitter uttryckt sig nedsättande om en namngiven person 15/16:648
- en patient som gavs öppen rättspsykiatrisk vård lämnade ett urinprov som var positivt vid ett snabbtest. Fråga bl.a. om huruvida hans rörelsefrihet inskränktes i samband med inläggning och vistelse vid psykiatrisk klinik i avvaktan på verifieringen av testresultatet 16/17:110
- fråga om socialnämnden kan ställa krav på urinprov som villkor för ekonomiskt bistånd 16/17:497
- fråga om en socialnämnd kunde besluta om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU innefattande krav på drogtest 16/17:548
- fråga om en socialnämnd har kunnat besluta om obligatoriska urinprov på ett s.k. stödboende 16/17:500
- en rektor har agerat i strid med förbudet mot spridningshinder i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen genom att inte tillåta en elev att dela ut flygblad på skolan och genom att uttala att han skulle förhandsgranska information som elever ville dela ut 16/17:615
- tvångsvården av en patient upphörde automatiskt på grund av att sjukhuset missat att bevaka tidsfristen enligt 7 § LPT. Under den tid som patienten rättsligt sett var intagen för frivillig psykiatrisk vård hölls han avskild utan lagstöd under åtta timmar 17/18:113
- ett förbud för elever att använda den svenska flaggan på skolan innebar en otillåten inskränkning av elevernas yttrandefrihet då förbudet inte var motiverat av ordningsskäl 17/18:480
- undersökning av den lagrade informationen i en patients elektroniska utrustning 18/19:98
- besöksinskränkningar för närstående i den frivilliga vården 18/19:114

- säkerheten för intagna i en anstalt i samband med en allvarlig våldsincident 18/19:206
- en chef vid ett brandförsvarsförbund har i strid med repressalieförbudet beslutat att två brandmän som kritiserat förbundet inte skulle få fortsatt anställning 18/19:288
- en polis har medverkat i en politisk kampanjfilm med en polisbil och klädd i polisuniform, vilket gett intryck av att han representerat Polismyndigheten 18/19:334
- Polismyndigheten har utan lagstöd hållit kvar ca 500 manliga resenärer på en passagerarfärja för att möjliggöra identifiering av tre män som misstänktes för grov våldtäkt 18/19:340
- en skollednings visitation av elevskåp ansågs inte utgöra en husrannsakan i regeringsformens mening 18/19:608
- en socialnämnds riktlinjer och rutiner för drogtest av anställda utgjorde en form av påtryckning som stod i strid med 2 kap. 6 § regeringsformen 18/19:681
- en kommuns uppmaning till förskolechefer att inte tillåta personal att bära knappar eller tröjor med ett visst textinnehåll utgjorde en kränkning av personalens yttrandefrihet 19/20:247
- ifrågasatt ingripande mot en banderoll på ett studentflak 19/20:253
- en kommun har lämnat felaktig information till sina chefer om anställdas rätt till kontakt med media på arbetstid 19/20:259
- en socialnämnd har utan rättsligt stöd förbjudit makan till en boende på ett vård- och omsorgsboende att vistas i makens bostad 19/20:460
- fråga om en socialnämnd i ett beslut om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU kan ställa krav på drogtest 19/20:543
- uttalanden om Polismyndighetens åtgärder vid en arbetsplatskontroll 19/20:605

## Hembesök

- kritik mot en socialförvaltning för genomförandet av ett oanmält hembesök hos en förälder i samband med att den andra föräldern skulle hämta ett gemensamt barn 15/16:388
- det var olämpligt av Kronofogdemyndigheten att genomföra en visning av en bostadsrättslägenhet när bostadsrättshavaren satt i köket iklädd endast en blöja 17/18:152
- fråga om en tjänsteman borde ha genomfört ett oanmält hembesök inom ramen för ett ärende om hemtjänst 17/18:427
- fråga om en stadsdelsnämnd haft rätt att utan samtycke från den enskilde genomsöka den träningslägenhet nämnden beviljat honom 18/19:482
- fråga om en arbetsmarknads- och socialnämnd vid beviljandet av bistånd i form av s.k. övergångslägenhet har kunnat ta in ett villkor om regelbundna tillsynsbesök i hyreskontraktet 18/19:487
- En socialnämnd borde ha avbrutit ett hembesök, som genomfördes inom ramen för en utredning om rätt till bistånd, när syftet med besöket ändrades 19/20:473

### Information

- uttalanden om den otydliga utformningen av ett föreläggande att betala s.k. tilläggsavgift i ett mål som överlämnats till Kalmar tingsrätt från Kronofogdemyndigheten 15/16:76
- kritik mot en socialnämnd för utformningen av ett brev i ett faderskapsärende 15/16:472
- kritik mot Överförmyndarnämnden i Lunds kommun för bristande motivering av ett beslut om entledigande av en god man och för ett svårbegripligt föreläggande till den gode mannen 15/16:596
- ett landsting har lämnat missvisande information till allmänheten om möjligheten att betala patientavgifter med kontanter 16/17:102
- beslut i två fall som rör att sjukhus har underlåtit att fatta beslut enligt 24 § LVM om att hindra en patient som tvångsvårdades enligt LVM från att lämna sjukhuset 16/17:125
- Kriminalvården har brustit i dokumentationen av en muntlig s.k. orosanmälan 16/17:183
- kritik mot en anstalt för brister i dokumentation av frågor kring s.k. ankomstsamtal, bristande information om besök och otillräcklig möjlighet för intagna att genomföra bevakade besök 16/17:191
- intagna i häkte har nekats att ringa s.k. ankomstsamtal 16/17:213
- Arbetsförmedlingen har meddelat en arbetssökande att han riskerade sanktioner utan att det fanns grund för det 17/18:42
- uttalanden om kravet att aktivitetsrapporterna för personer med vissa typer av funktionshinder 17/18:48
- uttalanden om hur en domstol bör hantera information om en advokat som är uppsatt på tingsrättens förordnandelistor över bl.a. offentliga försvarare när den ska pröva advokatens lämplighet enligt 21 kap. 5 § rättegångsbalken 17/18:90
- felaktig handläggning av ärenden om flyttning av två bilar 17/18:117
- en familjerättssekreterare som skulle höras som vittne i en vårdnadstvist talade med barnet före domstolens huvudförhandling; fråga om hon före förhandlingen borde ha informerat båda vårdnadshavarna om vad som hade kommit fram vid samtalet 17/18:463
- ett universitet lämnade i en undervisningsplan missvisande information om att en begäran om omprövning skulle framställas inom en viss tidsfrist. Texten i undervisningsplanen gav också intryck av att begreppet omprövning endast användes för situationer som avsåg rättelse 17/18:477
- uttalanden om lämpligheten av rutiner i anställningsärenden som innebär att sökandena informeras om det beslut som fattats först sedan överklagandetiden löpt ut 17/18:578
- underlåtenhet att informera en intagen i en anstalt om kameraövervakning och bristfällig dokumentation av övervakningen 18/19:196
- kriminalvårdens nätdetektering av intagnas samtal inom telefonsystemet INTIK 18/19:210
- en ny funktion i Kriminalvårdens telefonsystem INTIK 18/19:225

- uttalanden om vikten av att Försäkringskassans information på ”Mina sidor” är korrekt och att det framgår att en upplysning som lämnas där i sig inte utgör ett beslut 18/19:448
- Försäkringskassan kritiserar bl.a. för att inte ha informerat de försäkrade om möjligheten att skriva på finska samt för att inte ha anlitat tolk i tillräcklig utsträckning 18/19:453
- fråga om en s.k. orosanmälan i dess helhet borde ha lästs upp för ett barn 18/19:513
- annonsering av lediga tjänster enbart på en myndighets anslagstavla och intranät är inte tillräckligt 18/19:690
- kritik för bristfällig handläggning och dokumentation i samband med att personalen vid en psykiatrisk klinik underlåtit att informera en underårig patients vårdnadshavare om barnets hälsotillstånd 19/20:126
- en överenskommelse som ingås vid frivillig vård för abstinens har inte ansetts uppfylla nödvändiga krav på saklighet, tydlighet och information 19/20:132
- uttalanden om möjligheterna till kontant betalning av patientavgifter 19/20:137
- en enskild har felaktigt frihetsberövats trots att Högsta domstolen beslutat om inhibition 19/20:179
- möjligheterna för förtroenderådet i en kriminalvårdsanstalt att sprida information 19/20:211
- Migrationsverket har spärrat asylsökandes kontantkort och hindrat dem från att få tillgång till sin dagersättning samt gett felaktig och bristfällig information 19/20:634
- långsam handläggning av ärenden om anordnande av godmanskap m.m. 19/20:644

## **Integritet**

- allvarlig kritik mot dåvarande Polismyndigheten i Skåne för bristerna vid behandlingen av personuppgifter inom myndighetens kriminalunderrättelseverksamhet 15/16:126
- kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län för hur en kroppsbesiktning genomfördes; uttalanden om hänsynsprincipen vid urinprovstagning 15/16:154
- kritik mot Kriminalvården, anstalten Salberga, för att intagna som velat hålla gudstjänst hänvisats till en bostadsavdelning m.m. 15/16:279
- kritik mot en socialförvaltning för att bl.a. ha gjort ett besök på en kvinnas arbetsplats under förhandsbedömningen av en anmälan om oro för hennes barn 15/16:377
- fråga om socialförvaltningen under utredningen av ett ärende om försörjningsstöd på eget initiativ får söka information om sökandens förhållanden på internet 15/16:403
- fråga om de rättsliga förutsättningarna för att i ett hyreskontrakt för boende på ett korttidsboende föra in klausuler som gav personalen rätt att bl.a. undersöka den boendes rum 15/16:417

- utformningen av en brottmålsdom 16/17:69
- kritik mot en polisman bl.a. för att han i ett inlägg på polisens konto på Facebook har lämnat alltför detaljerad information om ett ingripande mot en enskild 16/17:360
- kritik mot en närpolischef för att han lämnat sekretessbelagda uppgifter om att en person var misstänkt för brott till en utbildningsförvaltning och en skola 16/17:373
- fråga om lämpligheten i att nämndens handläggare under en s.k. barnavårdsutredning samtalar med barn i skolan 16/17:506
- fråga bl.a. om socialnämndens handläggare inom ramen för en s.k. barnavårdsutredning har haft rätt att besöka barnets förskola för att observera barnet utan vårdnadshavarnas samtycke 16/17:514
- utformningen av en blankett för samtycke till utredningsåtgärder vid läkemedelsassisterad behandling mot opiatberoende 17/18:99
- det var olämpligt av Kronofogdemyndigheten att genomföra en visning av en bostadsrättslägenhet när bostadsrättshavaren satt i köket iklädd endast en blöja 17/18:152
- uttalanden om bl.a. hur frågor om samtycke till att hämta in anteckningar ur patientjournaler bör hanteras under en förundersökning 17/18:286
- Försäkringskassan har under utredningen av ett ärende om försäkringstillhörighet begärt in dels utredningsmaterial från en bank utan att ha haft stöd för det, dels uppgifter för tid som inte omfattades av utredningen 17/18:312
- en socialförvaltning har nekat en äldre kvinna på ett vårdboende att ringa videosamtal på sin surfplatta i boendets gemensamma utrymmen 17/18:401
- fråga om en tjänsteman borde ha genomfört ett oanmält hembesök inom ramen för ett ärende om hemtjänst 17/18:427
- undersökning av den lagrade informationen i en patients elektroniska utrustning 18/19:98
- underlåtenhet att informera en intagen i en anstalt om kameraövervakning och bristfällig dokumentation av övervakningen 18/19:196
- kameraövervakning av intagna i en anstalt 18/19:201
- e-postmeddelanden med känsliga personuppgifter borde inte ha skickats utan att särskilda säkerhetsåtgärder vidtagits för att säkerställa att rätt person fick åtkomst till uppgifterna och att de överfördes på ett säkert sätt 18/19:274
- Polismyndigheten har bl.a. lämnat ut bilder ur en förundersökning på en misstänkt person för publicering trots att det inte funnits förutsättningar för det 18/19:379
- fråga om det fanns förutsättningar för en socialnämnd att under en barnutredning hämta in utdrag ur misstanke- och belastningsregistret 18/19:464
- inför ett s.k. snabbytrande till domstol lyckades socialnämnden inte få kontakt med en förälder per telefon. Fråga om det då var lämpligt att skicka ett sms till föräldern 18/19:571
- fråga om en socialnämnd borde ha lämnat ett intyg till en förälder som föräldern skulle åberopa i ett ärende angående pass för ett barn 18/19:573
- en region har inom ramen för ett utvecklingssamarbete lämnat ut personuppgifter till tredje land i strid med gällande lagstiftning 19/20:151



- uttalanden om IVO:s möjligheter att hämta in en yrkesutövares patientjournal i ett tillsynsärende 19/20:168
- polisen får inte genomföra en kroppsbesiktning av väsentlig omfattning i ett fordon 19/20:385

