

2012/13

mnr:

pnr:

Redogörelse  
2012/13:JO1

Justitieombudsmännens  
ämbetsberättelse

---

Omslag Eva Lena Johansson  
Översättning till engelska av Summary in English: David Jones  
ISSN 0282-0560  
Tryck: Elanders, Vällingby 2012

## Innehåll

Skrivelse till riksdagen .....	12
<b>Allmänna domstolar m.m.</b>	
Kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt med anledning av agerandet i ett mål om umgänge med barn m.m. (222-2011) .....	36
Allvarlig kritik mot en rådman vid Attunda tingsrätt för det sätt på vilket han avfattat domen i ett brottmål m.m. (511-2011) .....	41
Kritik mot Växjö tingsrätt för handläggningen av ett ärende om upphörande av godmanskap (588-2011).....	47
Kritik mot en rådman vid Luleå tingsrätt för hanteringen av frå- gor om rättegångsfullmakt (3625-2011) .....	51
Kritik mot Mora tingsrätt med anledning av handläggningen av en fråga om rättelse av en dom (4715-2011) .....	55
Kritik mot en beredningsjurist vid Solna tingsrätt med anled- ning av handläggningen av en fråga om försvarare (5876-2011) ..	59
<b>Åklagar-, polis- och tullärenden</b>	
Användning av okonventionella utredningsmetoder för att för- må en brottsmisstänkt att lämna uppgifter om egen brottslighet (731-2010).....	62
Uttalanden om polisens särskilda spaningsmetoder (remissyttrande över betänkandet Särskilda spaningsmetoder, SOU 2010:103) (1610-2011).....	82
Kritik mot en åklagare som inte redovisat vissa utredningsåtgärder för den misstänkte. Bevisprovokation? (2874-2011).....	88
Allvarlig kritik mot Polismyndigheten i Skåne, som inte verk- ställt en åklagares utredningsdirektiv, vilket fick till följd att bevismaterial förstördes (4217-2010).....	94
Kritik mot Polismyndigheten i Västra Götaland, som utrett en brottsmisstanke så långsamt att brottet hann preskriberas innan utredningen slutförts (3148-2011) .....	98
Uttalanden om förundersökningsledaransvar (remissyttrande över betänkandet Förundersökning – objektivitet, beslag, do- kumentation m.m. SOU 2011:45) (3275-2011).....	101

Kritik mot en åklagare, som var ansvarig för att en underårig misstänkt hördes utan biträde av försvarare, samt mot Polismyndigheten i Hallands län och en förhørsledare där, för felaktigheter i samband med förhören. Rättnis rättegång? (4608-2010) .....	106
Kritik mot Polismyndigheten i Skåne som inte låtit en anhållen person samtala ostört med en offentlig försvarare (3551-2011) ....	124
Anmälan mot en åklagare för att hon i samband med åtal till rätten gett in förhör som gällt misstankar om andra brott än det som åtalats (2773-2010).....	126
Anmälan mot två åklagare i anledning av resningsärendena gällande Thomas Quick/Sture Bergwall (4356-2011) .....	129
Kritik mot Polismyndigheten i Jönköpings län, som inte tagit anmälningar om hot och misshandel på tillräckligt allvar. Även kritik mot en jouråklagare (1703-2011) .....	131
Kritik mot Polismyndigheten Dalarna, som utan erforderligt lagstöd hämtat en brottsmisstänkt person till förhör (2726-2010) .....	140
Kritik mot Polismyndigheten i Uppsala län och en polisman, som utan tillräcklig grund genomfört en husrannsakan i en dopningsmisstänkts bostad m.m. (5834-2010).....	144
Kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län, som anmodat en person som kunde komma att bli misstänkt för brott att besvara frågor skriftligen (697-2011) .....	150
Kritik mot att polisen på sin webbplats ger intryck av att tipslämnare kan garanteras anonymitet (1238-2011).....	154
Kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län, som spridit fördomsfull information inom ett brottsförebyggande projekt (3210-2011) .....	156
Kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län, som brustit i tillsyn av en diabetiker som omhändertagits på grund av berusning (5244-2011) .....	158
Kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län, som genom underlåtenhet hindrat en häktad från att kontakta sin mor (3541-2011).....	163
Kritik mot Tullverket, som inte iakttagit sina skyldigheter i fråga om underrättelse till en anhållens närstående (3682-2011) .....	165
Kritik mot Tullverket, som undersökt en journalists datorer m.m. utan att låta denne närvara (1724-2011) .....	169

Kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län och en presstalesman där, som lämnat oriktig information till en journalist (2497-2011) .....	177
Se även: Anmälan om domstolstrots i samband med utlämnande av allmänna handlingar, m.m. (685-2012) .....	471
Se även: Allvarlig kritik mot Polismyndigheten i Gävleborgs län, som utvisat en asylsökande till fel land (6051-2010).....	263
<b>Kriminalvård</b>	
Kritik mot Kriminalvården för underlåtenhet att underrätta en intagen om uppgifter som legat till grund för beslut om förflyttning av honom till annan anstalt (3905-2010) .....	180
Kritik mot Kriminalvården för en anstalts felaktiga handläggning i samband med nöjdförklaring och doms befordran till verkställighet (4547-2010) .....	183
Kritik mot Kriminalvården för anstaltspersonals agerande i samband med besök och för bristande information om anstalts policy för besök (5412-2010) .....	187
Kritik mot Kriminalvården för underlåtenhet att underrätta en intagen om tillägg som gjorts i ett placeringsunderlag efter det att den intagne delgivits underlaget (6243-2010) .....	191
Kritik mot Kriminalvården för en anstalts underlåtenhet att kommunicera uppgifter med den intagne i ett ärende om besökstillstånd och för långsam handläggning av ärendet. Generella uttalanden avseende den s.k. brottsofferslussverksamhet som bedrivs i flera av landets anstalter (343-2011) .....	194
Kritik mot Kriminalvården för behandlingen av en intagen i kriminalvårdsanstalt i samband med ett sjukhusbesök (3474-2011 och 4532-2011) .....	203
Uttalanden om kriminalvårdstjänstemäns kontakter med utomstående inom ramen för en anstalts s.k. brottsofferslussarbete (5271-2011) .....	208
<b>Exekutionsärenden</b>	
Kritik mot Kronofogdemyndigheten för brister i rutiner rörande dokumentation av underrättelser enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken (5479-2010) .....	214
Kritik mot Kronofogdemyndigheten för medelshanteringen i ett ärende om utmätning (4466-2011) .....	219

**Förvaltningsdomstolar**

Kritik mot en domare vid Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen, för handläggningen av en fråga om offentligt biträde i ett mål om uppehållstillstånd (2990-2011) .....	222
Allvarlig kritik mot Kammarrätten i Stockholm med anledning av handläggningen i ett mål om beredande av vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall (5187-2010) .....	226
Kritik mot Förvaltningsrätten i Stockholm för dröjsmål med att meddela dom i ett mål om beredande av vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall (6188-2010) .....	237
Kritik mot Kammarrätten i Stockholm för handläggningen av ett mål enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall (6485-2010) .....	240

**Central statsförvaltning m.m.**

Kritik mot STs arbetslöshetskassa som innehållit ersättning på ett felaktigt sätt (2367-2011) .....	245
---	-----

**Taxering och uppbörd samt folkbokföring**

Kritik mot Skatteverket för att ha grundat ett beslut om ändring av barns folkbokföring på en vårdnadshavares muntligt lämnade uppgifter (3667-2011) .....	251
Allvarlig kritik mot Skatteverket för dröjsmål med att meddela ett s.k. obligatoriskt omprövningsbeslut (3687-2011) .....	255
Kritik mot Skatteverket för att inte ha behandlat ansökan om anstånd, för att inte ha lagt in den skattskyldiges nya adress i sitt system och för att inte ha efterforskat den rätta adressen när ett brev kom i retur. Kritik mot Kronofogdemyndigheten för att ha verkställt utmätningar utan att ha underrättat gäldenären enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken (6867-2010) .....	257

**Utlänningsärenden**

Allvarlig kritik mot Polismyndigheten i Gävleborgs län, som utvisat en asylsökande till fel land (6051-2010) .....	263
Kritik mot Utrikesdepartementet för brister vid äkthetskontrollen av handlingar i ett asylärende (258-2011) .....	265

**Socialtjänst***Socialtjänstlagen (SoL)*

Fråga bl.a. om socialnämnds skyldighet att dokumentera uppgifter i en muntlig anmälan angående oro för barn (2180-2010) ...	268
---	-----

Fråga bl.a. om socialnämnden har kunnat underlåta att fatta ett beslut om att inleda en s.k. barnavårdsutredning därför att nämnden inte ville att barnets föräldrar skulle få vetskap om barnets kontakt med socialtjänsten (1909-2010) .....	274
Socialstyrelsen riktade i samband med en inspektion allvarlig kritik mot ett HVB-hem; fråga bl.a. om det förelåg grund för Socialstyrelsens kritik mot hemmet (6003-2010) .....	281
Socialnämnden hade inlett en utredning beträffande en 13-årig pojke; fråga om socialförvaltningens handläggare borde ha samrått med barnets vårdnadshavare innan de inom ramen för utredningen hade samtal med pojken (7161-2010).....	288
Två adoptivföräldrar förde sitt adoptivbarn tillbaka till barnets hemland Gambia; fråga om socialnämnden brustit i sina åligganden beträffande barnet när nämnden uppmärksammades på adoptivföräldrarnas agerande (3710-2010).....	293
Kritik mot en stadsdelsnämnd för brister i motiveringen av ett beslut om avslag på en ansökan om ekonomiskt bistånd (6481-2010) .....	299
<i>Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)</i>	
Uttalanden angående socialnämnds skyldighet att ompröva vård enligt 3 § LVU (2422-2011, 5941-2011 och 2605-2012).....	303
Fråga om beräkning av den frist inom vilken en socialnämnd enligt 13 § tredje stycket LVU första gången ska ompröva vård som ges med stöd av 3 § LVU (1781-2012).....	310
Fråga om en ersättare i en stadsdelsnämnd fattat s.k. ordförandebeslut enligt LVU och LVM utan att vara behörig (2180-2011).....	312
När en socialnämnd beslutar att vård med stöd av LVU ska upphöra ska nämnden se till att de berörda utan dröjsmål underretas om beslutet (832-2011).....	314
<i>Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)</i>	
Kritik mot bl.a. en tjänsteman vid en socialförvaltning för att denne begärt handräckning med stöd av LVM trots att domen om vård ännu inte kunde verkställas (6513-2009).....	316
Kritik mot Statens institutionsstyrelse (SiS), LVM-hemmet Rebecka, för att en kvinna bereddes tvångsvård vid hemmet trots att det inte fanns något verkställbart förordnande om LVM-vård (6484-2010).....	320

*Handläggning*

Kritik mot en socialnämnd som underlåtit att vidarebefordra ett överklagande till förvaltningsrätten därför att det överklagade beslutet enligt nämndens mening inte gick att överklaga (889-2011) .....	326
--	-----

**Stöd och service till vissa funktionshindrade**

En socialförvaltning som informerar en enskild om förutsättningarna för att bevilja en insats måste uttrycka sig så, att den enskilde inte känner sig pressad att återta ansökan eller får uppfattningen att saken redan är avgjord (714-2011) .....	330
Utförningen av beslut om insatser enligt LSS; fråga om nämnden i sitt beslut borde ha angett var insatser i form av korttidstillsyn och korttidsvistelse skulle utföras (6845-2010).....	332

**Hälsa- och sjukvård**

Initiativärende mot en psykiatrisk vårdinrättning som beslutat att skriva ut en person under pågående LVM-vård (6808-2010) ...	337
Kritik mot en psykiatrisk vårdinrättning för att en patient utan laglig grund hindrats att lämna vårdinrättningen (4663-2010).....	341
Fråga om brister i handläggningen vid meddelande av förhållningsregler enligt 4 kap. 2 § smittskyddslagen (2004:168) som innebar att två barn förbjöds att vistas på förskola under en period (2218-2011).....	345

**Socialförsäkring**

Kritik mot Försäkringskassan för att felaktigt ha lämnat beskedet att den som har förvaltare inte har rätt att ge fullmakt åt annan att begära ut handlingar i ett ärende (3078-2010).....	350
Fråga om Försäkringskassans möjlighet att verkställa ett beslut om återkrav av tandvårdsersättning innan det vunnit laga kraft; även fråga om dröjsmål med verkställigheten av en förvaltningsrättsdom (935-2011) .....	356
Kritik mot Försäkringskassans handläggning av ett uppdrag att följa upp sjukförsäkringsreformerna (6613-2010) .....	362
Försäkringskassan kritiserar för att av misstag ha skickat ut ett besked med annat innehåll än det avsedda samt för att ha agerat felaktigt då misstaget upptäcktes (6733-2010).....	367
Försäkringskassan kritiserar för att ha lämnat ut sekretessbelagda uppgifter till förvaltningsrätten samt för att ha brutit i sin dokumentations- och kommuniceringsskyldighet (754-2011).....	372



Kritik mot Försäkringskassan för felaktigt angivna diagnoser i kommuniseringsbrev till den försäkrade (334-2012).....	378
Kritik mot Försäkringskassan för att bl.a. ha dröjt med att vidta erforderliga åtgärder i samband med att en begäran om omprövning inkom till myndigheten (4940-2010).....	380
<b>Plan- och byggnadsväsendet</b>	
Fråga hur en byggnadsnämnd vid handläggning av anmälan om olovligt byggande ska hantera situationer där den enskilde anser sig vara part men nämnden är av motsatt uppfattning (2101-2011) .....	384
Kritik mot Lantmäteriet för bristfällig handläggning av en brevfråga och utebliven handläggning av ett överklagande (4903-2010) .....	388
Kritik mot en ledamot i en kommunal nämnd för hanteringen av en jävsfråga (5247-2010).....	393
Kritik mot Kulturnämnden i Stockholms stad, som ”k-märkt” en byggnad utan lagstöd (5716-2010) .....	398
<b>Utbildnings- och forskningssektorn</b>	
Fråga bl.a. om det är tillåtet för en student att återkalla en inlämnad tentamen (977-2010).....	404
Tillämpning av språklagen (2009:600); fråga om ett statligt universitet kan uppställa krav på att ansökningar om anställning och befordran ska vara skrivna på engelska (1098-2010).....	410
Ett politiskt partis ungdomsförbund förbjöds att sprida ett flygblad under en informationsdag i en gymnasieskola; fråga bl.a. om skolans agerande stått i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen (5142-2010) .....	419
Handläggningen av ett ärende om byte av förskola; fråga bl.a. om ändring av ett s.k. gynnande förvaltningsbeslut (3923-2010)..	424
Kritik mot en utbildningsnämnd för att beslut fattats i två anställningsärenden innan ansökningstiden löpt ut. Handläggningen har ansetts stå i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen (3069-2010).....	428
Utbildningsnämnds handläggning av anställningsärenden; fråga om att anställningsbeslut (delegationsbeslut) inte anmälts till nämnden (5176-2011).....	430

**Kommunikationsväsendet**

Kritik mot Radiotjänst i Kiruna AB för handläggningen av ett överklagande i ett ärende om radio- och tv-avgift (1476-2011).....	438
Allvarlig kritik mot Transportstyrelsen för dess handläggning av ett ärende om körkortsingripande (3507-2011) .....	442
Allvarlig kritik mot Transportstyrelsen för handläggningstiden i ett ärende om körkortsingripande (4627-2011).....	445

**Överförmyndarnämnder och överförmyndare**

Anmälan mot Överförmyndarnämnden i Gotlands kommun angående handläggningen av ett ärende om förvaltare m.m. (6301-2010) .....	448
Kritik mot Överförmyndarnämnden i Lunds kommun för dröjsmål med att granska årsräkningar (3252-2011).....	452

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

Kritik mot en psykiatrisk vårdinrättning för att den på begäran av polisen lämnat ut en patientjournal avseende en person som var målsägande i en förundersökning om hemfridsbrott, egenmäktigt förfarande och ofredande (2152-2010) .....	455
Kritik mot en tjänsteman inom hemtjänsten för att hon i en djurskyddsanmälan till länsstyrelsen lämnade ut uppgifter rörande en person som hon arbetade hos (900-2011).....	458
Kritik mot en kommunal nämnd angående handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar om pälsdjursuppfödare. Nämnden skrev ett beslut om att lämna ut handlingarna och skickade beslutet till pälsdjursuppfödarna med uppgift om sökandens namn och adress. Även fråga om formuleringen av beslutet (5812-2011).....	461

*Övriga områden*

Kritik mot kommunstyrelsen i Åstorp och dess ordförande, som brutit mot offentlighetsprincipen och regeringsformens krav på saktighet vid tillsättningen av en kommunchef (6168-2010) .....	464
Kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län och en presstalesman där, som lämnat oriktig information till en journalist (2497-2011) .....	467
Kritik mot Arbetsförmedlingen, som lämnat oriktig information till en journalist och därmed undanhållit en allmän handling (2951-2011) .....	469

Anmälan om domstolstrots i samband med utlämnande av allmänna handlingar, m.m. (685-2012) .....	471
Kritik mot Skellefteå tingsrätt för handläggningsrutinerna avseende begäran om att få ta del av allmänna handlingar respektive uppgifter ur sådana handlingar (2859-2011).....	475
<b>Övrigt</b>	
Kritik mot Länsstyrelsen i Hallands län för att myndigheten överträtt sin behörighet vid handläggningen av ett tillsynsärende beträffande en överförmyndarnämnds arvodesbeslut (3648-2010) .....	481
Kritik mot kommunchefen och Kommunstyrelsen i Grästorps kommun, som inte iakttagit regeringsformens krav på opartiskhet på kommunens webbplats (6219-2010).....	485
Allvarlig kritik mot Valnämnden i Stockholms stad, som beslutade att genomföra röstning vid Stockholms central i strid med vallagen (5409-2010).....	487
Kritik mot Valnämnden i Eskilstuna kommun, som inte tillhandahållit valsedlar på ett likformigt sätt (5161-2010).....	490
<b>Bilagor</b>	
Ärendestatistik .....	493
Besvarande av remisser i lagstiftningsärenden m.m. ....	501
Framställningar, överlämnanden, åtal och disciplinmätningar m.m. ....	506
Inspektioner, myndighetsbesök, konferenser och seminarier i Sverige m.m. ....	507
Internationellt samarbete .....	512
Instruktion för Riksdagens ombudsmän .....	516
Arbetsordning för Riksdagens ombudsmän.....	523
Personalorganisationen .....	530
Sakregister .....	532
Summary in English .....	604

## 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 2011–30 juni 2012.

### 1 Organisationen m.m.

#### 1.1 Val och entlediganden m.m.

*Chefsjustitieombudsmannen Cecilia Nordenfelt* entledigades på egen begäran från sitt uppdrag fr.o.m. den 1 juni 2012.

Riksdagen nyvalde den 24 november 2011 domaren vid Europadomstolen för mänskliga rättigheter i Strasbourg *Elisabet Fura* att vara chefsjustitieombudsman för tiden fr.o.m. den 1 juni 2012 till dess att nytt val genomförts under fjärde året därefter.

Samma dag omvalde riksdagen *Hans-Gunnar Axberger* att vara justitieombudsman för tiden fr.o.m. den 18 februari 2012 till dess att nytt val genomförts under fjärde året därefter.

*Ställföreträdande justitieombudsmannen Jan Pennlöv* entledigades på egen begäran från sitt uppdrag fr.o.m. den 1 juni 2012.

Riksdagen valde den 24 november 2011 *f.d. chefsjustitieombudsmannen Cecilia Nordenfelt* att vara ställföreträdande justitieombudsman för en tid av två år fr.o.m. den 1 juni 2012.

Riksdagen omvalde den 9 november 2011 *Hans Ragnemalm* att vara ställföreträdande justitieombudsman för en tid av två år fr.o.m. den 15 november 2011.

#### 1.2 De ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring

*Stf justitieombudsmannen Hans Ragnemalm* tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 18–22 juli 2011, den 6–7 december 2011, den 8–9 mars 2012 och den 4–15 juni 2012.

*Stf justitieombudsmannen Jan Pennlöv* tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 13–14 oktober 2011 och den 14–16 mars 2012.

#### 1.3 Ändringar i instruktionen och i arbetsordningen

Under verksamhetsåret har inga ändringar i instruktionen beslutats.

Arbetsordningen har ändrats fr.o.m. den 15 februari 2012 genom beslut av chefsjustitieombudsmannen. Ändringen är huvudsakligen av redaktionell art, men innebär också att kravet på att en kopia av ett beslut alltid ska sändas till klaganden tagits bort, ett tydliggörande av var den nybildade NPM-enheten organisatoriskt hör hemma samt att en ärende-grupp flyttats från ett ansvarsområde till ett annat.

Instruktionen och arbetsordningen i lydelsen per den 30 juni 2012 framgår av bilagorna 6 respektive 7.

## 2 Verksamheten

### 2.1 Förändringar under verksamhetsåret

#### *Delegation av beslutanderätten i klagomålsärenden*

Genom en lagändring våren 2011 fick ombudsmännen möjligheten att delegera beslutanderätten i vissa klagomålsärenden till en betrodd tjänsteman. Ombudsmännen har fattat likalydande beslut om sådana bemyndiganden för sina respektive byråchefer.

Under verksamhetsåret har 2 586 av totalt 6 749 beslut i klagomålsärenden fattats av en byråchef med stöd av delegation. Möjligheten att fatta beslut på delegation har utnyttjats i varierande grad av avdelningarna. För ämbetet som helhet uppgår andelen byråchefsbeslut under verksamhetsåret till 38 procent, med en variation mellan 17 och 67 procent. Variationen mellan avdelningarna beror på flera faktorer, t.ex. karaktären på ansvarsområdet samt byråchefens, och även ombudsmannens, erfarenhet av de typer av ärenden som hör till området.

En påtaglig effekt av delegationen är att ombudsmännen fått mer tid över till de remitterade och därmed typiskt sett mer komplicerade ärendena. Där-  
emot är det tveksamt om delegationsmöjligheten ökat utrymmet för inspektioner. En intressant iakttagelse med anledning av delegationen är att det är i mycket få fall som en anmälare hört av sig och uttryckt missnöje med att ärendet avslutats av en byråchef.

#### *JO:s uppdrag som National Preventive Mechanism (NPM)*

Den 1 juli 2011 trädde 5 a § i instruktionen i kraft. Genom den nya bestämmelsen klargörs att ombudsmännen utöver sina andra uppgifter även fullgör de uppgifter som ankommer på ett nationellt besöksorgan (NPM) enligt det fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta Nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (Opcat). Ett nationellt besöksorgan ska bl.a. genomföra regelbundna besök på platser där personer hålls frihetsberövade för att förebygga tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

NPM-enheten, som består av fyra personer, har under verksamhetsåret på uppdrag av ombudsmännen genomfört 30 besök, varav drygt hälften har varit oanmälda. Enheten har därutöver genomfört ett flertal informations- och studiebesök hos myndigheter och hos organisationer i det civila samhället.

En närmare redovisning av vilka uppdrag NPM-enheten utfört lämnas av respektive ombudsman i kapitel 3, och i bilaga 4 återfinns en lista på de institutioner som besökts.

*Överenskommelse med Riksdagsförvaltningen*

Enligt instruktionen för Riksdagsförvaltningen (RDF) ska RDF tillhandahålla resurser och service till bl.a. Riksdagens ombudsmän. Under verksamhetsåret har tecknats en överenskommelse mellan RDF och JO om vilka tjänster som RDF ska tillhandahålla JO och vilka avgifter som ska betalas för dem. Överenskommelsen omfattar i huvudsak vissa administrativa tjänster, skrivar- och tryckeritjänster, bevaknings- och säkerhetstjänster samt it-tjänster.

*Övrigt*

Under våren påbörjades, i samarbete med en konsult, ett arbete med att sätta upp en ny webbplats för JO.

Chefsjustitieombudsmannen har under året fastställt en ny logotyp för ämbetet. Logotypen består av ordbilden ”JO Riksdagens ombudsmän” och tre kronor.

**2.2 Ärendestatistiken i sammandrag***Balansläget*

Ingående balans		878
Nya ärenden		
Klagomål och andra framställningar från enskilda	6 817	
Initiativärenden på grund av uppgifter i massmedier m.m.	42	
Inspektioner	56	
Remisser och andra skrivelser från myndigheter	98	
		7 013
Summa balanserade och nya ärenden		7 891
Avslutade ärenden		
Klagomål och andra framställningar från enskilda	6 749	
Initiativärenden på grund av uppgifter i massmedier m.m.	16	
Inspektioner	42	
Remisser och andra skrivelser från myndigheter	101	
		6 908
Utgående balans		983

Under perioden nyregistrerades 7 013 ärenden, en ökning med 59 (0,85 procent) i förhållande till verksamhetsåret 2010/11. Klagomålsärendena uppgick till 6 817, vilket är i stort sett samma antal som 2010/11. Antalet nya inspektions- eller andra initiativärenden var 98, varav den nya NPM-enheten svara-

de för 31. I JO:s sedvanliga verksamhet var antalet inspektioner 25, vilket är en mindre ökning från föregående år. 98 ärenden föränleddes av remisser – huvudsakligen från Regeringskansliet, en minskning med 4.

Prövningen av klagomålsärendena tar huvuddelen av JO:s handläggningsresurser i anspråk. Även om antalet inspektioner och övriga granskningar på JO:s eget initiativ har ökat ligger dessa alltjämt på en lägre nivå än vad JO anser önskvärt. Här bör även nämnas att JO har skärpt kraven på vad som ska anses utgöra ett klagomål. Något hundratal skrifter som tidigare skulle ha registrerats som klagomål har nu i stället hanterats i administrativ ordning.

Antalet avgjorda ärenden uppgick till 6 908, vilket innebär en minskning med 153 (-2,21 procent) från föregående års nivå. Av de avslutade ärendena var 6 749 klagomålsärenden, 58 inspektions- eller andra initiativärenden samt 101 lagstiftningsremissärenden.

De oavgjorda ärendena i balans var vid verksamhetsårets slut 983. Det innebär att balansen under året ökade med 105 ärenden (12 procent).

Ärendestatistiken redovisas mera utförligt i bilaga 1.

En utförlig redovisning av inspektionsverksamheten finns i bilaga 4.

### 2.3 Upplysning rörande referaten av JO:s beslut

Referaten i ämbetsberättelsen utgör i många fall en redigerad och förkortad version av originalbeslutet. Besluten finns också tillgängliga på JO:s webbplats, [www.jo.se](http://www.jo.se).

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

### 3.1 JO Lars Lindström (ansvarsområde 1)



#### *Allmänt*

Till ansvarsområde 1 hör domstolarna, Kronofogdemyndigheten, plan- och byggnadsväsendet, lantmäteriväsendet, miljö- och hälsoskydd, Skatteverket, överförmyndarna och kommunikationsväsendet. Närmare 1 600 klagomålsärenden kom in under verksamhetsåret. Det är domstolarna som är den största ärendegruppen; ca 32 procent av klagomålen avser domstolarna. 1 576 ärenden avgjordes under verksamhetsåret. Ungefär 1 300 av dem avgjorde jag själv och ca 270 ärenden

avgjordes av byråchefer med stöd av delegation.

Jag har under verksamhetsåret inspekterat tre domstolar och en förvaltningsmyndighet. Ytterligare en förvaltningsmyndighet har inspekterats av en byråchef på mitt uppdrag.

#### *Domstolarna*

Från mitt perspektiv ser jag att många förvaltningsrätter har allvarliga problem med långa handläggningstider. Jag har iakttagit det när jag tagit emot klagomål från personer som drabbats av dessa handläggningstider. Jag har också iakttagit det när jag inspekterat Förvaltningsrätten i Falun (31 augusti–2 september 2011) och Förvaltningsrätten i Stockholm (30 november–2 december 2011). Protokoll från inspektionerna finns tillgängliga på JO:s webbplats, [www.jo.se](http://www.jo.se). I båda domstolarna var det vanligt förekommande att det tog ett år eller mer från det att ett mål var klart för avgörande till dess att förvaltningsrätten meddelade dom. Det är alltså fråga om mycket långa väntetider. Som en jämförelse kan nämnas att regeringen i regleringsbrevet för 2011 och 2012 avseende Sveriges domstolar beslutat att inriktningen för huvuddelen av målen i förvaltningsdomstolarna ska vara att de inte tar längre tid än sex månader att avgöra i varje instans.

Vid min inspektion i Falun sades från domstolens sida att domstolen arbetade aktivt med att avgöra sina gamla socialförsäkringsmål och skattemål i åldersordning samt att prognosen var god för att förvaltningsrätten under 2011 skulle kunna minska sina balanser. Emellertid har förvaltningsrätten i ett klagomålsärende i mars 2012 uppgett att balanssituationen fortfarande är en utmaning och att det är en lång väg kvar till att klara handläggningstider på sex månader i socialförsäkringsmålen. Jag har i det ärendet uttalat att balansläget vid domstolen är oroväckande och att jag förutsätter att domstolen vidtar kraftfulla åtgärder för att komma till rätta med situationen. Inspektionen av Förvaltningsrätten i Stockholm avslutades med att jag förelade förvaltningsrätten att senast den 15 maj i år återkomma med en redovisning av balansläget och det fortsatta arbetet med att förkorta handläggningstiderna. Jag har fått in denna redovisning och den tyder på att förvaltningsrätten är på väg att komma till rätta med sina problem, i varje fall på den allmänna avdelningen.

Den som är offentligt biträde enligt lagen (1996:1620) om offentligt biträde har rätt att sätta en advokat eller en biträdande jurist på en advokatbyrå i sitt ställe. Ett beslut (dnr 2990-2011) handlar om en domare på en förvaltningsrätt som trots det – alltså utan lagstöd – vägrar att godta det offentliga biträdets beslut. Domaren får förstås kritik.

I ämbetsberättelsen refereras två beslut som rör förvaltningsdomstolarnas hantering av mål enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Det första (dnr 6188-2010) rör den tid inom vilken förvaltningsrätten ska meddela dom efter förhandling i ett mål enligt LVM. Jag konstaterar att det i allmänhet inte är riktigt att i dessa brådskande mål använda hela den fyraveckorsfrist som är föreskriven för mål i allmänhet. Det andra beslutet (dnr 5187-2010) innefattar allvarlig kritik mot en kammarrätt som handlagt ett mål enligt LVM så bristfälligt att det kan sägas att kammarrätten betagit klaganden rätten att få sitt överklagande prövat.



Ytterligare ett beslut (dnr 6485-2010) rör en kammarrätt. Situationen var bekymmersam – förvaltningsrätten hade beslutat att en kvinna skulle beredas vård enligt LVM men beslutet innehöll inte det sedvanliga förordnandet om att beslutet om tvångsvård skulle verkställas fast förvaltningsrättens dom inte hade vunnit laga kraft. Trots detta verkställdes tvångsvården, vilket givetvis var fel. Mitt beslut handlar om vad kammarrätten hade för skyldigheter när förvaltningsrättens dom överklagats dit och domen fortfarande verkställdes utan laglig grund.

När det gäller de allmänna domstolarna förekommer också klagomål på långsam handläggning men inte alls i samma utsträckning som beträffande förvaltningsdomstolarna. De flesta klagomålsärendena rör annat än långsam handläggning. Det intryck jag får är att balansläget är relativt gott och att de fall av långsam handläggning som förekommer rör enstaka mål som domstolen av olika skäl misslyckats med. Framför allt verkar tingsrätterna ha problem med vissa dispositiva tvistemål. Den 15–17 februari 2012 inspekterade jag Östersunds tingsrätt. Där uppmärksammade jag ett antal tvistemål där handläggningen under perioder helt hade avstannat. Protokollet från inspektionen finns tillgängligt på JO:s webbplats, [www.jo.se](http://www.jo.se).

JO ska enligt 3 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän särskilt se till bl.a. att domstolar och förvaltningsmyndigheter iakttar regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen). I ämbetsberättelsen refereras två beslut som rör tingsrätter där denna bestämmelse är aktuell.

Det första beslutet (dnr 511-2011) rör en domare som dömde i ett mål där en man var åtalad för att ha misshandlat sin hustru. Hustrun anmälde domaren till JO. Jag ger domaren allvarlig kritik för att han brutit mot bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen. Min kritik avser dels att domaren i den skrivna domen redovisat irrelevanta omständigheter och formulerat sig på ett sätt som varit ägnat att framkalla tvivel om rättens opartiskhet, dels att han ställt irrelevanta frågor till hustrun under tingsrättens huvudförhandling.

Det andra beslutet (dnr 222-2011) rör en domare som under handläggningen av ett vårdnadsmål fick viss information från socialnämnden. Med anledning därav ringde domaren till den ena partens ombud. Domaren får kritik för att hon under det samtalet inte fullt ut iakttog kravet på att en domstol ska vara opartisk i sin verksamhet.

Ett exempel på bristfällig handläggning finns i ett beslut om en tingsrätts handläggning av ett ärende om upphörande av godmanskap (dnr 588-2011). Ett ärende som borde ha handlagts snabbt tog oacceptabelt lång tid att avgöra och den ansvarige domaren får allvarlig kritik.

Rättelse av dom är ett institut som är omgärdat av en hel del regler. Avfattningen av bestämmelserna visar att de är avsedda att ha en begränsad räckvidd. De intressen som bär upp rättskraftsinstitutet och instansordningen talar också för att bestämmelserna ska tillämpas restriktivt. I ett beslut (dnr 4715-2011) fick jag anledning att granska en tingsrätts rättelse av en brottmålsdom. Jag har i andra sammanhang noterat att den formella hanteringen av rättelseinstitutet inte alltid är helt korrekt i tingsrätterna, och i beslutet redovisar jag min syn på hur man normalt bör handlägga frågor om rättelse av dom.

En tingsrätt har möjlighet att låta en tingsnotarie eller en notariemeriterad beredningsjurist vara ordförande vid vissa huvudförhandlingar i brottmål. Ett beslut (dnr 5876-2011) handlar om en huvudförhandling i ett brottmål där en beredningsjurist var ordförande. Den tilltalade inställde sig tillsammans med en försvarare som han själv hade utsett. Beredningsjuristen kritiseras för att hon inte lät försvaren sitta vid sin klients sida utan hänvisade honom till åhörarpåls. Det inträffade understryker vikten av att den domstol som överväger att delegera kvalificerade uppgifter också tar ett ansvar för att den som får en uppgift är tillräckligt kvalificerad.

Ett ärende (dnr 3625-2011) gällde en tingsrätts hantering av frågor om rättegångsfullmakt. Beslutet är av intresse framför allt på grund av att det innehåller en diskussion om möjligheten att tidsbegränsa en rättegångsfullmakt.

Det är vanligt förekommande att JO kritiserar myndigheter för senfärdighet när det gäller att lämna ut allmänna handlingar. Domstolarna brukar dock sällan bli föremål för kritik i detta avseende. Ett undantag redovisas i ett refererat beslut (dnr 2859-2011). En tingsrätt byggde om sitt arkiv så att allmänna och offentliga handlingar i princip blev oåtkomliga under en viss tid. För detta får tingsrätten kritik.

#### *Exekutionsväsendet*

I flera beslut under verksamhetsåret har jag kritiserat Kronofogdemyndigheten för brister i handläggningen av betalningar och hanteringen av utmäta medel. Jag har i flera av besluten påpekat att myndighetens medelshantering är en viktig del av verksamheten som kan ha betydelse för den enskilde och att det för förtroendet för verksamheten är viktigt att den handläggningen är korrekt. Ett av dessa beslut (dnr 4466-2011) refereras i ämbetsberättelsen.

I ett beslut (dnr 5479-2010) aktualiseras Kronofogdemyndighetens skyldighet enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken att underrätta gäldenären om målet innan utmätning sker. Kronofogdemyndigheten får i beslutet kritik för hur myndigheten i vissa situationer dokumenterar sådana underrättelser.

#### *Överförmyndarnämnder och överförmyndare*

Överförmyndaren har en utsatt roll. Myndighetsutövningen gäller att se till att människor som inte fullt ut kan klara sig själva ändå ska fungera. En viktig del av verksamheten är en kontroll av att huvudmännens pengar används på ett riktigt sätt. Det är en myndighetsutövning som är viktig och samtidigt svårskött. I ärendena kan det finnas människor inblandade som har delade meningar om mycket, och det krävs ganska högt utvecklad fingertoppskänsla av överförmyndaren. Samtidigt är den juridik som tillämpas inte enkel. Och på många håll kanske man inte har den juridiska kompetens som skulle behövas.

Länsstyrelserna har sedan en tid till uppgift att årligen inspektera överförmyndarna. Fortfarande finns det emellertid brister i tillsynen av överförmyndarnas verksamhet, vilket medför risk för bristande likabehandling och rätts-säkerhet för den enskilde (se prop. 2010/11:119 s. 63). Det innebär att JO:s tillsyn är ett nödvändigt komplement till den ordinarie tillsynen.

Ett påtagligt exempel på felaktig myndighetsutövning har kritiserats av chefsJO Nordenfelt (dnr 6301-2010). Överförmyndarnämnden hade förordnat beträffande vissa släktingars rätt att besöka en person som hade förvaltare. I beslutet konstateras att beslutet inte kan uppfattas på något annat sätt än att nämnden förordnat om besöksförbud. Nämnden fick mycket allvarlig kritik.

En av nämndens viktigaste uppgifter är att granska ställföreträdarnas årsräkningar. Ett exempel på brister i detta hänseende kritiseras i ett beslut (dnr 3252-2011).

I ett beslut (dnr 3648-2010) kritiserar jag en länsstyrelse för dess sätt att utöva sin tillsyn. Länsstyrelsen hade i detta fall på ett anmärkningsvärt sätt överträtt sin behörighet.

#### *Skatteverket*

I ett par beslut under året har jag kritiserat Skatteverket med anledning av handläggningstiden för att meddela omprövningsbeslut. I ett ärende rörande omprövning i samband med överklagande, s.k. obligatorisk omprövning, enligt 6 kap. 6 § i den numera upphävda taxeringslagen (1990:324) uttalade jag allvarlig kritik mot myndigheten (dnr 3687-2011). JO har tidigare uttalat att sådan omprövning endast i undantagsfall ska ske senare än någon eller några månader från det att överklagandet kom in till Skatteverket. I det refererade beslutet uppgick handläggningstiden till två år och nio månader.

Skatteverkets handläggning av ett folkbokföringsärende var föremål för utredning under året. Det gällde ett beslut om ändring av folkbokföringen för barn vilka stod under föräldrarnas gemensamma vårdnad. Skatteverket hade grundat sitt beslut på det samtycke som barnens moder, enligt en handläggar-notering, lämnat muntligen till myndigheten. Jag konstaterade emellertid att ett sådant samtycke måste vara skriftligt och kritiserade mot den bakgrunden Skatteverkets handläggning (dnr 3667-2011).

#### *Plan- och byggnadsväsendet*

En stor ärendegrupp inom ansvarsområde 1 utgörs av ärenden som rör plan- och byggnadsväsendet. Under verksamhetsåret har en inspektion genomförts av Miljö- och samhällsnämnden i Östersunds kommun (15–17 februari 2012). Protokollet från inspektionen finns tillgängligt på JO:s webbplats, [www.jo.se](http://www.jo.se). Många anmälningar till JO inom denna grupp gäller byggnadsnämndernas handläggning av klagomål på olovligt byggande. I ett sådant ärende (dnr 2101-2011) aktualiserades frågan om hur nämnden ska avsluta ett sådant ärende där den klagande anser sig vara part men nämnden har motsatt uppfattning i den delen.

I ett beslut rörande en byggnadsnämnd har jag hänvisat till objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen (dnr 5247-2010). I beslutet kritiseras en nämndledamot för att inte ha hanterat en möjlig jävssituation på rätt sätt.

*Kommunikationsväsendet*

I ett tidigare initiativvarende konstaterade JO Axberger den 17 september 2010 brister i Transportstyrelsens handläggning av körkortsärenden och kritiserade myndigheten för att inte tillräckligt ha beaktat förvaltningsrättsliga krav på tillgänglighet, handläggningstid och hanteringen av överklaganden (JO 2011/12 s. 532). Med anledning av att det även efter det beslutet inkom ett stort antal anmälningar mot Transportstyrelsen beträffande främst handläggningstider och bristande tillgänglighet genomförde jag en inspektion av Transportstyrelsens körkortsenhet i Örebro (den 26–28 oktober 2011, dnr 4728-2011). Protokollet från inspektionen finns tillgängligt på JO:s webbplats, [www.jo.se](http://www.jo.se). Jag kunde då notera att såväl tillgängligheten som balanserna i körkortsärenden hade förbättrats jämfört med år 2010. Det var emellertid bekymmersamt att myndigheten alltjämt hade över 3 000 icke avgjorda ärenden som övertagits från länsstyrelserna den 1 januari 2010. Dessa ärenden hade då redan under viss tid varit föremål för handläggning hos länsstyrelserna. I samband med min redovisning av inspektionen meddelade jag ett antal beslut i vilka Transportstyrelsen kritiserades för långa handläggningstider. I två beslut, som båda gällde körkortsingripande, uttalade jag allvarlig kritik. I det ena ärendet (dnr 3507-2011) dröjde det mer än ett år från det att myndigheten fick anmälan från en läkare beträffande körkortsinnehavarens lämplighet till det att körkortet återkallades. I ett ärende av det slaget är en sådan tidsutdräkt, inte minst av trafiksäkerhetsskäl, naturligtvis anmärkningsvärd. I det andra ärendet som renderade allvarlig kritik hade Transportstyrelsen dröjt mer än tretton månader från det att man fått besked om att körkortsinnehavaren godkänt ett strafföreläggande för rattfylleri till dess att handläggningen över huvud taget påbörjades (dnr 4627-2011).

I ett ärende, som gällde Radiotjänst i Kiruna AB, kritiserade jag myndigheten för bristfällig hantering av ett överklagande (dnr 1476-2011).

Som jag tidigare nämnt förekommer det ofta att myndigheter får kritik med anledning av bristfällig hantering när det gäller utlämnande av allmänna handlingar. I ett beslut (dnr 5812-2011), som gällde en kommunal nämnd, hade myndigheten fått en begäran om utlämnande av handlingar om pälsdjursuppfödare. Nämnden skrev ett beslut om att lämna ut handlingarna och skickade beslutet till pälsdjursuppfödarna med uppgift om sökandens namn och adress. Även om det inte stred mot efterforskningsförbudet eller fanns något uttryckligt hinder mot att en myndighet upplyser någon om att en handling som rör honom eller henne har lämnats ut ansåg jag att en myndighet bör beakta de intressen som bär upp offentlighetsprincipen, bl.a. rätten att vara anonym. Även om sökanden i det aktuella fallet inte utnyttjat rätten till anonymitet, kritiserades nämndens agerande som olämpligt.

### 3.2 ChefsJO Elisabet Fura (ansvarsområde 2)



#### *Allmänt*

Tillsynen inom ansvarsområde 2 har under verksamhetsåret omfattat kriminalvården, socialförsäkringen, försvaret och ett antal mindre myndigheter, däribland Diskrimineringsombudsmannen, Finansinspektionen och Allmänna reklamationsnämnden. NPM-enheten tillhör i organisatoriskt avseende ansvarsområde 2, men enhetens besök genomförs på uppdrag av den ombudsman som har tillsyn över den myndighet som är aktuell för besök.

Jag tillträdde som chefsJO den 1 juni 2012 och övertog då ansvarsområde 2 efter tidigare chefsJO Cecilia Nordenfelt. Med hänsyn till att jag endast har en månads erfarenhet av mitt ansvarsområde har jag inte så mycket att redovisa för egen del.

I stället vill jag återknyta till och lyfta fram syftet med JO:s tillsyn, som är att värna den enskildes rättssäkerhet. Redan i mitten av 80-talet framhölls i en utredning om JO-ämbetet (SOU 1985:26 s. 137 f.) att JO inte är ensamt om uppdraget att skydda rättssäkerheten. Bland andra faktorer framhölls av utredningen betydelsen av skadeståndslagens regler om rätt till ersättning av det allmänna vid fall av oriktig myndighetsutövning. På senare tid har vi bevittnat utvecklingen av en praxis i de högsta domstolarna i Sverige i dialog med Europadomstolen i Strasbourg. Det har numera slagits fast att det också är möjligt att få rätt till skadestånd baserat direkt på Europakonventionens regler, vilket JK även bekräftat i sin praxis. Detta är en betydelsefull och glädjande utveckling, eftersom den innebär en ytterligare förstärkning av den enskildes rättssäkerhet. Möjligheten till ekonomisk kompensation är viktig inte bara för den som blivit kränkt utan också – och kanske främst – för sin förebyggande effekt då den kan bidra till att avhjälpa brister.

JO:s uppdrag att värna den enskildes rättssäkerhet är detsamma i dag som för 200 år sedan. Verksamheten präglas nu som då av rättsstatliga principer som legalitet, saklighet och opartiskhet. Huvudsyftet är inte, och kan aldrig tillåtas att bli, bestraffning av en myndighet eller en enskild tjänsteman. Det viktiga är att förebygga misstag för att garantera – så långt det är mänskligt möjligt – att myndigheterna alltid och korrekt tillämpar gällande rätt i sin verksamhet. Det har framhållits tidigare (se SOU 1939:7 s. 26 f.) men förtjänar att upprepas: ”Den största vikten har ämbetet genom sin blotta närvaro.”

Liksom tidigare år har ärenden som rör kriminalvård och socialförsäkring utgjort omkring 90 procent av avdelningens arbete.

ChefsJO Nordenfelt genomförde under verksamhetsåret åtta inspektioner, och två inspektioner företogs av en byråchef på hennes uppdrag. Tyngdpunk-

ten i inspektionsverksamheten har liksom tidigare år legat på kriminalvårdsanstalter, häkten och olika delar av Försäkringskassans verksamhet.

På chefsJO Nordenfelts uppdrag genomförde NPM-enheten under året nio besök hos olika anstalter och häkten. På mitt uppdrag genomförde enheten ett besök hos Kriminalvården, häktet Gävle. Besöken har lett till att ett mindre antal initiativärenden lagts upp, och dessa ärenden är för närvarande föremål för utredning.

#### *Kriminalvården*

Under verksamhetsåret kom det in 1 155 ärenden avseende kriminalvården, vilket är nästan lika många som närmast föregående år. 1 097 ärenden avgjordes, vilket är något färre än närmast föregående år. Några av dessa beslut refereras i denna ämbetsberättelse. Jag nöjer mig med att här nämna två ärenden som rör den s.k. brottsofferslussverksamhet som bedrivs i flera av landets kriminalvårdsanstalter.