### Interimistiskt beslut

- kommuner saknar möjlighet att fatta interimistiska beslut i LSS-ärenden 16/17:590
- utformningen av skälen i ett interimistiskt beslut i ett vårdnadsfall stod i strid med kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen 17/18:70
- bland annat långsam handläggning av ett interimistiskt yrkande om överflyttande av vårdnaden om ett barn enligt 6 kap. 8 a § andra stycket föräldrabalken 17/18:82
- dröjsmål med att meddela en beslutad dom om att den psykiatriska tvångsvården av en patient omedelbart skulle upphöra 18/19:68
- bristande handläggning av en fråga om kvarsittanderätt 19/20:90
- en rådman förordnade i ett mål om beredande av vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga om verkställighet av domen utan stöd i lagen 19/20:93

### Internetpublicering

- handlingar som innehöll sekretesskänsliga uppgifter publicerades på en kommuns webbplats. Den maskning av uppgifter som hade gjorts var inte gjord med tillräcklig omsorg 16/17:347
- kritik mot en polisman bl.a. för att han i ett inlägg på polisens konto på Facebook har lämnat alltför detaljerad information om ett ingripande mot en enskild 16/17:360
- uttalanden om ett inlägg på polisens konto på Facebook, där en polisman bl.a. gett uttryck för sina personliga åsikter och reflektioner 16/17:367

### Jäv

- fråga bl.a. om en tjänsteman bör delta i handläggningen av ett ärende om han eller hon är s.k. vän på Facebook med någon av parterna i ett ärende 15/16:412
- fråga om bl.a. kontakter på Facebook har medfört att en handläggare vid Inspektionen för vård och omsorg (IVO) varit jävig vid handläggningen av ett tillsynsärende 15/16:526
- underlåtenhet att pröva en invändning om jäv hos beslutsmyndigheten 16/17:87
- en polis bör normalt inte låta sig fotograferas tillsammans med en av de inblandade i ett pågående tjänsteärende 17/18:265
- handläggningen av en jävsinvändning 18/19:48
- underlåtenhet att i domar ta ställning till påståenden om partisk handläggning eller jäviga befattningshavare vid beslutsmyndigheten 18/19:79

- en särskild ledamot vid en förvaltningsrätt var med och avgjorde ett mål om laglighetsprövning utan att ge till känna en omständighet som kunde antas utgöra jäv mot honom 18/19:92
- en chef vid en socialförvaltning kontaktade som privatperson ett sjukhus angående sitt barnbarn. Eftersom det fanns en risk för att sjukhuset kunde tro att tjänstemannen ringde i tjänsten borde denne vid samtalet ha tydliggjort att hon ringde som anhörig och inte som befattningshavare inom socialtjänsten 18/19:494
- en sektionschef vid en socialnämnd har i sin egenskap av målsägande i ett brottmål ansetts jävig att handlägga biståndsärenden gällande den tilltalade 19/20:470
- en advokatfiskal vid Kammarkollegiet har inte ansetts jävig att handlägga vattenkraftsärenden trots föreningsengagemang i en organisation med partsintressen i sådana ärenden 19/20:669

### Kommunicering

- kritik mot en socialnämnd för att nämnden hade beslutat att omplacera 16-åriga ensamkommande barn utan att barnen hade hörts i ärendet 15/16:399
- handläggningen av ett ärende om återkrav av ekonomiskt bistånd; fråga om ärendet innefattade myndighetsutövning och om den enskilde därför enligt 17 § förvaltningslagen borde ha beretts tillfälle att yttra sig innan nämnden beslutade om att kräva återbetalning 15/16:423
- kritik mot Arbetsförmedlingen som bl.a. brustit i sin kommuniceringsskyldighet i ett ärende om återkallelse av en anvisning till en arbetsmarknadsutbildning 16/17:42
- underlåtenhet att komplettera utredningen i ett vårdnadsmål med uppgifter som framkommit efter huvudförhandlingen m.m. 16/17:49
- Försäkringskassan har avslagit en ansökan om aktivitetssättning utan föregående kommunikering av uppgifter från en försäkringsmedicinsk rådgivare 16/17:479
- för korta svarstider för skolhuvudmannen i ett anmälningsärende hos Skolinspektionen 16/17:601
- uttalanden om kravet att aktivitetsrapporterna för personer med vissa typer av funktionshinder 17/18:48
- Arbetsförmedlingen har dröjt med att besvara en fråga om aktivitetsrapportering och med att registrera en adressuppgift vilket medfört att myndigheten inte har uppfyllt sin kommunicerings- och underrättelseskyldighet 17/18:55
- uttalanden om hur en domstol bör hantera information om en advokat som är uppsatt på tingsrättens förordnandelistor över bl.a. offentliga försvarare när den ska pröva advokatens lämplighet enligt 21 kap. 5 § rättegångsbalken 17/18:90
- skäligt rådrom för yttrande över en revisionspromemoria 17/18:306
- uttalanden om hur en påstådd förälder som agerar som ställföreträdare för ett barn bör behandlas i processuellt hänseende i ett ärende om uppehållstillstånd på grund av anknytning 17/18:503

- handläggningen av en jävsinvändning 18/19:48
- kommunicering av beslutsförslag i tillsynsärenden hos Inspektionen för vård och omsorg 18/19:122
- ett ensamkommande barn vårdades med stöd av 3 § LVU. Eftersom barnet hade fyllt 15 år skulle han ha behandlats som part när nämnden omprövade vården 18/19:525
- fråga om en socialnämnd borde ha lämnat ett intyg till en förälder som föräldern skulle återropa i ett ärende angående pass för ett barn 18/19:573

### Långsam handläggning

- allvarlig kritik mot en rådman vid Skaraborgs tingsrätt för underlåten handläggning av fyra tvistemål under längre tid samt kritik mot lagmannen för underlåtenhet att agera för att få målen handlagda och avgjorda 15/16:57
- allvarlig kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt i ett mål om vårdnad om barn m.m. för den långa handläggningstiden, för avsaknad av tidsplan och för bristfällig processledning 15/16:83
- kritik mot Kalmar tingsrätt och mot två av tingsrättens domare i ett mål om vårdnad om barn m.m. för lång handläggningstid, för avsaknad av tidsplan, för bristfällig uppföljning av en utsedd medlares arbete och för att flera fattade beslut saknat stöd i lag 15/16:86
- uttalanden om handläggningstiderna hos Statens kriminaltekniska laboratorium 15/16:144
- kritik mot Kriminalvården, anstalten Hinseberg, för dels handläggningen av ett ärende om placering i avskildhet, dels att en intagens verkställighetsplan inte följts upp inom den föreskrivna tiden 15/16:180
- allvarlig kritik mot Kriminalvården för omfattande brister i en kriminalvårdsanstalts ärendehandläggning 15/16:271
- kritik mot en domare vid Förvaltningsrätten i Göteborg för långsam handläggning av ett mål om tillämpning av fängelselagen (2010:610) 15/16:306
- kritik mot Fastighets arbetslöshetskassa för bl.a. långsam handläggning 15/16:311
- kritik mot Migrationsverket för långa handläggningstider i tillståndsärenden 15/16:326
- fråga om en kommun kunde avvakta med att pröva en ansökan om personlig assistans därför att Försäkringskassan ännu inte hade tagit ställning till en framställning om assistansersättning 15/16:475
- Försäkringskassans handläggningstider i ärenden med utlandsanknytning 15/16:535
- tidsfristerna enligt 9 kap. 27 § plan- och bygglagen (2010:900) för handläggning av ansökningar om bl.a. bygglov får inte överskridas oavsett sökandens samtycke 15/16:561
- allvarlig kritik mot en byggnadsnämnd som upprepade gånger återremitterat ett ärende om bygglov för vindkraftverk till förvaltningen i stället för att slutligt avgöra ärendet 15/16:565
- långsam handläggning av ett mål om vårdnad om barn m.m. och bristfällig utformning av ett beslut om vilandeförklaring 16/17:56

- långsam handläggning av ett mål enligt namnlagen 16/17:90
- långsam handläggning i en anstalt av ett ärende om omhändertagna tillhörigheter 16/17:167
- felaktig utbetalning till en målsägande och dröjsmål med återbetalningen till den tilltalade 16/17:301
- en anstalt har handlagt en begäran om kopior av allmänna handlingar långsamt 16/17:321
- Överförmyndaren får inte överlåta till kommunens ombud att besvara en begäran om utlämnande av allmänna handlingar m.m. 16/17:351
- tillämpningen av 9 kap. 27 § plan- och bygglagen i ett återförvisat bygglövsärende 16/17:354
- Försäkringskassan har i ett stort antal fall inte fattat beslut om ersättning för vård utomlands inom den lagstadgade tiden 16/17:476
- uppföljning av bl.a. Migrationsverkets långa handläggningstider i tillståndsärenden 16/17:646
- bland annat långsam handläggning av ett interimistiskt yrkande om överflyttande av vårdnaden om ett barn enligt 6 kap. 8 a § andra stycket föräldrabalken 17/18:82
- Kronofogdemyndigheten har dröjt med bokföringen av en inbetalning i ett utskömningsmål och med utbetalningen av ett överskott till gäldenären 17/18:148
- i ett mål om verkställighet betalade Kronofogdemyndigheten ut pengar till gäldenären i stället för till sökanden, skickade ett kravbrev till sökanden i stället för till gäldenären när den felaktiga utbetalningen uppdagades och dröjde därefter med utbetalningen av pengarna till sökanden 17/18:156
- långsam handläggning av ett ärende om skuldsanering 17/18:160
- fotografier och filmer som tas respektive spelas in inom ramen för en forskoleverksamhet kan ofta anses upprättade i tryckfrihetsförordningens mening redan i samband med att de tas respektive spelas in 17/18:193
- allvarlig kritik mot Försäkringskassan för långa handläggningstider i omprövningsärenden 17/18:327
- disciplinansvar för en rådman som inte meddelat domar inom föreskrivna tidsfrister i tre mål 18/19:50
- brister i Kronofogdemyndighetens medelshantering 18/19:244
- Utrikesdepartementet borde löpande ha tagit ställning till om vissa handlingar skulle diarieföras och handlagt en begäran om handlingsutlämnande mer skyndsamt 18/19:298
- vissa uttalanden om betydelsen av anonymitetsskyddet när en begäran om handlingsutlämnande ska vidarebefordras till den enskildes närmaste chef för prövning 18/19:329
- Försäkringskassans brist på aktivitet har orsakat oacceptabelt långa handläggningstider i ärenden om försäkringstillhörighet och EU-familjeförmåner 18/19:459
- uttalanden om Migrationsverkets handläggningstider i tillståndsärenden 18/19:629
- uttalanden om Migrationsverkets handläggningstid i ett asylärende 18/19:634

- brister i Konkurrensverkets handläggning av ett ärende om missbruk av dominerande ställning 18/19:662
- bl.a. långsam och passiv handläggning av ett brottmål; även underlåtenhet att dokumentera överväganden om vite, hämtning och häktning när den tilltalade uteblir från en huvudförhandling 19/20:66
- en rådmän underlät att meddela domar inom föreskrivna tidsfrister i tre tvistemål och ett brottmål; JO övervägde att anmäla rådmannen till Statens ansvarsnämnd för prövning av disciplinpåföljd men stannade för allvarlig kritik 19/20:73
- långsam handläggning av ett mål om sjukersättning 19/20:101
- långsam handläggning av ett mål om livränta 19/20:105
- långsam handläggning av ett mål om uppehållstillstånd enligt utlänningslagen; även uttalanden om migrationsdomstolens handläggningstider generellt 19/20:108
- en kommun har låtit sitt juridiska ombud handlägga ärenden om utlämnande av handlingar som rörde en pågående tvist 19/20:279
- Polismyndigheten har avbrutit handläggningen av ett ärende om vapentillstånd i åtta månader i avvaktan på en brottsutredning 19/20:336
- en undersökning av några kommuners handläggning av LSS-ärenden med inriktning på frågan om handläggningstider 19/20:588
- Migrationsverket har dröjt drygt sju månader med att överlämna ett överklagande till migrationsdomstolen 19/20:616
- Migrationsverket har dröjt drygt ett år med att överlämna ett överklagande till migrationsdomstolen 19/20:620
- långsam handläggning av ärenden om anordnande av godmanskap m.m. 19/20:644

### Myndighetsutövning

- kritik mot en socialförvaltning för genomförandet av ett oanmält hembesök hos en förälder i samband med att den andra föräldern skulle hämta ett gemensamt barn 15/16:388
- handläggningen av ett ärende om återkrav av ekonomiskt bistånd; fråga om ärendet innefattade myndighetsutövning och om den enskilde därför enligt 17 § förvaltningslagen borde ha beretts tillfälle att yttra sig innan nämnden beslutade om att kräva återbetalning 15/16:423
- kritik mot Överförmyndarnämnden i Västerås stad för bristande motivering av ett beslut om att entlediga en god man 15/16:601
- överförmyndarnämnden ska göra en självständig bedömning av ett ensamkommande barns ålder vid prövningen av om ett godmanskap för barnet ska upphöra 17/18:547
- en kommun har låtit sitt juridiska ombud handlägga ärenden om utlämnande av handlingar som rörde en pågående tvist 19/20:279

**Objektivitet, opartiskhet, saklighet**

- kritik mot Migrationsverket för att regeringsformens krav inte har beaktats när webbansökningar prioriteras 15/16:326
- uttalanden om Migrationsverkets förteckning över offentliga biträden som är uppsatta för uppföljning m.m. 15/16:345
- kritik mot at Migrationsverkets it-stöd för förordnande av offentliga biträden missgynnar personer som i och för sig uppfyller lämplighetskraven 15/16:354
- fråga bl.a. om en tjänsteman bör delta i handläggningen av ett ärende om han eller hon är s.k. vän på Facebook med någon av parterna i ett ärende 15/16:412
- kritik mot en handläggare vid en socialförvaltning för att hon vid genomförandet av en s.k. vårdnadsutredning agerat på ett sådant sätt att det funnits fog för att ifrågasätta hennes opartiskhet 15/16:456
- allvarlig kritik mot Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för bl.a. bristfälliga motiveringar av två beslut i ett tillsynsärende 15/16:507
- fråga om bl.a. kontakter på Facebook har medfört att en handläggare vid Inspektionen för vård och omsorg (IVO) varit jävig vid handläggningen av ett tillsynsärende 15/16:526
- kritik mot Kommunstyrelsen i Kalmar kommun för ett beslut om att inte handlägga framställningar om handlingsutlämnande från en viss person 15/16:653
- en tjänsteman vid en rättspsykiatrisk klinik kritiseras för bemötandet vid ett telefonsamtal med en enskild. Genom sitt agerande bröt tjänstemannen mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen 16/17:139
- en kommunal nämnds begäran om uppgifter från en enskild till styrkande av vissa uttalanden som denne gjort ansågs strida mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen 16/17:308
- uttalanden i ett e-postmeddelande i strid mot 1 kap. 9 § regeringsformen 16/17:357
- kritik mot en polisman bl.a. för att han i ett inlägg på polisens konto på Facebook har lämnat alltför detaljerad information om ett ingripande mot en enskild 16/17:360
- uttalanden om ett inlägg på polisens konto på Facebook, där en polisman bl.a. gett uttryck för sina personliga åsikter och reflektioner 16/17:367
- gymnasieskolor har agerat i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen när de nekat ett politiskt ungdomsförbund tillträde till skolorna. Även generella uttalanden om politiska partiers medverkan i skolans samhällsinformation 16/17:610
- kritik mot en kommunstyrelse och dess ordförande för att man avbokade en musikgrupp från en ungdomsfestival i strid med regeringsformen 16/17:661
- kritik mot en kulturnämnd för att uthyrningen av ett biblioteks hörsal hanterats på ett sätt som står i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 16/17:671

- det var olämpligt av en rådman att under ett pågående familjemål skicka en handling som en part hade lämnat in i målet till Polismyndigheten 17/18:66
- utformningen av skälen i ett interimistiskt beslut i ett vårdnads mål stod i strid med kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen 17/18:70
- en kommunal nämnd, som i ett beslut om dispens från föreskrifter för ett naturreservat ställde upp ett villkor i syfte att säkra kommunens utbyggnadsplaner för ett område utanför naturreservatet, bröt mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen 17/18:166
- bemötandet i e-postkorrespondens med en enskild stred mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen 17/18:180
- en lantmätare gjorde uttalanden om innebörden av ett servitut i ett beslut att ställa in en förrättning. Lantmätarens agerande ansågs stå i strid med 1 kap. 9 § regeringsformen 17/18:208
- en lantmätarens uttalanden i e-postmeddelanden stred mot 1 kap. 9 § regeringsformen 17/18:212
- en lantmätarens fråga till en sökande stred mot 1 kap. 9 § regeringsformen 17/18:217
- en lantmätare ansökte för en sökandes räkning om medgivande enligt 17 § ledningsrättslagen från en annan myndighet. Lantmätarens agerande var inte förenligt med kravet på opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen 17/18:220
- en polis bör normalt inte låta sig fotograferas tillsammans med en av de inblandade i ett pågående tjänsteärende 17/18:265
- en familjerättssekreterare som skulle höras som vittne i en vårdnadsvist talade med barnet före domstolens huvudförhandling; fråga om hon före förhandlingen borde ha informerat båda vårdnadshavarna om vad som hade kommit fram vid samtalet 17/18:463
- genom att vidarebefordra viss mejlkorrespondens till en enskilds arbetsgivare agerade en rektor i strid med kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen. Åtgärden var även olämplig med hänsyn till anonymitetsskyddet i tryckfrihetsförordningen då den innebar att uppgiften om att den enskilde begärt ut vissa handlingar fördes vidare 17/18:491
- kritik mot en skolkurator som under en pågående vårdnadsvist höll stöd-samtal med den ena föräldern och följde med samma förälder på ett möte vid socialförvaltningen 17/18:494
- kritik mot en lärare som under en pågående vårdnadsvist i ett mejl till en av vårdnadshavarna uttalade sig om den andra vårdnadshavaren på ett sätt som inte var neutralt 17/18:498
- med undantag för brottsliga yttranden får ett folkbibliotek inte ta hänsyn till de värderingar och åsikter som förs fram i en bok när biblioteket tar ställning till om boken ska köpas in eller fjärrlånas 17/18:560 och 17/18:569
- uttalanden om lämpligheten av rutiner i anställningsärenden som innebär att sökandena informeras om det beslut som fattats först sedan överklagandetiden löpt ut 17/18:578
- underlåtenhet att i domar ta ställning till påståenden om partisk handläggning eller jäviga befattningshavare vid beslutsmyndigheten 18/19:79

- en särskild ledamot vid en förvaltningsrätt var med och avgjorde ett mål om laglighetsprövning utan att ge till känna en omständighet som kunde antas utgöra jäv mot honom 18/19:92
- möjligheterna till elektronisk kommunikation för intagna inom kriminalvården 18/19:137
- en chef vid ett brandförsvarsförbund har i strid med repressalieförbudet beslutat att två brandmän som kritiserat förbundet inte skulle få fortsatt anställning 18/19:288
- det var olämpligt av en tjänsteman hos en miljönämnd att informera ett företag som stod under tillsyn om att en tidning hade begärt ut handlingar om företagets verksamhet 18/19:326
- en polis har medverkat i en politisk kampanjfilm med en polisbil och klädd i polisuniform, vilket gett intryck av att han representerat Polismyndigheten 18/19:334
- en universitetslektor agerade i strid med 1 kap. 9 § regeringsformen i samband med en ansökan om forskningsmedel. Även fråga om sanningsplikten enligt 13 kap. 6 § regeringsformen vid yttrande på JO:s begäran 18/19:588
- fråga om en socialnämnd borde ha lämnat ett intyg till en förälder som föräldern skulle åberopa i ett ärende angående pass för ett barn 18/19:573
- det var inte förenligt med kravet på saklighet och opartiskhet i regeringsformen att en rektor i information till elevernas vårdnadshavare uttryckte sina personliga åsikter om asylförfarandet 18/19:605
- en annonskampanj utformad av Arbetsmiljöverket stred mot regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet 19/20:54
- under en pågående tvist mellan två av arbetsmarknadens parter har en myndighet i en debattartikel uttalat sig angående tvisten; fråga om detta skett i strid med objektivitetsprincipen 19/20:60
- Polismyndigheten och en kommun har i flera avseenden brutit i handläggningen av en ansökan om tillstånd för en uteservering och av återkallelse av tillståndet 19/20:347
- Pensionsmyndigheten har varken överskridit sin kompetens eller agerat i strid med objektivitetsprincipen i samband med sin information om att samarbetet med ett visst fondbolag upphört 19/20:445
- en tjänsteman hos Försäkringskassan har gjort uttalanden som strider mot saklighetskravet i 1 kap. 9 § regeringsformen 19/20:457
- en relationsväldshandläggare vid en socialförvaltning borde inte ha upprättat en skrivelse till den ena partens ombud i ett mål som gällde bl.a. umgänge med barn och inte heller ha gett in en skrivelse som rörde umgängesmålet direkt till domstolen 19/20:574
- Bolagsverket kritiseras för användandet av ett ansökningsformulär i vilket den arbetssökande uppmanas att ladda upp en bild av sig själv 19/20:665
- en advokatfiskal vid Kammarkollegiet har inte ansetts jävig att handlägga vattenkraftsärenden trots föreningsengagemang i en organisation med partsintressen i sådana ärenden 19/20:669



## Ombud/biträde/försvare

- uttalanden om en lista som används vid fördelningen av uppdrag som målsägandebiträde och som särskild företrädare för barn vid Malmö tingsrätt; även uttalande om domstolssekreterares behörighet att förordna sådana och lagmannens ställningstagande till en begärd överklagandehänvisning 15/16:50
- uttalanden om Migrationsverkets förteckning över offentliga biträden som är uppsatta för uppföljning m.m. 15/16:345
- kritik mot att Migrationsverkets it-stöd för förordnande av offentliga biträden missgynnar personer som i och för sig uppfyller lämplighetskraven 15/16:354
- om en misstänkt har en försvarare som har rätt att närvara vid förhör ska polisen alltid underrätta försvararen om att förhör ska hållas 16/17:393
- uttalanden om bl.a. rätten till försvarare vid förhör med en misstänkt som är under 18 år 16/17:400
- uttalanden om bl.a. rätten till tillgång till försvarare vid förhör om misstankar om allvarlig brottslighet 16/17:414
- uttalanden om hur en domstol bör hantera information om en advokat som är uppsatt på tingsrättens förordnandelistor över bl.a. offentliga försvarare när den ska pröva advokatens lämplighet enligt 21 kap. 5 § rättegångsbalken 17/18:90
- kommunala nämnder har möjlighet att välja antingen ombudet eller huvudmannen som delgivningsmottagare men bör som huvudregel välja ombudet 17/18:473
- frågan om i vilken utsträckning förvaltningslagen är tillämplig i ett verkställighetsärende 17/18:512
- en arbetsrättslig åtgärd har i ett visst fall ansetts vara ett ärende i förvaltningslagens mening. Den anställde hade därför rätt att anlita ombud i saken 18/19:686
- en kommun har låtit sitt juridiska ombud handlägga ärenden om utlämnande av handlingar som rörde en pågående tvist 19/20:279
- polisen ska kontakta målsägandebiträdet inför ett förhör med målsäganden 19/20:392

## Omhändertagande

- allvarlig kritik mot en socialnämnd bl.a. för att nämnden hade ”verkställt” en domstols beslut om vårdnad genom ett omedelbart omhändertagande enligt LVU 15/16:442
- långsam handläggning i en anstalt av ett ärende om omhändertagna tillhörigheter 16/17:167
- tre anstalter har vidtagit åtgärder som saknar lagstöd med postförsändelser till intagna 16/17:280
- i ett ärende om omedelbart omhändertagande med stöd av LVM har nämnden inte gjort en tillräckligt kritisk prövning av om ett samtycke till vård var realistiskt 16/17:577

- två personer har omhändertagits för berusning utan att det fanns grund för det 17/18:224
- en polis får inte låta sig styras av sina personliga uppfattningar utan ska utgå från de rättsliga förutsättningar som gäller när han eller hon ingriper mot den som är berusad 17/18:231
- om den som anträffas berusad i en bostad väljer att lämna bostaden för att tala med polis som kommit till platsen finns det normalt inte förutsättningar att omhänderta personen för berusning 17/18:239
- den som är frihetsberövad ska även under natten normalt ha möjlighet att besöka en toalett 17/18:248
- det måste finnas stöd i gällande regler för att polisen ska kunna omhänderta, makulera eller förstöra en avliden persons pass 17/18:263
- uttalanden om förutsättningarna för Polismyndigheten att omhänderta egendom som påträffas i polisens verksamhet och att därefter underrätta Kronofogdemyndigheten med stöd av den s.k. generalklausulen i offentlighets- och sekretesslagen – I 17/18:271 och II 17/18:275
- två beslut om huruvida det förelegat förutsättningar för att besluta om omedelbart omhändertagande av ensamkommande barn 17/18:449 och 17/18:454
- Polismyndigheten har brustit i tillsynen av en kvinna som omhändertagits för berusning och inte sett till att hon blivit undersökt av läkare 18/19:352
- Polismyndigheten har brustit i behandlingen av en kvinna som omhändertagits för berusning, bl.a. genom att inte låta henne bli undersökt av läkare, få en filt eller använda toalett 18/19:361
- Polismyndigheten har inte med tillräcklig noggrannhet och omsorg utövat tillsyn av en kvinna som omhändertagits för berusning och inte heller dokumenterat sina iakttagelser på ett godtagbart sätt 18/19:374
- en arrestantvakt har utan rättsligt stöd tvingat en person som omhändertagits för berusning att identifiera sig 18/19:387
- Polismyndighetens sätt att hantera avlägsnandet av en 13-åring var inte proportionerligt 18/19:392
- Polismyndighetens brister i dokumentationen av ett omhändertagande enligt 13 § polislagen påverkar förtroendet för polisen negativt och innebär att åtgärden kan ifrågasättas 18/19:405
- en 16-årig pojke hade frihetsberövats i ett brottmål. Fråga bl.a. om det tog för lång tid innan socialnämnden tog ställning till om pojken skulle omhändertas med stöd av 6 § LVU 18/19:532
- en rådman förordnade i ett mål om beredande av vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga om verkställighet av domen utan stöd i lagen 19/20:93
- i ett mål enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga lät en rådman de omedelbara omhändertagandena bestå utan stöd i lagen 19/20:99
- en befattningshavare hos polisen, som inte har sjukvårdsutbildning, måste vara försiktig med att göra egna bedömningar av en intagens behov av medicin 19/20:327
- en individuell bedömning måste alltid göras innan en intagen av säkerhets-skäl tas ifrån en benprotes i en polisarrest 19/20:341