I föregående års ämbetsberättelse återfinns en redogörelse för vissa frågor med anknytning till brottsofferslussverksamhet i kriminalvårdsanstalter. Som framhålls i redogörelsen är brottsofferslussens uppdrag att utreda om det finns risk för skada för brottsoffer eller indirekta brottsoffer genom beslut som fattas av Kriminalvården. I det ena av här aktuella ärenden (dnr 343-2011) gjorde chefsJO Nordenfelt vissa uttalanden om brottsofferslussverksamhet i anstalt i allmänhet. Hon framhöll bl.a. att anstalternas brottsofferslussverksamhet ger anledning att närmare överväga vissa frågor, och hon återgav i beslutet åtta sådana frågor. När det gäller det närmare innehållet i dessa frågor får jag hänvisa till referatet i det följande. Det andra ärendet (dnr 5271-2011) innehåller vissa uttalanden om kriminalvårdstjänstemäns kontakter med utomstående inom ramen för en anstalts brottsofferslussarbete. Även här får jag hänvisa till referatet av beslutet.

Jag vill i detta sammanhang peka på att NPM-enheten vid sina besök i häkten fått veta att s.k. brottsofferslussverksamhet bedrivs även i vissa häkten. Frågan om detta står i överensstämmelse med reglerna i häkteslagen (2010:611) utreds för närvarande inom ramen för ett av de initiativärenden som nämnts ovan (dnr 2242-2012).

#### *Socialförsäkringen*

Under verksamhetsåret kom det in 445 klagomål riktade mot Försäkringskassan, en minskning med 25 procent jämfört med föregående verksamhetsår. Antalet anmälningar mot Försäkringskassan har minskat två år i följd och ligger nu på samma nivå som i mitten av förra decenniet. Detta är en mycket positiv utveckling. Antalet anmälningar mot Pensionsmyndigheten är få och uppgick under verksamhetsåret endast till 28. Under året avgjordes totalt ca 500 socialförsäkringsärenden. Jag nöjer mig med att här lyfta fram två ärenden som båda innehåller processuella frågeställningar.

I ett beslut (dnr 6733-2010) kritiserade chefsJO Nordenfelt Försäkringskassan för att av misstag ha skickat ut ett besked om att en ansökan om sjukersättning hade bifallits och för att därefter formlöst ha återtagit beskedet. I

beslutet diskuterades vilken handling som ska anses utgöra beslutsdokumentet i ett socialförsäkringsärende och vilken betydelse det har för myndighetens möjligheter att ändra sitt beslut. ChefsJO uttalade att en journalanteckning, med begränsade ändringsmöjligheter som följd, blir att betrakta som beslutsdokument om Försäkringskassan antecknar både att beslut har fattats och beslutets innebörd.

I ett annat beslut (dnr 935-2011) tog stf JO Ragnemalm upp frågan om möjligheten att, såsom Försäkringskassan hade gjort, verkställa ett beslut om återbetalning av tandvårdsersättning genom kvittning innan det vunnit laga kraft. Efter en redogörelse för den rättsliga regleringen på området konstaterades att det saknas uttryckliga regler om verkställbarhet av beslut enligt lagen om statligt tandvårdsstöd och att rättsläget får betraktas som oklart. Stf JO Ragnemalm beslutade därför att väcka frågan om en författningsändring som kan undanröja oklarheterna i frågan. En kopia av beslutet överlämnades till Regeringskansliet (Socialdepartementet).

### 3.3 JO Lilian Wiklund (ansvarsområde 3)



#### *Allmänt*

Tillsynen inom ansvarsområde 3 domineras av tre större områden: hälso- och sjukvården, utbildningsväsendet och socialtjänsten, dvs. ”vård, skola och omsorg”. Under verksamhetsåret inkom ca 1 800 klagomålsärenden till avdelningen, att jämföra med drygt 1 700 under föregående verksamhetsår. Under året avslutades något färre ärenden än föregående år, 1 726 mot 1 745. Sammantaget innebär detta att ärendebalansen ökat, från ca 220 ärenden till ca 290 ärenden. Klagomålen rörande socialtjänsten, som utgör närmare 60 procent av de nya ärendena, svarar för den antalsmässigt största ökningen. Även klagomålen rörande hälso- och sjukvården har ökat medan klagomålen inom utbildningsområdet uppvisar en marginell minskning.

I föregående ämbetsberättelse uttalade jag en förhoppning och ambition att öka antalet inspektioner inom ansvarsområdet. Så har också skett. Under verksamhetsåret har jag inspekterat sex myndigheter, jämfört med två myndigheter föregående år. Inspektionerna har omfattat 14 kalenderdagar. Omräknat till mandagar har ca 80 dagar tagits i anspråk för inspektioner, jämfört med 27 året innan.

Den ökade inspektionsverksamheten har naturligtvis bidragit till den ökade ärendebalansen. Trots den nackdelen anser jag att inspektionerna har varit av stort värde. De har bekräftat det intryck som förmedlas såväl genom klagomålsärendena som i den allmänna debatten, nämligen att kraven både på den enskilde och på myndigheterna skärpts i olika avseenden. Detta märks för min

del givetvis tydligast inom socialtjänstområdet och där inte minst när det gäller ärenden rörande bistånd till enskilda, men även inom andra ärendegrupper. Det är uppenbart att trycket på socialförvaltningarna är hårt, att arbetstakten är uppdriven och att den enskilde ofta upplever sig illa bemött. Under inspektionerna har jag sett tecken på brister i respekten för vissa av de lagreglerade skyldigheter som socialnämnderna har. Jag återkommer till detta under rubriken Socialtjänst nedan.

Utöver inspektionerna genomförde jag under våren 2012 även två informationsbesök hos myndigheter, Socialstyrelsen och Skolverket. Det sistnämnda besöket föranleddes av inkomna klagomål, och uppmärksamheten i medierna, på Skolverkets hantering av ärenden rörande utfärdande av lärarlegitimationer. Vid besöket deltog jag själv, en byråchef och en handläggare. Efter att ha tagit del av vissa avtal och andra handlingar samt efter den information om verksamheten som lämnades vid mötet fann jag inte anledning att vidta ytterligare åtgärder med anledning av klagomålen. Dessa avskrevs därför.

Syftet med besöket hos Socialstyrelsen, där hela avdelningen deltog, var att få en allmän information om tillsynsverksamheten efter det att Socialstyrelsen övertog tillsynsansvaret för socialtjänsten från länsstyrelserna den 1 januari 2010 respektive HSAN:s hantering av patienters klagomål i samband med att patientsäkerhetslagen (2010:659) infördes den 1 januari 2011. Presentationen vid besöket gav en god bild av de svårigheter som myndigheten har haft att brottas med för att skapa en effektiv och fungerande organisation omfattande dels den tidigare egna tillsynsverksamheten, dels de verksamheter som övertagits från länsstyrelserna och HSAN. Jag har under verksamhetsåret tagit emot många anmälningar mot Socialstyrelsen avseende långsam handläggning, men även rörande svårigheter att komma i kontakt med ansvariga handläggare och att få svar på ställda frågor. Jag har inhämtat yttrande från Socialstyrelsen i några ärenden och i något fall uttryckt förståelse för Socialstyrelsens ansträngda arbetssituation, men samtidigt uttalat kritik, i ett ärende allvarlig kritik, mot myndigheten för bristerna i handläggningen.

NPM-enheten har genomfört fyra besök på institutioner inom mina tillsynsområden. Under verksamhetsåret har ett av besöken föranlett ett initiativärende.

### *Socialtjänst*

Bland socialtjänstärendena, som efter klagomål mot kriminalvården är den största ärendegruppen hos ämbetet, dominerar ärenden som på ett eller annat sätt rör barn, t.ex. frågor om tillämpningen av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Barnärendena har ökat, från 520 under förra verksamhetsåret till ca 580 under detta år. Klagomålen som rör frågor om bistånd har ökat från ca 320 till 370 ärenden. Den procentuellt sett största ökningen, 23 procent, avser klagomål rörande lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Det är dock fortfarande en förhållandevis liten ärendegrupp, ca 100 klagomål detta år mot ca 80 förra året. Den minsta ärendegruppen, klagomål kopplade till lagstiftningen om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, har minskat ytterligare. Endast ett 25-tal ären-



den kan hänföras till den gruppen, en minskning med 43 procent från föregående år. Det är vanskligt att uttala sig om orsaken eftersom det är en så marginell ärendegrupp. De som omfattas av lagstiftningen tillhör dock de allra svagaste i samhället, och jag har svårt att tro att det ringa antalet klagomål skulle bero på att de berörda genomgående är helt nöjda med hanteringen av deras ärenden.

Bland de beslut inom gruppen Socialtjänst som redovisas i ämbetsberättelsen vill jag särskilt lyfta fram följande.

Vid inspektion av socialnämnderna i Västerviks kommun våren 2011, Mora kommun hösten 2011 och Landskrona kommun våren 2012 uppmärksammades att vård som gavs med stöd av 3 § LVU i vissa fall inte hade omprövats i rätt tid. Enligt 13 § tredje stycket LVU ska sådan vård omprövas inom sex månader från dagen för verkställighet av vårdbeslutet och därefter fortlöpande inom sex månader från senaste prövning. Ett beslut om omprövning kan överklagas till domstol.

Jag utredde saken närmare i två initiativärenden, dels mot Västerviks kommun (dnr 2422-2011), dels mot Mora kommun (dnr 5941-2011). I ett beslut den 18 oktober 2011 avseende Västerviks kommun konstaterade jag att vården av en pojke som hade varit omhändertagen med stöd av 3 § LVU sedan januari 2008, och placerad på ett särskilt ungdomshem, inte kom att omprövas förrän jag vid inspektionen i april 2011 hade upplyst nämnden om bristen. Jag konstaterade vidare att underlåtenhet att ompröva vård som ges med stöd av 3 § LVU kan föranleda ansvar för tjänstefel, men jag bedömde att det inte var möjligt att i detta fall utpeka någon eller några enskilda personer som ansvariga för bristerna. Jag nöjde mig därför med att rikta allvarlig kritik mot nämnden. I ett beslut den 22 mars 2012 avseende Mora kommun konstaterade jag att nämnden i fråga om tre omhändertagna ungdomar hade övervägt vården när vården rätteligen skulle ha omprövats. Detta innebar att det i tre olika fall inte hade fattats överklagbara beslut. Även om det föreföll ha varit fråga om förbiseenden rörde det sig om flera misstag, varför jag ansåg att det fanns skäl att se allvarligt på det inträffade.

Vid inspektionen av socialnämnden i Landskrona kommun fann jag att det förelåg stora brister när det gällde nämndens skyldighet att ompröva vård som ges med stöd av 3 § LVU, men även omfattande brister i skyldigheten att regelbundet överväga vård som ges med stöd av 2 § LVU. Tidsfristerna för omprövning överskreds i ett flertal fall med någon eller några månader, men det fanns även exempel på väsentligt längre dröjsmål. När det gällde övervägandena gav det besked som förvaltningen lämnade under inspektionen vid handen att det var fråga om en medveten nedprioritering av dessa på grund av handläggarnas arbetsbelastning. Jag har mot den bakgrunden i ett särskilt ärende begärt en redovisning från nämnden beträffande vilka åtgärder nämnden avser att vidta för att komma till rätta med bristerna.

I fråga om Västervik och Mora var det främst okunskap om reglerna respektive bristande noggrannhet som ledde till en felaktig hantering av ärendena. När det gäller Landskrona förefaller bristerna kunna hänföras till det hårda tryck på socialförvaltningen som jag nämnde inledningsvis, den ansträngda personalsituationen och, måhända, en bristande förståelse från den politiska

ledningens sida för de villkor som förvaltningen har att arbeta under. Detta är oroande, inte minst ur ett rättssäkerhetsperspektiv, eftersom den enskilde även i en fungerande organisation oftast befinner sig i ett underläge gentemot myndigheten och att sådana brister som jag nu har påtalat ytterligare försvårar för den enskilde att ta sin rätt tillvara.

Ärende 6481-2010 rörde frågan om motivering av ett beslut om ekonomiskt bistånd. Kammarrätten hade i en dom i juli 2010 förklarat en kvinna berättigad till bistånd för hela sin boendekostnad för bl.a. perioden januari–april 2009. Efter kammarrättens dom ansökte kvinnan om bistånd för bl.a. hyra för september 2010. Den 23 augusti 2010 betalade socialnämnden ut ett kompletterande bistånd i enlighet med vad domstolen beslutat. Dagen därpå avtog nämnden delvis hennes ansökan avseende hyran för september med motiveringen att hyran inte kunde anses skälig. I ett beslut den 8 februari 2012 konstaterade jag att nämnden givetvis varit formellt bunden av kammarrättens dom endast vad gällde den tidsperiod som domen omfattade. Eftersom nämnden lät domen vinna laga kraft ansåg jag det emellertid naturligt att, om inga nya omständigheter kommit fram, lägga kammarrättens bedömning till grund för kommande beslut. Nämnden skulle annars lätt kunna misstänkas för att mer eller mindre medvetet tillämpa socialtjänstlagen felaktigt och därigenom tvinga den biståndssökande att varje gång ett nytt beslut hade fattats överklaga beslutet till domstol för att få sin rätt tillgodosedd. Av nämndens motivering gick det i detta fall inte att utläsa hur beslutet förhöll sig till kammarrättens dom. Det var därför inte möjligt för kvinnan att förstå varför nämnden gjorde en annan bedömning än den som domstolen hade gjort. Nämnden kritiserades för de uppenbara bristerna i motiveringen av beslutet.

Ärende 714-2011 rörde handläggningen av ett ärende enligt LSS. En person som var god man för en kvinna hade hjälpt kvinnan att ansöka om insatser enligt LSS. Båda kallades till ett möte med handläggaren i ärendet. Vid mötet informerades kvinnan om att ansökan inte skulle beviljas och hon uppmanades därför att ta tillbaka ansökan, vilket också skedde. Hon informerades inte om att hon kunde få ett formellt avslagsbeslut och att hon hade rätt att överklaga ett sådant beslut. I beslut den 30 november 2011 framhöll jag att det inte finns något hinder mot att den som handlägger ett ärende om en insats informerar den enskilde om förutsättningarna för att insatsen ska beviljas. Förvaltningen måste dock vara mycket försiktig under diskussionen med den enskilde så att denne inte känner sig pressad att återta ansökan eller får uppfattningen att saken redan är avgjord. Nämnden kritiserades för handläggningen av ärendet.

#### *Hälso- och sjukvård*

Klagomålen inom detta område har ökat från 250 föregående verksamhetsår till knappt 300 detta år. Ökningen kan främst hänföras till att klagomålen mot Socialstyrelsen för myndighetens hantering av ärenden inom hälso- och sjukvårdsområdet har ökat, både när det gäller tillsynen över hälso- och sjukvården och i fråga om myndighetens handläggning av ärenden om utfärdande av bevis avseende olika slags specialistkompetens.

Av de beslut som ingår i ämbetsberättelsen vill jag särskilt nämna följande.

Initiativärendet 6808-2010 rörde en man som hade omhändertagits omedelbart med stöd av lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM. Mannen hade förts till en psykiatrisk klinik för bedömning och eventuell vård. När mannen uppträdde hotfullt och ville lämna sjukhuset skrev kliniken ut honom trots att verksamhetschefen, enligt 24 § LVM, ska besluta att missbrukaren ska hindras från att lämna sjukhuset under den tid som behövs för att säkerställa att han kan föras över till ett LVM-hem. I ett beslut den 10 april 2012 uttalade jag att det enligt min mening ankom på verksamhetschefen att begära omedelbar polishandräckning och att, om det behövdes, vidta nödvändiga åtgärder för att hindra mannen från att lämna sjukhuset innan polisen kom dit. Jag bedömde därvid att kliniken haft utrymme att agera inom de ramar som nödvärns- och nödrätten medger. Sjukhuset kritiserades för beslutet att skriva ut mannen under pågående LVM-vård.

I ärendet 4663-2010 var förhållandena så att säga de motsatta. En man hade remitterats till en psykiatrisk akutmottagning för att genomgå en undersökning för vårdintyg. Mannen uttryckte, både innan han träffat en läkare och omedelbart efter att så hade skett, att han ville lämna mottagningen. Omvårdnadspersonalen nekade honom att göra detta. Jag konstaterade i beslut den 21 februari 2012 att det inte fanns ett vårdintyg när mannen kom till mottagningen, och eftersom det inte heller hade utfärdats något sådant fanns det inga förutsättningar för att besluta att kvarhålla honom enligt 6 § första stycket lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT. Eftersom det, såvitt kunde utläsas av det ingivna remissvaret, inte heller hade fattats något beslut om omhändertagande för undersökning enligt 4 § andra stycket LPT saknades det laglig grund för att hindra mannen från att lämna mottagningen. Jag kritiserade därför mottagningen för att så hade skett.

#### *Utbildningsväsendet*

Det har inom utbildningsområdet inte skett annat än en marginell minskning av antalet klagomål. Bland besluten i ämbetsberättelsen vill jag lyfta fram följande.

Ärende 5142-2010 rörde en gymnasieskola, som förbjöd ett politiskt partis ungdomsförbund att under en informationsdag i skolan sprida ett flygblad. Beslutet hade motiverats med att budskapet i skriften stod i strid med skolans värdegrund samt att spridningen inte var möjlig av ordningsskäl. Av utredningen i ärendet framgick att skolan förhandsgranskat de skrifter som de deltagande partierna avsåg att sprida under informationsdagen. Jag bedömde i beslut den 3 maj 2012 att skolans agerande stod i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen. Skolan kritiserades såväl för beslutet att förbjuda spridningen av flygbladet som för rutinen att förhandsgranska material.

I ärende 977-2010 behandlades frågan om det är tillåtet för en student att återkalla en inlämnad tentamen. Av utredningen i ärendet framgick att vissa universitet tillät detta medan andra inte gjorde det. Jag konstaterade i beslut den 30 november 2011 att det inte finns några författningsregler på området.

Jag ansåg att det inte är acceptabelt att frågan om huruvida återkallelse är tillåten eller inte är avhängig av var studierna bedrivs utan menade att samma regler bör gälla för alla. Enligt min uppfattning borde frågan regleras i högskoleförordningen varför jag, utan eget ställningstagande i sakfrågan, överlämnade en kopia av beslutet till Utbildningsdepartementet.

Ärende 1098-2010 rörde tillämpningen av språklagen (2009:600), närmare bestämt frågan om huruvida det är tillåtet att kräva att ansökningar om anställning och befordran ska vara skrivna på engelska. Jag uttryckte i ett beslut den 31 augusti 2011 förståelse för att det, med hänsyn till den ökade internationalisering som skett av den svenska högskoleutbildningen, i många fall kunde finnas stora fördelar med att en sökande skriver sin ansökan på engelska. Att uppställa krav på att så ska ske är emellertid inte tillåtet enligt språklagen. Jag var därför kritisk till att det förekom att svenska universitet angav att ansökningar om anställning och befordran ska vara skrivna på engelska. Eftersom det i förarbetena till språklagen angetts att regeringen överväger ändringar i bl.a. högskoleförordningen för att förtydliga möjligheten att använda andra språk än svenska inom forskning och högre utbildning översände jag en kopia av beslutet till Utbildningsdepartementet och Kulturdepartementet.

### 3.4 JO Hans-Gunnar Axberger (ansvarsområde 4)



#### *Allmänt*

Ansvarsområde 4 omfattar dels en byrå med polis-, åklagar- och tullärenden, dels en allmän förvaltningsrättslig byrå med bl.a. utlännings- och arbetsmarknadsärenden samt vissa frågor som rör Regeringskansliet och kommunal verksamhet.

Prövningen av klagomål från enskilda har fortsatt prioriterats. Totalt har 1 679 ärenden avgjorts under året; 133 fanns i balans vid dess slut. Med undantag för en mer omfattande utredning är inget av dessa ärenden mer än ett år gammalt.

Inspektioner har företagits vid Migrationsverkets asylprövningsenhet i Boden och Arbetsförmedlingens kontor i Karlstad. Därutöver har NPM-enheten anlåtats för inspektioner hos polismyndigheterna i Värmland, Västerbotten, Uppsala, Västra Götaland, Stockholm, Västmanland, Norrbotten, Halland och Gävleborg.

31 beslut redovisas i ämbetsberättelsen. I det följande beskrivs vad dessa i stora drag handlar om.

*Polis- och åklagarväsendena m.m.*

Merparten av de redovisade besluten gäller polis- och åklagarväsendena. Från JO:s synpunkt är de anmälningar som görs på detta område – jämte utlänningsärendena, se nedan – generellt sett av allvarigare slag än de som görs på avdelningens andra områden; vi skulle utan vidare kunna vara fullt sysselsatta enbart med dessa ärenden. Det innebär att en hel del anmälningar särskilt rörande polisen måste skrivas av trots att de i och för sig skulle kunna motivera viss utredning.

Okonventionella spaningsmetoder

Svensk polis har under några år praktiserat – närmast experimenterat med – en avancerad ”under cover”-verksamhet, som går ut på att polismän med hjälp av konstruerade identiteter infiltrerar civila miljöer i syfte att utreda brott. Infiltrationerna kan pågå under mycket lång tid. Det finns inget uttalat lagstöd för dessa arbetsmetoder, och de kan innehålla för rättskänslan utmanande inslag. Ett sådant fall utreddes under året. Det gällde en i Gävle anlagd brand, som hade åstadkommit mycket stora materiella skador. Den vanliga brottsutredningen körde fast, i stället inleddes en infiltration riktad mot en person som misstänktes vara gärningsman. Infiltrationen trängde djupt in i den misstänktes enskilda liv och pågick under cirka ett års tid. Den var dock professionellt utförd och ledde till att brottet klarades upp. Slutsatsen av min granskning var att förfarandet innebar att den infiltrerades rättigheter som misstänkt avsiktligt hade kringgåts och att de samlade åtgärderna utgjorde ett ingrepp i rätten till respekt för privatlivet enligt artikel 8 i Europakonventionen (s. 62, dnr 731-2010, *Användning av okonventionella utredningsmetoder för att förmå en brottsmisstänkt att lämna uppgifter om egen brottslighet*). Polisen synes tills vidare, redan före denna granskning, ha avbrutit arbetet med metoder av detta slag. Om de ska förekomma fortsättningsvis krävs i alla händelser att de stöds på rättssäker lagstiftning som klargör vad som gäller.

Polisens utredningsmetoder granskades även i ett ärende som gällde ett s.k. cold case – utredning av ett gammalt ouppklarat brott. Anmälaren ansåg att en telefonavlyssning hade samordnats med en annan utredningsåtgärd på ett sätt som liknade en s.k. bevisprovokation. Jag ansåg dock inte att förfarandet var otillåtet. Däremot borde det ha redovisats öppet i förundersökningen, vilket inte skett, se s. 88, dnr 2874-2011.

Åtgärder av de slag som granskades i dessa bägge ärenden har under året utretts av Polismetodutredningen. JO:s remissvar redovisas på s. 82, dnr 1610-2011.

Uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare

En övergripande iakttagelse som kan göras är att den brottsutredande verksamhetens uppdelning mellan polis och åklagare leder till bristande effektivitet och även till att det inte sällan är svårt att klara ut vem som bör hållas ansvarig för uppkomna fel och brister. Jag har i några beslut sökt tydliggöra vem som har ansvar för vad. I ett sådant ärende riktade jag allvarlig kritik mot

Polismyndigheten i Skåne, som inte hade verkställt en åklagares utredningsdirektiv, vilket fick till följd att bevismaterial i en våldtäktsutredning förstördes, något som fick stora konsekvenser för målsäganden (s. 94, dnr 4217-2010). Ett annat ärende där målsäganden led skada gällde Polismyndigheten i Västra Götaland, som utredde en brottsmisstanke så långsamt att brottet hann preskriberas innan utredningen slutförts (s. 98, dnr 3148-2011), detta trots upprepade påminnelser från åklagaren. Frågor om förhållandet mellan åklagaren som förundersökningsledare och polisen som brottsutredande myndighet behandlas även i JO:s remissvar över Förundersökningsutredningens betänkande (s. 101, dnr 3275-2011).

Samma typ av frågeställningar aktualiserades i en omfattande granskning av hur unga brottsmisstänkta rätt till försvarare hanterats i en utredning om förtal och övergrepp i rättsak (s. 106, dnr 4608-2010, *Kritik mot en åklagare, som var ansvarig för att en underårig misstänkt hördes utan biträde av försvarare, samt mot en polismyndighet och en förhørsledare, för felaktigheter i samband med förhören. Rättvis rättegång?*).

Det tydligaste exemplet på ett illa fungerande samspel mellan polis och åklagare gällde en kvinna som mördats av sin före detta man, sedan hon kvälles dessförinnan vänt sig till polisen med anledning av att han hotat henne och deras gemensamma barn (s. 131, dnr 1703-2011). Polismyndigheten i Jönköping kritiserades för att inte ha skaffat sig ett bättre underlag för sin bedömning av allvaret i hotet och en jouråklagare för sitt passiva sätt att leda utredningen sedan hon inträtt som förundersökningsledare. De brottsutredande myndigheternas ovilja att ta på sig något som helst ansvar för den på flera sätt sällsynt tragiska händelsen var nedslående.

#### Enskildas rättigheter i samband med brottsutredningar

Tull och polis genomförde våren 2011 en razzia mot flygresenärer från Asien för att söka efter barnpornografi. En journalist anmälde att han i det sammanhanget fått datorer omhändertagna och undersökta utan att han fått närvara. I datorerna fanns känsligt material som omfattades av källskydd. Tullverket kritiserades för sitt sätt att genomföra insatsen (s. 169, dnr 1724-2011). Lagstiftningen medger att datorer m.m. som hör till en resandes bagage undersöks till kontrollerande av att de inte innehåller barnpornografi. Men vid en sådan kontroll har den berörde en principiell rätt att närvara. Om det material som granskas kan antas innehålla sådant som tullen inte har rätt att ta del av, exempelvis sådant som omfattas av tryckfrihetsförordningens regler om källskydd, är denna rätt i det närmaste ovillkorlig.

Enskildas rättigheter i samband med att de misstänks för brott berörs även i ett flertal andra beslut: s. 124, dnr 3551-2011 (en anhållen person hindrades från att samtala ostört med en offentlig försvarare), s. 140, dnr 2726-2010 (en person hämtades till förhör utan att det fanns lagstöd för detta), s. 144, dnr 5834-2010 (felaktig husrannsakan i en dopningsmisstänkts bostad), s. 150, dnr 697-2011 (skriftliga frågor i stället för förhör i en brottsutredning), s. 163, dnr 3541-2011 (en häktad bereddes inte möjlighet att kontakta sin mor) och s. 165, dnr 3682-2011 (utebliven underrättelse till en anhållens närstående).

### Övrigt

Hur personer som är kraftigt berusade bör tas om hand är en återkommande tvistefråga. Det är inte alltid lätt att avgöra vilket slags vård en person som ter sig berusad är i behov av. Det har förekommit allvarliga incidenter, även dödsfall, på grund av felbedömningar. Det beslut som återges på s. 158 (dnr 5244-2011) gällde en till synes berusad kvinna som omhändertogs av polis. Det framgick att hon led av insulinbehandlad diabetes. Trots detta företogs ingen närmare kontroll av hennes tillstånd. Polismyndigheten i Stockholms län kritiserades för detta. Polismyndighetens ledning erinrades om att den har ett rättsligt ansvar för att tjänstgörande personal har rätt kompetens och för de rutiner som tillämpas.

En annan återkommande fråga är i vad mån polisen kan skydda uppgiftslämnarens identitet. En person som hade lämnat tips till polisen ville vara anonym. Trots detta blev han sedermera tvungen att vittna. Det gick i och för sig inte att klarlägga vad han utlovats. Klart stod dock att polisen på sin webbplats reservationslöst erbjöd tipslämnare anonymitetsskydd. Beskrivningen var missvisande, eftersom det inte är rättsligt möjligt att garantera uppgiftslämnarens anonymitet. Polisen kritiserades för detta (s. 154, dnr 1238-2011).

Till de grannliga uppgifterna inom polisens verksamhet hör även hur signalementsuppgifter bör utformas. Det bör i vart fall inte ske på det sätt som förekom i det ärende som refereras på s. 156 (dnr 3210-2011). Polisen hade där distribuerat ett ”varningsutskick” inom ett brottsförebyggande projekt. Personer av vissa nationaliteter utpekades som misstänkta för brott. Jag erinrade om att uttalanden från myndigheter måste göras med respekt för alla människors lika värde samt att polisen ska uppträda på ett sätt som inger förtroende och aktning. Formuleringarna i detta utskick, som var generaliserande och svepande, gav ett fördomsfullt intryck.

Ett under året uppmärksammat rättsfall gällde Högsta domstolens prövning i ett mål om s.k. mangateckningar som innehöll barnpornografi. I ett ärende hos JO prövades om åklagaren i det målet hade förfarit oriktigt när hon i det förundersökningsprotokoll som gavs in till rätten, där det delvis blev offentligt, inkluderade förhör som gällde även andra brottsmisstankar (grov våldtäkt mot barn). Även om det måste anses klart otillfredsställande att en del av de uppgifter som ingick i materialet kunde bli offentliga ansåg jag inte att det fanns grund för kritik mot åklagaren, eftersom förhören var av betydelse även för bedömningen av åtalet för barnpornografi (s. 126, dnr 2773-2010).

”Quick-ärendet”, än mer uppmärksammat, föranledde en anmälan till JO från den åklagare som drivit de ursprungliga målen. Han kritiserade de kollegor som ansvarat för åklagarhandläggningen av resningsärendena för att de – förenklat uttryckt – lagt sig platt utan att i tillräcklig utsträckning försvara de fällande domarna. Utöver en granskning av de aktuella resningsärendena föranledde anmälan inte någon utredning. I beslutet konstateras att en mer allmän utvärdering av de rättsliga förfarandena gentemot Thomas Quick/Sture Bergwall i och för sig ter sig angelägen. Den för JO centrala uppgiften är emellertid att övervaka att enskildas grundläggande fri- och rättigheter respekteras. Huruvida en åklagare tenderar att se alltför positivt på en mord-

dömd persons begäran om ny prövning är något som det är mindre angeläget för JO att granska. I beslutet framhålls även att det är rätten, inte åklagaren, som är ansvarig för bedömningen av en resningsansökan (se s. 129, dnr 4356-2011).

#### *Offentlighet och sekretess*

Att upprätthålla offentlighetsprincipen är som bekant en för JO viktig uppgift. Några ärenden rörande detta finns med i ämbetsberättelsen. Ett av dem gällde en kommun som anlitat ett konsultföretag för personalrekrytering (s. 464, dnr 6168-2010). Kommunen och kommunstyrelsens ordförande kritiserades för att handlingar som förvarades hos konsultföretaget inte behandlats som allmänna handlingar. Regeringsrätten, numera Högsta förvaltningsdomstolen, har lagt fast de principer som ska gälla i ärenden av detta slag. Eftersom det finns tendenser till att rekryteringsärenden läggs ut på konsulter just i syfte att kringgå offentlighetsprincipen bör dessa principer tillämpas strängt.

Två granskningsärenden har gällt tjänstemän med särskilt ansvar för informationsfrågor som lämnat felaktiga uppgifter till journalister. I det ena fallet var det en presstalesman vid Stockholmspolisen (s. 467, dnr 2497-2011), i det andra Arbetsförmedlingens presstab (s. 469, dnr 2951-2011). I bägge fallen blev journalisterna utan information de hade rätt att få tillgång till. Att lämna ett felaktigt besked i en fråga som rör den grundlagsfästa rätten att ta del av allmänna handlingar är allvarligt, inte minst om det lämnas av någon som har till uppgift att för myndighetens räkning besvara just sådana frågor.

Ett tämligen särpräglat ärende gällde en chefsjurist vid polisen i Västra Götaland som anmäldes för ett slags domstolstrots. Hon hade enligt anmälaren inte rättat sig efter det att kammarrätten överprövat hennes beslut om att inte lämna ut handlingar. Anmälan överlämnades till åklagare som inledde en förundersökning. Efter viss utredning, bl.a. förhör med chefsjuristen, lades förundersökningen ned. Därefter gjordes en bedömning även hos JO. Den resulterade i att saken fick bero med den granskning som chefsjuristen redan hade fått genomgå, se vidare s. 471, dnr 685-2012.

#### *Utlänningsärenden*

De anmälningar JO mottar i utlänningsärenden gäller sådant som det från JO:s synpunkt finns skäl att ägna stor uppmärksamhet åt, eftersom de beslut som fattas ofta får mycket ingripande konsekvenser för dem som berörs. Utlänningslagstiftningen är därför ett viktigt granskningsområde, där vi lägger ned åtskilligt arbete på att så långt våra resurser räcker förvissa oss om att myndigheterna handlar i enlighet med de regler som gäller. Ett av de ärenden som utreddes under året gällde en asylsökande som enligt beslut av Migrationsverket skulle utvisas till Iran. Polismyndigheten i Gävleborgs län sände honom i stället – på eget bevåg – till Irak. Genom sitt självvåldiga agerande satte polismyndigheten rättssäkerheten i asylprocessen ur spel. Den kritik som riktades mot myndigheten var därför av allvarligt slag, se s. 263, dnr 6051-2010.



I utlänningsärenden behöver domstolar och myndigheter ibland hjälp av utrikesförvaltningen med att kontrollera sådant som åberopas av asylsökande. I ett sådant fall bad en migrationsdomstol en ambassad om hjälp med att bedöma om vissa handlingar var äkta (s. 265, dnr 258-2011). Den asylsökande, som anmält saken till JO, hävdade att kontrollen medfört att uppgifter om honom röjts för myndigheterna i det land han var på flykt från, vilket orsakat stor skada. Utrikesdepartementet kunde inte närmare visa hur kontrollen gått till. Det gick därmed inte att utesluta att anmälares uppgifter var riktiga. I beslutet framhålls att kontroller av detta slag måste utföras med stor försiktighet och med beaktande av vilka risker de kan medföra för den enskilde.

#### *Kommunala frågor*

På Grästorps kommuns webbplats publicerades efter valet 2010 en text om en manifestation som var riktad mot att ett nytt parti, Svenskarnas parti, hade valts in i kommunfullmäktige. Publiceringen var beslutad av kommunchefen. För kommunal verksamhet gäller regeringsformens grundläggande bestämmelse om att det allmänna ska iaktta saklighet och opartiskhet. Detta hindrar i och för sig inte att en kommuns webbplats kan innehålla debattinlägg och andra opinionsyttringar, under förutsättning att den som helhet uppfyller kraven på saklighet och opartiskhet. Det kan exempelvis ordnas så att någon del av webbplatsen upplåts för opinionsyttringar av olika slag i enlighet med klart fastställda regler som tillämpas lika för alla. I detta fall rörde det sig om ett politiskt upprop från företrädare för ett antal av de i kommunfullmäktige representerade partierna, med udden riktad mot ett annat i kommunfullmäktige representerat parti. Kommunen själv framstod som avsändare. En sådan användning av kommunens webbplats står i strid med kravet på opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen. Kommunchefen och Kommunstyrelsen i Grästorps kommun kritiserades därför, se s. 485, dnr 6219-2010.

Valnämnden i Stockholms stad beslutade inför valet 2010 att Stockholms central skulle användas som röstningslokal. Flera partier hade samtidigt bokat in partipolitiska aktiviteter i anslutning till röstmottagningsstället. Av valla-gen framgår dock att det inte på detta sätt får förekomma propaganda eller annat som syftar till att påverka eller hindra väljarna i deras val. Valnämnden kritiserades. Med hänsyn till att nämnden beslöt att genomföra röstningen trots kännedom om att politiska aktiviteter skulle förekomma invid röstningslokalen var kritiken av allvarligt slag, se s. 487, dnr 5409-2010.

I ett annat beslut rörande valet 2010 kritiserades Valnämnden i Eskilstuna kommun, se s. 490, dnr 5161-2010. Beslutet anknyter till den granskning som gjordes i JO 2010/11 s. 284. Se även följande beslut på [www.jo.se](http://www.jo.se): 5127-2010, 5260-2010 och 5668-2010.

Stockholms stad genomförde en omfattande klassificering av stadens bebyggelse, innefattande "k-märkning" av byggnader som bedömdes värdefulla. En person boende i Norra Ängby anmälde att hans hus klassificerats på detta sätt utan att han fått göra sin röst hörd och att beslutet fick stora ekonomiska konsekvenser för honom genom att det begränsade hans möjligheter att bygga till m.m. Jag kunde konstatera att förslag om införande av kommunal kultur-

2012/13:JO1

minnesmärkning avvisats i lagstiftningssammanhang. Icke författningsreglerad kulturminnesmärkning av enskilda byggnader som i praktiken innebär bygglovsrestriktioner bör då inte heller förekomma. Stadens kulturnämnd, som ansvarade för projektet, kritiserades därför, se s. 398, dnr 5716-2010.

#### *Arbetsmarknadsärenden*

En arbetslöshetskassa tillämpade en praxis som innebar att den som tillerkänts arbetslöshetsersättning men inte gav in en s.k. årsanmälan fick sina utbetalningar stoppade. Denna praxis saknade stöd i lag, något som krävs för att avbryta en pågående ersättningsperiod. Kassen kritiserades för detta, liksom för att den under drygt två månaders tid underlåtit att fatta ett formligt beslut i det aktuella ärendet, se s. 245, dnr 2367-2011.

## 4 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 2012 finns intagen som bilaga 6.

Arbetsordningen i aktuell lydelse den 30 juni 2012 finns intagen som bilaga 7.

En redogörelse för personalorganisationen under verksamhetsåret finns i bilaga 8.

Bilaga 9 innehåller sakregister.

Bilaga 10 innehåller en engelskspråkig sammanfattning.

Stockholm i november 2012

*Elisabet Fura*

*Cecilia Nordenfelt*

*Hans-Gunnar Axberger*

*Lilian Wiklund*

*Lars Lindström*

*Hans Ragnemalm*

*/ Agneta Lundgren*

## Allmänna domstolar m.m.

Kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt med anledning av agerandet i ett mål om umgänge med barn m.m.

(Dnr 222-2011)

### Anmälan

G.B. begärde i en anmälan jämte komplettering att JO skulle granska Socialnämndens i Ronneby kommun och Blekinge tingsrätts m.fl. handläggning med anledning av en vårdnadstvist.

Klagomålen såvitt avser domstolen är föremål för mitt ställningstagande i detta ärende. G.B:s klagomål i övrigt, bl.a. mot socialnämnden, har varit föremål för ställningstagande av *JO Wiklund* (JO:s ärende 6882-2010).

När det gäller klagomålen mot domstolen uppgav G.B. i huvudsak följande.

H.N. var part i ett mål om vårdnad m.m. rörande sonen M. Några dagar före huvudförhandlingen i målet ringde rådmannen Lise-Lotte Bäckström upp H.N:s ombud och meddelade att H.N. inte skulle få träffa sin son påföljande måndag som avtalat. Lise-Lotte Bäckström uppmanade H.N. att ringa till sin son och säga att de inte kunde träffas samt att han som förklaring till detta skulle säga att ”pappa har mycket att göra och hinner inte träffa dig på måndag”. Därefter sade Lise-Lotte Bäckström att ”om inte H.N. samarbetar och gör som hon sagt så kommer det att vara till nackdel för H.N. i målet nästa vecka”.

### Utredning

Journalanteckningar från Ronneby kommun tillfördes akten. Vidare inhämtades handlingar i Blekinge tingsrätts mål T 731-10, bl.a. dom den 22 december 2010, protokoll från muntlig förberedelse den 21 oktober 2010 och dagboksblad. Följande kom fram.

H.N. var svarande i ett mål om vårdnad m.m. rörande parternas son M. Genom ett interimistiskt beslut den 21 oktober 2010 beslutade tingsrätten att M. skulle ha rätt till umgänge med H.N. med bistånd av personal från socialtjänstens öppenvård varje måndag efter skolans slut fram till kl. 16. Huvudförhandling skulle hållas i målet med början den 30 november.

En sektionschef vid socialförvaltningen beslutade den 23 november 2010 att ställa in öppenvårdsarbetet hos H.N., vilket en familjerättssekreterare underrättade tingsrätten om vid ett telefonsamtal med Lise-Lotte Bäckström den 26 november. Familjerättssekreteraren upprättade med anledning av telefonsamtalet följande journalanteckning. ”Med anledning av att sektionschef M.B., öppenvården har beslutat att ställa in öppenvårdsarbetet hos H.N. den 23/11 ringer ut upp Bäckström. Bäckström tar kontakt med H:s ombud M.B. som senare ringer upp ut. M.B. kommer att föreslå H.N. att han avstår um-

gänget på måndag. Liselotte Bäckström bekräftar senare under em att H.N. gör så.”

Huvudförhandling hölls i målet den 30 november till den 1 december 2010. Dom meddelades den 22 december.

Muntliga upplysningar inhämtades från Lise-Lotte Bäckström enligt följande.

Hon kommer väl ihåg det aktuella målet och minns även att det varit kontakter mellan henne, familjerätten, svarandeombudet och svaranden inför det umgänge som skulle ske mellan barnet och svaranden på måndagen den 29 november 2010.

Hon blev uppringd av familjerätten som meddelade att deras chef hade beslutat att ställa in öppenvårdsarbetet med den aktuella pappan och att det således inte kunde ske något umgänge med kontaktperson enligt tingsrättens beslut. Som hon uppfattade det hade pappan vid tidigare umgängestillfällen uppträtt på ett sätt som gjorde att det både av arbetsmiljösäl och med hänsyn till barnet inte var lämpligt med fortsatt umgänge. Familjerätten ville därför att tingsrätten skulle fatta beslut om att det inte skulle vara något umgänge. Lise-Lotte Bäckström tyckte att det skulle vara olyckligt om rätten skulle behöva pröva frågan om umgänge igen så nära inpå huvudförhandlingen, som skulle börja dagen efter det aktuella umgängestillfället. Hon föreslog därför att hon skulle kontakta pappans ombud och höra om de inte kunde hitta en samförståndslösning bestående i att pappan avstod umgänge den 29 november. Vid kontakten med pappans ombud nämnde hon att avstående kunde ses som ett tillfälle för pappan att visa att han hade förmåga att samarbeta i frågor som rörde barnet. Hon fick besked från pappans ombud att han skulle avstå umgänget.

Pappan ringde sedan Lise-Lotte Bäckström på måndagen och uppgav att barnets mamma hade sagt att han fick träffa barnet. Hon meddelade honom att tingsrättens interimistiska beslut om umgänge med kontaktperson alltjämt gällde och att tingsrätten inte hade för avsikt att fatta nytt beslut i umgängesfrågan före huvudförhandlingen.

Hon har inte sagt till pappans ombud att pappan kunde säga till barnet ”att pappa har mycket att göra och inte hinner träffa dig på måndag” och inte heller sagt att om inte pappan ”samarbetar och gör som hon sagt så kommer det att vara till nackdel för honom i målet nästa vecka”.

Hon anser i efterhand att hon borde ha dokumenterat kontakterna ovan genom anteckningar i dagboken. Hon har inte haft någon avsikt att undanhålla informationen för någon.

Ärendet remitterades till tingsrätten som bereddes tillfälle att komplettera de upplysningar som Lise-Lotte Bäckström lämnat rörande sina kontakter med socialtjänsten och parterna eller deras ombud. Tingsrätten anmodades vidare att redovisa sin bedömning av hur Lise-Lotte Bäckström handlagt den fråga som uppkom genom att socialtjänsten underrättade tingsrätten om att öppenvårdsarbetet hade avslutats.

Tingsrätten (lagmannen Pia Johansson) kom in med ett remissvar till vilket fogades ett yttrande av Lise-Lotte Bäckström.

Lise-Lotte Bäckström lämnade följande förtydligande till de uppgifter som lämnats muntligen.

För att undvika att någon incident skulle inträffa med M. efter skolan tog jag kontakt med jur.kand. M.B. och förklarade situationen. Hon tog kontakt med sin huvudman och återkom att H.N. var införstådd med att det inte skulle bli något umgänge den 29 november, men att han ville att M. skulle få ringa till

honom på lördagen för att han själv skulle få möjlighet att förklara för sin son varför det inte kunde bli något umgänge.

Pia Johansson svarade bl.a. följande.

Inledningsvis vill jag som domstolschef och domare beklaga att det upplevs att domstolen inte beaktar allas likhet inför lagen eller iakttar saklighet och opartiskhet. Jag ber därför om ursäkt.

Vid kontakter med socialtjänst och parter eller deras ombud är det viktigt och ett krav att dessa dokumenteras i minnesanteckningar, tjänsteanteckningar eller i vårt verksamhetsstöd Veras händelser. Anledningen till kontakten, vad som förekom vid kontakten samt om något handläggningsbeslut meddelats bör antecknas. Vidare bör anteckningarna eller uppgifter kommuniceras med motparten. Allt för att möjliggöra insyn och ge motparten en möjlighet att reagera om något upplevs felaktigt eller för att komplettera med sin inställning och underlag för den. Kommunikation med part bör ske med uppgett behörigt ombud. För det fall part av något skäl delgetts eller kontaktats eller själv inkommit med uppgifter bör behörigt ombud genast underrättas.

Frågor om vårdnad, boende och umgänge som handläggs i domstol är indispositiva mål. Tingsrätten har en skyldighet att utreda sakförhållandena.

I samband med en muntlig förberedelse den 21 oktober 2010 förordnade tingsrätten interimistiskt att M. ägde rätt till umgänge med H.N. med bistånd från personal från socialtjänsten öppenvård varje måndag efter skolans slut fram till klockan 16.00. Tingsrätten beslöt vidare att huvudförhandling skulle äga rum den 30 november med fortsättning den 1 december 2010.

Den 1 augusti 2010 infördes en bestämmelse i föräldrabalken om umgängesstöd. Där sägs att när rätten beslutar om umgänge med en förälder som barnet inte bor tillsammans med får rätten, om barnet har behov av det, besluta att en person som utses av socialnämnden ska medverka vid umgänget (umgängesstöd). Ett sådant beslut ska gälla för en viss tid. Vidare ska socialnämnden efter rättens beslut om umgängesstöd utse en viss person att medverka vid umgänget. Socialnämnden har således en skyldighet att utse viss person att medverka vid umgänge sedan domstolen fattat beslut om umgängesstöd, se prop. 2009/10:192.

Det är mot denna bakgrund underrättelsen från socialtjänsten om att öppenvårdsarbetet med H.N. ställts in får ses. Rådmanen Lise-Lotte Bäckström fick således information att förutsättningarna för hennes interimistiska förordnande inte längre fanns. Denna information skulle ha dokumenterats.

Tingsrätten borde på befintligt underlag ha omprövat sitt interimistiska beslut. Sedan borde parterna beretts tillfälle yttra sig över uppkommen situation inom viss begränsad tid för att tingsrätten därefter skulle ompröva det senaste interimistiska förordnandet. Tingsrätten kunde också omedelbart berett parterna tillfälle yttra sig över uppkommen situation inom viss begränsad tid för att först därefter ompröva sitt beslut den 21 oktober 2010.

Rådmanen Lise-Lotte Bäckström hanterade den uppkomna situationen praktiskt genom att kontakta H.N:s ombud. Det går inte att klarlägga vad som sades eller meddelades vid den kontakten. Det borde förts anteckningar om samtalet och dessa borde ha kommunicerats med motparten.