## Omprovning/ändring

- kritik mot Pensionsmyndigheten för hanteringen av en begäran om omprovning 15/16:544
- fråga om hur Försäkringskassans provning bör göras när begärda kompletterande handlingar ges in efter att en ansökan har avvisats på grund av ett ofullständigt underlag 16/17:470
- en skriftlig handling som kommer in till Försäkringskassan inom tvåmånadersfristen för begäran om omprovning, bör presumeras vara en sådan begäran så snart det finns något som tyder på att handlingen getts in som en reaktion på kassans beslut 17/18:317
- allvarlig kritik mot Försäkringskassan för långa handläggningstider i omprovningsärenden 17/18:327
- ett universitet lämnade i en undervisningsplan missvisande information om att en begäran om omprovning skulle framställas inom en viss tidsfrist. Texten i undervisningsplanen gav också intryck av att begreppet omprovning endast användes för situationer som avsåg rättelse 17/18:477
- Försäkringskassans utformning och motivering av beslut om ändring och omprovning behöver förtydligas 18/19:444
- ett ensamkommande barn vårdades med stöd av 3 § LVU. Eftersom barnet hade fyllt 15 år skulle han ha behandlats som part när nämnden omprövade vården 18/19:525
- förutsättningarna för omprovning och ändring av gynnande beslut enligt LSS 18/19:577
- fråga om en socialnämnd haft rätt att till den enskildes nackdel ompröva och ändra ett tidigare beslut om insats enligt LSS 18/19:582
- vid en inspektion av Migrationsverkets förvarsenhet i Källered, Göteborg, konstaterade JO brister i hanteringen av avskiljanden och häktesplaceringar som görs av säkerhetsskäl och brister i sådana beslut 18/19:638
- bristande handläggning av en fråga om kvarsittanderätt 19/20:90
- i ett mål enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga lät en rådmän de omedelbara omhändertagandena bestå utan stöd i lagen 19/20:99

## Part

- kritik mot en socialnämnd för att nämnden hade beslutat att omplacera 16-åriga ensamkommande barn utan att barnen hade hörts i ärendet 15/16:399
- fråga om en förälder som inte var vårdnadshavare var part i ett ärende hos nämnden som rörde bl.a. barnets umgänge med föräldern 18/19:508
- ett ensamkommande barn vårdades med stöd av 3 § LVU. Eftersom barnet hade fyllt 15 år skulle han ha behandlats som part när nämnden omprövade vården 18/19:525
- felaktigt belopp i en tvistemålsdom och fel part i ett beslut om rättelse av domen m.m. 19/20:85

### Partsinsyn

- anmälan mot dåvarande Polismyndigheten i Dalarnas län för att en sekretessmarkerad uppgift om målsägandens namn togs in i förundersökningsprotokollet 16/17:387
- kritik mot en f.d. åklagare för att känsliga uppgifter från en mobiltelefon-tömning delgavs den misstänkte trots att de saknade betydelse för brottsutredningen 16/17:439
- fotografier som använts vid en fotokonfrontation ska tas med i förundersökningsprotokollet om de är av betydelse för utredningen 17/18:296
- frågan om i vilken utsträckning förvaltningslagen är tillämplig i ett verkställighetsärende 17/18:512
- kriminalvårdens nätdetektering av intagnas samtal inom telefonsystemet INTIK 18/19:210
- brister i Konkurrensverkets handläggning av ett ärende om missbruk av dominerande ställning 18/19:662

### Placering/omplacering

- kritik mot en socialnämnd för att nämnden hade beslutat att omplacera 16-åriga ensamkommande barn utan att barnen hade hörts i ärendet 15/16:399
- fråga om Statens institutionsstyrelses (SiS) skyldighet att anvisa plats vid särskilda ungdomshem 15/16:428
- fråga om socialnämnden vid omplacering av ett barn som vårdas enligt LVU ska fatta ett formellt placeringsbeslut redan när barnet påbörjar inskolning i ett nytt familjehem 15/16:452
- en s.k. familjehemsutredning har ansetts ha sådana brister att den inte borde ha legat till grund för en bedömning av familjehemmets lämplighet. Fråga även om nämnden hade brustit i att uppmärksamma och utreda barnets situation i familjehemmet 16/17:527
- två beslut om hemflyttning av ensamkommande barn som var placerade i en annan kommun än anvisningskommunen; fråga bl.a. om barnen borde ha fått komma till tals före socialnämndens beslut 17/18:384 och 17/18:392
- fråga om ett placeringsbeslut som nämndens ordförande har fattat med stöd av 11 § tredje stycket LVU kan jämföras med ett sådant beslut om vård som avses i 6 kap. 6 § första stycket SoL 17/18:418
- en ung person vårdades vid en läsbar enhet vid ett särskilt ungdomshem trots att förvaltningsrätten hade förordnat att han inte längre skulle vara omhändertagen på en sådan grund som anges i 3 § LVU; fråga bl.a. om någon tjänsteman vid socialnämndens förvaltning hade gjort sig skyldig till tjänstefel 17/18:435
- uppföljning av platssituationen vid Statens institutionsstyrelses särskilda ungdomshem och LVM-hem 17/18:458
- ett ensamkommande barn uppgav att hon var 13 år och gift med en vuxen kusin. Fråga bl.a. om socialnämnden borde ha familjehemsplacerat flickan i kusinens familj 18/19:472

- vård vid en låsbar enhet vid ett särskilt ungdomshem får som regel pågå högst två månader i följd. Den tiden påverkas inte av att den unge har omplaceras till ett annat ungdomshem 18/19:539
- vid en inspektion av Migrationsverkets förvarsenhet i Källered, Göteborg, konstaterade JO brister i hanteringen av avskiljanden och häktesplaceringar som görs av säkerhetsskäl och brister i sådana beslut 18/19:638
- en person som var dömd för brott i Norge och vars straffverkställighet skulle överflyttas från Norge till Sverige fick tillbringa 35 dagar i häkte i avvaktan på en utredning om särskilda villkor 19/20:216
- uttalanden om tillämpningen av bestämmelserna om avskiljande och säkerhetsplacering vid Migrationsverkets förvar när förvarstagna använt narkotika eller anträffats med narkotika utan att vara påverkade 19/20:623

### Postgranskning

- tre anstalter har vidtagit åtgärder som saknar lagstöd med postförsändelser till intagna 16/17:280
- Skatteverkets rutin för personadresserad post är inte förenlig med grundlagen och kan ge upphov till straffansvar 19/20:425

### Processledning

- allvarlig kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt i ett mål om vårdnad om barn m.m. för den långa handläggningstiden, för avsaknad av tidsplan och för bristfällig processledning 15/16:83
- kritik mot Kalmar tingsrätt och mot två av tingsrättens domare i ett mål om vårdnad om barn m.m. för lång handläggningstid, för avsaknad av tidsplan, för bristfällig uppföljning av en utsedd medlares arbete och för att flera fattade beslut saknat stöd i lag 15/16:86
- underlåtenhet att komplettera utredningen i ett vårdnadsmål med uppgifter som framkommit efter huvudförhandlingen m.m. 16/17:49
- långsam handläggning av ärenden om anordnande av godmanskap m.m. 19/20:644

### Proportionalitetsprincipen

- kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län för att polisen i strid mot proportionalitetsprincipen gripit personer som misstänktes för en förseelse som endast kan medföra penningböter 15/16:99
- kritik mot Kriminalvården, anstalten Salberga, för att ha vidtagit åtgärder som inte legat inom myndighetens uppdrag m.m. 15/16:209
- kritik mot Kriminalvården för att ha använt myndighetens säkerhetsenheter till placering av intagna som inte omfattas av 2 kap. 4 § fängelselagen 16/17:174
- fråga om ett LVM-hem hade varit för passivt när det gällde att förhindra intagna att olovligen lämna hemmet 16/17:571

- uttalanden om Polismyndighetens möjlighet att tillgripa våld för att genomföra ett besök med en förvarstagen på hans hemlandsambassad 16/17:633
- det var olämpligt av Kronofogdemyndigheten att genomföra en visning av en bostadsrättslägenhet när bostadsrättshavaren satt i köket iklädd endast en blöja 17/18:152
- det är i princip aldrig proportionerligt att använda en polishund på ett sätt som riskerar att skada den som ett ingripande riktas mot för att brottslighet där påföljden normalt är dagsböter ska kunna utredas 17/18:256
- kriminalvårdens möjligheter till differentiering av kvinnliga intagna i anstalt m.m. 18/19:165
- situationen för intagna i anstalt med medföljande barn och för gravida intagna 18/19:184
- Polismyndighetens sätt att hantera avlägsnandet av en 13-åring var inte proportionerligt 18/19:392
- Konkurrensverkets handläggning av ett ärende om missbruk av dominerande ställning 18/19:662
- Kriminalvårdens begränsningar av intagnas möjligheter att röka utomhus 19/20:197

### Restriktioner

- initiativärende. Kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för generella ordningsregler om dator- och tv-spel 15/16:498
- kritik mot en åklagare för att en häktad person inte har beviljats lättnader i restriktioner avseende besök och brevförändelser i större omfattning än vad som skett 16/17:447
- otillåtna samtal mellan anhållna i en polisarrest får inte spelas in utan rättsligt stöd 19/20:405

### Rättelse

- kritik mot ordföranden i en utbildningsnämnd för hur en rättelse av ett beslut i ett justerat nämndprotokoll gjorts 15/16:582
- felaktig utbetalning till en målsägande och dröjsmål med återbetalningen till den tilltalade 16/17:301
- ett universitet lämnade i en undervisningsplan missvisande information om att en begäran om omprövning skulle framställas inom en viss tidsfrist. Texten i undervisningsplanen gav också intryck av att begreppet omprövning endast användes för situationer som avsåg rättelse 17/18:477
- felaktigt belopp i en tvistemålsdom och fel part i ett beslut om rättelse av domen m.m. 19/20:85

### Rättskraft

- kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt för den bristfälliga utformningen av en treskodom 15/16:79

## Samtycke

- kritik mot dåvarande Polismyndigheten i Östergötlands län som utan rättsligt stöd fotograferat och genomfört en identitetskontroll av en kvinna och hennes dotter i deras bostad 15/16:122
- fråga om de rättsliga förutsättningarna för att i ett hyreskontrakt för boende på ett korttidsboende föra in klausuler som gav personalen rätt att bl.a. undersöka den boendes rum 15/16:417
- en patient som gavs öppen rättspsykiatrisk vård lämnade ett urinprov som var positivt vid ett snabbtest. Fråga bl.a. om huruvida hans rörelsefrihet inskränktes i samband med inläggning och vistelse vid psykiatrisk klinik i avvaktan på verifieringen av testresultatet 16/17:110
- en anstalt har kontaktat socialtjänsten trots att den intagne återkallat sitt samtycke till sådan kontakt 16/17:224
- i ett ärende om omedelbart omhändertagande med stöd av LVM har nämnden inte gjort en tillräckligt kritisk prövning av om ett samtycke till vård var realistiskt 16/17:577
- utformningen av en blankett för samtycke till utredningsåtgärder vid läkemedelsassisterad behandling mot opiatberoende 17/18:99
- uttalanden om bl.a. hur frågor om samtycke till att hämta in anteckningar ur patientjournaler bör hanteras under en förundersökning 17/18:286
- undersökning av den lagrade informationen i en patients elektroniska utrustning 18/19:98
- fråga om en stadsdelsnämnd haft rätt att utan samtycke från den enskilde genomsöka den träningslägenhet nämnden beviljat honom 18/19:482
- fråga om en arbetsmarknads- och socialnämnd vid beviljandet av bistånd i form av s.k. övergångslägenhet har kunnat ta in ett villkor om regelbundna tillsynsbesök i hyreskontraktet 18/19:487
- en överenskommelse som ingås vid frivillig vård för abstinens har inte ansetts uppfylla nödvändiga krav på saklighet, tydlighet och information 19/20:132
- det krävs stöd i lag för att polisen ska få fotografera eller filma någon i samband med ett ingripande 19/20:306
- Skatteverkets rutin för personadresserad post är inte förenlig med grundlagen och kan ge upphov till straffansvar 19/20:425

## Sekretess

*sekretess mellan myndigheter/olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet*

- kritik mot Polismyndigheten Värmland för att ha lämnat ut sekretessbelagda uppgifter till en socialnämnd 15/16:160
- kritik mot en läkare vid en psykiatrisk vårdinrättning som har lämnat ut en förälders journal till en socialnämnd för att användas i dotterns barnavårdsutredning 15/16:632

- kritik mot en närpolischef för att han lämnat sekretessbelagda uppgifter om att en person var misstänkt för brott till en utbildningsförvaltning och en skola 16/17:373
- utformningen av en blankett för samtycke till utredningsåtgärder vid läkemedelsassisterad behandling mot opiatberoende 17/18:99
- Socialtjänsten har på begäran från gränspolisen lämnat ut adress- och kontaktuppgifter till ett antal namngivna personer med utvisningsbeslut. Den sekretessbrytande bestämmelsen i 17 kap. 1 § utlänningslagen har inte ansetts lämna utrymme för socialtjänsten att göra egna bedömningar av barnets bästa i det enskilda fallet 17/18:190
- uttalanden om förutsättningarna för Polismyndigheten att omhänderta egendom som påträffas i polisens verksamhet och att därefter underrätta Kronofogdemyndigheten med stöd av den s.k. generalklausulen i offentlighets- och sekretesslagen – I 17/18:271 och II 17/18:275
- fråga om en stadsdelsnämnd borde ha gjort en polisanmälan angående misstanke om att anställda hos privata hemtjänstutförare begått brott mot en person som erhöll hemtjänstinsatsen genom nämndens försorg 17/18:408

*sekretess gentemot enskilda*

- allvarlig kritik mot vissa vårdgivare för att man har ingått avtal om journalföring med ett företag trots att detta inte varit förenligt med regelverket om sekretess inom hälso- och sjukvården 15/16:606
- kritik mot en polisman bl.a. för att han i ett inlägg på polisens konto på Facebook har lämnat alltför detaljerad information om ett ingripande mot en enskild 16/17:360
- anmälan mot dåvarande Polismyndigheten i Dalarnas län för att en sekretessmarkerad uppgift om målsägandens namn togs in i förundersökningsprotokollet 16/17:387
- kritik mot en f.d. åklagare för att känsliga uppgifter från en mobiltelefon-tömning delgavs den misstänkte trots att de saknade betydelse för brottsutredningen 16/17:439
- uttalanden om hur innehållet i ett mejl från chefen för Polismyndighetens kommunikationsavdelning förhåller sig till reglerna om yttrandefrihet 17/18:170
- en socialnämnds handläggning av en begäran om utlämnande av allmänna handlingar sedan kammarrätten återförvisat målet för ny prövning 17/18:184
- uttalanden om bl.a. hur frågor om samtycke till att hämta in anteckningar ur patientjournaler bör hanteras under en förundersökning 17/18:286
- fotografier som använts vid en fotokonfrontation ska tas med i förundersökningsprotokollet om de är av betydelse för utredningen 17/18:296
- kriminalvårdens nätdetektering av intagnas samtal inom telefonsystemet INTIK 18/19:210
- en ny funktion i Kriminalvårdens telefonsystem INTIK 18/19:225



- Polismyndigheten har bl.a. lämnat ut bilder ur en förundersökning på en misstänkt person för publicering trots att det inte funnits förutsättningar för det 18/19:379
- brister i Konkurrensverkets handläggning av ett ärende om missbruk av dominerande ställning 18/19:662
- kritik för bristfällig handläggning och dokumentation i samband med att personalen vid en psykiatrisk klinik underlätit att informera en underårig patients vårdnadshavare om barnets hälsotillstånd 19/20:126
- en region har inom ramen för ett utvecklingssamarbete lämnat ut personuppgifter till tredje land i strid med gällande lagstiftning 19/20:151
- Utrikesdepartementet har återigen brustit i hanteringen av en begäran om att ta del av allmänna handlingar och har uppmanats att till JO redovisa vilka åtgärder som vidtagits inom ramen för sin pågående översyn 19/20:286

#### *övriga frågor*

- kritik mot Kriminalvården, anstalten Hinseberg och Region Mitt, för att vissa uppgifter om en enskilds personliga förhållanden redovisats i beslut om särskild permission och placering i avskildhet 15/16:186
- kritik mot Kriminalvården, anstalten Umeå, för hanteringen av en handling med uppgift om att en viss intagen har ”skyddad id” 15/16:220
- en anstalt har kontaktat socialtjänsten trots att den intagne återkallat sitt samtycke till sådan kontakt 16/17:224
- en anstalt har agerat utanför sitt uppdrag vid samverkan med Kronofogdemyndigheten 16/17:230
- socialtjänstens möjligheter att skicka sekretessbelagda uppgifter per e-post 16/17:333
- handlingar som innehöll sekretesskänsliga uppgifter publicerades på en kommuns webbplats. Den maskning av uppgifter som hade gjorts var inte gjord med tillräcklig omsorg 16/17:347
- tjänstemän vid Sjöfartsverket och Näringsdepartementet har använt sina privata e-postadresser och underlätit att diarieföra allmänna handlingar 17/18:197
- Utrikesdepartementet borde löpande ha tagit ställning till om vissa handlingar skulle diarieföras och handlagt en begäran om handlingsutlämnande mer skyndsamt 18/19:298
- fråga om Arbetsförmedlingen gjort den prövning som krävs för att kunna lämna ut uppgifter om enskilds personliga förhållanden till en praktikplats 18/19:313
- Försäkringskassan har vid upprepade tillfällen skickat handlingar med uppgifter som omfattas av sekretess till fel person 18/19:461

#### **Serviceskyldighet**

- kritik mot Migrationsverket för bristande service och tillgänglighet 15/16:340

- kritik mot Kommunstyrelsen i Kalmar kommun för ett beslut om att inte handlägga framställningar om handlingsutlämnande från en viss person; även generella uttalanden om myndigheters serviceskyldighet 15/16:653
- kritik mot Regeringskansliet, Utrikesdepartementet som i flera fall inte uppfyllt grundlagens krav på att allmänna handlingar ska lämnas ut skyndsamt; även uttalanden om gränsdragningen mellan handlingsutlämnande enligt TF:s bestämmelser och serviceåtgärder 15/16:665
- uppföljning av bl.a. Migrationsverkets service och tillgänglighet 16/17:646
- en lantmätare ansökte för en sökandes räkning om medgivande enligt 17 § ledningsrättslagen från en annan myndighet. Lantmätarens agerande var inte förenligt med kravet på opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen 17/18:220
- Migrationsverket lämnade bristfällig information om ett beslut och iakttog inte tillräcklig noggrannhet vid en rättidsprövning 17/18:520
- uttalanden om lämpligheten av rutiner i anställningsärenden som innebär att sökandena informeras om det beslut som fattats först sedan överklagandetiden löpt ut 17/18:578
- Arbetsförmedlingen brast i sin serviceskyldighet när den underlät att informera en enskild om att myndighetens klassificering kunde påverka rätten till ersättning från annan myndighet 19/20:49
- Riksarkivet har bl.a. tagit ut en eftersökningsavgift för åtgärder som myndigheten är skyldig att vidta enligt tryckfrihetsförordningen 19/20:264
- Utrikesdepartementet har återigen brustit i hanteringen av en begäran om att ta del av allmänna handlingar och har uppmanats att till JO redovisa vilka åtgärder som vidtagits inom ramen för sin pågående översyn 19/20:286

### Sjukvård

- initiativvärende. Allvarlig kritik mot en psykiatrisk klinik för att en patient som vårdats enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård, LPT, gets ECT-behandling utanför landstingets vårdinrättning 15/16:482
- initiativvärende. Kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för att man fattat beslut om att bältesläggning och avskiljande ”ska gälla i max 72 timmar” 15/16:488
- initiativvärende. Kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för generella ordningsregler om dator- och tv-spel 15/16:498
- viss kritik mot ett landsting för handläggningen av ansökningar om flytt av verksamhet från sjukgymnaster med samverkansavtal enligt (numera) lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi 15/16:518
- allvarlig kritik mot vissa vårdgivare för att man har ingått avtal om journalföring med ett företag trots att detta inte varit förenligt med regelverket om sekretess inom hälso- och sjukvården 15/16:606
- ett landsting har lämnat missvisande information till allmänheten om möjligheten att betala patientavgifter med kontanter 16/17:102
- när en patient begär att få göra en ljudinspelning av ett samtal med en läkare bör utgångspunkten vara att det ska vara tillåtet när patienten själv deltar i samtalet 16/17:107

- en patient som gavs öppen rättspsykiatrisk vård lämnade ett urinprov som var positivt vid ett snabbtest. Fråga bl.a. om huruvida hans rörelsefrihet inskränktes i samband med inläggning och vistelse vid psykiatrisk klinik i avvaktan på verifieringen av testresultatet 16/17:110
- beslut i två fall som rör att sjukhus har underlåtit att fatta beslut enligt 24 § LVM om att hindra en patient som tvångsvårdades enligt LVM från att lämna sjukhuset 16/17:125
- en tjänsteman vid en rättspsykiatrisk klinik kritiseras för bemötandet vid ett telefonsamtal med en enskild. Genom sitt agerande bröt tjänstemannen mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen 16/17:139
- ett sjukhus har dröjt med att vidarebefordra handlingar som förvaltningsrätten faxat till en patient som vårdades på sjukhuset med stöd av LPT 16/17:142
- utformningen av en blankett för samtycke till utredningsåtgärder vid läkemedelsassisterad behandling mot opiatberoende 17/18:99
- ett landsting har i kallelser till det första tandvårdsbesöket angett att ett uteblivet besök debiteras patienten trots att avgift inte kan tas ut då det inte är fråga om ett avtalat besök 17/18:104
- ett sjukhus har underlåtit att fatta beslut enligt 24 § LVM om att hindra en patient som tvångsvårdades enligt LVM från att lämna sjukhuset 17/18:106
- tvångsvården av en patient upphörde automatiskt på grund av att sjukhuset missat att bevaka tidsfristen enligt 7 § LPT. Under den tid som patienten rättsligt sett var intagen för frivillig psykiatrisk vård hölls han avskild utan lagstöd under åtta timmar 17/18:113
- undersökning av den lagrade informationen i en patients elektroniska utrustning 18/19:98
- besöksinskränkningar för närstående i den frivilliga vården 18/19:114
- kommunikering av beslutsförslag i tillsynsärenden hos Inspektionen för vård och omsorg 18/19:122
- en överläkare får kritik för att hon tagit del av uppgifter i en patientjournal utan att ha rätt till det och för att hon anmält till Transportstyrelsen att patienten sannolikt var medicinskt olämplig att ha körkort utan att det fanns formella förutsättningar för det 19/20:118
- kritik för bristfällig handläggning och dokumentation i samband med att personalen vid en psykiatrisk klinik underlåtit att informera en underårig patients vårdnadshavare om barnets hälsotillstånd 19/20:126
- en överenskommelse som ingås vid frivillig vård för abstinens har inte ansetts uppfylla nödvändiga krav på saklighet, tydlighet och information 19/20:132
- uttalanden om möjligheterna till kontant betalning av patientavgifter 19/20:137
- Rättsmedicinalverkets och Polismyndighetens handläggning av ett ärende om handräckning 19/20:141
- en region har inom ramen för ett utvecklingssamarbete lämnat ut personuppgifter till tredje land i strid med gällande lagstiftning 19/20:151
- uttalanden om IVO:s möjligheter att hämta in en yrkesutövers patientjournal i ett tillsynsärende 19/20:168

## Språk

- fyra romska barn vårdades med stöd av LVU; fråga om socialnämnden hade gett barnen tillräckligt stöd för att de skulle kunna behålla kontakten med sitt kulturella ursprung 17/18:444

## Tidsfrist

- tidsfristerna enligt 9 kap. 27 § plan- och bygglagen (2010:900) för handläggning av ansökningar om bl.a. bygglov får inte överskridas oavsett sökandens samtycke 15/16:561
- frågor om tiden för överklagande m.m. 15/16:574
- tillämpningen av 9 kap. 27 § plan- och bygglagen i ett återförvisat bygglovsärende 16/17:354
- uttalanden om förvarstider i ärenden om handräckning enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall 16/17:378
- uppföljning av bl.a. Migrationsverkets långa handläggningstider i tillståndsärenden 16/17:646
- tvångsvården av en patient upphörde automatiskt på grund av att sjukhuset missat att bevaka tidsfristen enligt 7 § LPT. Under den tid som patienten rättsligt sett var intagen för frivillig psykiatrisk vård hölls han avskild utan lagstöd under åtta timmar 17/18:113
- fråga om socialnämnden genom att avsluta en barnutredning och därefter omedelbart inleda en ny hade kringgått bestämmelsen i 11 kap. 2 § SoL om inom vilken tid en barnutredning ska vara klar 18/19:498
- fråga bl.a. om när nämnden första gången ska överväga ett beslut om flyttningsförbud 18/19:546
- uttalanden om Migrationsverkets handläggningstider i tillståndsärenden 18/19:629
- en rådman underlät att meddela domar inom föreskrivna tidsfrister i tre tvistemål och ett brottmål; JO övervägde att anmäla rådmannen till Statens ansvarsnämnd för prövning av disciplinpåföljd men stannade för allvarlig kritik 19/20:73

## Tillsyn

- allvarlig kritik mot Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för bl.a. bristfälliga motiveringar av två beslut i ett tillsynsärende 15/16:507
- fråga om bl.a. kontakter på Facebook har medfört att en handläggare vid Inspektionen för vård och omsorg (IVO) varit jävig vid handläggningen av ett tillsynsärende 15/16:526
- allvarlig kritik mot en byggnadsnämnd som, i stället för att ta ställning till en begäran om ingripande enligt plan- och bygglagen, lämnade över ärendet till en medlare 15/16:570
- för korta svarstider för skolhuvudmannen i ett anmälningsärende hos Skolinspektionen 16/17:601