Vid H.N:s kontakt med rådmanen Lise-Lotte Bäckström på måndagen den 29 november 2010 gällde tingsrättens interimistiska förordnande, dvs. att M. ägde rätt till umgänge med H.N. med bistånd från personal från socialtjänsten öppenvård efter skolans slut fram till klockan 16.00. Även detta samtal borde ha dokumenterats. H.N:s ombud skulle ha underrättats om vad som avhandlades vid kontakten. Motparten skulle också ha fått del av uppgifterna.

G.B. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret och uppgav bl.a. att Lise-Lotte Bäckström genom sina kontakter inte hade varit neutral utan hade tagit ställning mot H.N.

I ett beslut den 23 mars 2011 anförde *JO Lindström* följande.

### **Rättslig reglering**

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska en domstol i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet. Bestämmelsen omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller ett annat handlande från en domstol. Även hur domstolens agerande uppfattats är av betydelse. Man talar ibland om en subjektiv och en objektiv sida av grundlagsbestämmelsen. Det subjektiva är hur domstolen själv anser sig ha agerat medan det objektiva är hur domstolens agerande kan uppfattas utifrån (se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, 2010, s. 59).

Enligt 6 kap. 20 § första stycket föräldrabalken (FB) får rätten i ett pågående vårdnadsmål, om det behövs, besluta om vårdnad, boende eller umgänge för tiden till dess att frågan har avgjorts genom en dom eller ett beslut som har vunnit laga kraft eller föräldrarna har träffat ett avtal om frågan och avtalet har godkänts av socialnämnden. Ett sådant beslut benämns ett interimistiskt beslut. Innan ett interimistiskt beslut meddelas ska motparten få tillfälle att yttra sig (6 kap. 20 § andra stycket FB).

När rätten beslutar om umgänge med en förälder som barnet inte bor tillsammans med får rätten enligt 6 kap. 15 c § första stycket FB besluta att en person som utses av socialnämnden ska medverka vid umgänget (umgängesstöd). Av tredje och fjärde styckena i bestämmelsen framgår att socialnämnden efter rättens beslut om umgängesstöd ska utse en viss person att medverka vid umgänget samt att nämnden ska följa upp hur umgänget fungerar och verka för att stödet inte består längre än nödvändigt.

Ett beslut om umgängesstöd är en del av umgängesbeslutet. Det innebär att det för verkställighet av umgängesbeslutet är nödvändigt att personen som är utsedd av socialnämnden medverkar (prop. 2009/10:192 s. 29).

Av 5 § förordningen (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol framgår att det under handläggningen av ett mål eller ärende fortlöpande ska registreras vilka handlingar som kommer in till domstolen, vilka åtgärder som domstolen utför i målet eller ärendet och vad som i övrigt förekommer i detta eller i samband med överklagande av ett meddelat avgörande.

### **Bedömning**

Jag vill inledningsvis nämna att tingsrättens dom och beslut i sak inte föranleder något uttalande från min sida. Min granskning har i stället avsett tingsrättens handläggning med anledning av att familjerätten meddelade att öppenvårdsarbetet ställts in och att det inte var lämpligt med fortsatt umgänge.

Tingsrätten beslutade i oktober 2010 att umgänget mellan barnet M. och H.N. skulle äga rum ”med bistånd från personal från socialtjänstens öppenvård”. Detta beslut får anses utgöra ett beslut enligt 6 kap. 15 c § FB om att en person som utses av socialnämnden ska medverka vid umgänget.

Fredagen före det umgängestillfälle som skulle äga rum måndagen den 29 november kontaktades den ansvariga domaren Lise-Lotte Bäckström av fa-

miljerätten som hade beslutat att ställa in öppenvårdsarbetet. Lise-Lotte Bäckström har uppgett att familjerätten ville att tingsrätten skulle fatta beslut om att det inte skulle vara något umgänge. Eftersom huvudförhandlingen skulle påbörjas den 30 november föreslog hon i stället att hon skulle kontakta H.N:s ombud för att höra om de kunde nå en samförståndslösning bestående i att pappan avstod umgänge den 29 november. En sådan kontakt ägde också rum och H.N:s ombud meddelade efter kontakt med sin klient att denne skulle avstå från umgänget. Inte någon av dessa kontakter har dokumenterats i målet.

Jag vill först instämma i vad tingsrätten angett om vikten av att domstolen dokumenterar muntliga kontakter med socialtjänsten (familjerätten), parter eller ombud. Jag noterar även att Lise-Lotte Bäckström uppgett att hon borde ha dokumenterat de samtal hon hade.

När det sedan gäller familjerättens besked till domstolen kan jag konstatera att avsikten synes ha varit att underrätta tingsrätten om den uppkomna situationen samt att få tingsrätten att agera. Vilka närmare omständigheter som låg bakom familjerättens ställningstagande har emellertid inte framkommit.

Med anledning av familjerättens besked tog Lise-Lotte Bäckström kontakt med H.N:s ombud. Lise-Lotte Bäckström har uppgett att detta gjordes i syfte att försöka få till stånd en samförståndslösning bestående i att H.N. skulle avstå från umgänge den aktuella dagen. Det går inte att i efterhand utreda exakt vad som sades vid telefonsamtalet. Lise-Lotte Bäckström har emellertid uppgett att hon sade till H.N:s ombud att ett avstående kunde ses som ett tillfälle för H.N. att visa att han hade förmåga att samarbeta i frågor som rörde barnet.

En domare får aldrig uppträda så att hans eller hennes opartiskhet kan sättas i fråga. I det ligger att domaren måste vara varsam med vad han eller hon säger och skriver. Domaren måste också agera öppet och på samma sätt i förhållande till båda parter. Jag har förståelse för att Lise-Lotte Bäckström i den uppkomna situationen kände ett behov av att handla snabbt, inte minst av hänsyn till barnets bästa. Lämpligheten av att en domare – dagarna före en huvudförhandling i saken – tar kontakt med ombudet med det syfte som Lise-Lotte Bäckström uppgett kan emellertid ifrågasättas. En sådan kontakt kan innebära en risk för att parten upplever sig utsatt för en press från domstolens sida att handla på ett visst sätt för att kunna ha utsikt att vinna framgång i rättegången. Lise-Lotte Bäckströms uttalande vid samtalet att ett avstående kunde ses som ett tillfälle för H.N. att visa att han hade förmåga att samarbeta i frågor som rörde barnet skulle även kunna tolkas som att Lise-Lotte Bäckström gav H.N. råd om hur han skulle förhålla sig för att nå framgång vid den kommande huvudförhandlingen. Även av det skälet måste Lise-Lotte Bäckströms agerande ifrågasättas.

Samtalet kan således uppfattas som att Lise-Lotte Bäckström inte var opartisk. Hon har alltså inte fullt ut efterlevt kravet i 1 kap. 9 § regeringsformen att en domstol ska iaktta opartiskhet i sin verksamhet. Som jag tidigare varit inne på har hon också brustit vad gäller dokumentation. Hon förtjänar därför kritik.



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

Allvarlig kritik mot en rådman vid Attunda tingsrätt för det sätt på vilket han avfattat domen i ett brottmål m.m.

(Dnr 511-2011)

#### **Anmälan**

M.J. framförde i en anmälan klagomål mot rådmannen Nils Hedström vid Attunda tingsrätt och uppgav att han inte hade agerat opartiskt i ett mål om misshandel i vilket M.J. var målsägande. Enligt hennes uppfattning visade sig Nils Hedströms bristande opartiskhet dels i hur han hade utformat domskälen, dels i hur han agerade vid huvudförhandlingen i målet.

#### **Utredning**

Bland annat Attunda tingsrätts dom i mål B 7507-09 och Svea hovrätts dom i mål B 4621-10 begärdes in och granskades.

Av utredningen framgick att P.A. åtalades för att i slutet av september 2009 ha misshandlat sin dåvarande hustru M.J., som biträdde åtalet och förde skadeståndstalan. Tingsrättens dom, som meddelades den 10 maj 2010, inleddes med ett avsnitt rubricerat "Bakgrund" i vilket redogörs för händelser som föregick den åtalade gärningen. Bland annat anges följande.

Ett par veckor före bröllopet hade de ett planeringsmöte inför bröllopet i vilket M.J. och P.A. deltog som huvudpersoner. M.J. bröt emellertid överraskande upp innan mötet var slut. Den föregivna anledningen var att hon skulle träffa en gammal tjejkompis. Händelsevis blev M.J. och hennes sällskap på kvällen sedda av en av P.A:s kamrater. Det visade sig då att M.J:s sällskap ingalunda var någon gammal tjejkompis utan den välbeställda hedgefondförvaltaren C., från Lidingö. De är bekanta sedan halvtannat år tillbaka.

---

Allteftersom tiden gick och han inte hörde något ifrån M.J. blev han orolig. Kvällen övergick till natt. Han oroade sig för att allt kanske inte stod rätt till och började ringa till hennes två mobiltelefoner, som hon emellertid inte svarade på. Han fortsatte med att skicka flera sms, och frågade bl.a. var hon var. Enligt vad M.J. uppgivit vid förhör under förundersökningen stängde hon då av telefonen. Enligt vad hon i stället uppgivit vid huvudförhandlingen tog batteriet i den ena telefonen slut. Att hon även hade den andra telefonen med sig hävdar hon att hon inte tänkte på. Hon trodde då att hon omöjligen kunde få fram ett meddelande till sin uppenbart oroliga man. Inte heller hade hon, enligt vad hon hävdade, tänkt på att hon kunde låna en telefon av C. De hade grillparty i trädgården. Hon åt och drack och trivdes i C:s sällskap och lät sig inte störas av sin äkta man. Numera är det C. som är hennes manliga kärlek.

Vidare anges i avsnittet rubricerat "Domskäl" bl.a. följande.

Vad därefter gäller örffilen är den medvetet utdelad i hastigt mod som en reaktion på M.J:s beteende. Först hade hon, under förespegling om att hon skulle gå ut med några kamrater, avböjt P.A:s förslag om att tillbringa kvällen med

honom och hans arbetskamrater men lovat att träffa honom senare under kvällen. Sedan hade hon svikit honom genom att ge sig i lag med den, som M.J. nu bekräftat, uppvaktande C., i hans villa på Lidingö, och tillbringa inte bara hela kvällen utan också hela natten hos denne C. Vidare hade hon gjort sig oanträffbar på sina telefoner, på vilka, P.A., som med rätta anade oråd, oroligt och med stigande svartsjuka hade sökt henne. När M.J. till slut behagade komma hem och P.A. ifrågasatte hennes beteende fick han till svar av sin hustru att hon inte behövde berätta med vem eller var hon varit. I skenet av M.J:s beteende är det högst begripligt att P.A. blev kränkt, arg och förtvivlad samt såsom en impulsreaktion utdelade örfilen.

---

Gärningen kan, som försvararen påpekat, betecknas som ett typiskt "crime passionnel", dvs. ett brott som förövats under inflytande av starka känslor, t.ex. svartsjuka. I länder som t.ex. Frankrike skulle nog saken inte ha gått till åtal. I andra länder, med mera patriarkaliskt synsätt, hade P.A:s reaktion bedömts som både påkallad och lämplig med hänsyn till M.J:s beteende. Men, som åklagaren mycket riktigt påpekat, har den svenska lagstiftningen ett helt annat synsätt. Här bedöms, som i detta fall, hustruns kränkningar mot mannen generellt ha mindre betydelse. Det är således inte givet att ett sådant beteende hos hustrun som det aktuella ursäktar en örfil från mannen.

---

Enligt tingsrättens mening har M.J. betett sig grovt kränkande mot P.A. Hon har därmed försatt honom i sådan sinnesrörelse att han haft starkt nedsatt förmåga att kontrollera sitt handlande. Detta har betydelse som förmildrande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet.

Tingsrättens dom överklagades av samtliga parter. Hovrätten noterade inledningsvis i sin dom, som meddelades i februari 2011, att tingsrätten i sin dom tecknat en bakgrund som inte var neutralt hållen och att detta kom till uttryck i bl.a. ett antal formuleringar som innehöll värderande inslag som var klart negativa för M.J:s del. Hovrätten hänvisade i detta sammanhang till formuleringar som återgetts ovan. Vidare påpekade hovrätten att bakgrunden dessutom innehöll vissa uppgifter som inte var ostridiga och omständigheter som inte var relevanta för prövningen av åtalet.

Ärendet remitterades till tingsrätten för yttrande över domskälens utformning. Det skulle därvid framgå om det kan anses lämpligt eller förenligt med kravet på saklighet och opartiskhet i den dömande verksamheten att utforma domskälen på det sätt som skett. Vidare angavs att frågeställningen avsåg vad som antecknats under rubrikerna "Bakgrund" och "Domskäl".

Tingsrätten (lagmannen Inger Söderholm) kom in med ett remissvar till vilket fogades ett yttrande från Nils Hedström samt en cd med en ljudupptagning av de förhör som hölls vid tingsrättens huvudförhandling i det aktuella målet.

Nils Hedström uppgav i huvudsak följande.

*Mitt agerande under huvudförhandlingen*

Jag anser att mitt agerande under huvudförhandlingen präglades av saklighet och oväld. Jag höll en lågmäld men bestämd ton i ledningen av förhandlingen. Jag tillbakavisar helt anmälares påstående. Vid uppspelning av de inspelade förhören hörs jag momentant, och dessa fragment ger en viss bild av hur förhandlingen förlöpte. Förhören åberopas i dessa delar till styrkande av att min processledning varit oklanderlig.

*Domskälens utformning (innefattande såväl "Bakgrund" som "Domskäl")*

Den tilltalade, P.A., hävdade att den misshandel som han stod åtalad för hade utlösts av att hans hustru, M.J., hade betett sig på ett så mot honom kränkande sätt att detta gjort honom till den grad svartsjuk att han svårligen kunnat befinna sig varför detta skulle beaktas.

Försvararen gjorde en exposé över hur s.k. crime passionnel-brott uppfattades världen över. Åklagaren redogjorde för den svenska rättsuppfattningen. Jag återgav sedan i domskälen parternas respektive redovisningar. Detta parti av domen ska inte uppfattas som någon bedömning och värdering rätten gjort. Där åsyftas endast att redovisa parternas olika synsätt.

Tingsrätten måste särskilt beskriva och bedöma de grunder och omständigheter som försvararen uttryckligen gjort gällande för ansvarsfrihet eller strafflindring. Eftersom P.A. hävdade att M.J. betett sig olämpligt före den åtalade händelsen och att detta beteende fått honom att tillfälligt tappa självkontrollen, vilket skulle tillmätas betydelse, behövde jag redogöra fylligt för makarnas förhållanden i tiden före den aktuella händelsen och vid denna.

Jag hävdar att det händelseförlopp som redovisas i hela domen innefattande, de avsnitt som har rubrikerna "Bakgrund" och "Domskäl", vilka JO särskilt har begärt yttrande om, mycket väl beskriver det faktiska händelseförlopp som har inträffat, sett utifrån de sakomständigheter makarna återberättade. Ordvalen i domen är ofta identiska eller näst intill med de uttryck som användes av aktörerna t.o.m. i de mera ifrågasatta partierna av domen. M.J. har själv lämnat vissa uppgifter som kan uppfattas som något negativa för henne. Av dessa har jag i bakgrunden återgivit några för att spegla förhållandena. Domen redovisar emellertid sanningen så nära den går att komma på bevismaterialet i målet. Jag åberopar de inspelade förhören, in extenso, till stöd för min uppfattning. Domen är saklig.

Enligt allmän rättsuppfattning har det beteende M.J., som nygift hustru, uppvisade, betydelse för hur bedömningen av P.A:s handlande bör bedömas.

Det förtjänar att nämnas att jag visat återhållsamhet med att redovisa märkliga omständigheter som M.J. möjligen kunde tänkas stöta sig på eftersom de gick utanför vad som var av egentlig betydelse i målet. Sålunda har jag inte redovisat att M.J. inte anser sig vara särskilt nära vän med C. samtidigt som hon medger att hon har en relation med C. Inte heller har jag gått in på någon bedömning av trovärdigheten på grund av avvikelser på känsliga punkter mellan uppgifter lämnade vid polisförhör under förundersökningen jämfört med de uppgifter M.J. lämnade under huvudförhandlingen, vilka försvararen tydliggjorde vid korsförhör med henne. Jag har inte heller redovisat P.A:s oemotsagda påstående att M.J. krävde gottgörelse i form av en ny Mercedes (uttalat utom inspelningen). Jag anser sammantaget att jag visat M.J. tillbörlig hänsyn vid utformningen av domskälen.

Sammanfattningsvis anser jag att domens utformning ligger inom de skrivtekniska gränser och det skön som – med beaktande av de övergripande kraven på saklighet och opartiskhet – bör tillåtas domaren som författare. Möjligen kan domen uppfattas som att den beskriver ageranden som är något aparta men dock sanna. Eftersom svaren och målsäganden starkt framhållit såda-

na moment gentemot varandra måste de redovisas. Om detta har kommit att prägla domen är emellertid orsaken därtill att söka i parternas eget agerande. Inte i den språkliga utformning jag gett domen. Någon sådan prägel har inte varit åsyftad.

Inger Söderholm anförde följande.

Svaret på frågan är att det under rubrikerna ”Bakgrund” och ”Domskäl” finns ord och uttryck som ger intryck av att tingsrätten inte är saklig och opartisk. Exempel på detta har tagits upp i hovrättens avgörande av målet och finns i de avsnitt som citeras i JO:s skrivelse.

Det är givetvis inte lämpligt att domare i en dom använder ord och uttryck som gör att det uppstår tvivel om domstolens opartiskhet. Det äventyrar förtroendet för domstolarna.

Domen är från maj 2010. Sedan en tid tillbaks har Nils Hedström och jag en dialog om utformningen av domar. I detta ingår att det i vad som anges vara ”Bakgrund” i princip endast ska tas upp sådant som är ostridigt mellan parterna, vilket innebär att värderande ord och uttryck inte kan finnas med om de inte omfattas av båda parter. En annan del av dialogen är vikten av att i dömandet inte bara vara opartisk utan också att det ska återspeglas i hur domen utformas. En viktig punkt här är att i domen tydligt skilja på vad som är domstolens bedömning respektive vad en part anför. Eftersom det uppenbarligen finns en oklarhet kring dessa frågor avser jag att fortsätta dialogen.

M.J. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 21 mars 2012 anförde *JO Lindström* följande.

## **Bedömning**

### *Inledning*

Av den inhämtade utredningen har framgått att tingsrätten, genom rådmannen Nils Hedström, formulerat domskälen i en brottmålsdom på ett sätt som medfört att en av parterna upplevt att domstolen brustit i opartiskhet. Även Nils Hedströms agerande vid huvudförhandlingen i målet har av den ena parten upplevts som att tingsrätten brustit i opartiskhet.

Domen i sin helhet, förutom domslutet och domsbilagorna, är fogad till detta beslut, se bilaga 1.

Inledningsvis kan nämnas att Nils Hedströms sätt att avfatta domskälen i ett familjerättsligt mål tidigare har varit föremål för JO:s granskning. Dåvarande chefsJO Melin uttalade i ett beslut den 15 november 2010 bl.a. att Nils Hedström i domskälen i det målet uttryckt sig högst olämpligt och på ett sätt som framkallat tvivel på rättens opartiskhet. Melin fann vidare att Nils Hedström i domskälen inte hade redovisat vad han grundat sina slutsatser på och att domskälen således inte heller var utformade på ett sätt som är förenligt med vad som föreskrivs i 17 kap. 7 § 5 rättegångsbalken, RB. Ärendet överlämnades till Statens ansvarsnämnd som i ett beslut den 3 maj 2011 ålade Nils Hedström disciplinpåföljd för tjänsteförseelse i form av en varning (för en närmare redogörelse för JO:s och Statens ansvarsnämnds nu nämnda beslut se JO 2011/12 s. 39).

*Rättslig reglering*

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska en domstol i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet. Bestämmelsen omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller ett annat handlande från en domstol. Även hur domstolens agerande uppfattats är av betydelse. Man talar ibland om en subjektiv och en objektiv sida av grundlagsbestämmelsen. Det subjektiva är hur domstolen själv anser sig ha agerat medan det objektiva är hur domstolens agerande kan uppfattas utifrån (se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, 2010, s. 59).

*Texten under rubriken Bakgrund*

Jag kan i likhet med hovrätten konstatera att den i domen tecknade bakgrunden ger intryck av att inte vara neutralt hållen. Redan det avsnitt som inleder domen innehåller uppgifter och formuleringar som ger uttryck för en nedvärderande uppfattning om målsäganden M.J:s person och hennes handlande i tiden före den i målet aktuella gärningstidpunkten. Hovrätten har som exempel på formuleringar som enligt hovrättens mening – som jag instämmer i – innehåller värderande inslag som är klart negativa för M.J:s del, angett ”Det visade sig då att M.J:s sällskap ingalunda var någon gammal tjejkompis utan den välbeställda hedgefondförvaltaren C., från Lidingö.” och ”Hon åt och drack och trivdes i C:s sällskap och lät sig inte störas av sin äkta man. Numera är det C. som är hennes manliga kärlek.”. Det är tämligen uppenbart att dessa i viss mån raljanta och insinuerande formuleringar kan uppfattas som att M.J., enligt tingsrättens mening, är en moraliskt klandervärd person. Såväl formuleringarna i sig som det förhållandet att dessa anges i ett avsnitt skilt från tingsrättens bedömning av sakfrågorna i målet måste anses ägnade att inge M.J. uppfattningen att rätten varit negativt inställd till henne.

Det kan vidare knappast råda något tvivel om att flera av uppgifterna som anges i bakgrunden inte har haft någon som helst relevans för prövningen av sakfrågorna i målet. Jag har mycket svårt att se någon godtagbar anledning till att det i domen tagits in uppgifter om t.ex. C:s yrke och ekonomiska förhållanden.

*Texten under rubriken Domskäl*

Jag vill framhålla att min granskning inte avser tingsrättens bedömning i de frågor i sak som var föremål för prövning i det aktuella målet, dvs. frågor om skuld, påföljd och skadestånd. Såvitt gäller min granskning av tingsrättens dom förtjänar det dock att nämnas att hovrätten vid sin överprövning av domen fann bl.a. att misshandelsbrottet inte hade föregåtts av något sådant beteende från M.J:s sida som var relevant för bedömningen av straffvärdet.

Utan att ta ställning till de sakfrågor som tingsrätten hade att bedöma i målet kan jag inte annat än att konstatera att domskälen i vissa delar har formulerats på ett helt oacceptabelt sätt. Beskrivningen av målsägandens ”beteende” gentemot den tilltalade präglas av en moraliserande ton utan någon juridisk

relevans och ger intryck av att rätten låtit sin bedömning styras av personliga och känslomässiga värderingar snarare än av sakliga kriterier. Även vad som i domskälen anges om att gärningen i andra länder ”med mera patriarkaliskt synsätt” hade ”bedömts som både påkallad och lämplig” framstår i detta sammanhang som rent stötande.

#### *Förhöret med M.J. under tingsrättens huvudförhandling*

M.J. har också i sin anmälan anmärkt på Nils Hedströms agerande under huvudförhandlingen. Jag har tagit del av ljudupptagningen av de förhör som hölls vid tingsrätten. I slutet av förhöret med M.J. ställde Nils Hedström frågor till M.J. Frågorna avsåg detaljer om C. och dennes ekonomi samt detaljer om hur M.J. och C. hade planerat att tillbringa kvällen. Upplysningar om detta kan knappast ha varit av betydelse för prövningen av åtalet. Av ljudupptagningen framgår även att M.J. i samband med förhöret ifrågasatt relevansen i en del av frågorna och jag hyser, som framgått, för egen del stor förståelse för hennes reaktion. Självklart måste rättsens frågor till förhörspersoner vara genomtänkta och relevanta samt formulerade på ett sätt som inte riskerar att ge upphov till misstankar om att domstolen redan tagit ställning för den ena parten.

#### *Sammanfattning*

Sammanfattningsvis anser jag att Nils Hedström brutit mot bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen om att en domstol ska iaktta saklighet och opartiskhet genom att dels i domen, under rubrikerna Bakgrund och Domskäl, redovisa irrelevanta omständigheter och formulera sig på ett sätt som varit ägnat att framkalla tvivel på rättsens opartiskhet, dels ställa irrelevanta frågor till M.J. under tingsrättens huvudförhandling.

Att en domstol iaktar saklighet och opartiskhet vid handläggning och avgörande av mål och ärenden är i en rättsstat av avgörande betydelse såväl för den enskildes rättssäkerhet som för allmänhetens förtroende för rättskipningen. Jag ser därför allvarligt på Nils Hedströms agerande. Som angetts ovan har Statens ansvarsnämnd i ett beslut den 3 maj 2011, efter en anmälan från dåvarande chefsjustitieombudsmannen i november 2010, ålagt Nils Hedström en varning för hans utformning av domskälen i ett familjerättsligt mål. Inger Söderholm har också uppgett att hon för en dialog med Nils Hedström om utformningen av domar. Mot denna bakgrund finner jag inte anledning att vidta någon annan åtgärd än att rikta allvarlig kritik mot Nils Hedström.

## Kritik mot Växjö tingsrätt för handläggningen av ett ärende om upphörande av godmanskap

(Dnr 588-2011)

### Anmälan

B.O. framförde i en anmälan, som kom in till JO den 30 december 2010, klagomål mot Växjö tingsrätt och Överförmyndaren i Ljungby kommun m.fl. Han uppgav bl.a. att hans syster B.O. i januari 2010 skrivit ett brev till överförmyndaren om att hon ville bli befriad från sitt godmansförordnande men att tingsrätten ännu inte meddelat något beslut i saken.

### Utredning

B.O:s klagomål mot Överförmyndaren i Ljungby kommun har varit föremål för ställningstagande av *Stf JO Pennlöv* i JO:s ärende dnr 7423-2010.

När det gäller klagomålen mot tingsrätten granskades vissa handlingar i överförmyndarens akt beträffande B.O. och dagboksbladet i tingsrättens ärende Ä 447-10, varvid följande kom fram.

År 1989 anordnades godmanskap för B.O. för hjälp med att bevaka hennes rätt, förvalta hennes egendom och sörja för hennes person. Genom en skrivelse som kom in till Växjö tingsrätt den 5 februari 2010 överlämnade Överförmyndaren i Ljungby kommun en skrivelse från B.O. enligt vilken B.O. ville ”säga upp” sitt godmansförordnande. Överförmyndaren yttrade sig i samband med överlämnandet och uppgav att den gode mannen ansåg att det inte föreföll finnas förutsättningar för upphävande av godmanskapet. Överförmyndaren ansåg mot den bakgrunden att godmanskapet skulle kvarstå. I skrivelsen föreslog överförmyndaren att det under en försöksperiod skulle undersökas om B.O. klarade av att sköta sin ekonomi. Överförmyndaren uppgav vidare att om förutsättningar för upphävande därvid bedömdes föreligga, skulle överförmyndaren ansöka om godmanskapets upphävande.

Rådmannen Åke Belfrage vid tingsrätten kontaktade den 13 april 2010 överförmyndaren per telefon. Av en tjänsteanteckning upprättad i anslutning till telefonsamtalet framgår att B.O. fått en ny god man och att Åke Belfrage kommit överens med överförmyndaren om att de ”skulle höras vid om cirka två månader för att se hur det utvecklats för B.O. och hur detta ärende kan hanteras då”. Vidare antecknades att det ”kan vänta något med att förelägga B.O. att precisera sitt yrkande”.

Enligt en anteckning på dagboksbladet ägde en ny kontakt rum med överförmyndaren den 30 september 2010, varvid kom fram att B.O:s samarbete med den nya gode mannen i huvudsak fungerade bra. Sedan tingsrätten den 15 oktober förelagt B.O. att precisera sitt yrkande, gav hon den 27 oktober in ett yttrande i vilket hon uppgav att hon inte vill ha någon god man och att hon ville att godmanskapet skulle upphöra snarast. Skriftväxling pågick fram till början av februari 2011.

Ärendet remitterades till tingsrätten som anmodades att komma in med upplysningar om och yttra sig över handläggningen av det aktuella ärendet.

Tingsrätten (dåvarande lagmannen Håkan Nordling) kom in med ett yttrande till vilket fogades upplysningar från ansvarige rådmannen Åke Belfrage och en kopia av tingsrättens beslut den 3 mars 2011 om att godmanskapet för B.O. skulle upphöra m.m.

Åke Belfrage upplyste följande.

Den 5 februari 2010 inkom en skrivelse undertecknad av B.O. överlämnad hit av Överförmyndaren i Ljungby. Hennes skrivelse var vagt formulerad och behandlade olika saker.

Så fort jag fick tillfälle att närmare granska ärendet insåg jag att det krävde ytterligare utredning och preciseringar. Detta med hänsyn till det officialansvar som åvilar domstol i sådana här ärenden. Jag kontaktade därvid överförmyndaren. Jag hänvisar till anteckningar i dagboksbladet över vad som skett.

Överförmyndaren upplyste att B.O. just hade fått en ny god man och att hon inte syntes må så psykiskt bra och att hon behövde hjälp.

Eftersom B.O. just hade fått en ny god man beslöt jag att avvakta en tid för att se hur det skulle fungera innan jag förelade henne att precisera sitt yrkande, för att se vilket som skulle vara den bästa hjälpen för henne.

Vid förnyad kontakt med överförmyndaren i Ljungby fick jag veta att B.O:s samarbete med den nya gode mannen i huvudsak fungerade bra. Därefter förelade jag henne att precisera sitt yrkande.

B.O. yrkade att godmanskapet skulle upphöra.

Jag beslöt i anledning härav att undersöka grunden för godmansförordnandet för B.O. Min tanke med det var att se om utredningen då, med läkarintyg eller på annat sätt, visade att hennes tillstånd innebar hinder för att inhämta hennes mening. I så fall skulle det ha blivit aktuellt att ta in ett läkarintyg nu. Jag förelade överförmyndaren att ge in beslutet om godmanskap.

Överförmyndaren har upplyst att beslutet var från dåvarande Ljungby tingsrätt 1989, men att själva beslutet inte återfunnits i deras akt. Viss tid har åtgått även i Växjö tingsrätt för att eftersöka beslutet men utan framgång. Av akthandlingarna från Ljungby tingsrätt framgår att B.O. själv hade ansökt om att god man skulle förordnas för henne och att något läkarintyg inte hade företetts.

Därefter tog jag in yttrande från gode mannen i frågan om upphörande av godmanskapet. Gode mannen ifrågasatte B.O:s önskan att godmanskapet skulle upphöra. Det yttrandet har skickats till överförmyndaren och B.O. för kännedom. Ärendet är nu avgjort.

B.O. har under ärendets handläggning kontaktat tingsrätten och begärt att ärendet skall avgöras, vilket framgår av dagboksbladet.

#### *Min bedömning*

Det är naturligtvis viktigt och önskvärt att alla mål och ärenden avgörs så fort som möjligt.

Vid handläggning av målen på min enhet prioriterar jag dem normalt i ordningen brottmål, tvistemål och ärenden. Framkommer det i något mål eller ärende omständigheter som tyder på att det skulle vara särskilt brådskande tar jag det givetvis med förtur.

Det aktuella ärendet gäller upphörande av godmanskap. Det är givetvis av stor vikt att den enskilda får så snabbt besked som möjligt. Jag bedömde dock inte att upphörande av godmanskap normalt är lika brådskande som anordnande av godmanskap där det ofta kan vara av vikt att den enskilda får snabb hjälp att hantera bland annat sin ekonomi.

Jag har inte heller av lagtexten kunnat finna att dessa ärenden normalt skall avgöras särskilt skyndsamt. I Walin och Vängbys Kommentar till föräldrabalken 11 kap. 17 § s. 11:48 anges visserligen att det ofta är av vikt att ett ärende om anordnande eller upphörande av godmanskap för sjuk person eller förval-



tarskap avgörs snabbt. Där har dock inte angetts något skäl till varför frågor om upphörande av godmanskap skulle vara särskilt brådskande.

I det nu aktuella ärendet är fråga alltså om upphörande av godmanskap. Enligt min bedömning har det inte framkommit något som talar för att ärendet skulle behöva avgöras mer skyndsamt än andra. Jag har därför inte funnit skäl att frågå min normala prioritetsordning.

Med hänsyn till ärendets art och de utredningsåtgärder som jag ansåg behövde företas och med hänsyn till det övriga arbetet på min enhet anser jag inte att ärendet tagit alltför lång tid.

Håkan Nordling anförde följande.

Ärenden om god man fördelas lika i tingsrätten mellan målenhet 1 och underenhet 2:2 i målenhet 2. För den senare underenheten ansvarar Åke Belfrage. Under 2010 lottades in 128 ärenden om god man på hans underenhet. Vid årets utgång var 15 av dessa inte avgjorda. Av de oavgjorda ärendena hade fyra kommit in under första halvåret 2010 och det nu aktuella ärendet var det äldsta.

Ärenden om god man är av förturskaraktär. Det understryks av att hälften av de oavgjorda ärendena kommit in under sista kvartalet 2010. Vissa ärenden kan kräva mer eftertanke och utredning än andra och därmed inte drivas framåt i samma takt som de flesta andra ärenden. Jag bedömer att det nu aktuella var ett sådant ärende. Det gick två månader innan Åke Belfrage tog en första kontakt med överförmyndaren. Han har i anteckning på dagboksbladet den 13 april 2010 angivit skälet härtill. Efter denna kontakt med överförmyndaren gick det mer än fem månader innan överförmyndaren vände sig till Åke Belfrage. Även detta uppehåll i handläggningen har han motiverat i anteckningen den 13 april. Från och med oktober 2010 till dess ärendet avgjordes den 3 mars 2011 har förelägganden riktats mot sökanden, överförmyndaren och gode mannen. Frågan är om kritik kan riktas mot Åke Belfrage för att han inte drivit handläggningen kraftfullt redan när ärendet kom in till tingsrätten. Han har i sitt yttrande och genom anteckningar i dagboksbladet motiverat de överväganden som han gjort. Även om uppehållet i handläggningen under fem månader – med beaktande av mellankommande semesterperiod – framstår som onödigt långt, har jag i detta ärende förståelse för de överväganden som Åke Belfrage gjorde och som ledde till att handläggningen inledningsvis inte drevs framåt med den kraft som normalt krävs. Det i sin tur ledde till en förhållandevis lång handläggningstid innan ärendet avgjordes. Med hänsyn till vad de bifogade handlingarna utvisar om omständigheterna i ärendet anser jag ändå att ärendet avgjordes inom rimlighetens gränser.

B.O. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Därefter infordrades ett nytt dagboksblad samt vissa ytterligare handlingar i tingsrättens ärende.

I ett beslut den 29 september 2011 anförde *JO Lindström* följande.

### **Bedömning**

Enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken ska rätten – om någon 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 – om det behövs besluta att anordna godmanskap för honom eller henne. Ett sådant beslut får inte meddelas utan samtycke av den för vilken godmanskap ska anordnas, om inte den enskildes tillstånd hindrar att hans eller hennes mening inhämtas.

Av 11 kap. 19 § framgår att godmanskapet ska upphöra om en god man inte längre behövs. Beslut om att godmanskap enligt 4 § ska upphöra fattas av rätten.

Om en god man har förordnats med huvudmannens samtycke enligt 11 kap. 4 § och huvudmannen begär att godmanskapet ska upphöra, brister således en av förutsättningarna för förordnandet, nämligen huvudmannens samtycke. I förarbetena till bestämmelsen sägs också att rätten i den situationen bör entlediga den gode mannen under förutsättning att huvudmannens tillstånd inte är sådant att kravet på samtycke enligt 4 § kan efterges. I vissa fall kan det därvid finnas skäl att ersätta godmanskapet med ett förvaltarförordnande, som inte kräver samtycke från huvudmannen (prop. 1987/88:124 s. 179).

Svea hovrätt har i ett mål prövat frågan om ett godmanskap skulle kvarstå sedan en person hade begärt att detta skulle upphöra (RH 1990:67). Hovrätten konstaterade att det inte hade påståtts att personens tillstånd skulle vara sådant att kravet på samtycke kunde efterges. Vid sådant förhållande saknades laga grund för att låta godmanskapet bestå trots att personen i fråga begärt att det skulle upphöra. Hovrätten angav vidare att det inte heller hade gjorts gällande att det skulle föreligga behov av förvaltare.

Enligt min mening framstår det som uppenbart att B.O. i den skrift som den 5 februari 2010 lämnades över av överförmyndaren till tingsrätten begärde att godmanskapet skulle upphöra. En sådan begäran kan inte uppfattas på annat sätt än att B.O. inte längre samtyckte till att ha god man. Om hennes tillstånd var sådant att kravet på samtycke inte kunde efterges, fanns det därmed inte längre någon laglig grund för godmanskapet. Tingsrätten borde därför när ärendet kom in ha vidtagit åtgärder för att kunna ta ställning till om godmanskapet skulle upphöra. Jag noterar att överförmyndaren, såvitt framkommit, inte hade påstått att B.O:s tillstånd var sådant att kravet på samtycke skulle efterges eller att det fanns behov av förvaltare.

I stället dröjde det drygt åtta månader innan tingsrätten vidtog någon faktisk handläggningsåtgärd, vilken var att förelägga B.O. att precisera sitt yrkande. Från det att ärendet inleddes vid tingsrätten till dess att tingsrätten avgjorde det dröjde det tretton månader. Genom beslutet upphävde tingsrätten godmanskapet för B.O.

Det framstår enligt min mening som tydligt att det för den enskilde, som inte längre samtycker till godmanskapet, finns ett starkt intresse av att så snart som möjligt få ett besked från domstolen i saken. I kommentaren till 11 kap. 16 § föräldrabalken anges att det ofta är av vikt att ett ärende om anordnande eller upphörande av godmanskap för sjuk person eller förvaltarskap avgörs snabbt (Walin m.fl., En kommentar på internet). En handläggningstid på tretton månader i ett ärende som det här aktuella framstår inte minst mot denna bakgrund som helt oacceptabel. Jag är förvånad över att Åke Belfrage i sitt yttrande till JO skriver att han inte anser att ärendet tagit för lång tid.

Sammantaget konstaterar jag att handläggningen av ärendet har varit bristfällig och att handläggningstiden har varit helt oacceptabel. För detta förtjänar Åke Belfrage allvarlig kritik.

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

## Kritik mot en rådman vid Luleå tingsrätt för hanteringen av frågor om rättegångsfullmakt

(Dnr 3625-2011)

### Anmälan

V.K. framförde i en anmälan och komplettering till anmälan klagomål mot rådmannen Christer Ödberg vid Luleå tingsrätt med anledning av handläggningen av och tredskodomen i ett tvistemål där hon var svarande. Till komplettering av anmälan fogade hon kopior av en fullmakt och en transportfullmakt för käreandombudet i det aktuella målet. V.K. uppgav bl.a. följande.

Tingsrätten kallade till muntlig förberedelse i mål FT 3456-10 den 17 juni 2011. Eftersom hon var förhindrad att närvara personligen vid sammanträdet meddelade hon tingsrätten per telefon samma dag att hon avsåg att inställa sig genom ombud. Vid den muntliga förberedelsen inställde sig både hennes och käreandens ombud per telefon. Vid sammanträdet förelades hon att senast den 8 augusti precisera och förtydliga de grunder och omständigheter som hon åberopade till stöd för sin talan samt komma in med bevisuppgift. Den 7 juli meddelade tingsrätten tredskodom mot henne och angav som skäl för detta att tingsrätten inte hade erhållit någon fullmakt från hennes ombud. Tingsrätten hade inte före det att tredskodomen meddelades förelagt henne att komma in med fullmakt. Av käreandombudets fullmakt framgår att den endast var giltig intill utgången av februari månad 2011, varför käreandombudet inte var behörligt att därefter företräda käreanden i målet vid tingsrätten. Eftersom käreanden således inte kan anses ha varit närvarande vid den muntliga förberedelsen har förutsättningar för att meddela tredskodom mot henne inte förelegat.

### Utredningen

Handlingar i Luleå tingsrätts mål FT 3456-10, bl.a. dagboksblad, protokoll från sammanträde för muntlig förberedelse den 17 juni 2011 och tredskodom den 7 juli 2011, hämtades in. Av dessa och av V.K. ingivna handlingar framgick bl.a. följande.

Den 8 december 2010 ansökte V.K. om återvinning av en tredskodom i mål FT 1214-10. Ansökan om återvinning handlades i mål FT 3456-10. I akten i mål FT 1214-10 fanns en rättegångsfullmakt för bl.a. A-M.F. att företräda käreanden samt en transportfullmakt från A-M.F. till bl.a. E.B. Av rättegångsfullmakten framgår att den var gällande intill utgången av februari månad 2011 och av transportfullmakten framgår att den gav E.B. samma behörlighet och befogenhet att föra käreandens talan som A-M.F. hade. Tingsrätten kallade parterna till ett sammanträde för muntlig förberedelse den 17 juni 2011. Samma dag kontaktade – enligt en notering i målregistret – en okänd man tingsrätten och meddelade att V.K. önskade inställa sig per telefon. Av

en anteckning i målregistret framgår att M.F. därefter kontaktade tingsrätten och anmälde sig som ombud för V.K. samt uppgav att han samma dag hade skickat in en fullmakt till tingsrätten. Vid sammanträdet för muntlig förberedelse bestod rätten av rådmannen Christer Ödberg. E.B. och M.F. deltog per telefon. Den 20 juni expedierades protokollet från sammanträdet till såväl E.B. som V.K. och M.F. Enligt protokollet uppgav M.F. att han redan dagen innan hade skickat in en fullmakt till tingsrätten. Den 21 juni 2011 begärde E.B. att tingsrätten – för det fall M.F. inte kom in med fullmakt – skulle meddela tredsdom mot V.K. Den 7 juli meddelade tingsrätten tredsdom mot V.K. och angav under rubriken ”Bakgrund och yrkanden m.m.” bl.a. följande.

Vid sammanträdet inställde sig inte V.K. Istället anmälde sig M.F. som ombud, under angivande av att fullmakt har skickats in till tingsrätten, för henne. Tingsrätten har emellertid inte erhållit någon fullmakt till styrkande av M.F:s behörighet att företräda V.K. i målet.

Vidare anges under rubriken ”Domskal” bl.a. följande.

Då V.K. varken personligen eller genom ombud infunnit sig vid sammanträde för muntlig förberedelse trots erinran om att tredsdom då kan komma att meddelas mot henne och då käromålet inte saknar laga skäl eller framstår som uppenbart ogrundat ska det bifallas genom tredsdom.

Ärendet remitterades till tingsrätten för upplysningar om vilka överväganden i fråga om styrkande av behörighet för V.K:s ombud som föregick tingsrättens beslut att meddela tredsdom. Vidare anmodades tingsrätten att yttra sig med anledning av vad V.K. anfört i komplettering till anmälan om käre-ombudets fullmakt i målet.

Tingsrätten (lagmannen Erik Graeske) kom in med ett remissvar till vilket fogades ett yttrande från rådmannen Christer Ödberg.

Christer Ödberg uppgav i huvudsak följande.

#### *Tredsdomen i FT 3546-10*

Den 17 juni 2011 ringde en för tingsrätten okänd man till tingsrättens kansli och meddelade att han ville inställa sig till förhandlingen mellan Finaref (käranden i målet; JO:s anmärkning) och V.K. samma dag per telefon. Senare samma dag ringde M.F. till mig och uppgav att han var ombud för V.K. Han skulle skicka fullmakt samma dag. Förhandlingen påbörjades. M.F. medverkade stundtals vid förhandlingen, men telefonförbindelsen bröts vid upprepade tillfällen och efter flera misslyckade försök uppgavs slutligen försöken att återupprätta telefonförbindelsen.

Innan kontakten bröts hann dock M.F. anföra nya grunder för bestridandet av käromålet. Bland annat anfördes att V.K. inte ingått något köpeavtal med käranden och att hennes namnteckning på beställningarna förfalskats. Käranden anförde – utöver att detta var nya uppgifter som inte kunde bemötas vid förhandlingen – att V.K. ändock hade gjort avbetalningar på skulden varför det fanns skäl att ifrågasätta de nya uppgifterna. Det fanns så länge förhandlingen pågick inte anledning att räkna med annat än att fullmakt för M.F. skulle inges och att förberedelsen skulle fortsätta på det sätt som framgår av protokollet från förhandlingen. Någon fullmakt ingavs emellertid inte.

M.F. har enligt dagboksbladet per telefon uppgivit att han samma dag som förhandlingen ägde rum skulle skicka fullmakten till tingsrätten. Av dagboksbladet framgår inte att V.K. skulle ha ringt till tingsrätten och meddelat att hon anlitat ett ombud. Det saknas i tingsrättens dokumentation stöd för att

V.K. skulle ha lämnat muntlig fullmakt för M.F. att företräda henne. M.F.'s besked att han var ombud och att han samma dag skulle skicka in en fullmakt att företräda V.K., vilket alltså antecknades på dagboksbladet, har expedierats till kärandens ombud, V.K. och M.F. den 20 juni 2011.

Därefter har kärandens ombud tagit kontakt med tingsrätten och – för den händelse fullmakt ej ingivits – begärt att tingsrätten skulle meddela tredsdom. Som nämnts ingavs aldrig någon fullmakt till tingsrätten. Enligt min bedömning kunde V.K. inte anses ha varit närvarande vare sig personligen eller genom ombud vid förhandlingen den 17 juni 2011 i och med att det uppgivna ombudet aldrig förmådde styrka sin behörighet. M.F. hade lovat att skicka in fullmakten och i och med att hans meddelande därefter expedierades till såväl honom som V.K. ansåg jag att det inte var behövt ytterligare åtgärder i syfte att få in fullmakten. Tredsdom meddelades den 7 juli 2011.

---

Eftersom M.F. varit införstådd med att en fullmakt erfordrades och då han vid telefonsamtal lovat att skicka in fullmakten samma dag och därefter av tingsrätten påmint om detta har det enligt min mening funnits välgrundad anledning att fatta det beslut som föranlett V.K.'s anmälan till JO.

#### *Frågan om kärandens fullmakt*

Jag har som beredningsansvarig domare i det aktuella ärendet, när de aktuella handlingarna inkommit till tingsrätten, vederbörligen granskat dessa och därvid bland annat kontrollerat att ombudet var behörigt. E.B. har enligt ingivna handlingar varit behörig att företräda Finaref vid tiden för målets anhängiggörande vid tingsrätten. Jag kan nu inte erinra mig om jag alls observerat att fullmakten var tidsbegränsad. Av de skäl som redovisas i det följande kan ifrågasättas om en tidsbegränsning av en rättegångsfullmakt alls ska tillmätas någon betydelse.

12 kap 14 § rättegångsbalken anger omfattningen av rättegångsombudets behörighet. Av 12 kap 15 § rättegångsbalken framgår i vilka avseenden det i en rättegångsfullmakt är tillåtet att inskränka ombudets behörighet. Det slag av behörighetsinskränkning som en tidsbegränsning torde utgöra finns inte angivet i detta stadgande. Av samma regel framgår att andra än de angivna inskränkningarna inte är tillåtna och att om annan inskränkning skett – den är utan verkan.