- Polismyndigheten har brustit i tillsynen av en kvinna som omhändertagits för berusning och inte sett till att hon blivit undersökt av läkare 18/19:352
- Polismyndigheten har brustit i behandlingen av en kvinna som omhändertagits för berusning, bl.a. genom att inte låta henne bli undersökt av läkare, få en filt eller använda toalett 18/19:361
- Polismyndigheten har inte med tillräcklig noggrannhet och omsorg utövat tillsyn av en kvinna som omhändertagits för berusning och inte heller dokumenterat sina iakttagelser på ett godtagbart sätt 18/19:374
- Polismyndigheten har haft bristande kontroll över tillgången till medicin för en person som skulle föras till ett behandlingshem och som avled under transporten 18/19:428
- uttalanden om IVO:s möjligheter att hämta in en yrkesutövares patientjournal i ett tillsynsärende 19/20:168
- uttalanden om Polismyndighetens åtgärder vid en arbetsplatskontroll 19/20:605

### **Tjänstefel/tjänsteförseelse/disciplinpåföljd**

- tingsrätternas fördelning av ungdomsbrottmål 16/17:71
- kritik mot en tjänsteman inom socialtjänsten för att han verkställde en dom om vård enligt LVU trots att domen inte fick verkställas innan den hade vunnit laga kraft 16/17:536
- en ung person vårdades vid en låsbar enhet vid ett särskilt ungdomshem trots att förvaltningsrätten hade förordnat att han inte längre skulle vara omhändertagen på en sådan grund som anges i 3 § LVU; fråga bl.a. om någon tjänsteman vid socialnämndens förvaltning hade gjort sig skyldig till tjänstefel 17/18:435
- disciplinansvar för en rådman som inte meddelat domar inom föreskrivna tidsfrister i tre mål 18/19:50
- beslut att lägga ned en förundersökning mot tre nämndemän vid en förvaltningsrätt och att avsluta JO:s ärende; en bedömning med anledning av utformningen av punkten 4 i övergångsbestämmelserna till den s.k. begränsningslagen 18/19:72
- en rådman underlät att meddela domar inom föreskrivna tidsfrister i tre tvistemål och ett brottmål; JO övervägde att anmäla rådmannen till Statens ansvarsnämnd för prövning av disciplinpåföljd men stannade för allvarlig kritik 19/20:73
- en dom om vård enligt 2 § LVU verkställdes innan den hade vunnit laga kraft. Fråga bl.a. om någon tjänsteman vid nämndens förvaltning hade gjort sig skyldig till tjänstefel 19/20:516

### **Tolk/översättning**

- Polismyndighetens brister i dokumentationen av ett omhändertagande enligt 13 § polislagen påverkar förtroendet för polisen negativt och innebär att åtgärden kan ifrågasättas 18/19:405

- Försäkringskassan kritiseras bl.a. för att inte ha informerat de försäkrade om möjligheten att skriva på finska samt för att inte ha anlitat tolk i tillräcklig utsträckning 18/19:453
- fråga om en socialnämnd vid tillhandahållande av umgängesstöd kunde förskriva att en tolk skulle vara med vid umgängestillfällena 19/20:568

### Tryck- och yttrandefrihet

- anmälan om Försvarets materielverks beslut att inrätta en s.k. visseblåsarfunktion 15/16:288
- kritik mot en enhetschef inom hemtjänsten för att hon uttryckt sig på ett sätt som inte varit förenligt med det s.k. repressalieförbudet i tryckfrihetsförordningen 15/16:642
- ifrågasatt inskränkning av yttrandefriheten för en professor vid ett universitet som på sin fritid på den s.k. mikrobloggen Twitter uttryckt sig nedsättande om en namngiven person 15/16:648
- en rektor har agerat i strid med förbudet mot spridningshinder i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen genom att inte tillåta en elev att dela ut flygblad på skolan och genom att uttala att han skulle förhandsgranska information som elever ville dela ut 16/17:615
- kritik mot en kommunstyrelse och dess ordförande för att man avbokade en musikgrupp från en ungdomsfestival i strid med regeringsformen 16/17:661
- uttalanden om hur innehållet i ett mejl från chefen för Polismyndighetens kommunikationsavdelning förhåller sig till reglerna om yttrandefrihet 17/18:170
- ett förbud för elever att använda den svenska flaggan på skolan innebar en otillåten inskränkning av elevernas yttrandefrihet då förbudet inte var motiverat av ordningsskäl 17/18:480
- en ordförande i en kommunal nämnd ansågs ha kränkt en skolkurators yttrandefrihet genom att i ett svar på en fråga i kommunfullmäktige uttala att ett inlägg som den anställde gjort på sin privata Fa-cebooksida var ”uppenbart olämpligt” 18/19:283
- en chef vid ett brandförsvarsförbund har i strid med repressalieförbudet beslutat att två brandmän som kritiserat förbundet inte skulle få fortsatt anställning 18/19:288
- en polis har medverkat i en politisk kampanjfilm med en polisbil och klädd i polisuniform, vilket gett intryck av att han representerat Polismyndigheten 18/19:334
- en kommuns uppmaning till förskolechefer att inte tillåta personal att bära knappar eller tröjor med ett visst textinnehåll utgjorde en kränkning av personalens yttrandefrihet 19/20:247
- ifrågasatt ingripande mot en banderoll på ett studentflak 19/20:253
- en kommun har lämnat felaktig information till sina chefer om anställdas rätt till kontakt med media på arbetstid 19/20:259
- en socialnämnds beslut att med anledning av uttalanden på sociala medier återta ett erbjudande om anställning har funnits strida mot det s.k. repressalieförbudet 19/20:294

## Tvångsmedel/tvångsåtgärder

### *Domstol*

- allvarlig kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt som utan stöd i lag har beslutat om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation 15/16:62
- dröjsmål med att meddela en beslutad dom om att den psykiatriska tvångsvården av en patient omedelbart skulle upphöra 18/19:68
- bl.a. långsam och passiv handläggning av ett brottmål; även underlåtenhet att dokumentera överväganden om vite, hämtning och häktning när den tilltalade uteblir från en huvudförhandling 19/20:66
- alla myndigheter i rättskedjan har ett ansvar för att agera så att beslut om utevarohäktning kan verkställas och huvudförhandling hållas inom skälig tid 19/20:365

### *Försvarsmakten*

- kritik mot Försvarsmakten för det sätt som en övning har genomförts på m.m. 16/17:93

### *Hälso- och sjukvård*

- allvarlig kritik mot en psykiatrisk klinik för att en patient som vårdats enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård, LPT, gets ECT-behandling utanför landstingets vårdinrättning 15/16:482
- kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för att man fattat beslut om att bältesläggning och avskiljande ”ska gälla i max 72 timmar” 15/16:488
- tvångsvården av en patient upphörde automatiskt på grund av att sjukhuset missat att bevaka tidsfristen enligt 7 § LPT. Under den tid som patienten rättsligt sett var intagen för frivillig psykiatrisk vård hölls han avskild utan lagstöd under åtta timmar 17/18:113
- undersökning av den lagrade informationen i en patients elektroniska utrustning 18/19:98

### *Kriminalvård*

- anmälan mot Kriminalvården, häktet Sollentuna, om de rutiner som häktet tillämpar när ett beslag har hävts och föremålet i fråga ska lämnas ut till någon som är intagen i häktet 15/16:171
- allvarlig kritik mot Kriminalvården för att en intagen under lång tid varit placerad i avskildhet m.m. 15/16:191
- kritik mot Kriminalvården, anstalten Salberga, för att ha vidtagit åtgärder som inte legat inom myndighetens uppdrag m.m. 15/16:209
- kritik mot Kriminalvården, häktet Sollentuna, för brister i dokumentationsplikten m.m. 15/16:231
- allvarlig kritik mot Kriminalvården för omfattande brister i en kriminalvårdsanstalts ärendehandläggning 15/16:271
- intagna i anstalt har inte erbjudits utomhusvistelse i samband med avskildhetsplacering 16/17:218

- en anstalt har hanterat pepparsprejer på ett bristfälligt sätt 16/17:237
- brister i samband med placering av intagna i avskildhet 16/17:247
- en manlig vårdare har utan lagstöd kroppsvisiterat en kvinnlig intagen 16/17:273
- tre anstalter har vidtagit åtgärder som saknar lagstöd med postförsändelser till intagna 16/17:280
- Kriminalvårdens bedömningar av säkerhet och risker i samband med intagnas transporter till och vistelser vid sjukvårdsinrättningar 17/18:131
- behandlingen av en intagen i samband med urinprovstagning 17/18:141
- undersökning av intagnas munhålör efter intag av läkemedel 17/18:144
- placering av intagna i häkte i avskildhet m.m. 18/19:146
- kameraövervakning av intagna i en anstalt 18/19:201
- intagnas vistelse i ensamhet på Kriminalvårdens säkerhetsavdelningar 18/19:218
- behandlingen i häkte av en underårig intagen 18/19:234
- Kriminalvården har under längre tid har bedrivit häktesverksamhet i bristfälliga lokaler 19/20:203
- en person som var dömd för brott i Norge och vars straffverkställighet skulle överflyttas från Norge till Sverige fick tillbringa 35 dagar i häkte i avvaktan på en utredning om särskilda villkor 19/20:216

*Polis, åklagare och tull*

- kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län för att polisen i strid mot proportionalitetsprincipen gripit personer som misstänktes för en förseelse som endast kan medföra penningböter 15/16:99
- kritik mot bl.a. två polismän vid Polismyndigheten i Västra Götaland för beslut om gripande och hämtning till förhör 15/16:107
- kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län för hur en kroppsbesiktning genomfördes; uttalanden om hänsynsprincipen vid urinprovstagning 15/16:154
- kritik mot dåvarande Polismyndigheten i Stockholms län för hanteringen av ett hävt beslag 15/16:165
- uttalanden om förutsättningarna för att göra en husrannsakan i en bostad på grund av misstanke om eget bruk av narkotika 16/17:383
- kritik mot dels polisen för dröjsmål med att anmäla ett gripande av en 15-åring till åklagare, dels två åklagare för att 15-åringen anhölls och att anhållandet inte hävdades tidigare än som skedde 16/17:427
- uttalanden om Polismyndighetens möjligheter att vidta tvångsåtgärder vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut enligt 12 kap. 14 § utlänningslagen 16/17:619
- uttalanden om Polismyndighetens möjlighet att genomföra besök med en förvarstagen på hans hemlandsambassad 16/17:626
- uttalanden om Polismyndighetens möjlighet att tillgripa våld för att genomföra ett besök med en förvarstagen på hans hemlandsambassad 16/17:633



- det är i princip aldrig proportionerligt att använda en polishund på ett sätt som riskerar att skada den som ett ingripande riktas mot för att brottslighet där påföljden normalt är dagsböter ska kunna utredas 17/18:256
- uttalanden om bl.a. förutsättningarna för att genomföra en husrannsakan i en bostad där det endast finns minderåriga barn 17/18:282
- granskning av Polismyndighetens handläggning av verkställighetsärenden 17/18:533
- Polismyndigheten har utan lagstöd hållit kvar ca 500 manliga resenärer på en passagerarfärja för att möjliggöra identifiering av tre män som misstänktes för grov våldtäkt 18/19:340
- Polismyndigheten har brustit i behandlingen av en kvinna som omhändertagits för berusning, bl.a. genom att inte låta henne bli undersökt av läkare, få en filt eller använda toalett 18/19:361
- Polismyndigheten har inte med tillräcklig noggrannhet och omsorg utövat tillsyn av en kvinna som omhändertagits för berusning och inte heller dokumenterat sina iakttagelser på ett godtagbart sätt 18/19:374
- Polismyndigheten har brustit i tillsynen av en kvinna som omhändertagits för berusning och inte sett till att hon blivit undersökt av läkare 18/19:352
- en arrestantvakt har utan rättsligt stöd tvingat en person som omhändertagits för berusning att identifiera sig 18/19:387
- Polismyndighetens sätt att hantera avlägsnandet av en 13-åring var inte proportionerligt 18/19:392
- Polismyndighetens brister i dokumentationen av ett omhändertagande enligt 13 § polislagen påverkar förtroendet för polisen negativt och innebär att åtgärden kan ifrågasättas 18/19:405
- Polismyndigheten har tagit med en person till förhör och hållit kvar honom trots att det inte funnits förutsättningar för det 18/19:415
- Polismyndigheten har haft bristande kontroll över tillgången till medicin för en person som skulle föras till ett behandlingshem och som avled under transporten 18/19:428
- en person har tagits i förvar av Polismyndigheten och avlägsnats från landet trots att myndigheten inte varit behörig. Personen har placerats i häkte av Migrationsverket utan tillräcklig kontroll av om Polismyndigheten varit behörig att fatta förvarsbeslutet 18/19:613
- i samband med att polisen, utan att det fanns grund för det, kroppsvisiterade medlemmar i en motorcykelklubb försvårade två poliser för en person att filma ingripandet 19/20:298
- enskilda har normalt rätt att filma ett polisengripande 19/20:358
- alla myndigheter i rättskedjan har ett ansvar för att agera så att beslut om utevarohäktning kan verkställas och huvudförhandling hållas inom skälig tid 19/20:365
- polisen får inte genomföra en kroppsbesiktning av väsentlig omfattning i ett fordon 19/20:385
- uttalanden om förutsättningarna för att Tullverket ska få undersöka innehållet i en elektronisk informationsbärare, t.ex. en mobiltelefon, som påträffas vid en tullkontroll 19/20:416

- uttalanden om Polismyndighetens åtgärder vid en arbetsplatskontroll 19/20:605

#### *Socialtjänst*

- fråga om de rättsliga förutsättningarna för att i ett hyreskontrakt för boende på ett korttidsboende föra in klausuler som gav personalen rätt att bl.a. undersöka den boendes rum 15/16:417
- en 17-årig pojke placerades på en låsbar enhet vid ett särskilt ungdomshem; fråga om hemmets skyldighet att före placeringen klarlägga om pojken var omhändertagen på någon sådan grund som anges i 3 § LVU 16/17:543
- en yngling, som vårdades vid ett särskilt ungdomshem, hade avskilts efter ett ”upplopp”. Avskiljningen borde ha avbrutits tidigare än vad som blev fallet 16/17:552
- fråga om ett LVM-hem hade varit för passivt när det gällde att förhindra intagna att olovligen lämna hemmet 16/17:571
- en ung person vårdades vid en låsbar enhet vid ett särskilt ungdomshem trots att förvaltningsrätten hade förordnat att han inte längre skulle vara omhändertagen på en sådan grund som anges i 3 § LVU; fråga bl.a. om någon tjänsteman vid socialnämndens förvaltning hade gjort sig skyldig till tjänstefel 17/18:435
- två beslut om huruvida det förelegat förutsättningar för att besluta om omedelbart omhändertagande av ensamkommande barn 17/18:449 och 17/18:454
- vård vid en låsbar enhet vid ett särskilt ungdomshem får som regel pågå högst två månader i följd. Den tiden påverkas inte av att den unge har omplaceras till ett annat ungdomshem 18/19:539
- fråga om en socialnämnd borde ha fattat ett formellt beslut om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU 19/20:548

#### *Övriga*

- det var olämpligt av Kronofogdemyndigheten att genomföra en visning av en bostadsrättslägenhet när bostadsrättshavaren satt i köket iklädd endast en blöja 17/18:152
- en person har tagits i förvar av Polismyndigheten och avlägsnats från landet trots att myndigheten inte varit behörig. Personen har placerats i häkte av Migrationsverket utan tillräcklig kontroll av om Polismyndigheten varit behörig att fatta förvarsbeslutet 18/19:613
- vid en inspektion av Migrationsverkets förvarsenhet i Källered, Göteborg, konstaterade JO brister i hanteringen av avskiljanden och häktesplaceringar som görs av säkerhetsskäl och brister i sådana beslut 18/19:638
- Skatteverkets agerande vid ett besök på en fastighet i samband med en revision 19/20:431
- uttalanden om tillämpningen av bestämmelserna om avskiljande och säkerhetsplacering vid Migrationsverkets förvar när förvarstagna använt narkotika eller anträffats med narkotika utan att vara påverkade 19/20:623

## Umgänge

- kritik mot Kalmar tingsrätt och mot två av tingsrättens domare i ett mål om vårdnad om barn m.m. för lång handläggningstid, för avsaknad av tidsplan, för bristfällig uppföljning av en utsedd medlares arbete och för att flera fattade beslut saknat stöd i lag 15/16:86
- kritik mot en tidigare rektor vid en lågstadieskola för att skolan upprättat en överenskommelse om bl.a. en pappas umgänge med sitt barn i skolan 15/16:590
- fråga om en socialnämnd kunde besluta om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU innefattande krav på drogtest 16/17:548
- en vårdnadshavare motsatte sig en reglering av umgänget med hennes barn som vårdades med stöd av LVU. Socialförvaltningen har inte haft rätt att begränsa umgänget utan att det först hade fattats ett beslut enligt 14 § LVU 16/17:564
- fyra romska barn vårdades med stöd av LVU; fråga om socialnämnden hade gett barnen tillräckligt stöd för att de skulle kunna behålla kontakten med sitt kulturella ursprung 17/18:444
- fråga om en förälder som inte var vårdnadshavare var part i ett ärende hos nämnden som rörde bl.a. barnets umgänge med föräldern 18/19:508
- fråga om socialnämndens möjlighet att delegera rätten att fatta beslut enligt 14 § LVU om att inte röja den unges vistelseort och om umgängesbegränsning 18/19:521
- av ett beslut om s.k. umgängesbegränsning enligt 14 § LVU ska det framgå bl.a. på vilket sätt umgänget begränsas, om beslutet gäller tills vidare eller är tidsbegränsat och vad som är skälen för beslutet 18/19:529
- fråga om socialnämnden hade utformat vården enligt LVU så att den främjade barnets samhörighet med sin mor 18/19:543
- fråga om en socialnämnd i ett beslut om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU kan ställa krav på drogtest 19/20:543
- fråga om en socialnämnd borde ha fattat ett formellt beslut om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU 19/20:548
- fråga om en socialnämnd kunde verkställa ett beslut om umgängesstöd genom att erbjuda umgänge i en lokal som nämnden brukade använda i sådana fall trots att domstolen i sitt avgörande uttalat att det inte var lämpligt i det enskilda fallet 19/20:563
- fråga om en socialnämnd vid tillhandahållande av umgängesstöd kunde föreskriva att en tolk skulle vara med vid umgängestillfällena 19/20:568
- en relationsvårdshandläggare vid en socialförvaltning borde inte ha upprättat en skrivelse till den ena partens ombud i ett mål som gällde bl.a. umgänge med barn och inte heller ha gett in en skrivelse som rörde umgängesmålet direkt till domstolen 19/20:574

## Underlåtenhet

- kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt för att i ett mål om vårdnad om barn m.m. ha underlåtit att upprätta en tidsplan för målets handläggning och

- för bristfällig kontroll över hur en utsedd medlare skötte sitt uppdrag 15/16:38
- kritik mot en rådman vid Skaraborgs tingsrätt för att han i ett ärende om adoption inte lät de biologiska föräldrarna yttra sig och för att han inte upplyste om konsekvenserna av adoptionen 15/16:47
  - allvarlig kritik mot en rådman vid Skaraborgs tingsrätt för underlåten handläggning av fyra tvistemål under längre tid samt kritik mot lagmannen för underlåtenhet att agera för att få målen handlagda och avgjorda 15/16:57
  - allvarlig kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt i ett mål om vårdnad om barn m.m. för den långa handläggningstiden, för avsaknad av tidsplan och för bristfällig processledning 15/16:83
  - kritik mot Kalmar tingsrätt och mot två av tingsrättens domare i ett mål om vårdnad om barn m.m. för lång handläggningstid, för avsaknad av tidsplan, för bristfällig uppföljning av en utsedd medlares arbete och för att flera fattade beslut saknat stöd i lag 15/16:86
  - allvarlig kritik mot Försvarsmakten för att inte ha verkställt ett beslut från Statens överklagandenämnd 15/16:297
  - kritik mot Förvaltningsrätten i Uppsala för den bristfälliga handläggningen i samband med expedieringen av ett beslut i ett mål om omedelbart omhändertagande enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall, vilket lett till att den intagne var frihetsberövad 15 timmar för länge 15/16:303
  - underlåtenhet att komplettera utredningen i ett vårdnadsmål med uppgifter som framkommit efter huvudförhandlingen m.m. 16/17:49
  - underlåtenhet att pröva en invändning om jäv hos beslutsmyndigheten 16/17:87
  - beslut i två fall som rör att sjukhus har underlåtit att fatta beslut enligt 24 § LVM om att hindra en patient som tvångsvårdades enligt LVM från att lämna sjukhuset 16/17:125
  - ett sjukhus har underlåtit att fatta beslut enligt 24 § LVM om att hindra en patient som tvångsvårdades enligt LVM från att lämna sjukhuset 17/18:106
  - en socialnämnds handläggning av en begäran om utlämnande av allmänna handlingar sedan kammarrätten återförvisat målet för ny prövning 17/18:184
  - disciplinansvar för en rådman som inte meddelat domar inom föreskrivna tidsfrister i tre mål 18/19:50
  - en rådman gick inte igenom ett utkast till domskäl med de två nämndemän som bestämde utgången i ett brottmål innan domen expedierades 18/19:62
  - underlåtenhet att i domar ta ställning till påståenden om partisk handläggning eller jäviga befattningshavare vid beslutsmyndigheten 18/19:79
  - en särskild ledamot vid en förvaltningsrätt var med och avgjorde ett mål om laglighetsprövning utan att ge till känna en omständighet som kunde antas utgöra jäv mot honom 18/19:92
  - Polismyndigheten har brustit i tillsynen av en kvinna som omhändertagits för berusning och inte sett till att hon blivit undersökt av läkare 18/19:352
  - Polismyndigheten har brustit i behandlingen av en kvinna som omhändertagits för berusning, bl.a. genom att inte låta henne bli undersökt av läkare, få en filt eller använda toalett 18/19:361

- Polismyndigheten har inte med tillräcklig noggrannhet och omsorg utövat tillsyn av en kvinna som omhändertagits för berusning och inte heller dokumenterat sina iakttagelser på ett godtagbart sätt 18/19:374
- Polismyndigheten har haft bristande kontroll över tillgången till medicin för en person som skulle föras till ett behandlingshem och som avled under transporten 18/19:428
- uttalanden om Migrationsverkets handläggningstid i ett asylärende 18/19:634
- vid en inspektion av Migrationsverkets förvarsenhet i Källered, Göteborg, konstaterade JO brister i hanteringen av avskiljanden och häktesplaceringar som görs av säkerhetsskäl och brister i sådana beslut 18/19:638
- bl.a. långsam och passiv handläggning av ett brottmål; även underlåtenhet att dokumentera överväganden om vite, hämtning och häktning när den tilltalade uteblir från en huvudförhandling 19/20:66
- en rådman underlät att meddela domar inom föreskrivna tidsfrister i tre tvistemål och ett brottmål; JO övervägde att anmäla rådmannen till Statens ansvarsnämnd för prövning av disciplinpåföljd men stannade för allvarlig kritik 19/20:73
- bristande handläggning av en fråga om kvarsittanderätt 19/20:90
- en länsstyrelse meddelade under flera år inga beslut i ärenden om jordbruksstöd i väntan på leverans av ett särskilt it-stöd 19/20:244
- Polismyndigheten har avbrutit handläggningen av ett ärende om vapentillstånd i åtta månader i avvaktan på en brottsutredning 19/20:336
- alla myndigheter i rättskedjan har ett ansvar för att agera så att beslut om utevarohäktning kan verkställas och huvudförhandling hållas inom skälig tid 19/20:365
- långsam handläggning av ärenden om anordnande av godmanskap m.m. 19/20:644

## Underrättelse

- kritik mot Kriminalvården, anstalten Skogome, för att inte ha fullgjort myndighetens underrättelseskyldighet till målsäganden enligt 35 § fängelseförordningen 15/16:244
- kritik mot Förvaltningsrätten i Uppsala för den bristfälliga handläggningen i samband med expedieringen av ett beslut i ett mål om omedelbart omhändertagande enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall, vilket lett till att den intagne var frihetsberövad 15 timmar för länge 15/16:303
- kritik mot Arbetsförmedlingen som bl.a. brustit i sin underrättelseskyldighet i ett ärende om återkallelse av en anvisning till en arbetsmarknadsutbildning 16/17:42
- intagna i häkte har nekats att ringa s.k. ankomstsamtal 16/17:213
- en miljönämnd skulle ha underrättat fastighetsägaren inför ett besök på fastigheten 16/17:307
- uttalanden om kravet att aktivitetsrapportera för personer med vissa typer av funktionshinder 17/18:48

- Arbetsförmedlingen har dröjt med att besvara en fråga om aktivitetsrapportering och med att registrera en adressuppgift vilket medfört att myndigheten inte har uppfyllt sin kommunicerings- och underrättelseskyldighet 17/18:55
- felaktig handläggning av ärenden om flyttning av två bilar 17/18:117
- underlåtenhet att informera en intagen i en anstalt om kameraövervakning och bristfällig dokumentation av övervakningen 18/19:196
- en enskild har felaktigt frihetsberövats trots att Högsta domstolen beslutat om inhibition 19/20:179
- en domstol biföll socialnämndens yrkande om att en flicka skulle beredas vård enligt 2 § LVU men ogillade socialnämndens yrkande om vård enligt 3 § LVU. Socialnämnden borde utan dröjsmål ha underrättat det särskilda ungdomshem där flickan var placerad om att hon inte var föremål för vård med stöd av 3 § LVU 19/20:551
- fråga om en socialnämnd kunde verkställa ett beslut om umgängesstöd genom att erbjuda umgänge i en lokal som nämnden brukade använda i sådana fall trots att domstolen i sitt avgörande uttalat att det inte var lämpligt i det enskilda fallet 19/20:563