Härutöver kan tilläggas att tidsbegränsade rättegångsfullmakter allmänt sett framstår som en olycklig företeelse som kan medföra avsevärda fördröjningar i målhanteringen och även bidra till att kostnaderna ökar. Avslutningsvis kan tilläggas att i den mån en huvudman inte längre önskar att ett visst ombud ska företräda honom/henne bör enligt min mening ankomma på huvudmannen att tillkännage detta genom att återkalla fullmakten. Vederbörande ombud ska även svara för att han/hon har en giltig fullmakt.

Erik Graeske anförde att han inte kunde finna att Christer Ödberg gjort fel i någon av de omstridda frågorna.

V.K. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 26 juni 2012 anförde *JO Lindström* följande.

#### **Bedömning**

##### *Inledning*

Om en part vill föra talan genom ombud, ska han eller hon enligt 12 kap. 8 § rättegångsbalken, RB, antingen ge ombudet en muntlig fullmakt inför rätten

eller en skriftlig fullmakt. Muntlig fullmakt meddelas genom att parten inför den rätt där målet handläggs förordnar ett ombud att föra hans eller hennes talan.

Av utredningen i ärendet framgår att M.F. då han den 17 juni kontaktade Christer Ödberg uppgav att han dagen före eller i varje fall samma dag till tingsrätten hade skickat en fullmakt för honom att företräda V.K. Dessa uppgifter antecknades i målregistret och i tingsrättens protokoll. Någon fullmakt kom dock inte in till tingsrätten och tre dagar senare expedierades protokollet från sammanträdet med den nämnda anteckningen till bl.a. V.K. och M.F. Någon annan åtgärd vidtogs inte med anledning av den uteblivna fullmakten innan tingsrätten den 7 juli meddelade tredsdom mot V.K.

*Ett föreläggande att inom viss tid komma in med fullmakt skulle ha utfärdats*

En skriftlig fullmakt ska enligt 12 kap. 9 § första stycket RB visas upp i original när ombudet första gången för talan i målet. Av paragrafens andra stycke framgår att rätten – för det fall en fullmakt inte finns tillgänglig när den ska visas upp – ska ge ombudet tid att visa upp den. I regel sker detta i form av ett föreläggande. Handläggningen av målet får under fristen fortsätta i viss utsträckning men rätten får inte skilja sig från målet innan fristen gått ut. Om ombudet inte kan visa upp en fullmakt inom fristen, bör de processhandlingar som han eller hon har företagit anses vara utan verkan (se Fitger m.fl., Rättegångsbalken, 1 april 2012, Zeteo, kommentaren till 12 kap. 9 § RB).

M.F. kunde inte visa upp någon fullmakt att företräda V.K. vid den muntliga förberedelsen. Rätten skulle därför i ett föreläggande i enlighet med 12 kap. 9 § andra stycket RB ha gett honom tid att styrka sin behörighet. Först sedan tidsfristen gått ut har rätten – på yrkande av motparten – kunnat skilja sig från målet genom tredsdom. Det var således fel av Christer Ödberg att meddela tredsdom mot V.K. på det sätt som skedde och för detta förtjänar han kritik.

*Kärandeombudets fullmakt och vilka åtgärder som borde ha vidtagits med anledning av tidsbegränsningen i denna*

Av utredningen framgår att kärandeombudets fullmakt enligt sin ordalydelse bara gällde till utgången av februari månad 2011. Enligt anmälan betyder det att käranden inte var närvarande vid sammanträdet den 17 juni 2011. Tingsrätten har i sitt yttrande ifrågasatt om en tidsbegränsning av detta slag ska tillmätas någon betydelse.

12 kap. 12 § andra stycket RB stadgar att en fullmakt kan avse ett visst mål, rättegång i allmänhet, viss domstol eller särskilt rättegångstillfälle. Av bestämmelsen kan inte utläsas något förbud mot att fullmakten tidsbegränsas. I 12 kap. 15 § RB står vilka inskränkningar en part får göra i ombudets behörighet. Enligt bestämmelsen är det tillåtet med inskränkningar endast när det gäller att väcka talan, ta emot delgivning av stämning, ingå förlikning, söka verkställighet av rättens dom eller ta emot ersättning för rättegångskostnader. Om parten gjort någon annan inskränkning i fullmakten, är den utan verkan. Tingsrätten har i sitt yttrande skrivit att ”det slag av behörighetsinskränkning

som en tidsbegränsning torde utgöra finns inte angivet i detta stadgande". Bland annat därför har tingsrätten ifrågasatt om en tidsbegränsning av detta slag ska tillmätas någon betydelse.

Jag anser inte att man kan dra den slutsatsen av vad som står i 12 kap. 15 § RB. Bestämmelsen anger vilka inskränkningar en part får göra i ombudets behörighet. En tidsbegränsning är emellertid inte en inskränkning i ombudets behörighet. Tidsbegränsningen innebär i stället att ombudet vid en viss tidpunkt upphör att vara ombud. Enligt min mening får man utgå från att lagstiftaren, om tanken var att parten – till skillnad mot vad som gäller inom förmögenhetsrätten – inte skulle kunna tidsbegränsa fullmakten, skulle ha skrivit in det i lagen.

Det innebär att E.B. inte hade fullmakt att företräda käranden vid sammanträdet den 17 juni 2011. Rätten borde ha uppmärksammat detta senast i samband med sammanträdet och gett henne tid att visa upp en giltig fullmakt. Jag är kritisk mot Christer Ödberg för att han inte gjorde det.

#### Övrigt

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

### Kritik mot Mora tingsrätt med anledning av handläggningen av en fråga om rättelse av en dom

(Dnr 4715-2011)

#### Anmälan m.m.

M.J. framförde i en anmälan klagomål mot Polismyndigheten i Dalarna, Åklagarmyndigheten och Mora tingsrätt. Klagomålen avsåg handläggningen av ett brottmål.

Klagomålen mot polis och åklagare har varit föremål för *JO Axbergers* ställningstagande i JO:s ärende dnr 3272-2011 medan tingsrättens handläggning prövas i detta ärende.

#### Utredningen

Handlingar i Mora tingsrätts mål B 2093-10 begärdes in. Av dessa framgick bl.a. följande. Tingsrätten meddelade deldom i målet den 8 juni 2011 och dom den 26 juli 2011. Domslutet i den senare domen rättades genom beslut den 15 augusti 2011 såvitt avsåg bl.a. påföljden för tre av de fem tilltalade i målet. Beslutet om rättelse registrerades i målhanteringssystemet Vera. Av handlingarna framgick inte att frågan om rättelse hade kommunicerats med parterna innan beslutet fattades.

Muntliga uppgifter inhämtades från tf. lagmannen Agneta Nyman angående den ovan nämnda rättelsen av domen. Hon uppgav bl.a. att en av försvararna i målet uppmärksammade henne på att domslutet i påföljdsdelen var felaktigt. Eftersom det riktiga domslutet i den delen framgick av domskälen

gjorde hon – och gör alltså – bedömningen att det var fråga om en uppenbar felskrivning och att det därför var uppenbart obehövt att ge parterna tillfälle att yttra sig över rättelsen. Av samma skäl förde hon endast in rättelsen i målhanteringssystemet Vera, varför någon annan dokumentation av rättelsebeslutet inte finns.

Ärendet remitterades till tingsrätten för upplysningar och yttrande i fråga om anledningen till att tingsrätten inte gav parterna tillfälle att yttra sig över rättelsen och till att beslutet endast dokumenterades genom att det registrerades i Vera samt vilka överväganden som gjordes i fråga om att beslutet enligt 30 kap. 13 § fjärde stycket rättegångsbalken, RB, om möjligt ska antecknas på varje exemplar av det avgörande som ska rättas.

Tingsrätten (Agneta Nyman) kom in med ett yttrande och uppgav följande.

Den aktuella domen har rättats vid flera tillfällen och i flera avseenden. Parterna har inte i samband med någon av dessa rättelser givits tillfälle att yttra sig. Samtliga rättelser har dokumenterats endast genom registrering i Vera. De felaktigheter i domslutet som upptäckts har varit rena felskrivningar. Domslutet sattes upp av en oerfaren sommarnotarie och jag uppmärksammade tyvärr inte felaktigheterna i samband med genomgång av domen innan den lämnades för expediering. Förklaringen till detta är den extrema arbetsbelastningen som rådde under sommaren med många förtursmål med såväl häktade som ungdomar.

När det särskilt gäller rättelserna av påföljden för tre av de dömda gjorde jag bedömningen att påföljderna för samtliga dömda framgick tydligt av domskälen och att det var uppenbart att det var fråga om rena felskrivningar i domslutet. Jag fann det därför uppenbart obehövt att kommunicera rättelsen med berörda parter. Jag vägde även in att resultatet av en sådan kommunikation inte hade kunnat inverka på utgången i målet.

När det slutligen gäller dokumentationen av rättelserna skedde ingen anteckning på varje exemplar av avgörandet. Utdrag från rättelsen i målhanteringssystemet Vera expedierades till samtliga parter samt bifogades akten och originaldomen enligt gängse praxis på domstolen.

Jag har sedan den 1 mars 2011 varit ensam ordinarie domare på tingsrätten. Sedan detta ärende aktualiserades genom telefonsamtalet med E.B. (föredragande hos JO; JO:s anmärkning) har de rättelser som förekommit därefter skett efter kommunikation med parterna och även dokumenterats i akten och på originalet av avgörandet.

M.J. kommenterade tingsrättens remissvar.

I ett beslut den 29 februari 2012 anförde *JO Lindström* följande.

## **Bedömning**

### *1 Inledning*

Av utredningen i ärendet framgår att påföljden i domslutet för tre av de tilltalade i målet angetts till ett lägre antal timmar ungdomstjänst än vad som framgick av domskälen och att en av försvararna i målet uppmärksammade Agneta Nyman på detta. Agneta Nyman beslutade den 15 augusti 2011 om rättelse av domen på så sätt att domslutet i påföljdsdelen avseende de tre tilltalade justerades till att överensstämja med vad som angetts i domskälen. Rättelsen beslutades utan att parterna fått tillfälle att yttra sig och registrerades enbart i målhanteringssystemet Vera.



Av 30 kap. 13 § första stycket 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. Enligt paragrafens fjärde stycke ska parterna innan ett sådant beslut fattas ha fått tillfälle att yttra sig om det inte är uppenbart obehövt. Vidare ska beslutet om möjligt antecknas på varje exemplar av det avgörande som rättats.

### *2 Parterna skulle ha beretts tillfälle att yttra sig*

Möjligheten att besluta om rättelse utan att dessförinnan bereda 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 yttrande alltid inhämtas (se Fitger, Rättegångsbalken, En kommentar på Internet, 30 kap. 13 § RB med hänvisning till 17 kap. 15 § RB).

Eftersom det i domslutet och domskälen angavs olika antal timmar ungdomstjänst innehöll domen sådana uppenbara oriktigheter som kan vara skäl för rättelse. Vid bedömningen av om parterna skulle höras före rättelsebeslutet är det av betydelse att felet upptäcktes dagen innan tiden för att överklaga domen gick ut. Att då skärpa påföljden genom ett beslut om rättelse kräver enligt min mening att parterna dessförinnan bereds tillfälle att yttra sig. Det förtjänar att påpekas att bestämmelsen om rättelse är fakultativ. Om en rättelse inte är lämplig, bör den inte ske.

### *3 Ett beslut om rättelse med överklagandehänvisning skulle ha skickats till parterna*

Ett beslut att rätta en dom är att anse som ett slutligt beslut (se Gärde m.fl., Nya rättegångsbalken 1949 s. 202, prop. 1989/90:71 s. 82 och NJA 2006 s. 70). Beslutet borde ha avfattats skriftligen och expedierats till parterna samma dag som det meddelades (2 § förordningen 2003:234 om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m.). Eftersom det gick att överklaga beslutet (52 kap. 1 § RB) skulle tingsrätten i beslutet ha angett hur den som ville överklaga skulle gå till väga (30 kap. 10 § andra stycket RB).

### *4 Beslutet skulle ha antecknats på varje exemplar av den rättade domen*

Enligt 30 kap. 13 § fjärde stycket RB ska beslutet om rättelse om möjligt antecknas på varje exemplar av det avgörande som rättats. Anteckning om rättelsen och om den dag rättelse skett ska först och främst ske på originalavgörandet. Även det exemplar av avgörandet som finns i akten ska förses med en sådan anteckning. Det åligger vidare rätten att se till att de papperskopior av avgörandet som expedierats till parter och andra om möjligt förses med anteckning om rättelsen (se Fitger, Rättegångsbalken, En kommentar på Internet, 30 kap. 13 § RB med hänvisning till 17 kap. 15 § RB). Att information om eventuella rättelser av en dom eller ett beslut framgår av originalavgörandet och eventuella kopior är givetvis av central betydelse. Detta gäller särskilt i sådana fall där beslut om rättelse avser uppgifter i ett domslut. På den aktu-

ella domen har en sådan anteckning varken gjorts på originalet eller på de kopior som expedierats till parterna. En sådan anteckning hade naturligtvis varit möjlig att göra på originaldomen och då de tre tilltalade hade offentliga försvarare förordnade för sig borde det även ha varit möjligt att utan alltför stora arbetsinsatser förse kopiorna med en anteckning om rättelsen.

#### *5 Ytterligare åligganden för rätten*

För fullständighetens skull vill jag tillägga två ytterligare åligganden för rätten i samband med beslut om rättelse. För det första måste givetvis alla som fått del av domen, i pappersform eller i elektronisk form, få reda på den nya rättade lydelsen även om rätten inte kunnat anteckna rättelsen på deras domsexemplar. Och för det andra åligger det rätten att se till att den version av domen som lagras i målhanteringssystemet Vera har samma innehåll som den rättade originaldomen (se 14 § Domstolsverkets författningssamling [DVFS] 2006:9).

#### *6 Avslutning*

Jag noterar med tillfredsställelse att tingsrätten har infört nya rutiner såväl vad gäller i fråga om kommunikering med parterna inför ett beslut om rättelse som anteckningar om rättelsebeslutet på originalavgörandena. Tingsrätten bör dessutom i fortsättningen skriva beslut om rättelse med överklagandehänvisning och expediera besluten till parterna. Slutligen bör tingsrätten, i enlighet med vad som följer av 30 kap. 13 § fjärde stycket RB, i de fall då det är möjligt, även förse eventuella kopior av avgörandet med en anteckning om rättelsen.

Agneta Nyman kan inte undgå kritik för den bristfälliga hanteringen av frågan om rättelse av domen när det gäller punkterna 2–4 ovan. Vad anmälaren i övrigt framfört rörande tingsrätten och vad som i övrigt kommit fram föranleder inte någon ytterligare åtgärd från min sida.

## Kritik mot en beredningsjurist vid Solna tingsrätt med anledning av handläggningen av en fråga om försvarare

(Dnr 5876-2011)

### Anmälan

C.D. framförde i en anmälan klagomål mot Solna tingsrätt och uppgav följande. Han inställde sig till en huvudförhandling i ett brottmål som privat försvarare för den tilltalade. Han uppfattade att han där avvisades som försvarare av rättens ordförande på den grunden att behov av försvarare saknades. Han blev hänvisad till att sitta och lyssna på åhörarplats.

### Utredning

Handlingar i Solna tingsrätts mål B 6432-10 begärdes in och granskades. Av handlingarna framgick följande.

U.N. var åtalad vid Solna tingsrätt för ett ringa narkotikabrott. Den 3 november 2010 ringde C.D. till tingsrätten och anmälde sig som privat ombud för U.N. Vid huvudförhandlingen den 22 november 2010 var beredningsjuristen Therese Häagg ordförande. I tingsrättens anteckningar från huvudförhandlingen står följande: ”Det antecknas att C.D. anmäler sig som privat försvarare för [U.N.]. Efter samråd med C.D. och [U.N.] konstaterar ordföranden att behov av försvarare inte finns.” Dom i målet meddelades den 29 november 2010. I domen finns ingen uppgift om att U.N. hade försvarare.

Ärendet remitterades till tingsrätten, som anmodades att lämna uppgifter om handläggningen av frågan om försvarare vid huvudförhandlingen samt redogöra för de överväganden som gjorts. Tingsrätten skulle vidare redovisa sin bedömning av vad som kommit fram. Tingsrätten (lagmannen Mari Heidenborg) kom in med ett remissvar, till vilket fogades ett yttrande från beredningsjuristen Therese Häagg.

Therese Häagg uppgav följande.

Inledningsvis vill jag uttrycka att jag tycker att den uppkomna situationen är beklaglig och att det är väldigt olyckligt att C.D. uppfattat det som att han blev avvisad som försvarare vid den aktuella förhandlingen. Jag är väl medveten om att det inte ska göras någon prövning om det föreligger behov av en privat försvarare.

Jag redovisar nedan min syn på det hela och mina minnesbilder av vad som hände på förhandlingen.

Målet ropades på och [U.N.], åklagaren och C.D. inställer sig. Ganska omgående, i samband med närvarokontrollen, uppger C.D. att [U.N.] inte vet hur en rättegång går till och att det var en av anledningarna till att han hade försvarare. I samtliga förhandlingar som jag är ordförande i är jag noga med att inledningsvis förklara för den tilltalade hur en förhandling går till. Så skedde även denna gång, även fast det fanns en privat försvarare i rättssalen. Eftersom det i detta fall hade framkommit att [U.N.] inte visste hur rättegången skulle gå till förklarade jag förhandlingens upplägg och gång på ett mycket lugnt, lättförståeligt och pedagogiskt sätt. [U.N.] tog detta till sig och verkade förstå och blev som jag uppfattade det mer lugn och trygg med situationen i rättssalen.

När detta moment var avslutat framkom det, jag är osäker på om det var [U.N.] eller C.D. som uppgav detta, att [U.N.] inte hade för avsikt att berätta om händelsen som åtalet avsåg, utan att det var C.D. som skulle prata för [U.N.]. Jag uppfattade det som att det var C.D. som istället för [U.N.] själv som skulle höras över åtalet. Jag förklarade med anledning av detta för [U.N.] att det som rör själva händelsen, hörandet av honom över åtalet, kan inte C.D. göra i hans ställe, utan själva händelsen måste han själv berätta om i förhör. Jag uppfattade det som att [U.N.] tog det jag sa till sig. [U.N.] sa sedan något i stil med, men med innebörden, ”Ja men då så, då behöver jag inte hjälp av dig” och riktade det mot C.D. Anledningen till att jag valde att förklara detta för [U.N.] i inledningsskedet av förhandlingen var för att det inte vid hållandet av förhör med honom skulle uppstå problem och förvirring angående vem som skulle höras. Jag kan nu i efterhand, trots [U.N:s] uttalande, se att jag ändå skulle ha upplyst honom om hans rätt att ha försvarare och frågat honom om han ändå inte ville att C.D. skulle sitta kvar i rollen som hans försvarare.

Jag vill förtydliga att jag inte har avvisat C.D. som försvarare. Jag har inte heller gjort någon bedömning om det fanns behov av privat försvarare. Jag har utifrån vad [U.N.] själv uppgav om hans behov av försvarare, konstaterat att han inte ansåg att han behövde ha försvarare.

Vad gäller att C.D. under förhandlingens genomförande satt på åhörarplats kan jag säga följande. På C.D:s fråga om han ändå, trots att han inte skulle vara försvarare fick sitta kvar bredvid [U.N.], sa jag att jag inte tyckte det var lämpligt utan att han fick sätta sig på åhörarplats. Detta gjorde jag för att [U.N.] skulle kunna berätta på ett självmant sätt i det kommande förhöret. Jag vill i samband med detta säga att jag, då C.D. frågade om han ändå fick sitta kvar bredvid [U.N.], inte frågade [U.N.] själv vad han ansåg om det och det kan jag i efterhand se att jag nog skulle ha gjort.

Jag kan inte annat än ännu en gång beklaga hur situationen uppfattats av C.D. I övrigt vill jag anföra att förhandlingen genomfördes utan några som helst problem. Hörandet av [U.N.] gick bra och stämningen var god.

Mari Heidenborg tillade följande.

Det är självfallet olyckligt att C.D. vid förhandlingen bibringades uppfattningen att han avvisades som försvarare. Jag gör dock bedömningen att Therese Häagg inte hade någon sådan avsikt med sitt agerande utan att hon istället vidtog de åtgärder som hon ansåg nödvändiga för att förhandlingen skulle kunna genomföras på ett bra sätt.

Precis som Therese Häagg själv anført i sitt yttrande hade det varit önskvärt att hon i det sammanhanget hade upplyst [U.N.] om hans rätt att biträdas av försvarare. Det hade även varit önskvärt att hon mera ingående hade undersökt om [U.N.] verkligen avsåg att inte längre biträdas av C.D. Att så inte skedde är naturligtvis olyckligt men bör i någon mån ändå kunna tillskrivas Therese Häaggs relativa oerfarenhet.

C.D. bereddes tillfälle att yttra sig över tingsrättens remissvar.

I ett beslut den 22 maj 2012 anförde *JO Lindström* följande.

### **Bedömning**

Enligt 21 kap. 3 § rättegångsbalken har den som är åtalad för ett brott rätt att ha hjälp av en försvarare vid huvudförhandlingen. Det kan antingen vara en försvarare som han själv har anlitat eller en offentlig försvarare som fått sitt uppdrag av domstolen. En privat försvarare måste uppfylla vissa krav. Domstolen kan avvisa en privat försvarare som är olämplig. Däremot kan domsto-

len inte bestämma att den åtalade över huvud taget inte får ha en försvarare till sin hjälp.

Enligt C.D. förklarade Therese Häägg att det inte behövdes något försvar samt sade till honom att lämna den åtalades bänk och sätta sig på åhörarplats. Therese Hääggs version är något annorlunda; enligt henne uppfattade hon att U.N., efter att ha fått klart för sig att han själv skulle höras över åtalet, sade till C.D. att han i så fall inte behövde dennes hjälp varefter hon på fråga från C.D. hänvisade honom till att sätta sig på åhörarplats. Anteckningarna från huvudförhandlingen kan sägas ge visst stöd åt C.D:s version; där står att det är ordföranden som konstaterar att det inte finns behov av försvarare.

Det är inte meningsfullt att nu, snart ett och ett halvt år efter händelsen, försöka skapa ytterligare klarhet i hur det gick till. Klart är dock att C.D. anmälde sig som privat ombud för U.N. drygt två veckor före huvudförhandlingen, att U.N. infann sig till huvudförhandlingen med C.D. som privat försvarare, att Therese Häägg efter vissa diskussioner hänvisade C.D. att sätta sig på åhörarplats och att C.D. fick uppfattningen att han avvisades som försvarare för att det inte behövdes någon försvarare.

När U.N. infann sig till huvudförhandlingen tillsammans med C.D. kan det alltså inte ha rått någon tvekan om att U.N. ville att C.D. skulle vara hans försvarare. Av anteckningarna från huvudförhandlingen framgår inte att han ändrat uppfattning. Inte heller enligt Therese Hääggs version framgår att U.N. uttryckligen sagt att han inte längre önskade att ha C.D. som sin försvarare. Det var därför fel av Therese Häägg att be C.D. lämna sin plats vid U.N:s sida och sätta sig på åhörarplats. För detta förtjänar hon kritik.

## Åklagar-, polis- och tullärenden

Användning av okonventionella utredningsmetoder för att förmå en brottsmisstänkt att lämna uppgifter om egen brottslighet

(Beslut av JO Axberger den 28 november 2011, dnr 731-2010)

*Beslutet i korthet: Under utredningen av en mordbrand kom misstankarna att riktas mot R. Sedvanliga utredningsvägar, såsom förhör m.m. bedömdes inte vara framkomliga. I stället genomfördes en särskild insats som innebar att R. under lång tid på olika sätt manipulerades och slutligen fick genomgå en fingerad anställningsintervju. Under denna lämnade han uppgifter om sin roll vid branden. På grundval av dessa uppgifter dömdes R. till tio års fängelse för grov mordbrand.*

*Förfarandet innebar att R:s rättigheter som misstänkt avsiktligt kringgicks. De samlade åtgärderna utgjorde vidare ett ingrepp i rätten till respekt för privatlivet enligt artikel 8 i Europakonventionen. För ett sådant ingrepp krävs enligt konventionen stöd av lag som tillgodoser grundläggande rättssäkerhetsintressen. Något sådant stöd fanns inte.*

*Om den använda metoden ska förekomma fortsättningsvis krävs rättssäker lagstiftning som klargör vad som gäller.*

### Bakgrund

En natt i maj 2005 stacks Centralhotellet i Gävle i brand. Ingen omkom men många människor fick brådstörtat evakueras. Större delen av det kvarter där hotellet var beläget förstördes. Försäkringskadorna uppskattades enligt uppgift till i vart fall 160 miljoner kronor. Under den brottsutredning som följde uppstod misstankar mot R. Misstankarna hade sin grund i tips och bilder från övervakningskameror. Bilderna visade R. då denne anlände till centralstationen i Gävle fem timmar före branden och på samma plats strax efter att den brutit ut. Enskildheter i bilddokumentationen – som att R. efter branden gjorde sig av med en ryggsäck, m.m. – var förenliga med antagandet att denne var gärningsman. Utredningen visade även att personer i den lokala restaurangbranschen haft motiv att angripa den verksamhet som bedrevs i hotellet och att R kunde knytas till dessa personer.

Förundersökningsledaren, dåvarande vice chefsåklagaren Mikael Hammarstrand, har beskrivit att han i det läget av utredningen, dvs. i relativt nära anslutning till händelsen, ställdes inför två alternativ. Antingen kunde man hålla förhör med R. och samtidigt göra husrannsakan hos denne eller också kunde man avvakta. Mot ett ingripande talade att R. skulle kunna vägra att säga något. Bevisningen vore då inte tillräcklig för fällande dom. Förundersökningsledaren valde att ”avvakta och invagga den eller de misstänkta i den falska insikten om att polisen inte var honom eller dem på spåren”. Han har i ett yttrande till JO närmare utvecklat skälen för sitt beslut.

Utredningen fortsatte med spaningsinsatser mot R. Under hösten 2005 beslutade tingsrätten om avlyssning av R:s telefon. I mars 2007 vände sig Po-

lismyndigheten i Gävleborgs län till Rikskriminalpolisen, RKP, för utredningshjälp. Av handlingarna i RKP:s ärende framgår följande.

Logglistan över operationen har löpande noteringar från april 2007 till september 2009. Ärendet inleddes omgående med en kartläggning av R. Den pågick under ungefär ett och ett halvt år innan operationen formaliserades. Av dokumentationen framgår bl.a. att R. tidigare hade avtjänat ett fängelsestraff men att han sedan tagit avstånd från sitt tidigare leverne och numera levde under ordnade förhållanden. I augusti 2008 fattade polisöverintendenten Arne Andersson, RKP, formellt beslut om operationen i enlighet med en samtidigt upprättad operationsplan. I planens bakgrundsbeskrivning anges:

Under ett drygt års tid har underrättelser för att möjliggöra en operation samlats via teleutdrag, fysisk spaning och särskild inhämtning. Det har visat sig att bästa underlaget kommit genom att en käll drivare har kultiverat målpersonen med en legend då de sedan tidigare haft en etablerad kontakt. En psykologisk profil har tagits fram av psykolog [...] i syfte att närma sig och kulturella målpersonen på bästa sätt, samt använda operatör med den bäst matchande profilen.

I operationsplanen beskrivs vidare att målet var att under längre tid ”infiltrera målpersonen” för att inhämta underrättelser som kunde förstärka brottsmisstankarna eller medföra att dessa kunde avskrivas samt att därvid få fram bevisning av värde för förundersökningen.

Själva operationen pågick ungefär ett år. Redan innan operationsplanen antogs, i juli 2008, förmåddes R. delta i en fiktiv marknadsundersökning. Genom sitt deltagande ”vann” R. en resa, vars syfte var att etablera kontakt mellan R. och RKP:s operatörer (en operatör är i detta sammanhang en polis som under fiktiv identitet nästlar sig in i miljöer av intresse för polisen). Resan var av nöjeskaraktär och innebar att R. tillsammans med ett antal andra ”vinnare” åkte till London över en helg under vilken de bl.a. gick på en fotbollsmatch mellan de engelska lagen Arsenal och Manchester United. En av operatörerna gjorde sig särskilt bekant med R. och förespeglade i det umgänge som fortsatte efter hemkomsten R. att det fanns intresse för dennes tjänster. Bland de aktiviteter som sedan förekom kan nämnas en resa till Tyskland, vid vilken R. som provjobb ombads köra en båt därifrån till Sverige. Resan genomfördes men båten visade sig vara trasig, varför R. fick återvända utan den. Han erhöll dock utlovad ersättning (ca 5 000 kronor ”svart” och ersättning för utlägg). Dessa och andra aktiviteter utgjorde förberedelser inför operationens slutmål, som var att erbjuda R. anställning i ett fiktivt holländskt bolag, varvid han skulle förmås att lämna information av intresse för utredningen av mordbranden i Gävle.

Slutfasen genomfördes under maj och juni 2009 genom att R. fick träffa operatörer som utgav sig för att företräda det holländska bolaget på ett hotell i Stockholm och där fylla i ansökningshandlingar, för att senare tillsammans med de deltagande operatörerna resa till Holland för en anställningsintervju med ytterligare operatörer, vilka uppträdde som företrädare för det holländska bolaget. Under denna fas fattade tingsrätten vid två tillfällen beslut om avlyssning av R:s telefon (den 25 maj–1 juni och den 22 juni–20 juli). Anställningsintervjun genomfördes den 29 juni.

Under operationens gång hade R. successivt bearbetats så att han skulle lockas av möjligheten att tjäna pengar samt förstå att den anställning han var aktuell för förutsatte att han inte var främmande för olagliga handlingar och att den krävde obrottslig lojalitet mot uppdragsgivaren. Målet i denna del beskrivs i dokumentationen bl.a. så här: ”Fördjupa relationen och kultivera [R.], för att successivt implementera en diskret men mer kriminell framtoning, samt värdet av lojalitet”, och på annat ställe: ”Att på ett konkret sätt väcka [R:s] girighet”. I den sammanfattande återrapporteringen (PM 2009-07-02) anges att R. vid den slutliga anställningsintervjun skulle ha ”skapat en sådan bild av företaget och väckt girighet vilket skulle hjälpa honom till att få honom att erkänna tidigare skulder och kriminalitet”.

Enligt återrapporteringen från intervjun tillfrågades R. om branden genom att operatörerna sade ”att de hört något om en brand och att han utfört den åt någon”. R. berättade då att han anlagt branden, hur han gjort, av vem han fått uppdraget och att han erhållit 20 000 kronor i ersättning.

R. åtalades vid Gävle tingsrätt. De omständigheter som ovan redovisats finns även beskrivna i domen (B 2119-09, domsbilaga 4). Tingsrätten ansåg inte att det som hade förekommit varit otillbörligt. R. dömdes för grov mordbrand till tio års fängelse.

Tingsrättens dom överklagades. Hovrätten behandlade i sin dom, som meddelades den 27 augusti 2010 (Hovrätten för Nedre Norrland, B 644-10, RH 2010:62), en invändning från R. om att den fingerade anställningsintervjun var att betrakta som ett förhör genomfört i strid med rättegångsbalkens regler. Efter en utförlig diskussion om detta fann sig hovrätten, med hänvisning till principen om fri bevisprövning, oförhindrad att lägga det som framkommit till grund för bedömning av åtalet. Det gällde även om polisens spaningsmetod vid den fingerade anställningsintervjun inte stått i överensstämmelse med rättegångsbalkens regler om hur en förundersökning ska bedrivas. Huruvida det som förekommit var lagstridigt bedömdes därmed inte. Frågan om det rättsliga förfarandet som helhet innefattat en kränkning av R:s rätt till en rättvis rättegång enligt Europakonventionen prövades däremot. Efter en redogörelse för konventionens innehåll och Europadomstolens praxis uttalade hovrätten följande.

I förevarande mål har de personer som medverkade vid anställningsintervjun och vid vistelsen i övrigt i Holland [...] lämnat en på det hela taget samstämmig bild av vad som utspelade sig. Med ledning av dessa uppgifter och mot bakgrund av Europadomstolens praxis gör hovrätten följande överväganden i frågan om artikel 6 har kränkts.

Hovrätten konstaterar till en början att anställningsintervjun var fingerad och att R således under vilseledande förutsättningar kommit att åka ner till Holland och medverka vid intervjun i tron att han möjligen skulle få ett välbetalt arbete. Under dessa felaktiga förutsättningar har hans medverkan emellertid varit frivillig och han har inte varit pressad eller tvingad att lämna några uppgifter om branden vid intervjun. Det har vidare framkommit att avsikten med provokationen från polisens sida inte i första hand var att förmå R att erkänna anläggandet av branden utan i stället att mera öppet söka efter information som antingen kunde binda honom eller fria honom från misstankarna att han kunde vara inblandad. Intervjun skedde i foajén på ett hotell och, enligt vad de hörda har berättat, i en lugn och behaglig atmosfär. När polisen



ställde frågan till R om han hade haft något att göra med en brand nämnde de inte särskilt att det gällde branden på hotellet CH i Gävle. Det var R själv som kopplade ihop polisens fråga med branden i Gävle och som därefter lämnade uppgifterna om sin egen medverkan. Polisen ställde därpå några följdfrågor med anknytning till branden som R också svarade på. Det har vidare upplysts i målet att såväl R som [de medätalade] före huvudförhandlingen vid tingsrätten i detalj blivit informerade om hur själva provokationen gick till. De tilltalade har således i efterhand haft full insyn vad avser provokationsåtgärderna och de har inte på grund av bristande information varit berövade möjligheten att ifrågasätta autenticiteten, tillförlitligheten eller kvalitén i övrigt av bevisen. Åklagaren har i målet åberopat ytterligare bevisning till stöd för att R anlagt branden som tingsrätten funnit ge stöd för åtalet mot de tilltalade. Det gäller bl.a. muntlig bevisning, den tekniska utredningen om brandorsaken och brandens förlopp samt utredningen om R:s närvaro och uppträdande vid centralstationen i Gävle den natt då branden ägde rum.

Som hovrätten redan varit inne på kan prövningen av om de tilltalades rättigheter enligt artikel 6 i Europakonventionen har kränkts inte enbart begränsa sig till frågan om den bevisprovokation som skett ska anses tillåten eller inte. Prövningen enligt artikel 6 sker i stället med hänsyn tagen till rättegångsförfarandet i dess helhet och vid en samlad bedömning av om de tilltalade har haft möjligheter att på ett tillfredsställande sätt försvara sig mot de anklagelser som riktas mot dem. Vid en sådan bedömning står det klart att såväl R som [de medätalade] haft goda möjligheter att ifrågasätta den bevisning som kom fram genom provokationen och att den psykologiska påverkan som R utsattes för vid provokationen får anses ha varit tämligen begränsad. R:s erkännande i samband med bevisprovokationen utgör visserligen en viktig del av åklagarens bevisning men åklagaren åberopar också annan betydelsefull bevisning till stöd för åtalet. Vad som framkommit om bevisprovokationen ger därför enligt hovrättens uppfattning inte grund för påståendet att provokationen oåterkalleligen undergrävt R:s möjligheter till en rättvis rättegång och vid en samlad bedömning av omständigheterna i rättegångsförfarandet kan hovrätten inte heller finna att förfarandet stått i strid med artikel 6 i Europakonventionen.

---

Bevisprovokationen mot R har inneburit att han i ett skede när han var skäligt misstänkt för delaktighet i mordbranden inte har tillförsäkrats de rättssäkerhetsgarantier som följer av ett polisförhör enligt rättegångsbalken. Detta har medfört att hans möjligheter att försvara sig mot de misstankar om brott som har funnits mot honom har försämrats, vilket skulle kunna tala för att i vart fall en lindring av påföljden kunde komma i fråga. I samma riktning talar det förhållandet att R:s berättelse och de frågor som ställdes till honom från polisernas sida i samband med den fingerade anställningsintervjun i Holland inte har dokumenterats på det sätt som är vanligt vid ett ordinärt polisförhör. Någon möjlighet för domstolar eller myndigheter inom rättsväsendet att i efterhand kontrollera hur bevisprovokationen gick till finns därmed inte. Det finns t.ex. ingen inspelning från vad som sades under anställningsintervjun som tydligt klargör att de frågor och följdfrågor som poliserna ställde till R. inte var ledande eller otillbörliga i någon mening. Å andra sidan har de poliser som medverkade vid anställningsintervjun och som har hörts i målet uppgett att det redan före intervjun var bestämt att de skulle låta R berätta fritt och att de inte skulle pressa honom eller påverka honom att göra uttalanden i någon viss riktning. Enligt poliserna genomfördes också anställningsintervjun i enlighet med dessa riktlinjer. R har inte heller själv i domstolarna invänt att polisernas frågor eller följdfrågor i någon mening skulle ha varit otillbörliga.

Vid ett övervägande av det anförda har hovrätten kommit till slutsatsen att R:s och även [den medätalades] möjligheter att tillvarata sina rättigheter i angivna hänseenden inte har försvagats i en sådan utsträckning att det finns

tillräckliga skäl att lindra påföljden. Det betyder att straffet för dem båda ska bestämmas till fängelse i tio år.

Hovrättens dom vann laga kraft.

### **Anmälan till Riksenheten för polismål**

Advokaten Gunnar Falk, som var offentlig försvarare för R, anmälde de åtgärder som vidtagits mot R till Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polismål. I december 2009 beslutade chefsåklagaren Per Lind att inte inleda förundersökning. Som motivering uppgavs bl.a. att det som förekommit var en tillåten bevisprovokation. Per Lind konstaterade därvid att utrymmet för straffbart tjänstefel i bedömningsfrågor är mycket litet. Beslutet överprövades i februari 2010 av överåklagaren Jörgen Lindberg, som inte ändrade det. Han ansåg att polismännens åtgärder inför och under intervjun inte hade skett vid myndighetsutövning.

### **Handläggning hos JO**

Advokat Gunnar Falk anmälde därefter ärendet till JO. Dåvarande chefsjustitieombudsmannen Mats Melin beslutade den 23 juni 2010, efter att ha granskat det som dittills framkommit, att förundersökning inte skulle inledas. Han hänvisade bl.a. till att det i stor utsträckning saknas i författning givna föreskrifter om vad som är ett rättsenligt handlande från en befattningshavares sida i samband med genomförandet av infiltrationsoperationer och provokationer. Han fann inte anledning anta att straffbart tjänstefel begåtts av befattningshavare under JO:s tillsyn. Han beslutade däremot att granska åklagares och polisens handlande i samband med anställningsintervjun i Holland inom ramen för ett ordinärt tillsynsärende.

Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten anmodades att yttra sig. De inkom med svar den 21 respektive 23 september 2010. Mats Melin lämnade sitt uppdrag som chefsjustitieombudsman vid årsskiftet 2010/2011. Ärendet har sedermera överlämnats till mig för bedömning.

### **Utredning**

Advokat Gunnar Falk har hos JO gjort gällande att den fingerade anställningsintervjun var ett förhör. Skälen till detta är att den genomfördes av polis som ett led i en pågående förundersökning och riktades mot R som skäligen misstänkt för det brott förundersökningen gällde. Han underrättades vid detta förhör inte, på det sätt som föreskrivs i rättegångsbalken, om brottsmisstanken och fick inte möjlighet att biträdas av försvarare eller att använda sin rätt att inte svara på frågor. Förfarandet innebar enligt anmälaren att R:s rättigheter enligt artikel 6 i Europakonventionen kränktes.

Rikskriminalpolisen, som genom sin tillförordnade chef Tommy Hydforss yttrat sig för Rikspolisstyrelsens räkning, har bl.a. anfört följande. Förhållningarna i rättegångsbalken är enligt sedan länge inarbetad praxis typiskt sett inte avsedda att tillämpas på samtal som förs i polisens dolda spaningsverksamhet. En motsatt ordning skulle innebära att stora delar av polisens spa-

ningsverksamhet påverkades. Rikskriminalpolisen har vidare informerat om att anordnandet av en fingerad anställningsintervju, där det är den enskildes sak att avgöra om han eller hon vill avslöja tidigare brottslighet, är en typ av åtgärd som används internationellt i s.k. cold case-sammanhang. Metoden har utvecklats i Kanada och befattningshavare vid Rikskriminalpolisen har utbildats i metoden av kanadensiska kollegor. Myndigheten gjorde följande sammanfattande bedömning.

Den fingerade anställningsintervjun har genomförts under en förundersökning om grov brottslighet. De provocativa inslag som anställningsintervjun kan sägas ha haft, har som sådana varit rättsenliga. Anställningsintervjun har genomförts som ett led i en infiltrationsoperation. Infiltration är en nationellt och internationellt accepterad arbetsmetod inom brottsbekämpningen. Hittills saknas särskilda lagbestämmelser för användning av metoden. Anställningsintervjun har dock genomförts på ett sätt som överensstämmer med vedertagen praxis i dolt spaningsarbete, där samtal som förs mellan en polis och en misstänkt i en sådan situation inte är att anse som förhör under förundersökning. – Rikskriminalpolisen bedömer att åtgärden i alla delar har skett i överensstämmelse med gällande rätt. – Rikskriminalpolisen välkomnar en särskild lagreglering av området.

Åklagarmyndigheten har yttrat sig genom riksåklagaren Anders Perklev, som inte anser att förundersökningsledaren förför felaktigt eller olämpligt. Enligt riksåklagaren var infiltrationsåtgärderna inte förhör i rättegångsbalkens mening. ”Ett förhör är inget annat än en sådan situation som regleras i 23 kap. RB och FUK, där samhällets maktbefogenheter balanseras mot bestämmelser till skydd för bl.a. den misstänkte”, heter det bl.a. i yttrandet. Där anförs även:

Min uppfattning är att förhållningsreglerna överhuvudtaget inte kan anses tillämpliga när polis vid infiltrationsverksamhet uppträder ”undercover” och för samtal med misstänkta personer. Därmed är det inte förhållningsreglernas tillämplighet som ska avgöra gränserna för tillåtna bevisprovokationer.

Förundersökningsledaren Mikael Hammarstrand har i ett eget yttrande utförligt redovisat sina överväganden, bedömningar och åtgärder. Han konstaterar bl.a. att det är otillfredsställande att lagstiftaren inte närmare reglerat vad som i dessa sammanhang är tillåtet och otillåtet samt fortsätter:

Rättsläget är inte givet och lämnar i inte obetydlig mån vissa tolkningsutrymmen. Det är en grannliga uppgift för lagstiftaren att göra avvägningar mellan utredningsintresset, den fria bevisprövningens princip och den enskildes rätt till integritet. Dessutom är det mindre tillfredsställande ur ett arbetsmiljöperspektiv, att den rättstillämpande tjänstemannen inte alltid av lagstiftaren får kunskap om vad som är tillåtet eller inte tillåtet. För egen del har jag noggrant övervägt varje steg i denna operation och efter bästa förmåga sett till att kvalitetssäkra värdet av provokationens resultat, allt för att säkerställa såväl rättssäkerhetsintressen som utredningsintresset.

Till sist vill jag klargöra att jag i egenskap av förundersökningsledare självklart var ansvarig för den myndighetsutövning bevisprovokationen innefattat.

### **Rättslig reglering m.m.**

#### *Skydd för privatlivet; artikel 8 i Europakonventionen*

Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller som lag i Sverige. För tolkningen av konventionen är den praxis som utvecklats av Europadomstolen för mänskliga rättigheter (Europadomstolen) av central betydelse.

Artikel 8 i Europakonventionen, som är rubricerad *Rätt till skydd för privat- och familjeliv*, lyder:

Var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.

Offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och 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.

Gränsen för det skyddade området är svårdefinierad. Rätten till respekt för privatlivet har många aspekter (se Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 3:e upplagan, s. 301 f.). Den innefattar bl.a. "the physical and psychological integrity of a person" (se Moreham, *The right to respect for private life in the European convention on Human Rights: A re-examination*, EHRLR 2008, s. 49, med hänvisningar till Europadomstolens praxis).

I lagstiftningssammanhang har regeringen uttalat att konventionens skydd för privatlivet inte kan anses hindra polisen att genom infiltration göra sig bekant med människor i syfte att samla information som kan leda till att brott klaras upp. Regeringen delade däremot den bedömning som Beredningen för rättsväsendets utveckling redovisat, nämligen att skyddet för privatlivet mer allmänt riskerar att kränkas om en myndighet följer och noterar de personliga aktiviteter som en person utför, för att på ett mera systematiskt sätt kartlägga personens liv. (Se prop. 2005/06:149 och SOU 2003:74 s. 137.)

Av artikel 8.2 framgår att konventionsstaterna har möjlighet att inskränka skyddet för privatlivet. Den grundläggande förutsättningen för detta är att det sker "med stöd av lag". Enligt Europadomstolens praxis innefattar detta två krav: dels att det finns ett klart stöd för åtgärden i den nationella rätten, dels att det stödet innefattar erforderliga rättssäkerhetsgarantier. Detta framgår bl.a. i fallet *Bykov mot Ryssland* (dom i Grand Chamber 10 mars 2009, ansökan nummer 4378/02), där Europadomstolen uttalade:

Domstolen upprepar att uttrycket "med stöd av lag" inte bara kräver överensstämmelse med nationell lag utan också hänför sig till denna lags kvalitet och kräver att den är förenlig med rättssäkerhetens krav. När det gäller myndigheters hemliga övervakning, i detta fall polisens, måste den nationella lagen innehålla skydd mot godtyckliga ingrepp i den enskildes rätt enligt artikel 8. Lagens förutsättningar måste vidare vara tillräckligt tydliga för att ge de enskilda en rättvisande bild av de villkor under vilka myndigheter har rätt att tillgripa hemliga åtgärder [...].<sup>1</sup> (§ 76)

---

<sup>1</sup> Originaltext: *The Court reiterates that the phrase "in accordance with the law" not only requires compliance with domestic law but also relates to the quality of that law, re-*

I Bykovs fall fann domstolen att kravet på lagstöd inte var uppfyllt. Domstolen kunde därmed konstatera att artikel 8 kränkts utan att behöva gå in på frågan om det som förekommit varit ”nödvändigt i ett demokratiskt samhälle”.

*Regeringsformens skydd mot övervakning och kartläggning*

Den enskilde är gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten som sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden, 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Bestämmelsen trädde i kraft 2011; den gällde alltså inte vid den tid då den här aktuella förundersökningen bedrevs.

Skyddet får begränsas i lag och under de förutsättningar som anges i 2 kap. 20 § regeringsformen, varvid bl.a. gäller att en begränsning bara får göras för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den.

Av förarbetena, prop. 2009/10:80, framgår bl.a. följande. Skyddet är generellt och inte avgränsat till vissa tekniska förfaranden (s. 181). Åtgärder som vidtas gentemot den enskilde och som denne på grund av sekretess inte kan få kännedom om är typiskt sett särskilt känsliga från integritetsskyddssynpunkt, främst eftersom den enskilde under sådana förhållanden saknar möjligheter att själv tillvarata sina integritetsintressen (s. 178). Det avgörande vid bedömningen av om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning är dess effekt, inte det huvudsakliga syftet med åtgärden (s. 181). Skyddet gäller bara intrång som på grund av intensitet, omfattning, uppgifternas integritetskänsliga natur eller andra omständigheter innebär ett betydande ingrepp i den enskildes privata sfär (s. 250). Vad som är övervakning respektive kartläggning ska bedömas med utgångspunkt från vad som enligt normalt språkbruk läggs i dessa begrepp (a. st.).

*Rättvis rättegång; artikel 6 i Europakonventionen m.m.*

Artikel 6 i Europakonventionen, som är rubricerad *Rätt till en rättvis rättegång*, lyder (i de delar som här är av intresse):

Var och en ska, vid prövningen av [...] en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

— — —

Var och en som blivit anklagad för brott ska betraktas som oskyldig till dess hans skuld lagligen fastställts.

---

*quiring it to be compatible with the rule of law. In the context of covert surveillance by public authorities, in this instance the police, domestic law must provide protection against arbitrary interference with an individual's right under Article 8. Moreover, the law must be sufficiently clear in its terms to give individuals an adequate indication as to the circumstances in which and the conditions on which public authorities are entitled to resort to such covert measures (see Khan v. the United Kingdom, no. 35394/97, § 26, ECHR 2000-V).*

Var och en som har blivit anklagad för brott har följande minimirättigheter:

---

c) att försvara sig personligen eller genom rättegångsbiträde som han själv utsett eller att, när han saknar tillräckliga medel för att betala ett rättegångsbiträde, erhålla ett sådant utan kostnad, om rättvisans intresse så fordrar [...]

En bestämmelse om rättvis rättegång finns från och med 2011 upptagen bland regeringsformens stadganden om grundläggande fri- och rättigheter (2 kap. 11 § andra stycket). Den tar sikte på den grundläggande bestämmelsen i artikel 6.1 (se SOU 2008:125 s. 426 och prop 2009/10:80 s. 156 ff.).

Begreppet rättvis rättegång enligt artikel 6 täcker hela det straffrättsliga förfarandet; det är alltså inte begränsat till rättegången i domstol. I enlighet med den praxis som utvecklats av Europadomstolen innefattar konventions-skyddet ett flertal rättigheter och principer.

Den övergripande rätten till rättvis rättegång enligt artikel 6 ska enligt Europadomstolens praxis bedömas utifrån den rättsliga processen som helhet, vilket betyder att en brist i en del under vissa förutsättningar kan botas i en annan del. Att en misstänkts rätt till respekt för sitt privatliv enligt artikel 8 kränkts under ett rättsligt förfarande leder inte i sig självt till att förfarandet ska bedömas som orättvist enligt artikel 6. Det framgår i fallet *Khan mot Förenade kungariket* (dom 12 maj 2000, ansökan nummer 35394/97) samt även i fallen *Allan* (se nedan) och *Bykov*.

Till de principer som ingår i begreppet rättvis rättegång hör att den misstänkte inte ska behöva bidra till utredningen genom att göra medgivanden eller tillhandahålla belastande material (Danelius, a.a., s. 247). Europadomstolen fäster stor vikt vid denna rättighet, som enligt domstolen ligger i hjärtat av rätten till en rättvis rättegång (*John Murray mot Förenade kungariket*, dom 8 februari 1996, ansökan nummer 18731/91, § 45). Rättigheten har satts i samband med rätten till juridiskt biträde; en försvarare har enligt domstolen bl.a. i uppgift att se till att den misstänktes rätt att inte belasta sig själv respekteras (*Salduz mot Turkiet*, dom 27 november 2008, ansökan nummer 36391/02, § 54). Om den misstänkte under polisförhör gör belastande uttalanden utan tillgång till advokat och dessa används för fällande dom anser domstolen att försvarets rättigheter i princip undergrävs på ett oåterkalleligt sätt (*Salduz*, § 55).

I fallet *Allan mot Förenade kungariket* (dom den 5 november 2002, ansökan nummer 48539/99) hade en man, Allan, frihetsberövats misstänkt för inblandning i ett butiksbrån där butikens innehavare skjutits till döds. Allan använde sig av sin rätt att förbli tyst. En informatör, som var arresterad för andra brott, placerades av polisen i samma cell som Allan med uppgift att förmå denne att berätta om brottsmisstankarna. Informatören vittnade sedermera om att Allan medgett att han befunnit sig på brottsplatsen. Ingen annan bevisning än denna uppgift förband Allan med dödsskjutningen. Han åtalades och dömdes till livstids fängelse för mord. – Europadomstolen gjorde bl.a. följande principiella uttalanden.

Rätten att inte belasta sig själv har primärt att göra med respekten för en anklagads vilja att förbli tyst och förutsätter att åklagarsidan i ett brottmål strä-

var efter att styrka åtalet utan att ta till bevis som erhållits genom tvång eller press för att bryta den anklagades vilja.<sup>2</sup> (§ 44)

— — —

Medan rätten till tystnad och att inte belasta sig själv primärt är avsedda att skydda mot otillbörligt myndighetstvång och mot att bevisning erhålls genom metoder som innefattar tvång eller press för att bryta den anklagades vilja är rättighetens omfattning inte begränsad till fall där yttre våld använts för att påverka den anklagade eller där dennes vilja på något sätt direkt har överkomits. Rätten, som enligt vad Domstolen tidigare konstaterat ligger i hjärtat av begreppet rättvis rättegång, syftar i princip till att skydda en misstänkts frihet att vid polisförhör välja att tala eller att förbli tyst. En sådan valfrihet undermineras i grunden om myndigheterna, i ett fall där den misstänkte valt att vara tyst vid utfrågning, kringgår detta för att från den misstänkte locka fram bekännelser eller andra uttalanden av belastande natur, som myndigheterna inte kunnat erhålla under utfrågningen och där de bekännelser eller uttalanden som på det sättet erhållits åberopas som bevis i rättegång.<sup>3</sup> (§ 50)

I Allans fall fann Europadomstolen att informatören hade styrt sina samtal med Allan till dödsskjutningen på ett sätt som kunde betraktas som en funktionell motsvarighet till förhör (*functional equivalent of interrogation*), utan de skyddsgarantier som skulle ha följt vid ett formellt polisförhör, inklusive närvaro av en advokat och underrättelse om rätten att förbli tyst (*Allan*, § 52). Domstolen ansåg att Allans rätt till en rättvis rättegång enligt artikel 6 hade kränkts genom att den information som informatören fått fram hade erhållits mot Allans vilja och att dess användning i rättegången, där den utgjort huvudbevis, inkräktat på dennes rätt att vara tyst och att inte belasta sig själv.

I ett senare fall, *Bykov mot Ryssland* (citerat ovan), var bakgrunden följande. En man, V, anmälde till polisen att han ombetts av en företagsledare, Bykov, att mörda en tidigare kompanjon till denne. V föredde ett vapen som Bykov skulle ha gett honom. Polisen ”riggade” ett scenario, där media vilseleddes att rapportera om att två lik påträffats i kompanjonens hem. Därefter instruerades V att, försedd med avlyssningsutrustning och under bevakning av polis, besöka Bykov för att avrapportera och återlämna vapnet. Det ledde till att Bykov greps. Inspelning från besöket tillsammans med V:s egna uppgifter

<sup>2</sup> Originaltext: *The right not to incriminate oneself is primarily concerned with respecting the will of an accused person to remain silent and presupposes that the prosecution in a criminal case seeks to prove the case against the accused without resort to evidence obtained through methods of coercion or oppression in defiance of the will of the accused.*

<sup>3</sup> Originaltext: *While the right to silence and the privilege against self-incrimination are primarily designed to protect against improper compulsion by the authorities and the obtaining of evidence through methods of coercion or oppression in defiance of the will of the accused, the scope of the right is not confined to cases where duress has been brought to bear on the accused or where the will of the accused has been directly overborne in some way. The right, which the Court has previously observed is at the heart of the notion of a fair procedure, serves in principle to protect the freedom of a suspected person to choose whether to speak or to remain silent when questioned by the police. Such freedom of choice is effectively undermined in a case in which, the suspect having elected to remain silent during questioning, the authorities use subterfuge to elicit, from the suspect, confessions or other statements of an incriminatory nature, which they were unable to obtain during such questioning and where the confessions or statements thereby obtained are adduced in evidence at trial.*

användes för att åtala Bykov för anstiftan till mord. Vid tidpunkten för rättegången hade V lämnat ett skriftligt återtagande av sina uppgifter och försvunnit. Bykov dömdes till sex års fängelse, men frigavs villkorligt direkt efter rättegången, som hölls drygt ett och ett halvt år efter hans gripande. Bykov anförde inför Europadomstolen bl.a. att hans rätt till en rättvis rättegång hade kränkts.

Vid sin bedömning av Bykovs rätt till en rättvis rättegång beaktade Europadomstolens majoritet att bevisningen från V:s inspelade besök inte var avgörande utan att nyckelbevisningen var de uppgifter V lämnat inledningsvis och det vapen han då visade upp (§ 98). Domstolen prövade vidare om det som förekommit innebar att Bykovs rätt att förbli tyst och att inte belasta sig själv kränkts. I vad som ter sig som den avgörande delen av domskälen anfördes:

Domstolen konstaterar att sökanden [Bykov] i detta fall inte varit pressad att ta emot V i sitt gästhus och tala med denne eller att fälla några särskilda kommentarer i det ämne som togs upp av V. Till skillnad från sökanden i fallet Allan [...] var sökanden inte häktad utan fri på sin egen fastighet med vakter och annan personal. Karaktären av det förhållande han hade till V – den senare var underordnad sökanden – ålade honom inte att bete sig på något särskilt sätt. Sökanden var med andra ord fri att träffa V och tala med denne eller att vägra göra det. Det framgår att han var villig att fortsätta det samtal som V tog upp därför att ämnet var av personligt intresse för honom. Domstolen är således inte övertygad om att åtkomsten av bevisningen besudlades av sådana element av tvång eller press som Domstolen i fallet Allan fann liktydigt med ett brott mot sökandens rätt att förbli tyst.<sup>4</sup> (§ 102)

Domen var i denna del inte enhällig. En minoritet ansåg att Bykovs rätt till en rättvis rättegång hade kränkts. En domare, till vilken fyra andra anslöt sig, anlade därvid ett delvis annat perspektiv på den operation som företagits och ansåg att det måste beaktas om den person som är utsatt de facto är under myndigheternas kontroll:

Så var det i detta fall; sökanden var ovetande huvudperson i ett arrangemang som helt och hållet orkestrerades av myndigheterna. Jag vill här fästa uppmärksamhet på de mycket speciella omständigheterna i den hemliga operationen, som började med den arrangerade upptäckten av två lik och tillkännagivandet i media att S och I hade skjutits till döds. När V anlände till sökandens ”gästhus” var sökanden redan under inflytande av den oriktiga informationen om att ett allvarligt brott hade begåtts och hans föreställning förstärktes av V:s medgivande att det var denne som var gärningsman. Sökandens upp-

<sup>4</sup> Originalaets text: *The Court notes that in the present case the applicant had not been under any pressure to receive V. at his “guest house”, to speak to him, or to make any specific comments on the matter raised by V. Unlike the applicant in the Allan case [---], the applicant was not detained on remand but was at liberty on his own premises attended by security and other personnel. The nature of his relations with V. – subordination of the latter to the applicant – did not impose any particular form of behaviour on him. In other words, the applicant was free to see V. and to talk to him, or to refuse to do so. It appears that he was willing to continue the conversation started by V. because its subject matter was of personal interest to him. Thus, the Court is not convinced that the obtaining of evidence was tainted with the element of coercion or oppression which in the Allan case the Court found to amount to a breach of the applicant's right to remain silent.*



förande var därför inte enbart, eller huvudsakligen, styrt av händelser som skulle ha inträffat under normala förhållanden utan framför allt av skenhändelser som de undersökande myndigheterna framställt. I den meningen, i betraktande av att han var offer för en bluff, kan hans uttalanden och reaktioner inte rimligen sägas ha varit frivilliga och spontana.

---

I detta fall var syftet med de arrangerade händelserna att få sökanden att tala. Den hemliga operationen undergrävde avslöjandenas frivillighet till den grad att rätten att förbli tyst och inte belasta sig själv tömdes på allt innehåll. Liksom i fallet *Ramanauskas [Ramanauskas mot Litauen, dom den 5 februari 2008, ansökan nummer 74420/01]* snärjdes sökanden av en person som på distans kontrollerades av myndigheterna, vilka arrangerade en fälla med hjälp av en privatperson som hemlig agent. Jag anser således att den information som därvid togs fram avslöjades genom förledande, mot sökandens vilja.<sup>5</sup> (Domare Spielmanns skiljaktiga mening, §§ 35 och 37.)

#### *Bestämmelser om förhör; den misstänktes rättigheter*

Regler om förhör under förundersökning finns i 23 kap. rättegångsbalken. Där framgår den allmänna skyldigheten för var och en att underkasta sig förhör av polis (6 §). Något krav på att bidra till utredningen finns inte. Att den som är misstänkt för ett brott kan låta bli att säga något framgår i rättegångsbalken dock endast indirekt genom att det inte finns någon skyldighet att göra det, vare sig under utredningen eller inför domstol. Inte heller i övrigt finns det i svensk lag någon bestämmelse om en rätt att inte säga något under förhör. Principen att den misstänkte inte ska behöva bidra till utredningen genom att göra medgivanden eller tillhandahålla belastande material ingår dock som framgått ovan i rätten till en rättvis rättegång.

Enligt 21 kap. 3 § rättegångsbalken har den som är misstänkt för brott rätt att biträdas av försvarare, som han eller hon själv utser. Under vissa förutsättningar ska offentlig försvarare förordnas, se 21 kap. 3 a § rättegångsbalken. Enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken ska den som är skäligen misstänkt för brott då han eller hon hörs underrättas om misstanken. Enligt 12 § förunder-

<sup>5</sup> Originaltext: *This was so in the present case; the applicant was an unwitting protagonist in a set-up entirely orchestrated by the authorities. I would draw attention here to the very particular circumstances of the covert operation, which began with the staged discovery of two bodies and the announcement in the media that S. and I. had been shot dead. By the time V. arrived at the applicant's "guest house", the applicant was already under the influence of the erroneous information that a serious crime had been committed, and his belief was reinforced by V.'s admission that he had been the perpetrator. The applicant's conduct was therefore not solely, or mainly, guided by events which would have taken place under normal circumstances, but above all by the appearances created by the investigating authorities. To that extent, seeing that he was the victim of a ruse, his statements and reaction cannot reasonably be said to have been voluntary or spontaneous. [---]*

*In the present case the purpose of the staged events was to make the applicant talk. The covert operation undermined the voluntary nature of the disclosures to such an extent that the right to remain silent and not to incriminate oneself was rendered devoid of all substance. As in the Ramanauskas case, the applicant was entrapped by a person controlled from a distance by the authorities, who staged a set-up using a private individual as an undercover agent. I thus consider that the information thereby obtained was disclosed through entrapment, against the applicant's will.*

sökningskungörelsen ska den som underrättas om att han eller hon är skäligen misstänkt för ett brott samtidigt informeras om sin rätt att redan under förundersökningen anlita biträde av försvarare och om vad som gäller beträffande offentlig försvarare. Det är förundersökningsledaren som bestämmer vem som får närvara vid förhör, 23 kap. 10 § rättegångsbalken, men för en försvarare gäller enligt vedertagen uppfattning en i praktiken oinskränkt rätt att vara med vid förhör med den misstänkte.

Vissa allmänna förhållningsregler för hur förhör får genomföras finns i 23 kap. 12 § rättegångsbalken. Det är enligt denna bestämmelse inte tillåtet att använda otillbörliga åtgärder i syfte att få fram en bekännelse eller ett visst uttalande. Som exempel på otillbörliga åtgärder anges medvetet oriktiga uppgifter, löften eller förespeglningar om särskilda förmåner, hot, tvång och uttrötning. Den som förhörs får inte heller förmenas att inta sedvanliga måltider eller att åtnjuta nödig vila.

#### *Dokumentation under förundersökningen*

Enligt 23 kap. 21 § rättegångsbalken ska det vid en förundersökning föras protokoll över vad som förekommit av betydelse för utredningen. Närmare bestämmelser om förundersökningsprotokollets innehåll finns i 20–23 §§ förundersökningskungörelsen. Enligt 20 § ska en rad uppgifter antecknas i protokollet, bl.a. tid och plats för åtgärder under förundersökningen. Enligt 22 § första stycket ska protokoll avfattas så, att det ger en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet.

Vid bedömningen av vilka uppgifter som är av betydelse måste den i 23 kap. 4 § rättegångsbalken föreskrivna objektivitetsprincipen beaktas. I tidigare JO-beslut framgår att förundersökningsledaren därför måste vara uppmärksam på att det inte ur protokollet utmönstras uppgifter som ur försvararens synvinkel kan framstå som betydelsefulla (se bl.a. JO 1964 s. 212 och 2007/08 s. 87).

Dokumentation som inte tas in i förundersökningsprotokollet ska hållas tillgänglig (se SOU 2011:45 s. 255 ff. om s.k. sidomaterial).

#### *Dolda spaningsmetoder*

Det är allmänt förekommande och godtagat att poliser under brottsutredningar arbetar civilt, utan att tillkännage att de är poliser. Det finns ingen särskild reglering om detta utan det rättsliga stödet får hämtas i de allmänna bestämmelserna om polisens uppgift i bl.a. polislagen. Av 8 § polislagen framgår därvid att en polisman i sin tjänsteutövning ska iaktta gällande rätt samt de s.k. behovs- och proportionalitetsprinciperna. Ingripanden som begränsar någon av de i 2 kap. regeringsformen angivna fri- och rättigheterna får dock inte ske enbart på den grunden; de kräver särskilt lagstöd. Detta får anses innefatta även de fri- och rättigheter som följer av Europakonventionen.

Vissa former av dolt polisarbete har tilldragit sig särskilt rättsligt intresse. När polisen aktivt påverkar enskilda talar man ibland om provokativa åtgärder, se Riksåklagarens riktlinjer beträffande handläggningen av provokativa åtgärder, RÅR 2007:1, som gäller åtgärder som riskerar leda till att någon

begår brott, s.k. brottsprovokation. Det saknas i övrigt särskild reglering beträffande metoder av detta slag. De är därmed tillåtna inom de nyss nämnda, allmänna ramarna men inte om de inkräktar på den enskildes fri- och rättighetsskydd.

”Infiltration” kan betraktas som en särskild form av dolt polisarbete. Begreppet är inte definierat i svensk rätt; arbetsformen är i princip oreglerad. Polismetodutredningen har i sitt slutbetänkande använt begreppet infiltrationsoperation för att beteckna ”dolda undersökningar där interaktion med målpersonerna bedrivs med hjälp av aktivt vilseledande och där det är fråga om vilseledande som har en viss varaktighet över tiden” (SOU 2010:103 s. 102). Enligt utredningen kan infiltration användas för att skaffa information som bidrar till att klara upp annars ouppklarade fall, ”cold cases”. Utredningen såg inga hinder mot detta (a.a. s. 120 f.).

En lag om kvalificerade skyddsidentiteter infördes 2006 (se prop. 2005/06:149). Den innebär att bl.a. poliser under vissa förutsättningar kan tilldelas en konstruerad (fiktiv) identitet. Lagen bygger på att polisen inte alltid kan arbeta öppet (jfr a. prop. s. 16). Den reglerar dock inte till någon del de arbetsmetoder där kvalificerade skyddsidentiteter kan komma till användning.

Rikspolisstyrelsen har 2010 inspekterat de enheter som inrättats för att ansvara för användning av kvalificerade skyddsidentiteter (Inspektion av polisens undercoververksamhet, rapport 2010-08-26). I rapportens sammanfattning beskrivs regleringen på följande sätt:

Det finns inga fastställda riktlinjer för verksamheten. Att det finns en manual som samtliga enhetschefer vid storstadsmyndigheterna och RKP har enats om och som är under omarbetning uppfyller inte kravet på fastställda riktlinjer för svensk polis. Det är mycket viktigt att det finns väl genomarbetade och dokumenterade riktlinjer för en verksamhet som inte är lagreglerad och där det i övrigt inte finns mycket vägledning i doktrin och praxis.

#### *Högsta domstolens dom den 20 oktober 2011*

Högsta domstolen, HD, har nyligen uttalat sig i ett mål som har beröringspunkter med det ärende som här ska bedömas (HD:s dom den 20 oktober 2011, B 2150-11; fråga om betydelsen av att den tilltalade vid en bevisprovokation som bedömts ha hotfulla inslag lämnat uppgifter som varit negativa för honom själv). Omständigheterna var följande.

Sedan en kvinna försvunnit misstänktes C. för att ha dödat henne. Han frihetsberövades och förhördes vid flera tillfällen, men fem år efter försvinnandet var detta fortfarande ouppklarat. En särskild utredningsinsats genomfördes då. En operatör som kallade sig ”Mike” gjorde sig till vän med C. Operatören framställde sig som kriminell och uppgav för C. att det fanns intresse för den försvunnas livförsäkring. För att den skulle utfalla måste hennes kropp återfinnas. Operatören lockade C. med pengar om denne avslöjade vad han visste. Operatören hotade även med ”ryssar och tjetjener” m.m. Det gav inget resultat. I syfte att ”öka trycket” på C. uppsökte en annan operatör, föreställande ”en ryss”, och ytterligare operatörer C. utanför dennes hem. De uppmanade C. att ta kontakt med ”Mike”. Vid det möte som följde pekade

C. ut den plats där kvinnans kropp fanns och påtog sig ansvaret för hennes död. Av dokumentation i målet framgick att han vid det tillfället var narkotikapåverkad.

HD konstaterade att när ett åtal föregåtts av en bevisprovokation är det inte domstolens primära uppgift att avgöra hur åtgärden förhåller sig till gällande regler i och för sig. Däremot kan provokationen indirekt påverka bedömningen av åtalet. Ytterst är det fråga om att beakta rätten till en rättvis rättegång enligt Europakonventionen och därvid väga in hur bevisningen skaffats fram. (HD:s dom, p. 15.)

Enligt HD fick den press som C. utsatts för ”anses otillbörlig”. Det förhållandet att han lämnat uppgifter under omständigheter som ”inte uppfyller sedvanliga krav på rättssäkerhet” beaktades vid bevisvärderingen genom att uppgifterna tillmättes ett mycket lågt bevisvärde. HD konstaterade dock att åtalet i stor utsträckning vilade på annan bevisning, exempelvis den rättsmedicinska utredning som utförts sedan C. visat var kroppen fanns. Att den bevisningen kommit fram till följd av provokationen mot C. påverkade enligt HD inte dess bevisvärde. C. hade kunnat granska bevisningen och åberopa egen motbevisning. Domstolarna hade fått goda möjligheter att bedöma värdet av utredningen som helhet. (HD:s dom, p. 27–29.)

C. dömdes för mord. Straffvärdet motsvarade fängelse i tio år. Vid straffmätningen skulle det otillbörliga inslaget i provokationen beaktas. Den hotfulla situation som skapats genom provokationen kunde ”dock inte hänföras till det allvarligare slaget”. HD fortsatte:

Samtidigt måste det beaktas att rätten att inte behöva uttala sig eller lämna uppgifter som är belastande för den enskilde själv, har uppfattats som centrala skyddsregler vid genomförandet av en rättegång. Det finns därmed särskilda skäl att döma C till ett lindrigare straff än som är föreskrivet för brottet med stöd av 29 kap. 5 § första stycket 8 och andra stycket brottsbalken. Nedsättningen bör anses motsvara två års fängelse. (HD:s dom, p. 32.)

I underinstansen hade C:s straff sänkts med tre år och eftersom domen inte hade överklagats av åklagaren fastställdes straffet till fängelse sju år.

## **Bedömning**

### *Utgångspunkter*

JO:s beslut att inte inleda förundersökning om tjänstefel i detta ärende grundades bl.a. på frånvaron av i författning givna föreskrifter om vad som är ett rättsenligt handlande i samband med genomförandet av infiltrationsoperationer och provokationer. Frågan om inblandade befattningshavare på rättslig grund kan kritiseras för de åtgärder som vidtogs mot R. får anses avgjord genom detta beslut. Syftet med den granskning som därefter följt har varit att utreda och i möjlig mån precisera rättsläget, till underlättande av framtida rättstillämpning.

Utgångspunkten för bedömningen är den i regeringsformen fastlagda legalitetsprincipen, som kräver att myndigheter ska ha rättsligt stöd för sin verksamhet. När det gäller åtgärder som inkräktar på enskildas fri- och rättigheter ska detta stöd finnas i lag och vara utformat på ett rättssäkert sätt. Det är JO:s

uppgift att särskilt tillse att dessa fri- och rättigheter upprätthålls (3 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän).

Frågan om det rättsliga förfarandet som helhet varit i strid med den övergripande rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen har som ovan framgått prövats av hovrätten, vars dom vunnit laga kraft. Den bör inte göras till föremål för ytterligare bedömningar i detta sammanhang. Den fortsatta framställningen är i stället inriktad på de gentemot R. vidtagna utredningsåtgärderna, som inte varit föremål för något motsvarande ställningstagande.

*Betydelsen av att infiltration är en i princip godtagen utredningsmetod m.m.*

Eftersom infiltration är en sedan länge i åtminstone viss omfattning använd metod skulle det kunna hävdas att annars gällande principer och rättigheter med lagstiftarens goda minne är satta ur spel när metoden används.

Mot detta står att det saknas rättsregler som tar sikte på infiltration. Begreppet finns inte definierat i vare sig författning, lagförarbeten, praxis eller doktrin (jfr härom i Polismetodutredningens betänkande, SOU 2010:103, s. 100 ff.). Det är belysande att den typ av från flera synpunkter vidlyftiga utredningsmetod som använts i detta ärende inte gjorts till föremål för någon enda föreskrift i den annars jämförelsevis hårt detaljstyrda verksamhet som polisen bedriver (jfr Rikspolisstyrelsens ovan citerade inspektionsrapport).

För att grundläggande fri- och rättigheter ska kunna sättas åt sidan till förmån för intresset av att utreda brott måste det krävas att de skäl som föranleder detta kommit till rättsligt uttryck på ett konkret sätt. Att ta lagstiftarens passivitet till intäkt för att göra avsteg från annars gällande rättsprinciper kan enligt min mening inte komma i fråga.

Även det förhållandet att det finns en lag om kvalificerade skyddsidentiteter har anförts till stöd för att betrakta infiltration som generell tillåten. Argumentet är då att eftersom den lagen utgår från att poliser ska kunna använda dolda arbetsmetoder måste sådana metoder vara lagliga. Att polisen i och för sig får arbeta dolt är emellertid inte ifrågasatt. Det saken gäller är hur åtgärder som därvid kan förekomma ska bedömas när de griper in i enskildas fri- och rättigheter. Lagen om kvalificerade skyddsidentiteter, som över huvud taget inte reglerar de arbetsmetoder där kvalificerade skyddsidentiteter ska få användas, ger inget svar på detta och kan självfallet inte genom sin blotta existens anföras som rättsligt stöd för alla former av ingripanden som poliser skulle kunna tänkas företa under skyddsidentitet.

*Den misstänktes rätt till respekt för sitt privatliv enligt artikel 8 i Europakonventionen*

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har den enskilde rätt till respekt för sitt privatliv. Rätten får inte inskränkas annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till ett antal i bestämmelsen uppräknade ändamål. Gränsen kring det skyddade området är som framgått inte skarp.

Den metod som användes i denna förundersökning beskrevs i polisens operationsplan som ”att infiltrera målpersonen”, dvs. R. Det sätt på vilket det skedde har ovan beskrivits. I vad mån de enskilda åtgärder som vidtogs mot R. – den inledande kartläggningen, upprättandet av den personliga profilen, de flertaliga manipulationerna för att förleda R. att delta i än den ena än den andra aktiviteten, de noggrant genomförda åtgärderna i syfte att styra hans intresse tillbaka mot kriminellt leverne och väcka hans ”girighet” m.m. – var för sig kränkte rätten till respekt för privatlivet kan diskuteras. Men att de sammantagna måste bedömas på det sättet kan det inte råda någon tvekan om, särskilt om man beaktar att de pågick under mycket lång tid och utgjorde successiva led i ett allt djupare ingripande i R:s liv. Utredningsinsatsen som helhet utgjorde alltså ett ingrepp i R:s rättigheter enligt artikel 8.

Konventionen medger inskränkningar i den enskildes rätt till respekt för sitt privatliv, t.ex. i samband med brottsutredningar, men reser då först och främst krav på att de brottsutredande myndigheterna har stöd för att göra så i den egna lagstiftningen, som dessutom måste tillgodose grundläggande rätts-säkerhetsintressen. Som framgått i redogörelsen för den rättsliga regleringen innebär detta bl.a. att det i lagstiftningen ska klargöras när åtgärderna får tillgripas samt att det ska finnas skydd mot godtycke och hinder mot missbruk.

I svensk rätt finns över huvud taget inte några regler om ”personinfiltration” och i princip inte heller om infiltration i allmänhet. Det har inte varit möjligt att utifrån lagstiftningen förutse att de brottsutredande myndigheterna haft befogenhet att ingripa i R:s privatliv på det sätt som här skedde och det har inte heller funnits något skydd mot godtycke eller missbruk. Inget av de två moment som Europakonventionens krav på lagstöd innehåller var med andra ord uppfyllt. Artikel 8 i konventionen har således överträtts, oavsett om operationen under andra rättsliga förutsättningar skulle ha kunnat inrymmas bland de inskränkningar som konventionen medger.

#### *Den fingerade anställningsintervjun*

Den som misstänks för brott har under utredningen rätt att förbli tyst och att inte belasta sig själv samt rätt att biträdas av försvarare. Då den som är skäligen misstänkt hörs ska han eller hon underrättas om misstanken och om sin rätt till försvarare. Detta framgår sammantaget av Europakonventionen, rättgångsbalken och förundersökningskungörelsen. Av Europadomstolens praxis kan vidare utläsas att den som misstänks för brott bör upplysas om sin rätt att förbli tyst och att inte belasta sig själv.

Utgångspunkten för dessa regler är dock vanliga brottsutredningar, där den brottsutredande myndigheten förhör den misstänkte eller på annat sätt gör honom eller henne till föremål för öppen och formaliserad myndighetsutövning. Det är inte självklart att de gäller på samma sätt då utredningsåtgärderna är dolda för den misstänkte och där den brottsutredande myndigheten arbetar på ett informellt sätt. Det skulle enligt min mening i alla händelser föra för långt om poliser under pågående spaning alltid behövde bedöma huruvida en person som kan lämna enstaka uppgifter av intresse är skäligen misstänkt

eller inte. Det som förekommit i detta fall är emellertid inte informationsinhämtning av det slaget.

Bakgrunden till utredningsinsatsen mot R. var att förundersökningsledaren dels ville undvika att R. skulle underrättas om brottsmisstanken, dels befarade att R. inte skulle säga något, dvs. göra bruk av sin rätt att vara tyst och att inte belasta sig själv. De brottsutredande myndigheterna skapade därför – utan rättslig grund – en situation där R. skulle kunna utfrågas av polis utan att veta om det. Syftet var att efterforska bevisning som skulle kunna åberopas i domstol. Förfarandet innebar alltså ett avsiktligt kringgående av en brottsmisstänkts rättigheter.

Det finns mot den bakgrunden skäl att erinra om vad Europadomstolen uttalat om rätten att inte belasta sig själv:

Rätten, som enligt vad Domstolen tidigare konstaterat ligger i hjärtat av begreppet rättvis rättegång, syftar i princip till att skydda en misstänkts frihet att vid polisförhör välja att tala eller att förbli tyst. En sådan valfrihet undermineras i grunden om myndigheterna, i ett fall där den misstänkte valt att vara tyst vid utfrågning, kringgår detta för att från den misstänkte locka fram bekännelser eller andra uttalanden av belastande natur, som myndigheterna inte kunnat erhålla under utfrågningen och där de bekännelser eller uttalanden som på det sättet erhållits åberopas som bevis i rättegång. (*Allan*, § 50, även citerat ovan.)

Det sagda måste enligt min mening gälla inte bara då den misstänkte fått tillfälle att använda sin rätt utan också då han eller hon, på det sätt som skett i detta fall, avsiktligt berövats möjligheten att göra det.

### *23 kap. 12 § rättegångsbalken*

Enligt 23 kap. 12 § rättegångsbalken är det inte tillåtet att under förhör använda otillbörliga åtgärder i syfte att få fram en bekännelse eller ett visst uttalande. Som exempel på otillbörliga åtgärder anges medvetet oriktiga uppgifter, löften eller förespeglingar om särskilda förmåner, hot, tvång och uttröttnings. Bestämmelsen gäller enligt sin lydelse vid förhör, men får anses ge uttryck för en mer allmänt gällande princip (jfr SOU 1982:63 s. 139). Den bör enligt min mening beaktas vid utredningsåtgärder som syftar till att förmå enskilda att lämna uppgifter till polisen under situationer som är – med Europadomstolens ordval – ”the functional equivalent of interrogation” (*Allan*, § 52).

Uttrycket otillbörliga åtgärder är allmänt hållet och tänjbart. Bestämmelsens innebörd har i äldre juridisk doktrin sammanfattats så ”att alla ojusta metoder är förbjudna” (Olivecrona, *Rättegången i brottmål enligt RB*, 3:e upplagan, s. 198). Även om detta kan tyckas oprecist ger bestämmelsen i sin kärna uttryck för en värdegrund, vars giltighet få torde bestrida, nämligen att uppgifter från enskilda inte får frammanas medelst hot eller tvång och inte heller genom att den enskilde på ett otillbörligt sätt lockas att göra uttalanden som han annars inte skulle ha gjort.

Det har från de brottsutredande myndigheternas sida framhållits att R. när han under intervjun lämnade de för honom besvärande uppgifterna gjorde detta utan tvång, i avspända former etc. och att han inte heller leddes in på hotellbranden i Gävle. När R. fick den fråga, som enligt uppgift formulerades

ungefär ”att vi hört något om en brand och att du utfört den åt någon...?”, var han emellertid sedan mer än ett år tillbaka utsatt för en systematisk påverkan som syftat till att förmå honom att svara på precis det sätt han gjorde.

I denna påverkan, som utformats utifrån den personliga profil en psykolog gjort av R., ingick att hos R. skapa, som det benämns i dokumenten, ”girighet” i form av åtrå till den typ av lyxliv som de personer som nästlat sig in i R:s liv låtsades leva. I de instruktioner polismännen/operatörerna arbetade efter ingick vidare att se till att R. upplevde det som viktigt att vara lojal och ärlig, samtidigt som han skulle förstå att hans uppgifter kunde kontrolleras, dvs. att det vore riskabelt för honom att ljuga. Slutligen skulle det göras klart för R. att den anställning han erbjöds förutsatte en vilja och förmåga hos honom att begå olagliga handlingar.

Bedömningen av om det R. utsattes för var otillbörligt kan mot den bakgrunden inte begränsas till omständigheterna under anställningsintervjun och hur de frågor han fick var formulerade. Hela förloppet, från kartläggning till den slutliga intervjun, måste tas i beaktande. Som framgått innebar detta att R. under mycket lång tid utsattes för en skraddarsydd, djupgående psykologisk och social påverkan. Att utsätta en brottsmisstänkt för någonting sådant är enligt min mening inte förenligt med den värdegrund som kommer till uttryck i 23 kap. 12 § rättegångsbalken.

#### *Dokumentation*

Den av Rikskriminalpolisen genomförda insatsen, som var en central del av förundersökningen, föranledde inte någon fullständig dokumentation i förundersökningsprotokollet och inte heller i förundersökningsmaterialet i övrigt. En sådan dokumentation finns i Rikskriminalpolisens handlingar. Den borde ha funnits med i förundersökningsmaterialet.

#### *Sammanfattning*

- De samlade åtgärderna utgjorde ett ingrepp i rätten till respekt för privatlivet enligt artikel 8 i Europakonventionen. För ett sådant ingrepp krävs enligt konventionen stöd av lag som tillgodoser grundläggande rättssäkerhetsintressen. Något sådant stöd fanns inte.
- Förfarandet innebar att R:s rättigheter som misstänkt avsiktligt kringgicks.
- Den använda metoden är inte förenlig med den värdegrund som kommer till uttryck i 23 kap. 12 § rättegångsbalken.
- De principer som gäller för dokumentation under förundersökningen beaktades inte fullt ut.

#### *Avslutning*

I frånvaro av författningsregler gällande det slags åtgärder som vidtogs mot R. kan rättsläget ha uppfattats som oklart. Detta kan dock allmänt sett inte av en myndighet tas till intäkt för att utsträcka sina befogenheter. När det gäller ingripanden i enskildas fri- och rättigheter gäller att det som inte är tillåtet är



förbjudet. En försiktighetsprincip bör därför tillämpas. Även om jag av de skäl som inledningsvis angetts avstår från att bedöma inblandade befattningshavares agerande bör myndigheternas förhållningssätt på den punkten kritiseras.

### Lagstiftningsbehov

Brottsutredningen i detta fall har genomförts på ett från andra synpunkter än rättsliga professionellt sätt. Det är med hjälp av Rikskriminalens dokumentation lätt att följa vad som gjorts och varför. Beslut om genomförande har fattats på chefsnivå. Förundersökningsledaren har hållits informerad och har i efterhand tagit på sig det fulla ansvaret för utredningen. Allt detta är nödvändiga förutsättningar för att avancerade brottsutredningsmetoder ska kunna användas. Men det är inte tillräckligt. Därutöver krävs att utredningsförfarandet följer i lag fastställda regler. Dessa regler måste vara utformade utifrån generellt försvarbara principer.

Om metoder av det slag som använts i detta fall ska förekomma bör de frågor de väcker alltså regleras i lag. Bara på det sättet kan de principiellt genomlysas i en demokratisk lagstiftningsprocess och slutligt besvaras i form av regler som såväl myndigheter som enskilda kan förhålla sig till.

Av dokumentationen framgår att polisen utgick från att R. kunde vara oskyldig. De åtgärder som vidtas under sådana förutsättningar måste framstå som godtagbara om det skulle visa sig att brottsmisstankarna är grundlösa. En lagstiftning som reglerar dem bör ha detta som utgångspunkt. Det är också innebörden i Europakonventionens på flera ställen uppställda krav på ”stöd av lag”, som inte bara syftar på formella bestämmelser utan också på rättssäkerhet.

Frågan om lagreglering av särskilda spaningsmetoder bereds för närvarande. En kopia av detta beslut översänds därför till riksdagens justitieutskott och Justitiedepartementet, för kännedom. Utifrån de erfarenheter som vunnits ur denna granskning finns det skäl att i lagstiftningsärendet ta hänsyn till följande.

Den aktuella utredningsmetoden skiljer sig från infiltration i vanlig mening, som brukar vara inriktad på att infiltrera miljöer eller kriminella grupperingar. I stället rör det sig om att närma sig en brottsmisstänkt – ordet infiltrera är i det sammanhanget missvisande – och manipulera vederbörande för att på så sätt få tillgång till information av värde för brottsutredningen. Polisiär infiltration brukar vidare vara inriktad på att bekämpa pågående brottslighet eller på kriminalunderrättelseverksamhet i brottförebyggande syfte. Det som här förekommit gäller i stället lagföring av redan begångna gärningar. Dessa skillnader behöver beaktas när behovet av utredningsmetoder av detta slag övervägs. Generellt sett torde intresset av att lagföra sådant som inträffat inte motivera lika långtgående ingripanden som när det gäller att förhindra pågående eller förestående brottslighet.

Av den bedömning som här gjorts följer att det i dagsläget inte är möjligt att lagligen använda de utredningsåtgärder som förekommit i detta fall. Numera torde även den från 2011 gällande bestämmelsen om betydande intrång i

den personliga integriteten som sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden, 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen, resa hinder mot en kartläggning av det slag som gjordes av R. En besläktad utredningsmetod redovisas i fallet med den försvunna kvinnan, där HD som framgått ansåg att ett otillbörligt inslag förekommit och att, som det får förstås, centrala skyddsregler för genomförandet av en rättegång hade åsidosatts. Inte heller det som där förekom var alltså rättsenligt. Det finns skäl att anta att liknande metoder använts även i andra fall, inklusive sådana som inte lett till åtal (jfr Rikspolisstyrelsens ovan nämnda inspektionsrapport). Detta bör belysas, i syfte att få fram ett bredare underlag för bedömningen av om och i så fall hur detta ”utredningskoncept” går att infoga i det straffprocessuella regelverket.

I alla händelser bör metoder av detta slag enligt min mening inte komma i fråga annat än när det är av synnerlig vikt för utredningen av ett mycket allvarligt brott. Det bör vidare ställas krav på att den som utsätts är mycket starkt misstänkt; risken för att vederbörande är oskyldig måste vara liten. Gångse utredningsåtgärder ska ha prövats utan resultat och det ska vara sannolikt att för utredningen avgörande information kan erhållas med alternativa metoder, dvs. en behovsprövning ska göras. Till säkerställande av den misstänktes rättigheter bör metoder av detta slag inte heller förekomma annat än inom ramen för en förundersökning, med den dokumentationsskyldighet och den insyns rätt som det innebär. Förundersökningsledaren blir därmed ansvarig för beslut och genomförande. Till detta ansvar ska höra att inför beslutet noga överväga de rättsliga frågor som kan aktualiseras i det enskilda fallet, så att det som sker är förenligt med gällande straffprocessrättsliga regler och inte inkräktar på den enskildes fri- och rättigheter i vidare mån än vad som är medgivet i lag.

### Uttalanden om polisens särskilda spaningsmetoder (remissyttrande över betänkandet Särskilda spaningsmetoder, SOU 2010:103)

(Beslut av *JO Axberger* den 4 juli 2011, dnr 1610-2011)

#### **Allmänna synpunkter**

Jag instämmer i att det finns ett behov av att reglera de spaningsmetoder som utredningen haft i uppdrag att ta upp. Det allmännas rättsliga befogenheter för att förebygga och utreda brott måste, inom ramen för fri- och rättighetsregleringen, anpassas till såväl den tekniska utvecklingen som brottsutvecklingen.

De överväganden och de rättspolitiska avvägningar som utredningen redovisat är i långa stycken invändningsfria. Utan att vara ensidigt präglad betänkandet emellertid av det brottsbekämpande perspektivet. Det framstår som något insiktslöst när det gäller de risker från integritets- och rättssäkerhets synpunkt som är förenade med de befogenheter som förslaget syftar till att reglera för polisens, Kustbevakningens, tullens och Skatteverkets del. Resultatet

tatet har blivit förslag som mer eller mindre genomgående är något för tillåtande eller i vart fall inte har tillräcklig formell stadga för att säkerställa att befogenheterna endast används på ett godtagbart sätt.

Att utredningen haft brottsbekämpningsintresset i fokus återspeglas även i dess sammansättning, där de deltagande i mycket stor utsträckning hämtats från brottsbekämpande myndigheter. Jag har självfallet inget att invända mot att tjänstemän inom berörda myndigheter anlitas som experter, tvärtom, men det är naturligt att de ser som sin uppgift att i första hand representera myndighetsperspektivet. För att motverka risken för obalans skulle experter även ha kunnat hämtas bland dem som har särskild erfarenhet av integritets- och rättighetsfrågor. Exempelvis hade ett större inslag av brottmålsadvokater varit befogat. Nu representeras denna erfarenhet av Advokatsamfundets ordförande, som avgett ett särskilt yttrande som ger stöd för slutsatsen att de frågor han tar upp inte i tillräcklig grad övervägts av utredningen.

Att utredningens perspektiv varit alltför snävt framgår när mer principiella frågor om dold myndighetsutövning avfärdas som filosofiska:

En frågeställning som aktualiseras är om det är försvarbart att staten – under en infiltrationsoperation – vilseleder sina medborgare. Utredningen kommer inte närmare att gå in på de mer filosofiska aspekterna på denna frågeställning utan bara kort konstatera att det visserligen kan argumenteras för att förtroendet för rättsväsendet skulle kunna minska om polisen tilläts att vilseleda medborgarna. Det skulle i det sammanhanget kunna hävdas att rättsväsendet under inga förhållanden ska få lämna t.ex. vilseledande uppgifter. Utredningen menar dock att infiltration är en vedertagen metod både i Sverige och internationellt och ser därför inte att nämnda frågeställningar skulle utgöra något hinder för metodens användning. (Betänkandet s. 110.)

Det är självfallet ingen som kräver att en statlig utredning ska fördjupa sig i ”filosofiska aspekter”, men därifrån till att helt avstå från att diskutera de principfrågor som dold myndighetsutövning aktualiserar är steget långt. Med den inställning utredningen visar skulle den värdegrund som kommer till uttryck i den gällande straff- och processlagstiftningen, regeringsformens fri- och rättighetsreglering samt Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna kunna avfärdas som ovidkommande.

Perspektivet behöver med andra ord vidgas. Det är enligt min mening angeläget att den fortsatta beredningen sker i en bredare krets. Flera av de frågor som aktualiseras har en sprängkraft liknande den som de på senare år omdiskuterade regleringarna kring FRA och lagring av trafikdata har. Det rör sig om att rucka på eller helt överge hävdvunna principer – t.ex. när det gäller polisens rätt att utöva myndighet under täckmantel och till och med begå brott. Mot den bakgrunden vore det lämpligt med en parlamentarisk beredning av frågorna, där allmänna medborgarintressen kan tillvaratas på ett mer allsidigt sätt.

### **Utredningens faktaunderlag**

Ett bidragande skäl till att integritets- och rättssäkerhetsaspekterna blivit otillräckligt belysta kan vara att betänkandet genomgående håller en hög abstraktionsnivå. Behovet av infiltrationsoperationer är centralt för utredningens

överväganden. Det saknas emellertid konkreta beskrivningar av hur sådana operationer bedrivs, exempel på vad som förekommit och hur utfallet varit, statistiska uppgifter om verksamhetens omfattning etc. Det som finns är allmänt hålllet, och tycks förutsätta att läsaren redan ska känna till vad som avses.

Ett exempel är avsnitt 4.2.4 Polisens användning av infiltrationsoperationer. Man hade förväntat sig att det skulle innehålla information av det just nämnda slaget. Avsnittet är dock bara någon sida; innehållet är tämligen intetsägande. Motsvarande avsnitt under rubriken Överväganden (4.5.2) är något mer omfångsrikt, men inte heller det är särskilt konkret; det innehåller dock en kort beskrivning av det s.k. Gävle-ärendet, varvid integritets- och rättssäkerhetsproblematiken omedelbart framträder.

Mot ett önskemål om redovisning av de metoder som används eller anses behöva användas kan invändas att de brottsbekämpande myndigheterna har skäl att inte lämna ut närmare information om sina arbetsmetoder, eftersom den skulle kunna missbrukas. Det borde dock inte hindra redovisning av statistik, fall som redan blivit offentliga genom prövning i domstol och annat historiskt material.