### Utredning/utredningsskyldighet/utredningsansvar

- kritik mot bl.a. två polismän vid Polismyndigheten i Västra Götaland för beslut om gripande och hämtning till förhör 15/16:107
- allvarlig kritik mot en stadsdelsnämnd för flera brister i handläggningen av ett barnärende 15/16:382
- kritik mot en socialnämnd för att en förälder inte hade erbjudits tillfälle att delta i en barnvårdsutredning 15/16:392
- fråga om socialförvaltningen under utredningen av ett ärende om försörjningsstöd på eget initiativ får söka information om sökandens förhållanden på internet 15/16:403
- kritik mot en handläggare vid en socialförvaltning för att hon vid genomförandet av en s.k. vårdnadsutredning agerat på ett sådant sätt att det funnits fog för att ifrågasätta hennes opartiskhet 15/16:456
- Försäkringskassan har haft stöd för sin åtgärd att begära in visst utredningsmaterial i ett ärende om assistansersättning 15/16:531
- underlåtenhet att komplettera utredningen i ett vårdnadsfall med uppgifter som framkommit efter huvudförhandlingen m.m. 16/17:49
- en anstalt har kontaktat socialtjänsten trots att den intagne återkallat sitt samtycke till sådan kontakt 16/17:224
- fråga om socialnämndens skyldighet att utreda gifta ensamkommande barns behov av skydd eller stöd 16/17:484
- fråga om lämpligheten i att nämndens handläggare under en s.k. barnvårdsutredning samtalar med barn i skolan 16/17:506
- fråga bl.a. om socialnämndens handläggare inom ramen för en s.k. barnvårdsutredning har haft rätt att besöka barnets förskola för att observera barnet utan vårdnadshavarnas samtycke 16/17:514

- fråga om socialnämndens rätt att samtala med barn utan vårdnadshavarnas samtycke under en s.k. förhandsbedömning 16/17:519
- en s.k. familjehemsutredning har ansetts ha sådana brister att den inte borde ha legat till grund för en bedömning av familjehemmets lämplighet. Fråga även om nämnden hade brustit i att uppmärksamma och utreda barnets situation i familjehemmet 16/17:527
- en kommun har inte ansetts behörig att genomföra en lex Sarah-utredning avseende ett assistansbolag eller att förelägga bolaget att inkomma med en handlingsplan 16/17:583
- utformningen av domskälen i mål om vårdnad om barn m.m. stod i strid med omedelbarhetsprincipen i 17 kap. 2 § rättegångsbalken 17/18:61
- Försäkringskassan har under utredningen av ett ärende om försäkringstillhörighet begärt in dels utredningsmaterial från en bank utan att ha haft stöd för det, dels uppgifter för tid som inte omfattades av utredningen 17/18:312
- två beslut om hemflyttning av ensamkommande barn som var placerade i en annan kommun än anvisningskommunen; fråga bl.a. om barnen borde ha fått komma till tals före socialnämndens beslut 17/18:384 och 17/18:392
- granskning av Polismyndighetens handläggning av verkställighetsärenden 17/18:533
- fråga om det fanns förutsättningar för en socialnämnd att under en barnutredning hämta in utdrag ur misstanke- och belastningsregistret 18/19:464
- ett ensamkommande barn uppgav att hon var 13 år och gift med en vuxen kusin. Fråga bl.a. om socialnämnden borde ha familjehemsplacerat flickan i kusinens familj 18/19:472
- fråga om socialnämnden genom att avsluta en barnutredning och därefter omedelbart inleda en ny hade kringgått bestämmelsen i 11 kap. 2 § SoL om inom vilken tid en barnutredning ska vara klar 18/19:498
- Socialnämndens utredning om ett barns hjälpbehov och hur detta ska tillgodoses ska behandlas inom ramen för en och samma utredning. Frågan om vård med stöd av LVU ska således inte utredas i en särskild utredning 18/19:502
- fråga om det fanns förutsättningar för en socialnämnd att enligt 11 kap. 4 a § socialtjänstlagen besluta om uppföljning 18/19:505
- fråga om en förälder som inte var vårdnadshavare var part i ett ärende hos nämnden som rörde bl.a. barnets umgänge med föräldern 18/19:508
- fråga bl.a. om en socialnämnd borde ha inlett en utredning enligt 7 § LVM 18/19:550
- allvarlig kritik mot en socialnämnd för underlåtenhet att i tid utreda om en missbrukare behövde vård enligt LVM 18/19:556
- Konkurrensverkets handläggning av ett ärende om missbruk av dominerande ställning 18/19:662
- uttalanden om IVO:s möjligheter att hämta in en yrkesutövers patientjournal i ett tillsynsärende 19/20:168
- handläggningen i en kriminalvårdsanstalt av ett ärende om varning enligt fängelselagen 19/20:226
- Polismyndigheten har avbrutit handläggningen av ett ärende om vapentillstånd i åtta månader i avvaktan på en brottsutredning 19/20:336

- förundersökningsbegränsning på grund av den misstänktes funktionsnedsättning 19/20:397
- Skatteverkets agerande vid ett besök på en fastighet i samband med en revision 19/20:431
- Myndigheter måste ha rutiner som gör det möjligt för enskilda att lämna uppgifter muntligt; även uttalanden om Försäkringskassans utredningskyldighet när en läkare önskar kontakt 19/20:440
- en socialnämnd kunde inte låta vården enligt 3 § LVU av en ung man som fyllde 18 år upphöra utan att ha gjort en utredning om saken och utan att ha fattat ett beslut om att vården skulle upphöra 19/20:524
- långsam handläggning av ärenden om anordnande av godmanskap m.m. 19/20:644

### Verkställighet

- allvarlig kritik mot Migrationsverket för bristande anvisningar till polismyndigheten i ett verkställighetsärende 15/16:367
- fråga om Statens institutionsstyrelses (SiS) skyldighet att anvisa plats vid särskilda ungdomshem 15/16:428
- allvarlig kritik mot en socialnämnd bl.a. för att nämnden hade ”verkställt” en domstols beslut om vårdnad genom ett omedelbart omhändertagande enligt LVU 15/16:442
- Kriminalvården har brutit i dokumentationen av en muntlig s.k. orosanmälan 16/17:183
- kritik mot en tjänsteman inom socialtjänsten för att han verkställde en dom om vård enligt LVU trots att domen inte fick verkställas innan den hade vunnit laga kraft 16/17:536
- en 17-årig pojke med hemvist i Rumänien vårdades med stöd av LVU; fråga om förutsättningarna för att begära handräckning enligt 43 § LVU för att föra pojken till Arlanda för vidare transport till Rumänien 16/17:558
- uttalanden om tingsnotariers behörighet att handlägga brottmål där 34 kap. brottsbalken ska tillämpas 17/18:75
- felaktig handläggning av ärenden om flyttning av två bilar 17/18:117
- i ett mål om verkställighet betalade Kronofogdemyndigheten ut pengar till gäldenären i stället för till sökanden, skickade ett kravbrev till sökanden i stället för till gäldenären när den felaktiga utbetalningen uppdagades och dröjde därefter med utbetalningen av pengarna till sökanden 17/18:156
- två beslut om hemflyttning av ensamkommande barn som var placerade i en annan kommun än anvisningskommunen; fråga bl.a. om barnen borde ha fått komma till tals före socialnämndens beslut 17/18:384 och 17/18:392
- uppföljning av platssituationen vid Statens institutionsstyrelses särskilda ungdomshem och LVM-hem 17/18:458
- frågan om i vilken utsträckning förvaltningslagen är tillämplig i ett verkställighetsärende 17/18:512
- en person som utvisats togs felaktigt i förvar innan tidsfristen för frivillig avresa hade löpt ut 17/18:524



- granskning av Polismyndighetens handläggning av verkställighetsärenden 17/18:533
- Polismyndighetens sätt att hantera avlägsnandet av en 13-åring var inte proportionerligt 18/19:392
- Polismyndigheten har haft bristande kontroll över tillgången till medicin för en person som skulle föras till ett behandlingshem och som avled under transporten 18/19:428
- en person har tagits i förvar av Polismyndigheten och avlägsnats från landet trots att myndigheten inte varit behörig. Personen har placerats i häkte av Migrationsverket utan tillräcklig kontroll av om Polismyndigheten varit behörig att fatta förvarsbeslutet 18/19:613
- en rådman förordnade i ett mål om beredande av vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga om verkställighet av domen utan stöd i lagen 19/20:93
- Rättsmedicinalverkets och Polismyndighetens handläggning av ett ärende om handräckning 19/20:141
- en dom om vård enligt 2 § LVU verkställdes innan den hade vunnit laga kraft. Fråga bl.a. om någon tjänsteman vid nämndens förvaltning hade gjort sig skyldig till tjänstefel 19/20:516
- fråga om en socialnämnd kunde verkställa ett beslut om umgängesstöd genom att erbjuda umgänge i en lokal som nämnden brukade använda i sådana fall trots att domstolen i sitt avgörande uttalat att det inte var lämpligt i det enskilda fallet 19/20:563
- fråga om en socialnämnd vid tillhandahållande av umgängesstöd kunde föreskriva att en tolk skulle vara med vid umgängestillfällena 19/20:568

### Vårdnad/vårdnadshavare

- kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt för att i ett mål om vårdnad om barn m.m. ha underlåtit att upprätta en tidsplan för målets handläggning och för bristfällig kontroll över hur en utsedd medlare skötte sitt uppdrag 15/16:38
- allvarlig kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt i ett mål om vårdnad om barn m.m. för den långa handläggningstiden, för avsaknad av tidsplan och för bristfällig processledning 15/16:83
- kritik mot Kalmar tingsrätt och mot två av tingsrättens domare i ett mål om vårdnad om barn m.m. för lång handläggningstid, för avsaknad av tidsplan, för bristfällig uppföljning av en utsedd medlares arbete och för att flera fattade beslut saknat stöd i lag 15/16:86
- kritik mot en socialförvaltning för genomförandet av ett oanmält hembesök hos en förälder i samband med att den andra föräldern skulle hämta ett gemensamt barn 15/16:388
- allvarlig kritik mot en socialnämnd bl.a. för att nämnden hade ”verkställt” en domstols beslut om vårdnad genom ett omedelbart omhändertagande enligt LVU 15/16:442

- kritik mot en handläggare vid en socialförvaltning för att hon vid genomförandet av en s.k. vårdnadsutredning agerat på ett sådant sätt att det funnits fog för att ifrågasätta hennes opartiskhet 15/16:456
- kritik mot en socialförvaltning för hur genomförda samarbetsamtal har redovisats till tingsrätten 15/16:469
- underlåtenhet att komplettera utredningen i ett vårdnads mål med uppgifter som framkommit efter huvudförhandlingen m.m. 16/17:49
- långsam handläggning av ett mål om vårdnad om barn m.m. och bristfällig utformning av ett beslut om vilandeförklaring 16/17:56
- utformningen av domskälen i mål om vårdnad om barn m.m. stod i strid med omedelbarhetsprincipen i 17 kap. 2 § rättegångsbalken 17/18:61
- utformningen av skälen i ett interimistiskt beslut i ett vårdnads mål stod i strid med kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen 17/18:70
- bland annat långsam handläggning av ett interimistiskt yrkande om överflyttande av vårdnaden om ett barn enligt 6 kap. 8 a § andra stycket föräldrabalken 17/18:82
- en familjerättssekreterare som skulle höras som vittne i en vårdnadsvist talade med barnet före domstolens huvudförhandling; fråga om hon före förhandlingen borde ha informerat båda vårdnadshavarna om vad som hade kommit fram vid samtalet 17/18:463
- beslut om tillträdesförbud till en skola ska fattas av huvudmannen genom den ansvariga nämnden. Beslutanderätten kan delegeras till rektor 17/18:484
- kritik mot en skolkurator som under en pågående vårdnadsvist höll stöd-samtal med den ena föräldern och följde med samma förälder på ett möte vid socialförvaltningen 17/18:494
- kritik mot en lärare som under en pågående vårdnadsvist i ett mejl till en av vårdnadshavarna uttalade sig om den andra vårdnadshavaren på ett sätt som inte var neutralt 17/18:498
- fråga om socialnämnden hade utformat vården enligt LVU så att den främjade barnets samhörighet med sin mor 18/19:543
- en skolsköterska genomförde en hälsokontroll av en elev utan att först kontakta elevens vårdnadshavare 18/19:601
- en socialnämnd får kritik för att den hämtade två barn, som bodde hos sin mor, i skolan sedan en domstol hade beslutat att fadern skulle ha ensam vårdnad om barnen 19/20:481

### Återkallelse

- Polismyndigheten och en kommun har i flera avseenden brustit i handläggningen av en ansökan om tillstånd för en uteservering och av återkallelse av tillståndet 19/20:347

### Överklagande

- uttalanden om en lista som används vid fördelningen av uppdrag som målsägandebiträde och som särskild företrädare för barn vid Malmö tings-

rätt; även uttalande om domstolssekreterares behörighet att förordna sådana och lagmannens ställningstagande till en begärd överklagandehänvisning 15/16:50

- frågor om tiden för överklagande m.m. 15/16:574
- felaktigt belopp i en tvistemålsdom och fel part i ett beslut om rättelse av domen m.m. 19/20:85
- långsam handläggning av ett mål om sjukersättning 19/20:101
- långsam handläggning av ett mål om livränta 19/20:105
- Riksarkivet har bl.a. tagit ut en eftersökningsavgift för åtgärder som myndigheten är skyldig att vidta enligt tryckfrihetsförordningen 19/20:264
- Migrationsverket har dröjt drygt sju månader med att överlämna ett överklagande till migrationsdomstolen 19/20:616
- Migrationsverket har dröjt drygt ett år med att överlämna ett överklagande till migrationsdomstolen 19/20:620