#### **Utredningens utgångspunkt för den föreslagna inhämtningslagen**

Utredningen har framställt sitt förslag som att det utgår från metoder som redan används och är tillåtna enligt allmänna principer, men att en lagreglering av olika skäl ändå är önskvärd. Jag ifrågasätter om detta är riktigt.

Beträffande s.k. pejling framgår att metoden idag används för positionsbestämning av föremål som containrar, fordon, paket och liknande men att spårning av person däremot inte förekommer (s. 259). Det sägs inte i betänkandet, men skälet till detta torde vara att pejling av det slaget inte bedömts som tillåtet (jfr numera 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen).

För spårning av föremål föreslår utredningen inga regler; de allmänna befogenheterna i polislagen bedöms tillräckliga. Däremot föreslår utredningen att myndigheterna ska få ”pejla” personer, t.ex. genom att en sändare fästs i någons kläder. Den person som på detta sätt övervakas behöver inte vara misstänkt för brott. Åtgärden måste enligt min mening betraktas som mycket integritetskänslig dels genom det ingrepp som sker när utrustningen appliceras, dels genom den totala kartläggning av en persons rörelser som den medger.

Innebörden av förslaget i denna del är bl.a. att ytterligare befogenheter, utöver sådana som redan används, ska tillföras genom särskild reglering. Det avviker från den allmänna utgångspunkten, dvs. att förslaget handlar om att lagreglera sådant som redan förekommer och är tillåtet. Utan att ha analyserat de övriga förslagen i detalj vill jag ifrågasätta om inte det som beskrivs som en kodifiering beträffande flera av metoderna i själva verket innefattar utvidgade myndighetsbefogenheter, eller tillåtande av sådant som är kontroversiellt.

I det sammanhanget bör även utredningens allmänna överväganden om behovet av lagreglering kommenteras något. Enligt utredningen har frånvaron

av lagregler om infiltration m.m. många gånger lett till att polisen avstått från att använda mer avancerade utrednings- och spaningsmetoder (s. 79). Den som följt den rättsliga diskussionen om detta sedan den tog fart på 1970-talet har kunnat göra samma iakttagelse. Under det senaste decenniet synes detta emellertid ha ändrats något. Det finns numera flera kända exempel på avancerade polisoperationer (bl.a. återtagandet av Rembrandttavlorna samt de hemligen genomförda ”förhören” i mordbrandsfallet i Gävle och mordutredningen i Motala). Gemensamt för dessa har varit att de genomförts på ett professionellt och resurskrävande sätt, med ett från brottsutredningssynpunkt lyckat resultat samt att de legat i det rättsligt oreglerade gränsland som utredningens uppdrag avser. Det är vidare känt att polisen under samma tid inlett en verksamhet med s.k. operatörer, i syfte att kunna utföra än mer avancerade uppdrag än dessa. Det vill alltså synas som om verksamheten utvecklats i en mer offensiv riktning. Jag har viss förståelse för att polisen – klämd mellan sitt allmänna uppdrag att bekämpa brott och frånvaron av adekvata rättsliga redskap – söker bryta ny mark och därvid skapar sin egen praxis. Det understryker emellertid vikten av att lagstiftaren agerar för att bevaka rättssäkerhets- och integritetsintressena. Saken synes med andra ord inte kunna beskrivas så, att det enbart handlar om att ge polisen möjlighet att göra sådant den inte anser sig kunna göra; det handlar också om att sätta tydliga gränser för sådant som redan förekommer.

### **Straffprocessrätten bör inte fragmentiseras**

Utredningen har föreslagit en särskild ”inhämtningslag”. Den innefattar både brottsutredning och underrättelseverksamhet samt täcker såväl Säkerhetspolisen som polisen i allmänhet och även andra myndigheter. Det finns fördelar med att reglera metoder som är gemensamma för olika verksamheter och myndigheter tillsammans, t.ex. kan det framstå som tilltalande att metoder som är likartade görs till föremål för en enhetlig systematik. Det finns dock skäl att fråga sig om allt det som föreslås reglerat i inhämtningslagen har så mycket mer gemensamt än att det rör sig om sådant som inte redan är reglerat.

Det finns skäl som talar emot en lösning av det slag utredningen valt. Även om undantag förekommit torde grundtanken i svensk lagstiftning vara att regler om brottsutredning huvudsakligen finns i rättegångsbalken och att grundläggande regler för polisens arbete i övrigt utgår från polislagen. Om nya regler infogas i denna befintliga systematik torde det bidra till rättspolitisk stabilitet samt till att regleringen blir enhetlig och därigenom lättare att överblicka för såväl enskilda som för de rättstillämpande organen, något som torde främja rättssäkerheten. När det sker minskar även behovet av mindre lyckade särlösningar av det slag som kommittén förordat genom inrättandet av en till synes unik ordning för prövning av vissa frågor i den s.k. Nämnden, eftersom man då i stället kan ansluta till de allmänna beslutsnivåer och tillsynsmekanismer som redan finns inom respektive verksamheter.

Huvudprincipen bör vara att ny reglering så långt möjligt infogas i den befintliga rättsordningen, så att inte denna fragmentiseras. Jag anser inte att

utredningen visat att det finns tillräckliga skäl för att frånga den principen. Lagstiftaren bör enligt min mening i det fortsatta beredningsarbetet därför noga pröva och överväga om de regler som slutligen anses nödvändiga inte i första hand bör tillföras de författningar där de naturligen hör hemma, dvs. regler om tvångsmedel och nedläggning av förundersökning placeras i rättgångsbalken, regler om frihet från ansvar för brott i brottsbalken, regler om polisens allmänna befogenheter, inklusive kriminalunderrättelseverksamhet, i polislagen osv. Regler som ger traditionellt polisiära befogenheter åt andra myndigheter än polisen – något det typiskt sett finns anledning att vara mycket återhållsam med – bör placeras i de författningar som reglerar dessa myndigheters verksamheter.

### **Begreppet infiltration**

Behovet av infiltrationsoperationer framställs som huvudskalet till flera av de förslag som läggs fram. Begreppet används också i den föreslagna lagen, dock utan att där definieras. Betänkandet, inklusive författningskommentaren, innehåller dock en mycket tydlig definition. Enligt denna betecknar infiltration ”dolda undersökningar där interaktion med målpersonerna bedrivs med hjälp av aktivt vilseledande som har en viss varaktighet över tiden” (se t.ex. s. 102).

Definitionen är enligt min mening alldeles för vid. Den innefattar alla situationer där människor luras att göra sådant de inte skulle ha gjort om de vetat att den de hade att göra med var polis eller agerade på polisens uppdrag. En infiltrationsoperation kan därmed innebära att en polis inleder en vänskapsrelation med en person, som på lösa grunder – det krävs enligt förslaget inte ens att förundersökning är inledd – misstänks för ett lindrigt brott, och förmår denne att lämna besvärande uppgifter om sig själv. Enligt allmänt språkbruk är detta emellertid inte att betrakta som infiltration, eftersom infiltration förutsätter att det finns en verksamhet som kan infiltreras; enskilda brottsmisstänkta kan inte ”infiltreras”. Utredningens definition innefattar inte heller någon bortre gräns för vad som kan vara en infiltrationsoperation. Utomlands har det förekommit att polisen konstruerat fiktiva verksamheter i form av falska företagsbildningar m.m., inom vilka polisen dolt bedrivit spaningsverksamhet. Det täcks in av utredningens definition men är något annat och betydligt mer långtgående än infiltration enligt allmänt språkbruk.

En rättslig definition i ett lagförslag kan i och för sig avvika från allmänt språkbruk, men det är då viktigt att detta tydligt klargörs, eftersom de som har att bedöma förslaget annars kan få en felaktig uppfattning om vad de tar ställning till. I detta fall har utredningen valt att inte ange några begränsningar eller krav på lagstöd för att en ”infiltrationsoperation” ska få genomföras utan i stället inriktat sig på att reglera vissa av de inslag som kan tänkas förekomma under sådana operationer. Den sammantagna bilden blir att så länge polisen m.fl. håller sig inom de ramar som gäller för dessa inslag kan själva infiltrationsoperationen se ut ungefär hur som helst.

Det är inte godtagbart; med utredningens förslag är det av rättssäkerhetsskäl nödvändigt att reglera även själva infiltrationsmetoden. Några naturliga,

närmast självklara, begränsningar vore då att kräva att infiltration bara får användas för utredande eller bekämpande av allvarlig brottslighet, när mindre ingripande metoder inte står till buds samt efter det att en genomförandeplan upprättats och beslutats av en befattningshavare som är ansvarig för att operationen är rättsenlig. I brottsutredande syfte bör sådana operationer endast få förekomma inom ramen för en pågående förundersökning. Liknande formella avgränsningar bör eftersträvas i underrättsesammanhang. Med en ordning av det slaget minskar dessutom behovet av tillstånd för olika delmoment eftersom frågor av det slaget bör klarläggas redan i genomförandebeslutet.

Det bör slutligen observeras att utredningen i huvudsak avstått från att problematisera infiltrationsmetoden. Exempel på sådant som borde ha diskuterats mer ingående är infiltration som riskerar att gripa in i åsikts- och föreningsfriheterna (politiska organisationer, fackföreningar, medieföretag m.m.) och ”infiltration” i enskildas privatliv, t.ex. om uppdraget innebär att infiltratören får en privat relation till någon ”målperson”. En annan utomordentligt viktig aspekt gäller omsorgen om dem som anförtros uppdrag av detta slag. Det torde finnas en gräns för vilka risker personer som utför uppdrag i det allmännas tjänst rimligen får utsättas för, avsett om det rör sig om poliser eller andra. Det gäller inte bara under uppdraget utan även efter att detta är avslutat.

### **Anlitande av privatpersoner**

Utredningen finner att det finns ett starkt behov av att de brottsbekämpande myndigheterna ska ha vissa möjligheter att ta hjälp av enskilda i samband med infiltrationsoperationer eller provokativa åtgärder (s. 229). Någon närmare utredning till stöd för den slutsatsen redovisas i och för sig inte, men jag kan ansluta mig till utredningens uppfattning så till vida att det inte bör uppställas något generellt förbud för polisen att samarbeta med privatpersoner. Jag ansluter mig självfallet också till uppfattningen att enskilda ska anlitas med stor försiktighet och bara i undantagsfall.

Eftersom det är frågan om en från flera synpunkter känslig avvägning borde utredningen ha fortsatt med att närmare inventera de problem som aktualiseras. En sådan inventering lyser emellertid med sin frånvaro, trots att det finns flera kända exempel som hade kunnat tas till utgångspunkt för en diskussion. Några frågor som borde ha belysts och gjorts till föremål för vägledande uttalanden är de risker som är förenade med de beroenden som uppkommer mellan polisen och den anlitade (de som anlitas antas ofta tillhöra kriminella kretsar), behovet av dokumentation, säkerhets- och ansvarsförhållanden, risken för att den anlitade begår brott under uppdraget samt möjligheten att anlita ungdomar (förslaget hindrar inte att personer under arton år används för infiltrationsuppdrag).

I övrigt noterar jag att den föreslagna lagtexten tillåter att enskilda anlitas för infiltration och ”ordinär” provokation om det finns ”särskilda skäl”. Typiskt sett är det inget starkt krav. Utredningen anför dock att det ska anses innebära att en polis inte kan användas (s. 230; i författningskommentaren används en mindre skarp formulering). Med tanke på sakens vikt borde kravet

på att uppdraget inte kan utföras av en polisman skrivas in i lagtexten. Särskilda skäl borde vidare bytas mot synnerliga skäl, för att markera att privatpersoner inte kan användas för polisiära infiltrationsändamål annat än i rena undantagsfall.

### **Avslutning**

Synpunkter av det slag som nu framförts ovan kan anläggas även på utredningens förslag till reglering i övrigt. Mot bakgrund av den allmänna inställning jag redovisat ovan, som innebär att förslaget enligt min mening bör göras till föremål för beredning i ett bredare perspektiv, med ett tydligare fokus på integritets- och rättssäkerhetsaspekterna – har jag emellertid avstått från att närmare gå igenom och kommentera alla avsnitt i betänkandet. Slutsatsen av den genomgång jag gjort är att förslaget som helhet betraktat inte är moget för att direkt kunna läggas till grund för lagstiftning.

### **Kritik mot en åklagare som inte redovisat vissa utredningsåtgärder för den misstänkte. Bevisprovokation?**

(Beslut av *JO Axberger* den 27 juni 2012, dnr 2874-2011)

*Beslutet i korthet: I ett s.k. cold case – utredning av ett gammalt ouppklarat brott – framkom ny bevisning som pekade mot en misstänkt gärningsman. Förundersökningen återupptogs. En av de utredningsåtgärder som vidtogs bestod i att en kvinna som skulle kunna ha kännedom om den misstänktes eventuella delaktighet i mordet kallades till förhör. Samtidigt utverkades tillstånd till hemlig teleavlyssning av den misstänkte, i syfte att kontrollera om kvinnan skulle kontakta den misstänkte i anledning av förhörskallelsen. Förfarandet innebar att två konventionella utredningsåtgärder samordnades. Samordningen – som knappast gör skäl för benämningen provokation – kritiseras inte. Däremot borde syftet med teleavlyssningen ha redovisats för den misstänkte och dennes försvarare.*

### **Bakgrund och utredning**

En äldre man, F., berövades livet i sin lägenhet i ett flerbilshus i Eslöv år 1986. Gärningsmannen slog ett stort antal slag mot F:s huvud med en ljuslykta och lindade därefter en telefonsladd runt hans hals. F. avled till följd av slagen med ljuslyktan, möjligen i samverkan med strypning. Det kunde sedermera fastställas att F berövades livet någon gång under tiden den 7–9 juni 1986.

Samtliga dörrar och fönster till lägenheten var utan åverkan. F. anträffades på golvet i sovrummet, liggandes på mage med ansiktet rakt ned mot en matta. Han var klädd i bl.a. skjorta och byxor. Fodret i den högra bakfickan på byxorna var vänt ut och in och varken F:s plånbok eller egna nycklar återfanns i lägenheten. Den telefonsladd som lindats runt F:s hals var knuten med en råbandsknop i centrum av nacken. F:s huvud och mattan under huvudet var kraftigt blodbesudlade. Det fanns blodstänk på väggarna. På golvet invid F.



stod en telefondosa. På telefondosan säkrades ett avtryck av s.k. papillarlinjer från hand. I diskhon i köket anträffades en blodig mindre duk som antogs komma från telefonbordet i sovrummet. På en byrå i vardagsrummet fanns en ljuslykta av glas som antogs utgöra brottsverktyget. På bordet i matrummet var det dukat för två personer.

En förundersökning om mord pågick under år 1986 och 1987. Under förundersökningen hölls bl.a. ett stort antal förhör. Förundersökningen lades ned utan att någon person varit misstänkt för brottet. Inledningsvis trodde polisen att papillarlinjeavtrycket härrörde från ett finger. Avtrycket gav emellertid ingen träff vid sökning i fingeravtrycksregistret. År 2005 blev det möjligt att i fingeravtrycksregistret söka även på avtryck från handflator. I augusti 2009 gjorde polisen en sådan sökning. Det konstaterades att avtrycket kom från en Bertil F. Denne hade år 1987 dömts för bedrägeribrott. I samband med utredningen av dessa brott hade hans handavtryck registrerats.

Förundersökningen om mordet återupptogs. Under tiden februari till april 2010 genomfördes under två kortare perioder hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning riktad mot Bertil F. Samma dag som hemlig teleavlyssning påbörjades för andra gången kallades en kvinna, E., till förhör hos polisen. E. hade haft ett förhållande med Bertil F. vid den tidpunkt då F. berövades livet, och dömdes tillsammans med denne i det tidigare nämnda bedrägerimålet. I den kallelse till förhör som tillställdes E. angavs att hon skulle höras om sin ”eventuella kännedom om ett mord i Eslöv 1986”. Syftet med åtgärderna var att utröna om E. skulle kontakta Bertil F. i anledning av kallelsen.

Bertil F. frihetsberövades den 13 april 2010 och häktades några dagar senare. Den 7 oktober 2010 åtalades han för mordet på F. Bertil F. nekade till att han hade något med mordet att göra. Den enda konkreta bevisningen mot Bertil F. utgjordes av handavtrycket på telefondosan. Åklagaren kom under rättegången att föra fram vissa teorier om ett samband mellan Bertil F. och F., men några bevis för detta presenterades inte.

Tingsrätten fann styrkt att handavtrycket hade avsatts i samband med att F. berövades livet. Mot bakgrund härav fann tingsrätten att det var ställt utom rimligt tvivel att det var Bertil F. som var gärningsman, och dömde honom för mord till fängelse i tio år.

Bertil F. överklagade domen till Hovrätten över Skåne och Blekinge och anlät i samband därmed advokaterna Johan Eriksson och Lars Kruse som ombud och försvarare. I hovrätten åberopade Bertil F. ny muntlig samt omfattande skriftlig bevisning. Hovrätten fann, till skillnad från tingsrätten, inte styrkt att handavtrycket hade avsatts i samband med att F. berövades livet och ogillade därför åtalet. Hovrättens dom vann laga kraft.

Johan Eriksson och Lars Kruse begärde att JO skulle granska förundersökningen och åtalet mot Bertil F. I anmälan gjordes bl.a. gällande att åklagaren, kammaråklagaren Magdalena Holmberg, Åklagarmyndigheten, Södra Skånes åklagarkammare, hade åsidosatt sin objektivitetsplikt. Anmälarna kritiserade därvid åklagaren på ett flertal punkter. En av dem gällde telefonavlyssningen. Att med det syfte som angetts genomföra hemlig teleavlyssning och samtidigt kalla E. till förhör var en bevisprovokation riktad mot Bertil F. Åklagaren redovisade aldrig bevisprovokationen och utfallet av densamma för Bertil F.

försvarare. Att bevisprovokationen misslyckades var en omständighet som talade till förmån för Bertil F.

Åklagarmyndigheten (vice riksåklagaren Kerstin Skarp) yttrade sig över anmälan. Till yttrandet bifogades yttranden av kammaråklagaren Magdalena Holmberg och chefsåklagaren vid Södra Skånes åklagarkammare, Mats Svensson.

*Magdalena Holmberg* upplyste följande om syftet med den här aktuella teleavlyssningen.

Vid tiden för mordet på F. hade Bertil F. ett förhållande med en kvinna (E.), också hon boende i Malmö. Kvinnan E. och Bertil F. dömdes året efter mordet på F. för bedrägeri och försök till bedrägeri vid flera tillfällen. Gärningarna bestod i att man annonserat i dagspress om att en kvinna sökte kontakt med män. I den efterföljande brevväxlingen har man förmått de män som svarat på annonserna att betala en summa pengar. Delar av den förundersökningen finns med som protokollsbilaga "Bedrägeri" i förundersökningen mot Bertil F. då man bedömde det som en tänkbar möjlighet att Bertil F. och F. kommit i kontakt med varandra i samband med att F. sökt en homosexuell kontakt.

Utredningen av mordet tydde på att det varit en ensam gärningsman. Vi bedömde att det fanns en möjlighet att kvinnan E., p.g.a. sitt tidigare förhållande med Bertil F., kunde tänkas känna till mordet.

Samma dag som avlyssningen av Bertil F. påbörjades kallades E. till förhör. Av texten i kallelsen framgick bl.a. att det gällde "hennes eventuella kännedom om ett mord i Eslöv 1986" Avsikten var att se om hon skulle kontakta Bertil F. Någon kontakt togs inte och Bertil F. frihetsberövades den 13 april 2010.

Bertil F. underrättades om den hemliga teleövervakningen och den hemliga teleavlyssningen i enlighet med 27 kap. 31–32 §§ rättegångsbalken i skrivelse daterad 2010-06-22.

I samband med underrättelsen borde jag ha informerat försvararen om den kallelse som samtidigt skickades ut och utfallet av detta. Jag har av förbiseende missat att göra så.

Trots att ordalydelsen i skrivelsen till JO möjligen kan tolkas annorlunda har uppgiften om avsikten med den senare teleavlyssningen inte heller funnits i överskottsmaterialet.

Mats Svensson anförde i denna del följande.

I ett inledande skede av förundersökningen ansökte åklagaren om tillstånd till hemlig teleavlyssning av Bertil F:s telefon. Magdalena Holmberg har i sina upplysningar förklarat tankarna bakom åtgärden. Att någon som är misstänkt för ett 24 år gammalt mord på telefon skall börja prata om något som har med mordet att göra är osannolikt om inte polis och åklagare samtidigt vidtar en åtgärd som hos den misstänkte eller annan person visar att en utredning av det gamla brottet är aktuell. I Bertil F:s fall bestod åtgärden i en förundersökningsåtgärd att kalla en kvinna till ett upplysningsvis förhör om det gamla mordet. Kvinnan i fråga hade vid tidpunkten för gärningen samröre med Bertil F.

Den som varit föremål för en hemlig teleavlyssning skall enligt 27 kap. 31 § rättegångsbalken underrättas om detta. Denna underrättelse har lämnats till Bertil F. under förundersökningen.

Någon särskild upplysning om att polis och åklagare samtidigt vidtog åtgärden att kalla kvinnan till förhör har inte lämnats till Bertil F. eller hans försvarare.

Är åtgärden att kalla kvinnan till förhör en provokativ åtgärd och förtjänar Magdalena Holmberg kritik för att hon inte lämnat upplysning om åtgärden?

Provokativa åtgärder är en spanings- och utredningsmetod som inte är reglerad i lag. Vid hantering av provokativa åtgärder har åklagare att följa vad som föreskrivs i Riksåklagarens riktlinjer 2007:1. Till stöd för sina åtgärder har åklagaren också RättsPM 2007:4.

Den nu aktuella situationen är inte ovanlig, men finns inte beskriven i RÅR 2007:1 eller RättsPM 2007:4.

Åtgärden att kalla kvinnan att förhöras upplysningsvis var en naturlig förundersökningsåtgärd med tanke på hennes och Bertil F:s relation vid tidpunkten för mordet. Att kallelsen skickas samtidigt som man har en pågående teleavlyssning innebär inte självklart att åtgärden skall ses som en provokativ åtgärd.

Envar med erfarenhet av brottsutredningar bör dessutom utan särskild upplysning förstå att en teleavlyssning i ett mer än 20 år gammalt ärende endast utförs om den förenas med någon annan åtgärd.

För det fall kallelsen till förhör är att anse som en provokativ åtgärd har Magdalena Holmberg inte följt det som föreskrivs i RÅR 2007:1 om åklagarens formella hantering.

När det gäller upplysningsskyldigheten till den misstänkte har någon särskild upplysning inte lämnats till den misstänkte i samband med slutdelgivning. Inget har dock gjorts för att dölja att kvinnan kallades till förhör. Information om kallelsen har med största sannolikhet funnits i den så kallade slasken.

Åklagarmyndigheten yttrade i denna del följande.

Under denna punkt görs det gällande att det vid försvarets genomgång av sidomaterialet framkom att en ”bevisprovokation” förekommit mot Bertil F. Genom att inte redovisa att provokationen misslyckades ska Magdalena Holmberg ha brutit i sin objektivitet då detta var en omständighet som talade till Bertil F:s förmån.

Vittnet E. fick en kallelse till förhör samtidigt som hemlig teleavlyssning pågick. I en kallelse ska som huvudregel besked lämnas om anledningen till förhöret, vilket också skedde här (jfr t.ex. JO:s dnr 5669-2008). E. bedömdes som ett viktigt vittne med tanke på sina tidigare kontakter med Bertil F. Det var därför naturligt att hon kallades att höras i utredningen och att hon i kallelsen underrättades om anledningen till förhöret. Samtidigt ville man få fram information om mordet för det fall E. kontaktade Bertil F. när hon fick kallelsen. Förhöret med E. har redovisats i förundersökningsprotokollet. Bertil F. har underrättats om tvångsmedlen.

Inget tillfördes utredningen genom den hemliga teleavlyssningen. I klagomålen görs det gällande att det skulle kunna ha varit en uppgift till fördel för Bertil F. att E. inte kontaktade honom i anledning av kallelsen. För egen del kan jag med hänsyn till bevisläget med ett enda avgörande tekniskt bevis – och otaliga andra spaningsåtgärder som varit resultatlösa under åren – inte se vilken betydelse det negativa utfallet av just den här berörda spaningsåtgärden skulle kunna ha haft i sak.

Även om syftet med kallelsen delvis kanske kan betraktas som provokativt, innebär det inte att riksåklagarens riktlinjer om provokativa åtgärder (RÅR 2007:1) blir tillämpliga. Riktlinjerna tar sikte på situationer då det finns en risk att någon provoceras till att begå ett brott (jfr SOU 2010:103, s. 373). Det var på intet sätt fallet här. Även som ”bevisprovokation” betraktad måste det provokativa inslaget anses mycket begränsat. Bertil F. har fått del av all relevant information genom att såväl förhöret med E. som användningen av tvångsmedel mot honom har redovisats i förundersökningsprotokollet.

Om Magdalena Holmberg även borde ha redovisat att man samtidigt med förhöret ville kontrollera vilka kontakter mellan E. och Bertil F. som förhöret kunde föranleda, är ytterst en bedömningsfråga, där utrymmet för olika uppfattningar är betydande. Något fel kan dock Magdalena Holmberg inte rimligen lastas för.

### Bedömning

Anmälarna har allmänt vänt sig mot hur förundersökningen bedrivits; enligt deras mening har de brottsutredande myndigheterna inte iakttagit sin objektivitetsplikt. Det som föranlett utredning hos JO har gällt åklagarens roll som förundersökningsledare. Klagomålen i den delen har remitterats till Åklagarmyndigheten, som utförligt redovisat sin syn på det som anmälts [myndighetens redovisning är här inte återgiven annat än i de delar som berör teleavlyssningen]. Det som därvid framkommit, sett i ljuset av ärendet som helhet, ger enligt min mening inte stöd för att åklagaren brustit i objektivitet. Jag godtar därmed det som från Åklagarmyndighetens sida anförts när det gäller redovisningen av utredningen, utom såvitt avser den hemliga teleavlyssning som förekom i anslutning till att ett vittne kallades till förhör. Innan jag går in på den frågan vill jag klargöra hur jag ser på de åtgärder som företogs i det sammanhanget.

I samband med att utredningen av det då bortåt 25 år gamla mordärendet inriktades mot Bertil F. beslutade förundersökningsledaren att den kvinna som varit Bertil F:s medbrottsling i ett tidigare sammanhang skulle kallas till förhör och att tillstånd att avlyssna Bertil F:s telefoner därvid skulle utverkas. Syftet med det senare var, enligt vad förundersökningsledaren uttryckligen angett, att utröna om kvinnan skulle söka kontakt med Bertil F. i anledning av kallelsen, varvid det från utredningssynpunkt förstås vore av intresse att avlyssna vad som i så fall skulle sägas.

Förfarandet innebar att två konventionella utredningsåtgärder samordnades. Något rättsligt hinder mot samordningen som sådan har enligt min mening inte förelegat. Att det fanns grund för att kalla kvinnan till förhör kan inte ifrågasättas. Det avgörande för hur förfarandet ska bedömas är om grund för teleavlyssning funnits. De rättsliga förutsättningarna för detta finns angivna i 27 kap. RB, där det bl.a. framgår att det ska vara fråga om förundersökning gällande ett grovt brott (se närmare 18 §) samt att någon måste vara skäligen misstänkt för brottet och att åtgärden ska vara av synnerlig vikt för utredningen (20 §). Tillstånd till sådan avlyssning ska beslutas av domstol (21 §). Kravet på att åtgärden ska vara av synnerlig vikt är strängt, men lämnar på grund av att det inte är närmare specificerat ett utrymme för att anpassa bedömningen till omständigheter i det enskilda fallet. Bedömningens rättssäkerhet garanteras ytterst genom att tillstånd endast kan meddelas av domstol.

Tillstånd till teleavlyssningen meddelades i detta fall av Lunds tingsrätt. Beslutet fattades av lagmannen Ralf G Larsson. Han har i ett yttrande till Hovrätten över Skåne och Blekinge, som avgavs i samband med att Bertil F. överklagade tingsrättens dom under åberopande av att Ralf G Larsson varit jävig, anfört att han inte kan erinra sig att han ”av åklagare eller vid TK-sammanträdena närvarande polismän ... informerats om att telefonavlyssningen skulle ha utgjort ett led i någon typ av provokation på det sätt som försvararna gjort gällande” (med ”TK-sammanträdena” avses de sammanträden rätten håller för att pröva frågan om tillstånd till bl.a. hemlig teleavlyssning). Inte heller av åklagarens begäran om tillstånd eller tingsrättens handlingar framgår det att rätten tog del av sådan information vid sammanträdena.

Enligt vad åklagaren uppgett ”redovisades givetvis” syftet med åtgärden för tingsrätten (se skrivelse från Magdalena Holmberg till advokaten Lars Kruse den 20 januari 2011).

Även om det således råder en i och för sig otillfredsställande oklarhet på denna punkt anser jag mig inte kunna ifrågasätta att syftet med teleavlyssningen berörts under föredragningen inför tingsrätten. Som påpekats från Åklagarmyndighetens sida är det självklart att en begäran om teleavlyssning i en brottsutredning rörande en händelse som inträffat för mycket länge sedan inte är meningsfull annat än om den är kopplad till någonting annat. I detta fall är det tydligt att det var förhörskallelsen som var upphovet till intresset av att avlyssna Bertil F. Jag anser mig alltså kunna utgå från att tingsrätten var informerad om syftet med teleavlyssningen, även om Ralf G Larsson i efterhand inte kunnat erinra sig hur det närmare förhöll sig med den saken, och att åtgärden därvid befunnits vara av synnerlig vikt för utredningen. Att ett beslut om teleavlyssning typiskt sett kan motiveras under omständigheter liknande dem som här förelåg kan enligt min mening inte heller ifrågasättas.

Mot denna bakgrund anser jag inte att samordningen av förhörskallelsen och teleavlyssningen – som knappast gör skäl för benämningen provokation – kan kritiseras.

Däremot borde syftet med teleavlyssningen ha redovisats för Bertil F. och dennes försvarare. Den tillhörde tveklöst den del av förundersökningen som låg till grund för åtalet och det saknade inte intresse för bedömningen av bevisningen att teleavlyssningen inte ledde till att någon kontakt mellan kvinnan och Bertil F. kunde beläggas. Magdalena Holmberg, som själv anser att hon borde redovisat åtgärden, kan inte undgå kritik för att så inte skedde.

I samband med inspektioner har det från JO:s sida påtalats att åklagare, när ärenden om hemlig teleavlyssning föredras för rätten, på lämpligt sätt ska anteckna sådant som inte framgår av ingivna handlingar (se JO dnr 577-2003 och 4709-2004). Förutom att det är av betydelse om en annan åklagare skulle komma att överta ärendet är det ett självklart rättssäkerhetskrav. Betydelsen av att det efterlevs illustreras i detta fall, där en korrekt dokumentation skulle ha kunnat undanröja den osäkerhet som uppkommit kring vilket beslutsunderlag tingsrätten haft.

## Allvarlig kritik mot Polismyndigheten i Skåne, som inte verkställt en åklagares utredningsdirektiv, vilket fick till följd att bevismaterial förstördes

(Beslut av JO Axberger den 24 augusti 2011, dnr 4217-2010)

*Beslutet i korthet: Under en förundersökning om våldtäkt förstördes bevismaterial. Materialet hade inte i tid inhämtats från det sjukhus där det förvarades, varvid sjukhuset i enlighet med sina rutiner gjort sig av med det. Orsaken var att den polisman som förväntades begära in materialet felaktigt utgick från att detta redan fanns hos polisen.*

*Polisens organisation har haft grundläggande brister. Det synes närmast ha legat i farans riktning att misstag av det slag som inträffade skulle kunna uppkomma. Misstaget måste mot den bakgrunden betraktas som ett resultat av hur verksamheten bedrevs.*

*Misstaget fick stora konsekvenser för framför allt målsäganden. Den kritik som riktas mot Polismyndigheten i Skåne är därför av allvarligt slag.*

### Bakgrund och utredning

A. anmälde Polismyndigheten i Skåne. Hon hade den 20 april 2009 polisanmält en våldtäkt som hade ägt rum den 28 mars samma år. Vid anmälnings-tillfället berättade hon för polisen att hon den 29 mars sökt vård på sjukhus och att det då hade genomförts en undersökning. Polisen kontaktade inte sjukhuset förrän i augusti 2009. Undersökningsresultatet hade då förstörts. Förundersökningen lades ned.

Av utredningen hos JO framgick följande.

A. hade dagen efter den anmälda händelsen fått vård på Kvinnokliniken vid Universitetssjukhuset i Malmö. Prover hade då tillvaratagits med hjälp av en spårsäkringssats som används vid misstanke om sexualbrott, ett s.k. rape-kit. Vid ett återbesök på kliniken den 20 april hade hon fått besked om att det funnits spår av spermier vid provtagningen. Hon hade då bestämt sig för att polisanmäla händelsen. Förundersökning inleddes samma dag som anmälan gjordes, och den 21 april gav åklagaren utredningsdirektiv. De var uppsatta på en för ändamålet avsedd blankett, där bl.a. ”Läkarundersökning” var förkryssat, följt av en pil och texten ”inhämta resultat av rape-kit”. Under rubriken ”Övriga direktiv” angavs ”Ta hennes trossor i beslag”. Ett nytt förhör med A. hölls den 25 juni. Även vid det förhöret framgick att provtagningen vid sjukhuset visat spår av spermier och att dessa spår tillvaratagits. I direktiv den 1 juli berördes frågan åter när åklagaren meddelade ”Avvakta resultatet av rape-kitet och trossorna om de är i beslag. Därefter kan mgd höras om. [– –]”

Den 10 augusti kontaktade kriminalinspektören Jeanette Larsson, som var utredare i ärendet, polisens tekniska rotel i syfte att inhämta materialet från sjukhusets undersökning. Hon fick då klart för sig att det inte fanns där. När hon i stället vände sig till sjukhuset fick hon beskedet att det inte längre fanns kvar. Skälet var att sjukhuset bara sparade prover i tre månader, såvida inte en polisanmälan gjorts. Däremot fanns journalanteckningar från den 20 april, där det bl.a. stod: ”Vaginalsekret har visat förekomst av spermier.”

Vid förhör med den misstänkte förnekade han att hade haft sexuellt umgänge med A. Åklagaren beslutade därefter att lägga ned förundersökningen.

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande över varför det dröjde ända till den 10 augusti 2009 innan åtgärder vidtogs för att hämta in resultatet från sjukhusets undersökning.

Polismyndigheten (länspolismästaren Eva Årestad Radner) inkom med ett yttrande, till vilket hade fogats upplysningar från berörda befattningshavare.

Jeanette Larsson uppgav bl.a. följande. Hon arbetade vid den aktuella roteln under april–september 2009. Hon saknade utredningsvana när hon kom dit. Hon hade aldrig arbetat med det datasystem som används (DurTvå). Hon fick redan från början en mentor, som dock var hårt engagerad i andra ärenden, och hon sökte därför stöd på annat håll. – Som hon minns det fick hon i mitten av maj i uppgift av sin chef Leif Fransson att se till att målsägandens trossor togs i beslag eftersom det saknades teknisk bevisning. Arbetsuppgiften hade hon fått sig tilldelad via en ”postit”-lapp. Ärendet var inte högprioriterat. Efter att ha läst igenom det utgick hon från att resultatet av den undersökning som gjorts på kvinnokliniken fanns hos tekniska roteln i Malmö. Under den aktuella tiden pågick diskussioner på enheten om att det upplevdes som ett problem att spår från gynekologiska undersökningar förvarades i kylar på tekniska roteln eftersom utrymmet där var begränsat. Hon var därför säker på att materialet även i detta fall fanns där. Hon hade inte informerats om eller hört talas om några andra rutiner. – Den 10 augusti började hon eftersöka det aktuella materialet. Hon fick då besked från tekniska roteln att det inte fanns där utan troligen på kvinnokliniken. Vid kontakt med kliniken framkom att det hade förstörts. – Jeanette Larsson tillade att det såvitt hon kände till inte hade funnits någon rutin för kontakterna mellan polisen och Universitetssjukhuset i Malmö. – Av vad Jeanette Larsson uppgav framgick även att hon hade sommarssemester under den aktuella perioden, bl.a. den 1 juli, dvs. vid den tidpunkt då åklagaren kompletterade direktiven.

Leif Fransson uppgav att han hade arbetat som biträdande rotelchef under ett drygt halvår. Han kunde inte i detalj påminna sig vad som hänt i det aktuella ärendet. Det hade tilldelats Jeanette Larsson efter en inventering av vem som hade minst arbetsbelastning. Jeanette Larsson var ny som utredare och hade därför fått en mentor som stöd. – Roteln hade vid den aktuella tiden runt 500–600 ärenden att handlägga; det var inte möjligt att som utredningsansvarig ha detaljkontroll på vart och ett av dem. Sedan han slutat hade den tjänst han haft delats upp på två befattningshavare.

Polisområdeschefen Ulf Sempert beskrev utredningen i ärendet, huvudsakligen i enlighet med det som redovisats ovan, och sin bedömning av det som inträffat. Enligt Ulf Sempert låg ett stort ansvar på den biträdande rotelchefen Leif Fransson, som hade att se till att utredaren, som var ny, fick klart för sig vilka direktiv som getts. Det ålåg även denne att följa upp ärenden som tilldelats utredare med ringa erfarenhet. Ulf Sempert fann det vidare mycket klandervärt att Jeanette Larsson inte på ett tidigt stadium försökte få klarhet i var rape-kitet förvarades; en tidig kontakt med sjukhuset skulle ha löst frågan. Arbetsuppgiften var inte tidskrävande, varför resursbrist inte var någon ursäkt. – Av yttrandet framgick att förhållandena vid den aktuella roteln hade

varit ansträngda. Dess ledningsstruktur hade förändrats vid flera tillfällen och chefstjänsterna hade under 2008 och 2009 varit besatta med vikarier. Avsaknaden av kontinuitet med fast tillsatta chefer hade bidragit till brister i stabilitet och harmoni. Bemanningen nådde inte beslutade nivåer. Som kompensering hade roteln tillförts poliser som i utbildningssyfte skulle utreda och lära sig utredningsverksamhet. Rotelledningen hade numera omorganiserats, vilket bedömdes minimera risken för att en händelse liknande den som inträffat skulle upprepas.

Polismyndigheten redovisade i huvudsak följande bedömning.

Av polisområdeschefens yttrande framgår att ärendet var inlottat på åklagare som var förundersökningsledare, att Jeanette Larsson var utredare i ärendet och att Leif Fransson var utredningsrotelns polisiära utredningsledare, dvs. övergripande ansvarig för samtliga ärenden på roteln. Av dokumentation i ärendet framgår vidare att redan vid en första föredragning för åklagaren den 21 april 2009 fattade denne beslut om förstahandsåtgärder, bl.a. att läkarundersökningen skulle inhämtas och att målsägandens trossor skulle tas i beslag. Trossorna togs i beslag den 8 maj 2009 och den 25 juni hölls ett målsägandeförhör.

Myndigheten konstaterar att det inte gått att få någon egentlig klarhet i varför åklagarens inledande direktiv inte kom att genomföras fullt ut. Ansvarig för att utföra förundersökningsledarens direktiv är den utredare som fått ärendet tilldelat sig. Rape-kitet borde ha inhämtats omgående, eller i vart fall i samband med att trossorna togs i beslag den 8 maj. Vid den tidpunkten hade ännu inte rape-kitet destruerats. Det är uppenbart att denna brist i utredningen kan ha påverkat utgången i ärendet. Den enskildes rättssäkerhetsintressen har sålunda åsidosatts och utredningen har inte bedrivits på sätt som rättegångsbalken föreskriver. Ansvar för denna brist vilar framförallt på ansvarig utredare. Myndigheten delar områdeschefens bedömning att åtgärden att inhämta rape-kitet från sjukhuset är en enkel åtgärd som inte i sig är tidskrävande varför hög arbetsbelastning eller resursbrist inte framstår som rimliga skäl till varför åtgärden inte utfördes.

Myndigheten anser att även rotelns polisära utredningsledare har ett ansvar för bristerna i utredningen. Det är klarlagt att Jeanette Larsson var ny som utredare på roteln när ärendet inkom. Under sådana omständigheter åvilar ett särskilt ansvar på utredningsledaren att tillse att hon har erforderliga kunskaper om hur arbetet bedrivs och ska prioriteras. Leif Fransson borde i dialog med Jeanette Larsson sålunda ha säkerställt att de givna direktiven kom att genomföras inom rimlig tid.

Myndigheten anser att ärendet visar på allvarliga brister. Områdeschefen har beskrivit hur åtgärder vidtagits, bl.a. att tillskapa en särskilt utpekad utredningsledare, för att säkerställa kvalitén och öka effektiviteten i arbetet. De vidtagna åtgärderna framstår som rimliga och bör kunna förhindra att liknande brister uppstår igen.

### **Bedömning**

Av utredningen har framgått att viktigt bevismaterial har förstörts under en förundersökning om våldtäkt. Orsaken var att materialet inte i tid inhämtades från det sjukhus där det förvarades, varvid sjukhuset i enlighet med sina rutiner gjort sig av med det. Det är tydligt att det inträffade är resultatet av en allvarlig brist i förundersökningsarbetet. Vad som återstår att bedöma är var ansvaret för detta ligger.

Förundersökningsledaren ansvarar för förundersökningen i dess helhet och ska se till att utredningen bedrivs effektivt, se 1 a § andra stycket förunder-



sökningskungörelsen. Själva utredningsarbetet utförs så gott som alltid av en polismyndighet. När förundersökningen leds av en åklagare är polismyndigheten, under förutsättning att den har erforderliga resurser, skyldig att biträda vid utredningen (SOU 1992:61 s. 293). Åklagaren styr därvid arbetet genom direktiv till polismyndigheten, jfr 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 dess helhet och det sätt på vilket den sedan länge tillämpas får anses följa att en polismyndighet har att se till att de utredningsdirektiv som åklagaren i egenskap av förundersökningsledare ger leder till adekvata åtgärder.

Åklagaren hade i detta fall gett direktiv, som bl.a. innebar att proverna från den medicinska undersökning som ägt rum skulle inhämtas. Åklagaren hade ingen anledning att utgå från annat än att detta skulle uppfattas korrekt och ombesörjas i normal ordning. Ansvar för att åtgärden blev utförd hade därmed övergått till polismyndigheten. Av utredningen framgår även att åklagare indirekt följde upp de direktiv som gavs.

Ansvar för att polismyndigheten på ett adekvat sätt biträder en åklagare i enlighet med utfärdade utredningsdirektiv åvilar myndigheten som sådan, ytterst dess ledning. Den ska bl.a. se till att det finns en väl fungerande ordning för hur och av vem utredningsarbetet ska bedrivas samt att de befattningshavare till vilka utförandet av utredningsåtgärder delegeras erhåller tydliga instruktioner och att de har erforderlig kompetens för att fullgöra de uppgifter som åläggs dem.

I detta fall har en enkel men för utredningen helt avgörande åtgärd inte utförts i tid. Länspolismästaren har i polismyndighetens yttrande anfört att ansvaret för detta framför allt vilar på den utredare som förväntades utföra åtgärden. En förutsättning för en sådan fördelning av skuldbördan är att myndigheten organiserat verksamheten i enlighet med det nyss sagda. Av de upplysningar som myndigheten och berörda befattningshavare inkommit med framgår att så långt ifrån varit fallet.

Utredaren var ny i sin befattning och hade otillräcklig erfarenhet av arbetet. Hennes uppgift om att hon utgått från att det ”rape-kit” som skulle inhämtas redan fanns inom myndigheten och vad hon grundade detta på har inte ifrågasatts. Det har med andra ord inte framkommit att hon insåg eller bort inse vikten av att åtgärden skulle utföras omgående. Hon borde självfallet likväl ha utfört den tidigare, men utredningsuppgiften har enligt min mening inte anvisats henne under sådana förutsättningar och former att hela ansvaret för dess utförande övergått till henne. Hon har inte heller haft tillräcklig kompetens och erfarenhet för att åläggas ett ansvar för de konsekvenser som hennes underlåtenhet kom att få.

Som anförts från polismyndighetens sida borde det uppdrag utredaren gavs ha följts upp. Detta var formellt sett den biträdande rotelchefens sak. Det framgår emellertid att denne varit övergripande ansvarig för 500–600 utredningar. Det ter sig knappast möjligt för en person att förena ett sådant övergripande ansvar med ett åliggande att kontrollera att enskilda utredningsåtgärder blir genomförda. Rotelledningen synes därvid ha varit bristfälligt or-

ganiserad. Det framgår ju också att arbetet vid roteln på grund av upprepade chefsbyten, brist på kompetent personal m.m. inte fungerade väl och att det senare fått struktureras om.

Den sammantagna bilden av det som framkommit är att organisationen haft grundläggande brister. Att döma av de upplysningar som lämnats synes det närmast ha legat i farans riktning att misstag av det slag som inträffade i denna utredning skulle kunna uppkomma. Misstaget måste mot den bakgrunden betraktas som ett resultat av hur verksamheten bedrevs. Ansvaret för detta åvilar Polismyndigheten i Skåne som sådan, ytterst dess ledning.

Misstaget fick stora konsekvenser för framför allt målsäganden, som berövades rätten att få en anmälan om ett allvarligt brott korrekt utredd. Den kritik som måste riktas mot Polismyndigheten i Skåne är därför av allvarligt slag.

### Kritik mot Polismyndigheten i Västra Götaland, som utrett en brottsmisstanke så långsamt att brottet hann preskriberas innan utredningen slutförts

(Beslut av *JO Axberger* den 5 maj 2012, dnr 3148-2011)

*Beslutet i korthet: Sedan en förundersökning angående skadegörelsebrott återupptagits, gav förundersökningsledaren polismyndigheten direktiv för den fortsatta utredningen. I stället för att skyndsamt slutföra arbetet bedrevs detta – trots upprepade påminnelser från förundersökningsledaren – på ett så bristfälligt sätt att preskription inträtt när förundersökningen slutligen redovisades till åklagaren. Huvudansvaret faller på Polismyndigheten i Västra Götaland, som därför kritiserats för att målsägandens anmälan inte blev utredd på det sätt denne haft rätt att kräva.*

#### **Bakgrund och utredning**

Anders O. anmälde Polismyndigheten i Västra Götaland. Han och hans sambo utsattes under 2008–2009 för skadegörelse genom att däcken på deras bilar punkterades vid ett tjugotal tillfällen. Skadegörelserna hade orsakat dem stora kostnader. Det stod snart klart att det var sambons före detta fästman som ville hämnas. De gjorde ett flertal polisanmälningar, men någon förundersökning inleddes inte förrän de lyckades filma en skadegörelse. Förundersökningen lades ned men återupptogs sedan de överklagat beslutet. Därefter hände emellertid ingenting i ärendet. Åklagaren hänvisade hela tiden till att polisen inte lämnade de uppgifter som krävdes, under det att polisen hävdade att utredningen var färdigställd. Till slut lade åklagaren åter ned förundersökningen, nu på grund av att preskription inträtt. Åklagaren borde ha bevakat preskriptionstiden.

Polismyndigheten i Västra Götaland (biträdande länspolismästaren Morgan Orvenholt) lämnade följande redogörelse för handläggningen.

Anders O. och K.G. gjorde vid ett besök på polisstationen vid polisenheten Göteborgs City den 18 april 2009 en polisanmälan om ett brott begånget samma datum (ärende K59179-09). Anmälan avsåg en händelse där däcken på deras bilar blivit sönderskurna. Brottet rubricerades som skadegörelse och

förundersökning inleddes samma dag efter beslut av polisinspektören Elmar Teern.

Den 19 april 2009 upprättades en tilläggsanmälan i ärendet. En av målsägandena lämnade bl.a. in ett USB-minne som innehöll en film. Enligt målsäganden visade filmen hur den för brottet utpekade personen skar sönder däcken på målsägandens bil.

Den 28 april 2009 lades ärendet i balans. Ärendet återupptogs den 7 juli samma år varefter handläggaren, polisinspektören Börje Åhlman, bl.a. höll förhör med målsägande och misstänkt.

Den 18 september 2009 delgavs den misstänkte utredningen och den 22 september 2009 redovisades förundersökningen till åklagare. Förundersökningsprotokollet innehöll förutom ärende K59179-09 även ytterligare 12 anmälningar angående ofredande och skadegörelse.

Den 2 november 2009 beslutade assistentåklagaren Gabriella Lundh att inte väcka åtal. Beslutet överklagades. Den 24 mars 2010 beslutade vice överåklagaren Göran Hellstrand vid Utvecklingscentrum i Malmö att förundersökningen avseende skadegörelse, K59179-09, skulle återupptas.

Den 9 april 2010 skickade kammaråklagaren Johan Udén ett e-postmeddelande till utredaren Börje Åhlman. I meddelandet upplyste Johan Udén att han hade övertagit förundersökningsledningen och att det i beslutet från Utvecklingscentrum i Malmö angetts vilka förundersökningsåtgärder som skulle vidtas. Johan Udén skrev vidare att han skickade beslutet med internpost till Börje Åhlman och att de båda skulle ha kontakt efter det att Börje Åhlman tagit del av vad som angetts i beslutet. Börje Åhlman var registrerad som handläggare i ärendet mellan den 30 april och den 14 juni 2010.

Den 30 juni 2010 skickade Johan Udén en påminnelse, rubricerad Påminnelse 1, ställd till den utredare som då var handläggare i ärendet. Av påminnelsen framgår att det då hade gått tre månader sedan direktiv lämnades eller någon utredningsåtgärd senast vidtogs i ärendet. I påminnelsen önskade Johan Udén samtidigt besked om när utredningsåtgärder kunde väntas vidtas i ärendet.

Den 16 september 2010 skickade Johan Udén en ny påminnelse i ärendet, Påminnelse 2, denna gång ställd ”till utredaren och utredningsbefäl Göteborg City”.

Såvitt framkommit besvarades varken den första eller andra påminnelsen. Det vidtogs inga utredningsåtgärder i den återupptagna förundersökningen förrän i november 2010. Den 23 november 2010 ajourfördes Eleonore Stenman som ny handläggare och av anteckningar som hon förde i ärendet framgår att hon mellan den 23 november och den 30 november 2010 försökte få kontakt med målsägandena och lämnade meddelade på en av målsägandenas telefonvarare. Den 3 december 2010 höll biträdande handläggaren Carina Gustafsson ett målsägandeförhör med den kvinnliga målsäganden. Carina Gustafsson upprättade samma dag en promemoria i ärendet. I januari 2011 hade Eleonore Stenman förevisat den ovan nämnda filmen för den kvinnliga målsäganden och ett vittne. I samband med detta hölls förhör med målsäganden och vittnet. I ärendet finns vidare antecknat att Eleonore Stenman under en tid sökte målsäganden Anders O. på telefon utan att få kontakt.

Den 2 mars 2011 ajourfördes Stefan Rundqvist som ny handläggare i ärendet.

Den 3 april 2011 mottog chefen för polisområde Storgöteborg en påminnelse från avdelningschefen Mats Eriksson vid Göteborgs åklagarkammare. I påminnelsen, som rubricerades Påminnelse 4, önskade avdelningschefen besked om vilka åtgärder som Polismyndigheten avsåg att vidta för att förundersökningen skulle kunna slutföras i ärendet. Påminnelsen hänvisade till fel diarienummer i Polismyndigheten och det krävdes viss efterforskning av polisområdet innan den kunde hänföras till rätt ärende. I Påminnelse 4 fanns inget antecknat om förestående preskription. Till Påminnelse 4 bifogades bl.a. en påminnelse från kammaråklagaren Johan Udén rubricerad Påminnelse 3.

Påminnelse 3 hade samma Åklagarmyndighetens diarienummer som den första och andra påminnelsen i nu aktuellt ärende, men var ställd till utredningsbefälet vid en annan polisenhet i polisområdet och hänvisade till ett annat diarienummer i Polismyndigheten än K59179-09. Varken vid tidpunkten för polisområdets mottagande av Påminnelse 4 eller senare har det kunnat utredas om Påminnelse 3 över huvud taget hade nått ansvarig handläggare eller ansvarigt utredningsbefäl för det aktuella ärendet, K59179-09.

Den 26 april 2011, dvs. efter det att preskription hade inträtt, lämnade chefen för polisområde Storgöteborg skriftligt svar till avdelningschefen Mats Eriksson ang. påminnelsen i ärendet. I svaret angavs att det aktuella ärendet då handlades av Stefan Rundqvist vid utredningsenheten, att det återstod att höra ett vittne samt att det hade varit vissa svårigheter att få tag i vittnet. I svaret angavs också att ledningen för utredningsenheten var underrättade om att se till att ärendet handlades omgående. [– –] Den 10 juni 2011 överlämnade Stefan Rundqvist utredningen till kammaråklagaren Johan Udén för beslut.

Polismyndigheten gjorde följande bedömning.

Såvitt avser tiden efter vice överåklagaren Göran Hellstrands beslut att återuppta förundersökningen vidtogs inte några utredningsåtgärder i ärendet förrän i november 2010. Det kan också konstateras att brottet som utredningen avsåg preskriberades den 18 april 2011. Vid den tidpunkten hade polisområdet mottagit i vart fall tre skriftliga påminnelser i ärendet. Det var emellertid först sedan påminnelsen från avdelningschefen vid Göteborgs åklagarkammare inkom i april 2011 som det med visshet kan sägas att en påminnelse diariefördes och besvarades. Det kan i det sammanhanget noteras att den sista påminnelsen skickades från Åklagarmyndigheten mindre än tre veckor innan brottet preskriberades, dock utan att det påpekades någonting om preskription i påminnelsen.

Naturligtvis borde åtgärder ha vidtagits i polisområdet senast efter den andra påminnelsen i ärendet. Det har inte framkommit någon godtagbar förklaring till varför så inte har skett.

Polisområdet genomgår sedan år 2009 en omfattande omorganisation av utredningsverksamheten. Som ett led i omorganisationen har ledningsstrukturen förändrats och ett flertal befattningar har tillsatts i polisområdet för att förbättra ledning och uppföljning av verksamheten. Därutöver har det ovan nämnda beslutet i myndighetens utredningsråd gällande bevakning av påminnelser från åklagare varit en särskild åtgärd i syfte att åstadkomma kortare handläggningstider och förhindra att det skyndsamhetskrav som gäller enligt 23 kap. 4 § andra stycket RB inte följs. Trots dessa åtgärder måste myndigheten nu konstatera att den aktuella brottsutredningen inte har slutförts innan preskription inträtt. Skyndsamhetskravet enligt RB har åsidosatts i polisområdets handläggning av ärendet och det inträffade är naturligtvis inte acceptabelt.

Polisområde Storgöteborg kommer nu att särskilt se över hur befattningshavare på polisområdets stab ska involveras för bevakning och uppföljning i pågående förundersökningar i polisområdet redan efter andra påminnelsen från åklagare. Polismyndigheten tillsätter också en särskild utredare i myndigheten för att se över rutinerna för hur påminnelser från åklagare hanteras i Polismyndigheten i stort. Översynen kommer att genomföras i samråd med Åklagarmyndigheten och innefatta förslag till åtgärder som erfordras för att undvika liknande situationer i framtiden.

Anders O. yttrade sig över remissvaret. Han ifrågasatte bl.a. att han skulle ha varit svår att få tag på. Han hade ett publikt arbete där det ingick att vara anträffbar. Polisens påstående att han inte gått att nå verkade därför väldigt konstigt.

### **Bedömning**

En förundersökning ska bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. Om det inte längre finns skäl att fullfölja den ska den läggas ned. (Se 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken.) Förundersökningsledaren ansvarar för förundersökningen i dess helhet, och ska bl.a. se till att utredningen bedrivs effektivt samt ge den som biträder honom eller henne behövliga direktiv för arbetet (1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen).

När förundersökningen leds av en åklagare är polismyndigheten, under förutsättning att den har erforderliga resurser, skyldig att biträda vid utredningen. Åklagaren styr därvid arbetet genom direktiv till polismyndigheten; jfr 23 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken. Polismyndigheten ska se till att de utredningsdirektiv som åklagaren ger leder till adekvata åtgärder. Ansvar för att polismyndigheten fullgör dessa skyldigheter åvilar myndigheten som sådan, ytterst dess ledning. (Jfr JO:s beslut 2011-08-24, dnr 4217-2010.)

Sedan förundersökningen angående skadegörelse den 18 april 2009 återupptagits, gav förundersökningsledaren den 9 april 2010 polismyndigheten direktiv för den fortsatta utredningen. Trots upprepade påminnelser från förundersökningsledaren tog det över ett halvår innan polismyndigheten i november 2010 vidtog någon åtgärd. I stället för att därefter skyndsamt slutföra utredningen bedrevs arbetet på ett så bristfälligt sätt att brottet var preskriberat när förundersökningen slutligen redovisades till åklagaren.

Även om det hade varit på sin plats att från åklagarens sida påminna om preskriptionstiden faller huvudansvaret för att brottet inte utreddes i enlighet med rättegångsbalkens skyndsamhetskrav på polismyndigheten, särskilt med beaktande av de upprepade påminnelser som utfärdades från förundersökningsledningen. Det är därför Polismyndigheten i Västra Götaland som ska kritiseras för att Anders O:s anmälan inte blev utredd på det sätt som denne haft rätt att kräva.

Uttalanden om förundersökningsledaransvar (remissyttrande över betänkandet Förundersökning – objektivitet, beslag, dokumentation m.m., SOU 2011:45)

(Beslut av *JO Axberger* den 8 november 2011, dnr 3275-2011)

[--]

### **Ansvar för förundersökningen**

Brottsutredning hör till de verksamheter där det allmänna har störst befogenheter att gripa in i människors liv. Vikten av att de ansvarsförhållanden som därvid råder är tydliga kan inte nog betonas. Utredningen synes ha förbisett detta när den föreslår att den som leder enskilda brottsutredningar – förundersökningsledaren – inte ska ha annat än ett slags övergripande principiellt riktlinjeansvar för det som förekommer i utredningen.

Förundersökningsledarskapet är från regleringssynpunkt svårfångat. Det beror på att det kan utövas under olika betingelser. När det utövas av åklagare

är ledarskapet personligt; när det utövas av polisen är det ett myndighetsansvar. (Även andra myndigheter kan utöva förundersökningsledning. Här talas för enkelhetens skull endast om polisen.) När det utövas av åklagare innebär det att företrädare för en myndighet ansvarar för verksamhet vid en annan myndighet utan att förfoga över dess resurser. När det utövas av polisen är det myndighetsinternt med full tillgång till utredningsresurser, men utan de rättsliga befogenheter som är förbehållna åklagare. Till detta kommer att medan åklagarna är enhetligt organiserade i en myndighet är polisen uppdelad på ett stort antal myndigheter med sinsemellan varierande syn på hur det polisiära förundersökningsledarskapet ska skötas.

Trots dessa grundläggande skillnader – asymmetrier – är reglerna om förundersökningsledarskapets innebörd i princip gemensamma; som Åklagarutredningen -90 påpekade har regelverket varit i stort sett oförändrat sedan den tid då polis och åklagare hörde till samma organisation (SOU 1992:61 s. 322). Idealiskt sett borde de regler som styr polisiärt förundersökningsledarskap vara åtskilda från de regler som styr åklagares förundersökningsledarskap, eftersom det delvis är olika saker som behöver regleras. Så länge de inte är det kommer det att finnas oklarheter inbyggda i regleringen. (Se även den genomgång som gjordes av Beredningen för rättsväsendets utveckling i SOU 2005:84, inklusive förslagen om en ny uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare.)

Även om samspelet mellan polis och åklagare på papperet ter sig komplicerat fungerar det emellertid i praktiken på ett godtagbart sätt. Ett skäl till det är att myndigheter och befattningshavare haft lång tid på sig att inrätta sig efter de förhållanden som råder. Ett annat är att området ingående belysts av flera utredningar, varvid de förutsättningar som bör gälla i mångt och mycket har kunnat klargöras. Särskilt Åklagarutredningen -90 bör här framhållas (se SOU 1992:61 s. 261–389). Ett av den utredningens förslag var att förundersökningsledarens ansvar skulle författningsregleras. Det ledde till den nuvarande regeln i 1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen, FUK:

Undersökningsledaren har ansvar för förundersökningen i dess helhet. Han skall se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara. Undersökningsledaren skall också ge dem som biträder honom behövliga direktiv för arbetet.

Förundersökningsutredningen föreslår nu en ändring i den bestämmelsen; ansvaret ska bli ”övergripande”. Enligt utredningen saknas det förarbetsuttalanden som klargör ansvarets innebörd. Därför bör man enligt utredningen söka ledning i de förhållanden som ledde till att en annan bestämmelse, 23 kap. 3 § RB, ändrades. Efter ett resonemang kring detta drar utredningen slutsatsen att ”syftet med bestämmelsen om helhetsansvaret i 1 a § andra stycket FUK egentligen är att ge uttryck för principen om det odelbara förundersökningsledarskapet”. Ansvarsbestämmelsen bör därför enligt utredningen ”tolkas så, att det är förundersökningsledarens övergripande arbetsuppgift att driva förundersökningen med ett helhetsperspektiv, vilket förutsätter att ledarskapet undantagslöst måste utövas av endast en person”. Enligt utredning skulle det få orimliga konsekvenser om begreppet ansvar kunde läggas till grund för bedömningen i ett tjänstefelsärende, eftersom det då skulle bli fråga

om ”ett slags strikt straffrättsligt ansvar för förundersökningsledaren” (betänkandet, s. 167 f.). Utredningen sammanfattar sin bedömning på följande sätt:

Sammanfattningsvis är det utredningens uppfattning att förundersökningsledarens ansvar som det uttrycks i 1 a § andra stycket FUK bör förstås som en övergripande principiell riktlinje för brottsutredningens bedrivande, som i första hand mer handlar om roll- och arbetsfördelning än om ansvar i straffrättslig bemärkelse.

Utredningens tolkning är enligt min mening svår att förena med bestämmelsens lydelse. Inte heller har den stöd i betänkandet (se SOU 1992:61 s. 340, se även SOU 2005:84 s. 121).

Även andra invändningar inställer sig.

En rättslig reglering av roll- och arbetsfördelning kan sålunda inte avskiljas från en ansvarsreglering; med en rättsligt anvisad roll följer ett motsvarande ansvar.

Det som sägs om att bestämmelsen i sin nuvarande lydelse pekar mot ett strikt ansvar är inte övertygande. För att 1 a § FUK ska kunna läggas till grund för ett påstående om tjänstefel krävs att de rekvisit som uppställts i 20 kap. 1 § BrB är uppfyllda. Något strikt ansvar kan det därvid inte bli tal om.

Utredningen synes ha haft en alltför snäv syn på hur ordet ansvar ska förstås i ett sammanhang som detta. Ansvarsbestämmelsens funktion är inte i första hand att knäsetta ett straffrättsligt ansvar utan att klargöra att förundersökningsledaren är ”chef” för brottsutredningen. Därav följer inte att han eller hon kan göras slutligt ansvarig för varje fel som begås inom denna, men väl att vederbörande har att svara för sådana fel, dvs. redogöra för hur de uppkommit, reda ut vad och vem som brustit, vidta rättelser och åtgärder så att felet inte upprepas etc. Frågor om ansvar i denna mening aktualiseras regelmässigt i myndigheters reguljära uppföljning och utvärdering av den egna verksamheten, liksom vid extern tillsyn och kontroll, t.ex. från JO:s eller JK:s sida. För att en sådan granskande verksamhet ska kunna bedrivas krävs ansvarsregler av det slag som uppställs i 1 a § andra stycket FUK. Det är redan idag många gånger svårt att slå fast om ansvaret för brister som uppdragas i brottsutredande arbete ska skrivas på en åklagares eller en polismyndighets konto. Från den synpunkten sett behöver ansvarsfördelningen ytterligare förtydligas, inte luckras upp.

När bestämmelsen infördes var det ett led i stärkandet av åklagarens roll som förundersökningsledare, inte minst mot bakgrund av den obstruktion som i det hänseendet förekommit från polisens sida under utredningen av mordet på statsminister Olof Palme. Utvecklingen härefter torde ha befäst åklagarens auktoritet som förundersökningsledare. Om man nu tar ett steg tillbaka, och vattnar ur förundersökningsledarens ansvar genom att beskriva detta på det sätt utredningen gör, innebär det inte bara att ansvaret blir otydligare utan också att åklagarens auktoritet som förundersökningsledare äventyras. Med hänvisning till utredningens resonemang kan det från polisens sida hävdas att det inte är åklagarens sak att besluta om sådant som polisen gör med stöd i egna befogenheter; det man inte har ansvar för ska man inte heller bestämma över. Det skulle i värsta fall kunna bädda för nya kompetenskonflikter.

En central del i utredningens överväganden är att förundersökningsledarens ansvar inte omfattar åtgärder som polisens befattningshavare vidtar med stöd i sin egen behörighet, även när detta sker inom ramen för en förundersökning. Det är inte helt klart vad utredningen avser med detta. När det gäller åklagarledda förundersökningar kan frågan enligt min mening inte ses isolerad från vilka direktiv åklagaren gett eller inte gett. Förundersökningsledarens direktiv måste därvid anses överordnade, dvs. en polismyndighet kan inte med stöd i sin formella behörighet agera i strid med förundersökningsledarens direktiv. Om det ändå sker kan förundersökningsledaren i princip inte hållas ansvarig för åtgärden. När en polismyndighet däremot utför åtgärder enligt åklagarens direktiv är åklagaren rimligen ansvarig för dessa, oavsett om polisen skulle äga självständig behörighet att utföra dem.

De från ansvarssynpunkt oklara situationerna uppkommer när uttryckliga eller detaljerade direktiv saknas. Om utredningens ställningstagande ska förstås så att en åklagare som förundersökningsledare därvid inte kan hållas ansvarig för polisiära bedömningar och åtgärder som han eller hon inte alls varit inblandad i – t.ex. beroende på att de gällt sådant som faller inom polisens exklusiva kompetensområde – finns det givetvis inget att invända. I frånvaro av andra ansvarsbestämmelser får bedömningarna göras utifrån principen om förundersökningsledarens helhetsansvar enligt 1 a § andra stycket FUK, som självfallet måste tolkas i ljuset av den kompetensfördelning mellan åklagare och polis som brottsutredningsförfarandet bygger på. De närmare exempel som utredningen anför föranleder därvid följande kommentarer från min sida.

*Exemplet på s. 169:* En förundersökningsledare – i det följande utgår jag från att det är en åklagare – har gett direktiv om en husrannsakan, utan närmare anvisningar i övrigt. Åtgärden utförs av polis, men det sker mitt på natten, vilket är i strid med 28 kap. 6 § RB. En polismyndighet ska se till att en åklagares direktiv leder till adekvata åtgärder, utförda på ett korrekt sätt av kompetent personal (jfr JO:s beslut 2011-08-24, dnr 4217-2010). Till polismyndighetens ansvar hör enligt min mening att iaktta de grundläggande regler som gäller för användande av rättegångsbalkens regler om tvångsmedel. Regeln om att husrannsakan inte utan särskilda skäl får verkställas mellan kl. 21 och 06 är av sådant grundläggande slag att den ska iakttas av en polismyndighet även om detta inte är angivet i åklagarens direktiv. Om polismyndigheten verkställer en husrannsakan mitt i natten utan att det finns särskilda skäl för detta är det alltså myndigheten och inte åklagaren som är ansvarig för regelbrottet. Om åklagaren däremot uttryckligen beslutar att åtgärden ska ske oavsett tidpunkt kan polisen inte hållas ansvarig för att direktivet följs.

*Exemplet på s. 170:* En åklagare beslutar att en misstänkt ska höras och underrättas om misstanken. Förhöret hålls, men i strid med sin skyldighet enligt 12 § FUK upplyser inte förhørsledaren den misstänkte om rätten till biträde av försvarare. På samma sätt som ovan är det polismyndighetens skyldighet och ansvar att se till att förhöret genomförs i enlighet med de grundläggande regler som gäller. En upplysning om rätten till försvarare är ett elementärt inslag i rättsprocessen. En åklagare är därför inte skyldig att i direktiv



om att en misstänkt ska höras påminna om detta utan äger förlita sig på att detta sker rutinmässigt (jfr JO:s beslut 2011-10-28, dnr 4608-2010).

*Exemplet på s. 171:* En förhørsledare beslutar enligt 6 § FUK om att en person som ska höras under en förundersökning ska hämtas till förhöret. I detta fall tillämpar förhørsledaren en särskilt författningsreglerad befogenhet, som ger honom eller henne rätt att med undantag från huvudregeln fatta hämtningsbeslutet själv. Med detta följer ett ansvar för att befogenheten används i enlighet med de rättsliga förutsättningar som bestämmelsen ställer upp. Ett hämtningsbeslut som grundas på denna bestämmelse genomförs alltså på förhørsledarens ansvar.

Utredningen tar slutligen med hänvisning till JO 2003/04 s. 82 upp att JO kritiserat åklagare som förundersökningsledare för att de inte varit tillräckligt pådrivande i utredningar som inte bedrivits enligt gällande skyndsamhetskrav. Utredningen anser att detta kan uppfattas så att åklagaren som förundersökningsledare i vart fall indirekt ställs till svars för hur polisen använder sina resurser, dvs. för något han eller hon inte kan påverka. Av det anförda beslutet framgår enligt min mening dock klart att den kritik som där uttalades ska förstås så att en åklagare som förundersökningsledare måste tydliggöra för polismyndigheten – och även för sina egna överordnade – att handläggningen riskerar att komma i strid med gällande skyndsamhetskrav. Åklagaren kan med andra ord inte slå sig till ro med att det är polisens bekymmer om den inte klarar sina prioriteringar. En kritik av liknande slag riktades mot åklagaren som förundersökningsledare i den s.k. Osmo Vallo-utredningen; åklagaren kritiserades för att han inte drivit utredningen med tillräcklig kraft (se SOU 2002:37 s. 76 ff.). Att det finns en sådan skyldighet framgår uttryckligen i 1 a § andra stycket FUK, där det anges att förundersökningsledaren ska se till att utredningen bedrivs effektivt.

Sammanfattningsvis finns det brister i den analys utredningen gjort av förundersökningsledaransvaret. Den tolkning som görs av innebörden i 1 a § andra stycket FUK är enligt min mening inte riktig. Ansvarsfördelningen mellan och inom de brottsutredande myndigheterna behöver snarare förtydligas än luckras upp. Om utredningens förslag till ändring i förundersökningskungörelsens ansvarsbestämmelse genomförs innebär det ett steg tillbaka, mot större oklarhet. Jag avstyrker därför att lydelsen i 1 a § andra stycket FUK ändras med utgångspunkt från utredningens tolkning av rättsläget.

[--]

Kritik mot en åklagare, som var ansvarig för att en underårig misstänkt hördes utan biträde av försvarare, samt mot Polismyndigheten i Hallands län och en förhørsledare där, för felaktigheter i samband med förhören. Rättnis rättegång?

(Beslut av JO Axberger den 28 oktober 2011, dnr 4608-2010)

*Beslutet i korthet: I beslutet, som gäller en sjuttonårig pojke som tillsammans med några kamrater misstänktes för att ha förtalat ett stort antal jämnåriga flickor, bedöms framför allt frågor om rätt till försvarare vid polisförhör.*

*Flera omständigheter – bl.a. den misstänktes ålder, bevisläget och att förhørsutsagorna skulle kunna komma att åberopas som bevis – innebar att samtliga förhör borde ha hållits i närvaro av försvarare. Den misstänkte kan avstå från försvarares närvaro, men det måste i så fall ske på ett otvetydigt sätt under rättssäkra och väl dokumenterade former. I beslutet framhålls att uppgifter från förhör som hållits utan försvarare generellt sett får lägre bevisvärde.*

*Tillgång till försvarare vid polisförhör är en del av rätten till rättvis rättegång enligt Europakonventionen. I beslutet prövas hurvida denna rättighet kränkts. Eftersom den del av bevisningen som bestod av uppgifter från polisförhören i praktiken underkändes vid den slutliga domstolsprövningen har en sådan kränkning inte bedömts föreligga.*

### **Bakgrund och anmälan**

J.R., fortsättningsvis kallad J., som vid tillfället var sjutton år gammal, åtalades tillsammans med fem andra pojkar för bl.a. grovt förtal. De anklagades för att ha framställt ett slags filmer som spridits på internet. Innehållet bestod av bilder på ett stort antal jämnåriga flickor tillsammans med texter som beskrev flickorna i grovt sexuellt nedsättande ordalag. J. dömdes i tingsrätten för grovt förtal under två åtalpunkter till ungdomstjänst 45 timmar och ålades betala ett stort skadestånd till målsägandena. Han överklagade till hovrätten, som ogillade en av åtalpunkterna gällande grovt förtal. Den slutliga domen blev ungdomstjänst 20 timmar. Därutöver ålades J. ett solidariskt skadeståndsansvar, som enligt hovrättens beräkning uppgick till ca 200 000 kronor. Av domskälen framgår att de fällande domarna i betydande utsträckning grundades på uppgifter som de åtalade lämnat under polisförhör när de varit frihetsberövade, uppgifter som de under rättegångarna tagit avstånd från med hänvisning till att de känt sig pressade och velat bli frigivna.

Under det rättsliga förfarandets gång – efter tingsrättsdomen – anmälde J. Polismyndigheten i Hallands län till JO, varvid han bl.a. uppgav följande. Han hade kommit överens med polismannen Klas Löfgren om att komma till polisstationen för att få svar på frågor han hade angående sin moped, som hade beslagtogs på grund av att den var trimmad. När han kom dit blev han i stället satt i ett förhørsrum, där en annan polis, Ann-Charlotte Wiklund, började förhöra honom om filmerna. Han förnekade all inblandning men blev hårt pressad och medgav då att han visste en del om dem. Han delgavs misstanke om brott och blev tillfrågad om han ville ha en advokat. Det ville han

och han namngav den han önskade. Han låstes därefter in i en cell över natten. Påföljande dag förhöordes han två gånger av Klas Löfgren och pressades då åter hårt. Ingen försvarare närvarade. Han upplevde ett stort hot genom att han blev hållen inlåst utan kontakt med sina föräldrar och utan tillgång till advokat.

### Utredning

Efter en inledande granskning av handlingar i ärendet anmodades polismyndigheten att yttra sig. Myndigheten inkom genom tillförordnade länspolismästaren Klas Johansson med ett yttrande, inklusive upplysningar från förhørsledarna Ann-Charlotte Wiklund, polisinspektör, och Klas Löfgren, polisassistent. Beträffande omständigheterna kring J:s inställelse till förhör anförde myndigheten:

Av PM upprättad av polisassistenten Klas Löfgren och av J:s egna uppgifter framgår att J. på morgonen den 28 september 2009 ringde till Löfgren och ville tala om sin i beslag tagna moped. Det bestämdes då att J. skulle komma in till polisstationen i Falkenberg efter lunch.

Efter det att Löfgren hade samtalat med J. erinrade sig Löfgren att J:s namn hade nämnts av andra misstänkta i utredningen. Löfgren kontaktade därför sin chef, kriminalkommissarie Ingvar Johansson, och därefter åklagaren varvid åklagaren beslutade att J. skulle höras som skäligen misstänkt. Då J. kom in till polisstationen fick han sätta sig i ett förhørsrum. Efter en stund kom polisinspektören Ann-Charlotte Wiklund in i förhørsrummet och påbörjade ett förhör med J. varvid han underrättades om misstanke om grovt förtal.

Ett förhör föregås normalt av en kallelse om inte förutsättning för hämtning till förhör föreligger. I aktuellt ärende tyder uppgifterna på att någon kallelse till förhör inte skett förrän tidigast då J. kom till polisstationen i avsikt att tala om sin i beslag tagna moped. Då åklagaren fattat beslut om att J. skulle höras och delges skäligen misstanke om brott skulle J., i normalfallet, ha kallats till förhör, vårdnadshavaren underrättats och kallats till förhöret samt, om förutsättningar förelegat, vårdnadshavaren och den misstänkte underrättats om möjligheten att begära biträde av offentlig försvarare redan vid det första förhöret. Polismyndigheten kan inte bedöma riktigheten av åklagarens beslut att J. vid tillfället skulle höras och delges misstanke om grovt förtal.

Polismyndigheten anser att det är mycket viktigt att en misstänkt får de bästa förutsättningarna för att kunna tillvarata sin rätt. Då någon som antas ha uppgifter att lämna i en förundersökning kallas till förhör får inte vilseledande uppgifter lämnas för att förmå personen att komma till polisstationen. I ärendet framgår inte att J., vid telefonsamtalet med Löfgren, medelst vilseledande uppgifter skulle ha förmåtts att komma till polisstationen. Det är först vid Löfgrens kontakt med åklagare som åklagaren beslutar att J. ska höras och delges misstanke om grovt förtal.

Polismyndighetens bedömning, på de uppgifter som finns, är därför att J. inte lurats att komma till polisstationen för att höras som misstänkt för grovt förtal. Det är olyckligt om J. bibringats denna uppfattning.

Enligt polismyndigheten saknades dokumentation som visade när J:s vårdnadshavare underrättades. Av de upplysningar som lämnats från myndighetens sida framgår dock att hans mor infann sig hos polisen under eller efter det första förhöret samt att hon sedan befann sig på polisstationen till och från. Polismyndigheten ansåg att 5 § lagen om unga lagöverträdare hade beaktats.

Enligt polismyndigheten saknades även dokumentation som visade vilka kontakter som förekommit med socialtjänsten. Från socialtjänsten i Falkenberg hade myndigheten inhämtat att man där inte kunnat se att socialtjänsten varit inblandad i samband med de här aktuella åtgärderna mot J.

Polismyndigheten konstaterade sammanfattningsvis att det hade funnits brister i dokumentationen. Polismyndigheten avsåg därför att på lämpligt sätt informera utredningschefer och utredningspersonal om vikten av att tillämpa gällande bestämmelser i lagen om unga lagöverträdare samt om skyldigheten enligt 21 b § förundersökningskungörelsen att dokumentera underrättelser och kallelser till förhör. Det framgick vidare att myndigheten hade fattat beslut om särskild internkontroll avseende utredningar där ungdomar är misstänkta.

Beträffande förordnandet av offentlig försvarare anförde polismyndigheten:

Åklagare gjorde den 28 september 2009 via fax framställan till Varbergs tingsrätt om förordnande av offentlig försvarare för J. I framställan angavs att J. anhölls den 28 september 2009 kl 14.05 och att förhör skulle hållas snarast. Vidare angav åklagaren i framställan att den offentlige försvararen snarast borde kontakta utredaren [...] på angivet telefonnummer. Varbergs tingsrätt biföll framställan och förordnade advokaten Lennart Johansson, Falkenberg, till offentlig försvarare för J. Enligt uppgift från Varbergs tingsrätt skickades förordnandet och åklagarens framställan med post till advokat Johansson samma dag, d.v.s. den 28 september 2009. Polismyndigheten utgår ifrån att tingsrätten varit i kontakt med advokaten Johansson innan han förordnades till offentlig försvarare för J.

I en promemoria uppgav förhørsledaren under det första förhøret, Ann-Charlotte Wiklund, bl.a. följande.

När J. kom in till mig 090928 så delgav jag honom misstanke om grovt förtal genom spridning av bilder på flickor med tillhörande nedsättande texter. Jag upplyste honom om att han hade rätt till en försvarare under förhøret. – Jag frågade om vi kunde nå hans mamma eftersom jag ansåg att hon borde vara med under förhøret. J. tyckte inte att mamman behövde vara med vid förhøret. Han tyckte inte heller att han behövde någon försvarare. – Han frågade vad saken gällde. Jag förklarade att det gällde Top Hoes-filmerna om flickorna som gjorts på Internet och sen spridits. Han visste vilka filmer jag talade om men förnekade att han skulle ha något med dem att göra. Jag berättade då för honom att många av flickorna hade pekat ut honom som en av dem som skulle ha varit med och gjort filmerna. – J. ville nu att hans mamma skulle komma. Han ville också att en försvarare skulle närvara varpå jag tillkallade kommissarien som hjälpte mig att ringa efter en sådan. – Vi satt sen och väntade på J:s mamma och försvararen och jag skrev lite i ett annat ärende på datorn så länge. – Efter en stund började J. tala om saken. Han berättade det jag skrev ned i förhøret. Innan jag skrev något frågade jag dock honom, ”Är det ok att jag skriver ned det du nu säger i ett förhör?”. Detta var inga problem. Det kunde jag göra, svarade J. Han var lugn men såg orolig och modstulen ut. – Han sa att han visste vilka som gjort filmerna men att han hade inte själv varit med. – *Det enda* jag frågade J. om när han berättat klart, var vilken dator som använts när de gjort filmerna och vilka killar han brukade umgås mest med. – Det andra nedtecknade berättade han självmant i en följd utan att jag ställde några frågor alls.

Det sakliga innehållet i protokollet från det första förhøret är till omfånget begränsat och lyder:

[J.] säger att han vet vilka som gjort de fyra filmerna men att han inte varit med själv. Det är bl.a. [en namngiven person] som gjort fyran. Det är denne och tre killar till.

Filmerna har gjorts på en stulen dator från Tångaskolan. Killarna har sagt att den är stulen. Det sa dom när J. sa att dom kommer att åka fast för att ha gjort filmerna eftersom polisen kan spåra IP-numret på datorn som använts.

Dom som J. umgås mest med är [tre namngivna personer].

I en promemoria uppgav förhørsledaren under de andra och tredje förhören, Klas Löfgren, att det gjordes flera försök att få kontakt med den försvarare som förordnades för J. På morgonen dagen efter det att J. anhållits kontaktade Löfgren den åklagare som ledde förundersökningen. Promemorian fortsätter:

Jag uppgav för åklagaren den information kring försvararen som jag fått och åklagaren uppgav att vi skulle hålla ett förhör med J. – Som jag skrivit ovan kvarstod informationen som jag tidigare fått, angående att man inte kommit i kontakt med försvararen och att han inte hört av sig. Detta uppgav jag för J. på väg upp från arresten samt även på mitt rum innan förhöret hölls. – J. uppgav att förhöret kunde hållas utan att försvarare närvarade. – Han utsattes ej för någon press från min sida [...].

Inför det tredje förhöret, som enligt Klas Löfgren tillkom på J:s initiativ, kontaktade han åter förundersökningsledaren. Hon beslutade enligt Löfgren att J. skulle höras igen och att det kunde ske utan försvarare närvarande om det godtogs av J. Enligt Löfgren godtog såväl J. som dennes mor detta.

I anledning av vad som framkommit anmodades Åklagarmyndigheten att yttra sig över vilka direktiv förundersökningsledaren gav polisen när hon fick uppgift om att J. skulle komma till polisstationen, samt vilka överväganden förundersökningsledaren gjort om J:s behov av försvarare och vilka åtgärder hon därvid vidtagit. Åklagarmyndigheten inkom genom vice riksåklagaren Kerstin Skarp med ett yttrande, till vilket var fogat upplysningar från förundersökningsledaren Gisela Sjövall, kammaråklagare, och jouråklagaren Marie-Louise Eskilstorp, kammaråklagare, samt chefen för åklagarkammaren i Halmstad Anders Johansson, chefsåklagare.

Åklagarmyndigheten ställde sig när det gällde förberedelserna inför förhöret med J. i allt väsentligt bakom Gisela Sjövalls bedömningar och åtgärder (se nedan). När det gällde behovet av offentlig försvarare för J. anförde myndigheten bl.a. följande.

I det aktuella fallet har kollusionsfaran gjort att det inte varit möjligt att se till att en offentlig försvarare förordnades inför förhöret med den misstänkte J. eftersom sakens utredning kunde försvåras om vårdnadshavaren och den misstänkte innan förhöret gavs tillfället att ge sin syn på försvararfrågan och ett eventuellt önskemål om vem som skulle förordnas som offentlig försvarare.

Det har således varit nödvändigt att avvakta med att ta upp försvararfrågan med vårdnadshavaren och den misstänkte till dess att förhöret inleddes. Den brottslighet (grovt förtal) som J. var misstänkt för har visserligen inte varit av lindrigt slag, men brottsligheten har inte heller varit av så allvarligt slag som t.ex. våldtäkt och hänsynslösa rån (jfr JO 2008/09 s. 92 och JO:s dnr 5493-2008). Enligt min mening har omständigheterna sammantaget varit sådana att åklagaren haft fog för bedömningen att det fanns förutsättningar för att hålla ett kort inledande förhör med den misstänkte utan närvaro av försvarare och att det således inte fanns skäl för att offentlig försvarare ex officio skulle förordnas i detta läge. Detta givetvis under förutsättning att vårdnadshavaren

eller den misstänkte vid förhöret inte begärde att en offentlig försvarare skulle förordnas och vara närvarande vid förhöret. Jag kan inte se att det har kommit fram omständigheter som gjort att åklagaren bort påminna en erfaren kriminalkommissarie om att en åklagarkontakt ska ske för det fall en vårdnadshavare till en ung misstänkt eller den unge själv vid ett förhör begär att försvarare ska vara närvarande vid förhöret.

När den misstänkte vid det förhör som direktiven resulterade i begärde att en försvarare skulle vara närvarande borde således förhöret ha avbrutits av förhørsledaren och åklagare ha kontaktats. Enligt förhørsprotokollet genomfördes inte något egentligt förhör med J. Den misstänkte J. har i samband med förhöret endast förnekat egen inblandning och lämnat några kortfattade upplysningar om vad andra har gjort. Efter förhöret har åklagare tämligen omgående gjort en framställan till rätten om förordnande av offentlig försvarare.

Gisela Sjövall hade bl.a. upprättat en skrivelse med kompletterande upplysningar. Den hade följande lydelse.

Utifrån de uppgifter som hade framkommit i förhör med annan gärningsman framkom att bl.a. J. var skäligen misstänkt för grovt förtal genom medverkan i film nr 3 och 4. Min bedömning var att kollusionsfaran var stor eftersom det även var flera andra personer som också kunde misstänkas för delaktighet i någon eller några av filmerna. Min minnesbild idag är att jag i kontakten med utredaren fick information om att J. skulle komma in på polisstationen frivilligt vid lunchtid. Huruvida någon kallelse hade gått ut till J. innan känner jag inte till. I stället för att fatta ett beslut om hämtning till förhör av J. beslutade jag att J. skulle delges misstanke om grovt förtal och höras kortfattat. Direktiven lämnades muntligen. Eftersom den polisiära arbetsledaren var kommissarie Ingvar Johansson, som har en lång och gedigen erfarenhet av bl.a. hantering av ungdomsären, såg jag ingen anledning att särskilt poängtera bestämmelserna i 5–7 §§ LuL. När det gäller J:s behov av offentlig försvarare var min bedömning att det inte var uppenbart att han saknade behov av försvarare. Jag bedömde dock att kollusionsfaran var stor eftersom det fanns ytterligare personer som kunde misstänkas för delaktighet i en eller flera av de fyra filmerna. Enligt min bedömning var det angeläget att dessa personer kunde höras av polisen utan att de dessförinnan hade möjlighet att påverka utredningen genom att prata sig samman. Att i den situationen göra en framställan om offentlig försvarare innan J. inställt sig på polisstationen och delgivits misstanke skulle enligt min bedömning vara till men för utredningen. Risken hade då varit stor att han dels inte inställde sig till förhöret och dels fanns det risk att han kontaktade andra personer som varit delaktiga. Jag bedömde därför att framställan om offentlig försvarare skulle ske först efter att J. delgivits misstanke och hörts kortfattat. Vad jag minns idag hade jag först kontakt med Klas Löfgren där jag fick informationen om att J. skulle komma in och att jag därefter även hade flera kontakter med Ingvar Johansson, till vilken jag framförde min bedömning. Jag överlämnade sedan ärendet vid lunchtid till dagjouråklagaren.

Anders Johansson noterade bl.a. att ”det inledande delgivningsförhöret” pågick i över en timme och att detta uppenbarligen inte varit åklagarens avsikt, utan avsikten hade endast varit att J. skulle delges misstanke, anhållas och därefter förhöras ingående med försvarare närvarande. Anders Johansson upplyste även att med hänsyn till vad som hade framkommit i detta och andra ärenden hade Polismyndigheten i Hallands län och åklagarkammaren i Halmstad gemensamt beslutat att se över rutinerna vid handläggning av ungdomsmål så att ungas rätt till försvarare och åklagares direktiv handläggs och dokumenteras på ett riktigt sätt av både polis och åklagare.

J. gavs tillfälle att yttra sig över det som anförts från myndigheternas sida.

### **Rättslig reglering m.m.**

#### *Skyldighet att medverka i polisförhör m.m.*

Det är en medborgerlig skyldighet att låta sig förhöras av polis, se 23 kap. 6 § rättegångsbalken (RB). Något krav på att bidra till utredningen finns inte. Den enskilde är med andra ord skyldig att ställa sig till förfogande för frågor, men inte att besvara dem.

Det finns ingen bestämmelse som uttryckligen stadgar att den som är misstänkt för brott har rätt att förbli tyst och inte behöver lämna uppgifter som är besvärande för honom eller henne själv. Att en sådan rätt finns följer dock av Europakonventionen, se vidare nedan.

Med undantag för ett stadgande i 5 § andra stycket förundersökningskungörelsen, enligt vilket kallelse till förhör normalt ska ske i god tid, finns inga särskilda bestämmelser om hur kallelse till förhör får ske. Det kan således ske både skriftligen och muntligen. Enligt 23 kap. 7 § RB får den som utan giltig orsak underlåter att följa en kallelse hämtas till förhöret. Enligt samma bestämmelse får även den som kan befaras försvåra utredningen genom att undanröja bevis m.m. under vissa förutsättningar hämtas till förhör utan föregående kallelse. Därutöver finns en möjlighet att medta personer till förhör, 23 kap. 8 § RB.

Den som förhörs är skyldig att stanna kvar högst sex timmar såvida inte vederbörande kan misstänkas för brott, då tiden kan utsträckas till tolv timmar, under förutsättning att det är av synnerlig vikt, 23 kap. 9 § RB.

Av 17 § förundersökningskungörelsen framgår att särskild omsorg ska ägnas åt planeringen av ett förhör, om den som ska höras är under arton år och misstänkt för brott, så att det inte uppkommer fara för att den unge tar skada. Det bör noga tillses att uppseende inte väcks kring förhöret, som inte heller får göras mer ingående än omständigheterna kräver.

Enligt 23 kap. 12 § RB är det inte tillåtet att under förhör använda otillbörliga åtgärder i syfte att få fram en bekännelse eller ett visst uttalande. Som exempel på otillbörliga åtgärder anges medvetet oriktiga uppgifter, löften eller förespeglningar om särskilda förmåner, hot, tvång och utröttning.

#### *Underrättelse till vårdnadshavare m.m.*

När den som är under arton år är skäligen misstänkt för brott, ska vårdnadshavaren eller annan som svarar för den unges vård och fostran samt annan som har en fostrande roll i förhållande till den unge omedelbart underrättas. Vederbörande ska också kallas till förhör som hålls med den unge. Underrättelse respektive kallelse av detta slag behöver dock inte ske om det är till men för utredningen eller det annars finns särskilda skäl emot det. (Se 5 § lagen om unga lagöverträdare, LUL.) Syftet är att de som har denna ställning i förhållande till den unge ska få kunskap om den pågående brottsutredningen och därmed bättre förutsättningar för att fullgöra sitt vårdnadsansvar (jfr Thunved, Clevesköld och Thunved, Samhället och de unga lagöverträdarna, 4 uppl.,

s. 110). Bestämmelsen innebär inte att vårdnadshavare behöver eller har rätt att närvara i förhørsrummet när den unge hörs (anfört ställe). Även regeln i 21 kap. 3 § andra stycket RB, enligt vilken försvarare för den som är under arton år ska utses av vårdnadshavaren, bör observeras i detta sammanhang, se nedan.

Underrättelser och kallelser ska dokumenteras. Detta följer av allmänna principer om myndigheters dokumentationsskyldighet, och är även såvitt gäller 5 § LUL särskilt föreskrivet i 21 b § förundersökningskungörelsen (se även 20 § i samma författning, som anger att tid och plats för åtgärder under förundersökningen ska antecknas i förundersökningsprotokollet).

#### *Underrättelse till socialnämnd m.m.*

När den som inte fyllt arton år är skäligen misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa, ska socialnämnden genast underrättas, 6 § LUL. Vid förhör med den unge ska företrädare för socialtjänsten närvara om det är möjligt och kan ske utan men för utredningen, 7 § LUL. Syftet får i princip anses vara detsamma som när det gäller vårdnadshavare, dvs. att socialnämnden ska få kunskap om den pågående brottsutredningen och därmed bättre förutsättningar att fullgöra sitt ansvar (se vidare a.a., s. 112 ff.).

Polismyndighetens åtgärder enligt 6 § LUL ska dokumenteras. Detta följer av allmänna principer om myndigheters dokumentationsskyldighet (se även 20 § förundersökningskungörelsen, jfr ovan).

#### *Rätten till försvarare*

Enligt 21 kap. 3 § RB har den som är misstänkt för brott rätt att biträddas av försvarare, som han eller hon själv utser. Är den misstänkte under arton år utses försvararen av vårdnadshavaren. Härav följer att vårdnadshavaren ska involveras i frågor som gäller den underårige rätt till försvarare (jfr Riksåklagarens riktlinjer 2006:3, s. 23).

Under vissa förutsättningar ska offentlig försvarare förordnas, se 21 kap. 3 a § RB. Om dessa förutsättningar föreligger ska förundersökningsledaren anmäla detta till den domstol dit ärendet hör, varefter den ska ta upp frågan, 23 kap. 5 § respektive 21 kap. 4 § andra stycket RB. Är den misstänkte under arton år ska försvarare förordnas om det inte är uppenbart att han eller hon saknar behov av detta, 24 § LUL. Det är domstolen som beslutar vem som ska förordnas; om den misstänkte har föreslagit någon som är behörig ska den personen dock förordnas, om det inte finns särskilda skäl mot detta, 21 kap. 5 § andra stycket RB.

Enligt 12 § förundersökningskungörelsen ska den som underrättas om att han eller hon är skäligen misstänkt för ett brott samtidigt informeras om sin rätt att redan under förundersökningen anlita biträde av försvarare och om att offentlig försvarare under vissa förutsättningar kan förordnas.

Om den som är misstänkt för brott begär att få en offentlig försvarare ska denna begäran överlämnas till domstol för prövning i enlighet med de ovan nämnda bestämmelserna, oavsett vilken bedömning förundersökningsledaren



gör av försvararbehovet. Överlämnandet ska ske omedelbart (se Riksåklagarens riktlinjer 2006:3, s. 23, med hänvisningar).

JO har i flera ärenden under senare år riktat kritik mot att förhör i ungdomsutredningar genomförts utan att försvarare närvarat. JO:s beslut den 9 april 2010 (dnr 3741-2008) gällde en sjuttonårig pojke som gripits misstänkt för misshandel. Under det inledande förhöret förklarade den misstänkte att han önskade en viss advokat men han medgav att förhöret kunde hållas utan att denne närvarade. JO uttalade allmänt:

Även om en misstänkt uppger att ett förhör kan genomföras utan försvarare har en förundersökningsledare att på objektiva grunder bedöma om så är fallet. Bedömningen kan således inte enbart överlåtas på den misstänkte [---].

JO var starkt kritisk till att försvarare inte närvarat vid det inledande förhöret och särskilt kritisk till att så inte heller skett vid de följande förhören.

JO:s beslut den 17 december 2010 (dnr 5493-2008) gällde en sextonårig pojke som misstänktes för grov våldtäkt mot barn. Sedan pojken delgivits brottsmisstanke uppgav han att förhör kunde hållas utan försvarare men att han ville ha en sådan om det blev rättegång. JO erinrade om att bedömningen inte enbart kan överlåtas på den misstänkte eller dennes vårdnadshavare och uttalade bl.a.:

Det är förundersökningsledarens ansvar att göra de överväganden, och ge de direktiv, som krävs med hänsyn till behovet av offentlig försvarare. Det är självfallet angeläget att förundersökningsledaren vinnlägger sig om att vara tydlig när direktiv ges inför ett förestående förhör. Sådana direktiv bör givetvis dokumenteras.

---

Med hänsyn till att utredningen gällde ett mycket allvarligt brott var det, enligt min mening, fel att hålla ett utförligt förhör med A.K. utan att en offentlig försvarare var närvarande. I stället borde A.K. vid det aktuella förhörstillfället, på sätt som [förundersökningsledaren] också uppgett varit avsikten, endast ha delgetts brottsmisstanken samt hörts om sin inställning till denna och i frågan om försvarare. Ett utförligare förhör skulle sedan ha fått anstå till påföljande dag när en offentlig försvarare kunde närvara.

#### *Rättnis rättegång*

Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller som lag i Sverige. Enligt artikel 6 är var och en som anklagas för brott berättigad till en rättvis rättegång. Begreppet innefattar i enlighet med den praxis som utvecklats av Europadomstolen för mänskliga rättigheter (Europadomstolen) ett flertal rättigheter och principer. En bestämmelse om rättvis rättegång är från och med 2011 upptagen bland regeringsformens stadganden om grundläggande fri- och rättigheter (2 kap. 11 § andra stycket).

Till de principer som ingår i begreppet rättvis rättegång hör att den misstänkte inte ska behöva bidra till utredningen genom att göra medgivanden eller tillhandahålla belastande material (Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 3:e upplagan, s. 247). Rätten till försvarare är särskilt angiven i artikel 6 (6.3 c), där det anges att den som anklagats för brott har rätt att

försvara sig genom rättegångsbiträde som han själv utsett eller att, när han saknar tillräckliga medel för att betala ett rättegångsbiträde, erhålla ett sådant utan kostnad, om rättvisans intresse så fordrar.

Rätten till en rättvis rättegång gäller i hela förfarandet, från inledande brottsutredningsåtgärder till rättegång och dom. Bedömningar av om rätten till en rättvis rättegång kränkts ska enligt Europadomstolens praxis göras utifrån den rättsliga processen som helhet, vilket betyder att en brist i en del kan botas i en annan del. Rätten till försvarare är därvid ett moment, bland flera, i begreppet rättvis rättegång. Det sagda framgår i fallet *Imbrioscia mot Schweiz* (dom den 24 november 1993, ansökan nummer 13972/88, §§ 36–38).

Det finns ett flertal fall från Europadomstolen där klagomålen handlat om att förhör hållits utan tillgång till försvarare. Av dessa framgår att om uttalanden gjorts under sådana förhållanden och sedan lagts till grund för fällande dom kan detta, beroende på omständigheterna i övrigt, utgöra brott mot rätten till en rättvis rättegång. Av särskilt intresse är fallet *Salduz mot Turkiet* (dom den 27 november 2008, ansökan nummer 36391/02).

Salduz var en vid tillfället sjuttonårig pojke, som greps av turkisk polis, misstänkt för att ha deltagit i en olaglig demonstration till stöd för en i Turkiet förbjuden organisation och för att ha hängt upp en olaglig banderoll på en bro. Han erinrades inledningsvis om sin rätt att inte säga något, varvid det framgick att han senare skulle få möjlighet att biträdas av advokat. I de förhör med polisen som följde gjorde Salduz, utan att vara biträdd av försvarare, ett antal medgivanden, som han återtog när han ställdes inför en undersökningsdomare. En domstol dömde honom sedermera till fängelse i två och ett halvt år. En väsentlig del av bevisningen bestod i de uttalanden han tagit tillbaka. I ett första ställningstagande fann Europadomstolen att Turkiet inte hade brutit mot artikel 6.3 c. På begäran av Salduz togs fallet emellertid upp i stor sammansättning, Grand Chamber. I sin nya dom redogjorde domstolen för de allmänna principer som skulle tillämpas. Bland annat angavs att en misstänkt ofta befinner sig i en särskilt utsatt position i det inledande skedet av brottsutredningen. Detta kan i det flesta fall bara kompenseras genom biträde av en advokat vars uppgift bl.a. är att hjälpa till att säkerställa respekten för den misstänktes rätt att inte belasta sig själv<sup>6</sup>. Tidig tillgång till advokat är en del av de processuella säkerhetsgarantier som domstolen särskilt beaktar vid undersökningen av om förfarandet har utsläckt själva kärnan i rätten att inte behöva belasta sig själv<sup>7</sup>, anförde domstolen vidare. Redogörelsen utmynnade i följande slutsats:

Mot denna bakgrund finner Domstolen att Artikel 6 § 1, för att rätten till rättvis rättegång ska vara tillräckligt ”praktisk och effektiv” [– –], som huvudregel kräver att tillgång till advokat ska tillhandahållas från och med det första polisförhöret med den misstänkte, såvida det inte i ljuset av de särskilda

<sup>6</sup> Originalets text: *to help to ensure respect of the right of an accused not to incriminate himself* (§ 54).

<sup>7</sup> Originalets text: *Early access to a lawyer is part of the procedural safeguards to which the Court will have particular regard when examining whether a procedure has extinguished the very essence of the privilege against self-incrimination* (§ 54).

omständigheterna i varje enskilt fall kan visas att det finns tvingande skäl för att begränsa denna rätt. Även när tvingande skäl undantagsvis rättfärdigar vägrad tillgång till en advokat får en sådan begränsning – oavsett hur den rättfärdigas – inte otillbörligen undergräva den misstänktes rättigheter enligt Artikel 6 [...]. Försvarets rättigheter kommer i princip att vara oåterkalleligt undergrävda när belastande uttalanden som gjorts under polisförhör utan tillgång till en advokat läggs till grund för en fällande dom. (§ 55)<sup>8</sup>

I det enskilda fallet gjorde Europadomstolen följande – här komprimerat återgivna – bedömning. Salduz hade nekats biträde av försvarare när han gjorde de uttalanden som åberopades mot honom. Detta kunde inte rättfärdigas. Uttalandena utgjorde huvudbevisning mot honom. Hans situation hade tveklöst påverkats negativt av att hans tillgång till försvarare begränsats under förhören. Bristerna kunde inte botas under den senare delen av förfarandet. Domstolen noterade avslutningsvis Salduz ålder och underströk att det är av fundamental vikt att underåriga frihetsberövade ges tillgång till advokat. Sammanfattningsvis hade frånvaron av en advokat medan Salduz befann sig i polisens förvar oåterkalleligt påverkat hans rätt till försvar<sup>9</sup>.

Av Europadomstolens praxis framgår att domstolen anser att en misstänkt kan avstå från sina konventionsrättigheter, varvid han eller hon får bära konsekvenserna av detta. Domstolen har i det sammanhanget påmint om att varken bokstaven eller andan i artikel 6 hindrar en person från att avstå från sina rättigheter, men samtidigt understrukt att ett sådant avstående inte får strida mot något väsentligt allmänt intresse, måste fastställas på ett otvetydigt sätt och vara omgärdat av ett minimum av säkerhetsåtgärder som står i proportion till avståendets vikt<sup>10</sup> (*Panovits mot Cypern*, dom den 11 december 2008, ansökan nummer 4268/04, § 68).

Även detta fall gällde uttalanden den misstänkte gjort sedan han underrättats om sin rätt att inte säga något men utan tillgång till försvarare. Panovits var, i likhet med Salduz, sjutton år gammal när han hördes av polisen. Europadomstolen utvecklade därvid de särskilda hänsyn som ska tas när underåriga anklagas för brott, bl.a. att det måste ställas särskilda krav för att ett avstående från en konventionsrättighet ska beaktas:

Givet en minderårig anklagads utsatthet, och den maktobalans som han är utsatt för redan genom det brottsutredande förfarandets själva natur, anser

<sup>8</sup> Originalalets text: *Against this background, the Court finds that in order for the right to a fair trial to remain sufficiently "practical and effective" (see paragraph 51 above) Article 6 § 1 requires that, as a rule, access to a lawyer should be provided as from the first interrogation of a suspect by the police, unless it is demonstrated in the light of the particular circumstances of each case that there are compelling reasons to restrict this right. Even where compelling reasons may exceptionally justify denial of access to a lawyer, such restriction – whatever its justification – must not unduly prejudice the rights of the accused under Article 6 (see, mutatis mutandis, Magee, cited above, § 44). The rights of the defence will in principle be irretrievably prejudiced when incriminating statements made during police interrogation without access to a lawyer are used for a conviction.*

<sup>9</sup> Originalalets text: *the absence of a lawyer while he was in police custody irretrievably affected his defence rights (§ 62).*

<sup>10</sup> Originalalets text: *must not run counter to any important public interest, must be established in an unequivocal manner and must be attended by minimum safeguards commensurate to the waiver's importance.*

domstolen att ett avstående från honom eller å hans vägnar av en viktig rättighet under Artikel 6 bara kan accepteras när det uttrycks på ett otvetydigt sätt, efter det att myndigheterna har vidtagit alla rimliga åtgärder för att tillförsäkra att han eller hon är fullt medveten om sina försvarsrättigheter och, så långt möjligt, kan bedöma konsekvenserna av sitt handlande.<sup>11</sup> (§ 68, se även § 67.)

### **Bedömning**

#### *Underrättelser och kallelser*

Av handlingarna i ärendet framgår inte när J:s vårdnadshavare underrättades. Det står dock klart att förhöret med J. inleddes utan att så skett. Inget talar för att de sociala myndigheterna involverades på föreskrivet sätt. Gällande regler om underrättelser och kallelser till vårdnadshavare och sociala myndigheter efterlevdes således inte.

Åklagaren hade i egenskap av förundersökningsledare gett direktiv om att en ung person skulle höras och delges misstanke om grovt förtal. Det är polismyndigheten, ytterst dess ledning, som har ansvar för att åklagarens direktiv leder till adekvata åtgärder samt att dessa utförs på ett korrekt sätt och av kompetent personal (jfr JO:s beslut den 24 augusti 2011, dnr 4217-2010). Till detta ansvar hör – utan att detaljerade direktiv härom ska behöva ges av förundersökningsledaren – ombesörjandet av rutinåtgärder som underrättelser och kallelser enligt 5–7 §§ lagen om unga lagöverträdare. Det är således Polismyndigheten i Hallands län som ska kritiseras för de grundläggande brister som förekom i dessa delar.

#### *De inledande åtgärderna*

De mot J. riktade utredningsåtgärderna hade sin utgångspunkt i att J. kontaktade polisen för att få information om sin moped. Han kom då överens med en polisman om att infinna sig på polisstationen för att diskutera detta. Enligt polismyndighetens yttrande ska polismannen härfter ha erinrat sig att J. figurerade i en förundersökning rörande grovt förtal. Förundersökningsledaren i det ärendet, kammaråklagaren Gisela Sjövall, informerades därför om att J. skulle komma till polisstationen. Gisela Sjövall gav då direktiv om att J. skulle delges misstanke om grovt förtal och höras kortfattat.

Som Gisela Sjövall angett i sitt yttrande till JO fanns det grund för att utan föregående kallelse hämta J. Eftersom detta varit en för denne mer ingripande åtgärd, kan jag inte se att omständigheterna kring hans inställelse hos polisen föranlett någon rättsförlust för honom. Från de synpunkter polisen har att beakta – bl.a. regeln i 17 § förundersökningskungörelsen om skyldigheten att se till att förhöret inte väcker uppseende – kan jag till och med ha viss förstå-

<sup>11</sup> Originalets text: *The Court considers that given the vulnerability of an accused minor and the imbalance of power to which he is subjected by the very nature of criminal proceedings, a waiver by him or on his behalf of an important right under Article 6 can only be accepted where it is expressed in an unequivocal manner after the authorities have taken all reasonable steps to ensure that he or she is fully aware of his rights of defence and can appreciate, as far as possible, the consequence of his conduct.*

else för att man så att säga grep tillfället i flykten. Något tecken på att polisen skulle ha eftersträvat att ”övertumpla” J. kan jag inte heller se. Det faktum att polisen aldrig informerade J. om det planerade förhöret innebar dock att denne vidmakthölls i villfarelsen att det var mopedärendet som skulle diskuteras. Från den synpunkten sett var det förutsebart att J skulle kunna uppleva sig som förd bakom ljuset.

Med facit i hand anser jag att förfaringssättet var olämpligt. Dels därför att en myndighet alltid noga ska sträva efter att uppträda på ett rakt och hederligt sätt, dels därför att det torde ha bidragit till att förberedelserna brast. Det normala hade, i linje med vad polismyndigheten anförde i sitt yttrande till JO, varit att planera förhöret genom kallelse eller hämtning samt att då även överväga vilka underrättelser som skulle ske och förbereda förordnande av offentlig försvarare. Nu fungerade inte detta, och det är svårt att frigöra sig från misstanken att det åtminstone delvis hade sin upprinnelse i det improviserade förfaringssättet.

#### *Det första förhöret*

Förundersökningsledaren har förklarat att hon gav direktiv om att J. inledningsvis endast skulle ”höras kortfattat”. Därefter skulle en framställan om att förordna en försvarare göras. Åklagarkammarens chef har kallat detta för ”ett delgivningsförhör”, dvs. att den misstänkte ska delges brottsmisstanken samt få tillfälle att yttra sig över denna och i försvararfrågan. Förhöret pågick dock enligt protokollet mer än en timme. Av vad förhørsledaren uppgett framgår att hon var väl medveten om J:s rätt till biträde av försvarare. Hon avbröt också förhöret när J., sedan denne fått närmare klart för sig vad saken gällde, ville att hans mamma skulle underrättas och att en advokat skulle närvara. Enligt förhørsledarens egen redogörelse ska de två sedan ha suttit kvar i det rum där förhöret hölls och väntat på mamman och försvararen, varvid J. spontant ska ha börjat berätta vad han visste om de brott som utredningen gällde. Det han då uppgav förde hon in i förhørsprotokollet, efter att först ha frågat J. om hon fick göra så.

Jag vill i anledning av detta för det första understryka att ett förhör ska vara formellt avgränsat. Om det avbrutits bör det givetvis inte fortsätta i ett formlöst samtal. Lämna den misstänkte, utanför förhör, upplysningar ska detta inte antecknas i ett förhørsprotokoll. Är informationen av intresse för utredningen ska den – oavsett om den misstänkte samtycker till detta eller inte – i stället dokumenteras särskilt, t.ex. i en tjänsteanteckning som tas in i förundersökningsprotokollet.

För det andra noterar jag att innehållet i förhørsprotokollet i övervägande delar gäller de enda saker förhørsledaren, enligt sin redogörelse under JO:s utredning, ställde specifika frågor om efter att den formella delen av förhöret avbrutits (”vilken dator som använts när de gjort filmerna och vilka killar han brukade umgås med”). Det som antecknats i förhørsprotokollet synes med andra ord inte enbart eller kanske ens i huvudsak ha varit sådant som J. uppgav spontant.

Förhørsledaren Ann-Charlotte Wiklund ska mot denna bakgrund kritiseras för att hon i realiteten fortsatte förhöret sedan detta avbrutits och för sin brist på respekt för J:s rätt till biträde av försvarare. Förundersökningsledaren, som gett direktiv om ett kort förhör och om att försvarare skulle förordnas, kan enligt min mening inte kritiseras för vad som väsentligen framstår som en förlöpfung från förhørsledarens sida.

#### *Rätten till försvarare; vissa allmänna förutsättningar*

Den som vid förhör underrättas om att han eller hon är skäligen misstänkt för ett brott ska samtidigt informeras om sin rätt att redan under förundersökningen biträdas av försvarare. Även om en misstänkt uppger att ett förhör kan genomföras utan försvarare har en förundersökningsledare att på objektiva grunder bedöma om så är fallet (se de ovan anförda JO-besluten).

Huvudsyftet med att en misstänkt ska ha rätt till försvarare tidigt i en brottsutredning är att han eller hon inte på grund av bristande kännedom om utredningsförfarandet och den rättsliga regleringen ska komma i underläge mot polis och åklagare utan ha tillgång till sådan sakkunskap att han eller hon till fullo kan tillvarata sina rättigheter. Det innebär att den misstänkte ska ha tillgång till en försvarare. Däremot innebär det inte med automatik att en försvarare måste närvara när den misstänkte hörs.

Försvaren fyller emellertid under brottsutredningen och rättegången även en mer vidsträckt kontrollfunktion. De processuella reglernas efterlevnad och därmed rättssäkerheten i förfarandet främjas typiskt sett av att övervakas från den misstänktes synpunkt. Det ligger därför i rättvisans intresse att en försvarare inte bara biträder den misstänkte med upplysningar och råd utan även närvarar vid förhör och annan bevisupptagning.

#### *J:s rätt till försvarare*

För en misstänkt som är under arton år ska offentlig försvarare förordnas, om det inte är uppenbart att behov av det saknas. De anklagelser som riktades mot J. var allvarliga. Han riskerade inte bara straff utan även att åläggas ett stort skadestånd. Brottsutredningen var jämförelsevis omfattande, med ett flertal misstänkta och ett stort antal målsägande. Förhållandena var mot den bakgrunden långtifrån sådana att det var uppenbart att behov av försvarare saknades. Det var tvärtom tydligt att den rättsliga regleringen krävde att en försvarare för J. skulle förordnas. Det är även den bedömning förundersökningsledaren gjorde. I princip var alltså situationen den, att försvarare skulle förordnas oavsett vilken inställning som i den frågan redovisades från den misstänktes sida. Så skedde också, efter det första förhöret.

När en misstänkt redan inför ett första förhör bedöms vara i behov av en försvarare torde det normalt även föreligga ett behov av att en sådan närvarar vid detta förhör (såvida det inte begränsas till ett "delgivningsförhör", se ovan). I det här fallet var den misstänkte underårig, vilket i sig förstärker behovet av rättsligt biträde. Bevisläget var på flera sätt komplicerat och innefattade bl.a. bedömningar av om de misstänkta agerat "tillsammans och i samförstånd", vilket innebär att uppgifter som de misstänkta lämnar tidigt i

utredningen, innan de fått inblick i t.ex. vad medmisstänkta uppgett, är av stor betydelse. När det som här kan förutses att förhørsutsagor kan komma att åberopas som bevis inför domstol är det särskilt viktigt – även från allmän synpunkt – att de avges under rättssäkra former. Som framhålls i kommentaren till rättegångsbalken är försvararbehovet inte heller mindre starkt vid det första förhöret med en misstänkt utan snarare tvärtom (Fitger, Rättegångsbalken, [www.nj.se/zeteo](http://www.nj.se/zeteo), 23 kap. 5 §). Enligt min mening råder det mot denna bakgrund inget tvivel om att samtliga de förhör som hölls med J. krävde närvaro av en försvarare för denne.

Förhållandena vid det första förhöret har bedömts ovan. Beträffande de andra och tredje förhören har varken Åklagarmyndigheten eller förundersökningsledaren under JO:s utredning kommenterat varför de hölls utan försvarare. Däremot har förhørsledaren Klas Löfgren i en promemoria redovisat sina åtgärder och överväganden. Han har därvid anfört att J. och, inför det tredje förhöret, även dennes mor, medgav att förhör hölls utan försvararbiträde. Inför det andra förhörstillfället sökte polisen enligt Löfgren kontakt med försvararen utan att lyckas. Av hans beskrivning framgår vidare att man beslutade att ändå genomföra förhöret. Löfgren gick därför till arresten för att hämta J. På väg därifrån till förhørsrummet förklarade han för J. att försvararen inte gått att nå, varvid J. ska ha samtyckt till att ändå låta sig höras. Inför bägge förhören var han i kontakt med förundersökningsledaren, som enligt Löfgren uppgav att de kunde genomföras utan försvarare, i det senare fallet under förutsättning av J:s medgivande.

Motivet till att förhören fortsatte utan försvarare synes således ha varit att detta bedömdes som lämpligt samt att J. och, vid det tredje förhöret, dennes mor ska ha gått med på det. För att det ska vara godtagbart att i ett fall som detta genomföra ett förhör utan försvarare bör det dock krävas att den misstänkte och dennes vårdnadshavare avstått från sin rätt på ett otvetydigt sätt under rättssäkra och väl dokumenterade former (se även Riksåklagarens riktlinjer 2006:3, s. 23, där vikten av att åklagaren förvissar sig om att den misstänkte förstått innebörden av bestämmelsen i 12 § förundersökningskungörelsen framhålls). De samtal med J. och modern som Klas Löfgren beskrivit uppfyller inte de kraven.

Av utredningen framgår vidare att J. redan då han delgavs misstanke förklarade att han ville ha en advokat närvarande. Inget, inte heller anteckningen i det tredje förhørsprotokollet ("J. uppger att det är ok att hålla förhöret utan att försvarare närvarar"), tyder på att han skulle ha ändrat denna grundinställning. Det som framkommit i dessa delar är inte oförenligt med J:s beskrivning av att han känt sig pressad att göra som polisen sa. Det ter sig långtifrån utslutet att J. och hans mor uppfattade att de inte just hade något annat val än att gå med på de förhör som polisen ville genomföra.

Det är svårt att dra någon annan slutsats än att utredningspersonalen – som inte verkar ha ansett att en försvarares närvaro skulle fylla någon väsentlig funktion – underskattat försvararens betydelse för det rättsliga förfarandet som helhet. Det finns därför skäl att framhålla att det inte låg i utredningens intresse att hålla förhören utan försvarare, eftersom det leder till att det som

framkommer generellt sett får ett lägre bevisvärde, något som i detta fall senare bekräftades i domstolarna.

Förhören borde alltså inte ha genomförts på det sätt som skedde. Enligt Klas Löfgren godtog förundersökningsledaren att de hölls utan försvarare. Oavsett hur det närmare förhöll sig med detta bar Gisela Sjövall som förundersökningsledare ansvaret för att J:s rättigheter respekterades och för att utredningen bedrevs under rättssäkra former (jfr 1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen). Sedan hennes avsikter med det första förhöret inte fått genomslag borde hon ha sett till att J. – i enlighet med den rättsliga bedömning hon själv gjort – i de följande förhören biträdades på det sätt denne önskade och hade rätt till. Det är därför Gisela Sjövall som ska kritiseras för de allvarliga fel som begicks när J. medan han var frihetsberövad förhördes upprepade gånger utan biträde av försvarare.

#### *Rätten till försvarare enligt Europakonventionen*

Den svenska straffprocessordningens principer om den misstänktes rätt till försvarare följdes alltså inte. Som framgår av redogörelsen för den rättsliga regleringen är rätten till försvarare vid polisförhör en grundläggande del av rätten till en rättvis rättegång enligt Europakonventionen. Vid bedömningen av J:s klagomål mot brottsutredningen bör därför även prövas om hans konventionsenliga rättigheter kränkts genom de fel som begicks.

I vissa tidigare domar har Europadomstolen gett rätten till försvarare en något inskränkt innebörd. Konventionens krav synes därvid ha begränsats till att den misstänkte inte får *förvägras* rätten till advokat (se *Imbrioscia* [se ovan] och *Brennan mot Förenade kungariket* [dom den 16 oktober 2001, ansökan nummer 39846/98]). I senare domar har kravet dock uttryckts så att den misstänkte måste ha *tillgång till* advokat. I *Salduz* (se ovan) beskrivs huvudregeln så att ”tillgång till advokat ska tillhandahållas från och med det första polisförhöret med den misstänkte”<sup>12</sup>. De långtgående krav domstolen ställt för att godta en uppgift om att en misstänkt avstått från sin rätt innebär i praktiken också att de brottsutredande myndigheterna måste se till att en misstänkt har tillgång till en försvarare, såvida de inte kan visa att han eller hon i enlighet med de uppställda kraven avstått från detta. En av konventionens grundprinciper är vidare att de rättigheter som garanteras ska vara praktiska och effektiva. För den som är berövad friheten och ska förhöras kan rätten till försvarare sakna praktisk mening om de brottsutredande myndigheterna inte verkar för att rätten förverkligas.

En brottsmisstänkts rätt till försvarare enligt Europakonventionen innebär därför att de brottsutredande myndigheterna är skyldiga att se till att den misstänkte får tillgång till försvarare. Så har konventionen även tolkats i det förslag om rätt till advokat i straffrättsliga förfaranden som för närvarande behandlas inom EU (se Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om rätt till tillgång till advokat i straffrättsliga förfaranden och rätt att kommuni-

<sup>12</sup> Originalalets text (även citerad ovan): *access to a lawyer should be provided as from the first interrogation of a suspect by the police.*



cera vid frihetsberövande från Europeiska kommissionen, 8 juni 2011, KOM (2011)326 slutlig, artikel 3).

Kravet innebär inte att en försvarare måste närvara vid förhör; det avgörande är att de brottsutredande myndigheterna sett till att den misstänkte före förhöret erhållit rättsligt biträde, såvida han eller hon inte på det sätt som tidigare beskrivits avstått från detta. Som framgår av Europadomstolens praxis gäller därutöver att ett avstående från den som är underårig bara godtas om myndigheterna först vidtagit alla rimliga åtgärder för att säkerställa att den unge är fullt medveten om sina rättigheter och så långt möjligt kan bedöma konsekvenserna av det han eller hon gör (*Panovits*, § 68, citerad ovan). Det torde i praktiken innebära att en underårig misstänkt måste ha haft tillgång till någon form av juridiskt biträde innan ett förhör med honom eller henne kan hållas utan försvarare.

Det är klarlagt att J. under den tid han befann sig hos polisen och under vilken tre förhör genomfördes aldrig fick tillgång till advokat. Av de upplysningar som de brottsutredande myndigheterna lämnat framgår att J. inte i enlighet med Europakonventionens krav avstått från försvarare. Hans rättighet i detta hänseende har alltså inte tillgodosetts.

#### *Rättvis rättegång?*

Enligt Europadomstolens tolkning av konventionen är det en viktig uppgift för försvararen att säkerställa respekten för den misstänktes rätt att förbli tyst och inte belasta sig själv. I detta fall har J. varken haft tillgång till försvarare eller, såvitt framkommit, underrättats om sin rätt att inte säga något. Att han därvid som frihetsberövad underårig befunnit sig i ett särskilt utsatt läge när han underkastades förhören är från konventionssynpunkt försvårande. Även andra omständigheter talar för att den konventionskränkning som förekom var av så grundläggande slag att den innebär att även J:s rätt till en rättvis rättegång kränktes.

Av Europadomstolens praxis framgår emellertid också att bedömningen av om rätten till en rättvis rättegång kränkts ska göras utifrån den rättsliga processen som helhet, vilket betyder att en brist i en del kan botas i en annan del. Hela det rättsliga förfarandet måste alltså beaktas.

Förundersökningen resulterade i att sex pojkar åtalades för att ha varit inblandade i framställningen och spridningen av en eller flera av de filmer saken gällde. Bevisningen utgick från uppgifter pojkarna lämnat i polisförhör. Enligt Varbergs tingsrätts dom den 6 april 2010 (mål B 2580-09) genomfördes endast ett av samtliga förhör med försvarare närvarande. Tingsrätten ansåg, som dess domskäl får förstås, att detta avvek från vad som är önskvärt, men fann ändå anledning att fästa tilltro till förhørsutsagorna.

J. fälldes i tingsrätten under en åtalspunkt mot sitt nekande. Som skäl åberopades att han för polisen detaljerat berättat om sin medverkan och att det han sagt bekräftades av vad två medtilltalade uppgett. Även beträffande den andra åtalspunkten blev domen fällande. Här medgav J. dock att han befunnit sig på platsen och att han även skrivit en text, som kom att ingå i den aktuella filmen. Polisförhören åberopades inte specifikt av tingsrätten i denna del.

J. överklagade till Hovrätten för Västra Sverige, som under rubriken *Utgångspunkter för hovrättens överväganden* bl.a. anförde (dom den 1 oktober 2010 i mål B 2111-10):

Som [...] framgår av tingsrättens dom har förhören hos polisen i flera fall hållits utan att någon försvarare varit närvarande. Det kan innebära en kränkning av rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6.1 i Europakonventionen att använda uppgifter som den misstänkte lämnat i polisförhör till stöd för en fällande dom, om hans eller hennes rättigheter enligt konventionen inte har iakttagits vid förhöret. I rätten till en rättvis rättegång enligt nämnda artikel anses vidare ingå bl.a. en rätt för den misstänkte att vägra uttala sig, göra medgivanden eller lämna belastande uppgifter (se exempelvis Europadomstolens dom [...] i målet Panovits mot Cypern).

Vidare konstaterar hovrätten att det inte framgår att förhørsledaren försäkrat sig om att respektive tilltalad, som var och en var under 18 år, förstått att de haft rätt att inte uttala sig. Det kan därför övervägas om förhören med dem genomförts på ett sätt som är förenligt med artikel 6 i Europakonventionen. Redan med dessa utgångspunkter anser hovrätten att uppgifterna i polisförhören har ett lägre bevisvärde än vad tingsrätten kommit fram till.

Hovrätten frikände J. på den av de två åtalspunkterna där bevisningen väsentligen grundades på polisförhören. Domstolen ansåg att bevisvärdet av det erkännande han där lämnat var lågt, varvid man bl.a. hänvisade till att de medgivanden J. gjort skett i ett förhör där han saknat försvarare. Bland det som domstolen beaktade fanns också J:s uppgifter om att han känt sig pressad att erkänna samt att han gjort så för att bli frisläppt och för att han uppmanats därtill av sin mor, som berättat att de andra pojkar var släppta. Däremot dömdes han även i hovrätten på den andra åtalspunkten. Bevisningen bestod där av medgivanden han gjorde inför domstol.

De kränkningar av J:s rätt till försvar som förekom under polisutredningen synes alltså ha reparerats i förfarandets avslutande del, inom ramen för hovrättens bevisvärdering. Utifrån det som sammantaget framkommit vid denna granskning anser jag därför att det inte föreligger något brott mot rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen.

### *Sammanfattning*

Gällande regler om *underrättelser och kallelser* till vårdnadshavare och socialnämnd efterlevdes inte. Polismyndigheten är ansvarig för att rutinåtgärder av detta slag utförs korrekt. Polismyndigheten i Hallands län kritiseras därför för de grundläggande brister som förekom i dessa delar.

*De inledande åtgärderna.* Det var olämpligt men inte lagstridigt att låta J. inställa sig på polisstationen i tron att han skulle få besked om sin moped, när avsikten var att förhöra honom om ett brott.

*Det första förhöret* avbröts sedan J begärt biträde av försvarare. Förhørsledaren Ann-Charlotte Wiklund fortsatte emellertid att samtala med honom om brottsutredningen och ställa frågor om denna. Ann-Charlotte Wiklund kritiseras för att hon i realiteten fortsatte förhöret formlöst och för sin brist på respekt för J:s rätt till biträde av försvarare.

*Rätten till försvarare; vissa allmänna förutsättningar.* Även om en misstänkt uppger att ett förhör kan genomföras utan försvarare ska en förunder-

sökningsledare på objektiva grunder bedöma om så är fallet. Huvudsyftet med att en misstänkt ska ha rätt till försvarare tidigt i en brottsutredning är att han eller hon inte ska komma i kunskapsmässigt underläge mot polis och åklagare. Försvararen fyller under brottsutredningen och rättegången även en mer vidsträckt kontrollfunktion. Det talar typiskt sett för att försvararen ska närvara vid förhör. Den misstänkte kan avstå från sin rätt. Det ska i så fall ske på ett otvetydigt sätt under rättssäkra former; förfarandet ska dokumenteras.

*J:s rätt till försvarare.* En offentlig försvarare behöver inte alltid vara närvarande vid förhör med den misstänkte. J. var dock underårig. Bevisläget var på flera sätt komplicerat och det kunde förutses att förhørsutsagorna skulle kunna komma att åberopas som bevis inför domstol. J. och hans vårdnadshavare hade inte under godtagbara former avstått från sin rätt till juridiskt biträde. Av bl.a. dessa skäl borde samtliga förhör med J. ha hållits i närvaro av försvarare. Det låg inte heller i rättvisans intresse att genomföra förhören utan försvarare, eftersom det som framkom vid dem därigenom fick ett begränsat bevisvärde. Förundersökningsledaren Gisela Sjövall kritiserades för de allvarliga fel som begicks.

Enligt *Europakonventionen* är *rätten till försvarare* vid polisförhör en grundläggande del av rätten till en rättvis rättegång. Detta innefattar ett krav på att den misstänkte de facto får tillgång till juridiskt biträde. Detta krav uppfylldes inte vid förhören med J. Den enskilde kan avstå från en konventionsrättighet, men då gäller särskilda villkor, som inte var tillgodosedda i detta fall.

Flera omständigheter talar för att *J:s rätt till en rättvis rättegång* kränktes. Bedömningen av om så skett ska emellertid göras utifrån det rättsliga förfarandet som helhet. Hovrätten frikände J. på den av de två åtalspunkterna där bevisningen väsentligen grundades på polisförhören. Domstolen ansåg att förhörsuppgifternas bevisvärde var lågt, bl.a. med hänvisning till att de kommit fram i förhör där J. saknat försvarare. De kränkningar av *J:s rätt till försvar* som förekom under polisutredningen synes alltså ha reparerats i förfarandets avslutande del. Något brott mot rätten till rättvis rättegång enligt artikel 6 i *Europakonventionen* föreligger därför inte.

*(Se även JO:s beslut den 28 oktober 2011, dnr 4553-2010, där en anmälan från en annan av de pojkar som var föremål för utredning i samma ärende granskats.)*

## Kritik mot Polismyndigheten i Skåne, som inte låtit en anhållen person samtala ostört med en offentlig försvarare

(Beslut av JO Axberger den 13 mars 2012, dnr 3551-2011)

*Beslutet i korthet: En arrestvakt har låtit dörren till det rum där en anhållen förde telefonsamtal med sin förvarare stå öppen. Den som är frihetsberövad har emellertid rätt att ostört samtala med sin offentliga försvarare per telefon. I en polisarrest eller liknande lokaler där anhållna eller häktade förvaras måste det finnas utrymmen eller anordningar som säkerställer att de frihetsberövades rättigheter i detta avseende kan upprätthållas.*

### Bakgrund och utredning

I en anmälan till JO anförde advokaten Lars Kruse kritik mot Polismyndigheten i Skåne enligt följande. Han var förordnad som offentlig försvarare för Sara N., som befann sig i polisarresten i Lund såsom anhållen. När han skulle tala med sin klient i telefon uppmärksammade han att Sara N. kommunicerade med honom via högtalartelefon. Det framkom att dörren till det förhørs- och samtalsrum där Sara N. befann sig stod på glänt och när hon stängde den öppnades den omedelbart av arrestvakten, som upplyste om att den inte fick vara stängd. Lars Kruse hade då påtalat för arrestvakten att han hade rätt till samtal med sin klient i enrum och uppmanat denne att lösa situationen. När han en stund därefter blev uppringd informerades han om att telefonen som använts var den enda som fanns att tillgå och att ett samtal med Sara N. i enrum var möjligt endast om han själv infann sig på polisstationen. Under det korta samtal han sedan hade med Sara N. fick han uppgifter av henne som indikerade att såväl arrestvakten som andra personer befann sig utanför rummet och kunde överhöra telefonsamtalet. Vidare kunde han under samtalet själv höra arrestvaktens röst.

Polismyndigheten i Skåne (biträdande länspolismästaren Hans Nordin) yttrade sig. Av upplysningar som myndigheten inhämtat från arrestvakten framgick bl.a. att anledningen till att dörren inte kunde hållas stängd var dels att det i rummet fanns datorutrustning, dels att Sara N., som var belagd med restriktioner, inte skulle få möjlighet att kontakta någon annan än sin försvarare. Även behovet av att kunna garantera Sara N:s säkerhet framhölls. Polismyndigheten gjorde följande bedömning.

Polismyndigheten konstaterar att rätten för en offentlig försvarare att tala i enrum med en anhållen är ovillkorlig. Detta gäller även om samtalet äger rum genom elektronisk kommunikation, som t.ex. per telefon. Myndigheten konstaterar också att en anhållen ska få möjlighet att stå i förbindelse med sin offentliga försvarare per telefon om det lämpligen kan ske.

Utredningen visar att Sara N. förhindrats att i enrum per telefon samtala med sin offentliga försvarare. Detta är självfallet oacceptabelt och strider mot ovan nämnd bestämmelse (21 kap. 9 §) i rättegångsbalken. Ett telefonsamtal mellan Sara N. och Lars Kruse har lämpligen kunnat ske.

Av (arrestvaktens) uppgifter framgår att denne kontaktade sin närmsta chef när Lars Kruse påpekade att telefonsamtalet inte ägde rum i enrum. Mats Persson (kriminalinspektör och inre befäl vid tillfället) var ansvarig för beslutet att arrestantpersonal skulle övervaka Sara N. under telefonsamtalet, genom

att personal befann sig utanför rummet men att dörren skulle stå på glänt. Enligt polismyndighetens mening åvilade det Mats Persson att tillse att telefonsamtalet kunde genomföras i enrum. Ett sådant telefonsamtal ska självfallet ske i ett rum där dörren kan hållas stängd, oavsett om telefonen är en högtalartelefon eller en vanlig telefon. Att det finns ett ansvar för den anhållnes säkerhet och att det finns en skyldighet att tillse att beslutade restriktioner upprätthålls är inte skäl för att förhindra den anhållne att samtala i enrum med sin försvarare. Frågorna om den anhållnes säkerhet och restriktioner kunde ha lösts på annat sätt. Mats Persson borde ha tillsett att ett lämpligt rum fanns tillgängligt där Sara N. i enrum per telefon kunde samtala med Lars Kruse.

För att förhindra att liknande misstag begås igen har ledningen för polisområde mellersta Skåne tillsett att arrestantavdelningen i polishuset i Lund försetts med en telefon med trådlös hörsnäcka och mikrofon, vilket innebär att den intagne kan ta emot samtal i en väntarrest, utan att någon övervakning behöver ske. Polismyndigheten avser att tillse att liknande utrustning även anskaffas till övriga polishus i myndigheten där arrester finns.

### **Rättslig reglering**

Enligt 21 kap. 9 § rättegångsbalken får den som är försvarare för en anhållen eller häktad person inte förvägras att sammanträffa med denne. Av samma paragraf framgår vidare att en offentlig försvarare har en ovillkorlig rätt att få tala med den anhållne eller häktade i enrum.

Av 3 kap. 4 och 5 §§ häkteslagen (2010:611) framgår att en intagen får stå i förbindelse med en annan person genom elektronisk kommunikation – dvs. bl.a. per telefon – i den utsträckning det lämpligen kan ske och att elektronisk kommunikation mellan en intagen och hans eller hennes offentliga försvarare inte får avlyssnas.

### **Bedömning**

Sara N. hade rätt att i enrum samtala med sin offentliga försvarare per telefon. Åtgärden att under telefonsamtalet låta dörren till förhørs- och samtalsrummet vara öppen med en arrestvakt, som kunde höra samtalet, stående utanför var således inte förenlig med gällande rätt. Som polismyndigheten funnit borde säkerhets- och restriktionsaspekterna ha tillvaratagits på annat sätt.

Det ligger i sakens natur att det i en polisarrest eller i liknande lokaler där anhållna eller häktade förvaras måste finnas utrymmen eller anordningar som säkerställer att de frihetsberövades rättigheter i nu aktuellt avseende kan upprätthållas. Enligt vad som framgår av remissvaret har polismyndigheten nu vidtagit åtgärder för att bereda dem som är intagna i polisarrest möjlighet att samtala med en offentlig försvarare per telefon utan att samtalet avlyssnas av annan. Polismyndigheten måste dock kritiseras för att en sådan möjlighet inte bereddades Sara N. vid det aktuella tillfället.

## Anmälan mot en åklagare för att hon i samband med åtal till rätten gett in förhör som gällt misstankar om andra brott än det som åtalats

(Beslutat av *JO Axberger* den 23 februari 2012, dnr 2773-2010)

*Beslutet i korthet: En man misstänktes för våldtäkt mot barn. Under utredningen påträffades hos mannen bilder som bedömdes vara barnpornografiska. Åtal väcktes för barnpornografibrott, men inte för våldtäkt mot barn. I det förundersökningsprotokoll som gavs in till domstolen ingick förhör som hållits i anledning av misstankarna om våldtäkt. Åklagaren bedöms inte ha agerat på ett sätt som kan föranleda kritik.*

### Bakgrund och utredning

S.L. anmälde kammaråklagaren Anna Hårdstedt till JO. S.L. hade varit föremål för en brottsutredning om grov våldtäkt mot barn. Under utredningen uppkom misstankar om barnpornografibrott. Förundersökningen om grov våldtäkt mot barn lades ned, men åtal väcktes för barnpornografibrott. I det förundersökningsprotokoll som gavs in till domstolen fanns två förhör som hållits i anledning av misstanken om grov våldtäkt mot barn. Materialet innehöll känslig information av privat karaktär som inte berörde barnpornografibrottet. Trots detta gavs det in i sin helhet. De känsliga uppgifterna blev härigenom kända och kom att användas mot honom i andra sammanhang.

Efter att handlingarna i ärendet granskats anmodades Åklagarmyndigheten att lämna upplysningar om vilka överväganden som gjorts beträffande de förhör som gavs in till rätten och att redovisa myndighetens bedömning av det som framkommit.

Åklagarmyndigheten (vice riksåklagaren Kerstin Skarp) anförde bakgrundsvis följande.

Sedan S.L. den 12 oktober 2009 polisanmälts misstänkt för grov våldtäkt mot barn, fattade åklagare beslut om att han skulle anhållas i sin frånvaro samt om husrannsakan i hans bostad.

S.L. greps och delgavs vid förhör den 13 oktober 2009 misstanke om grov våldtäkt mot barn. I förhöret uppgav S.L. bl.a. att det fanns erotiska bilder och tecknade bilder av nakna tonåringar i hans bostad. Detta förhör finns intaget i det aktuella förundersökningsprotokollet.

Vid den husrannsakan som genomfördes påträffades bl.a. en stor mängd japanska serieteckningar, s.k. mangateckningar. I S.L:s datorer anträffades i ett senare skede 51 tecknade bilder som bedömts vara barnpornografiska.

Den 15 oktober 2009 hördes S.L. på nytt angående misstanken om grov våldtäkt mot barn. Förhöret är redovisat i dialogform och omfattar drygt 17 sidor. Det är detta förhör som S.L. menar innehåller uppgifter som inte borde ha ingått i förundersökningsprotokollet och som åklagarens upplysningar avser (se nedan).

I förhör den 2 februari 2010 delgavs S.L. misstanke om barnpornografibrott och hördes om detta. Även det förhöret är intaget i förundersökningsprotokollet.

Den 25 februari 2010 lades förundersökningen avseende grov våldtäkt mot barn ned.

Åtal väcktes för barnpornografibrott den 30 mars 2010. Av Anna Hårdstedts upplysningar framgår följande.

I förundersökningsprotokollet ingår tre förhör med den misstänkte S.L. Ett av förhören är ett utskrivet dialogförhör i vilket han delgavs misstanke om grov våldtäkt mot barn. Under förhörets gång har han bland annat berättat om sitt intresse för japansk kultur och sitt yrke som översättare samt om den litteratur han förvarade hemma och de bilder han laddat ner på sina datorer. Vid denna tidpunkt förelåg ännu ingen misstanke om barnpornografibrott, varför förhöret inte kom att delas upp eller redovisas i två förhör.

Mot bakgrund av att förhöret är utskrivet i dialogform och att de för utredningen om barnpornografibrott relevanta uppgifterna lämnades i det löpande samtalet med den förhörande polisen valde jag att låta hela förhöret ingå i förundersökningsprotokollet med anledning av att det ger en helhetsbild av förhörssituationen. Framför allt framkommer där under vilka omständigheter, i vilket skede och i vilka sammanhang uppgifterna lämnades.

Under förundersökningen har S.L. förnekat misstanke om barnpornografibrott. Inför huvudförhandlingen var det därför viktigt att ha tillgång till hela förhöret för det fall uppgifter i förhöret skulle komma att bli processmaterial. För att undvika att det under processen skulle uppstå diskussion eller frågor om till exempel innehållet i förhöret eller hur förhöret avlöst valde jag att inte dölja någon text i förhöret. Delar av förhöret rörande barnpornografibrottet lästes också senare upp inför domstolen av åklagaren.

Jag utgick vidare från att tingsrätten vid förfrågan om utlämnande av förundersökningen skulle göra sedvanlig och, för ärendet, erforderlig sekretessprövning.

Åklagarmyndigheten gjorde följande bedömning.

De nu aktuella förhören har gällt ett allvarligt brott av känslig karaktär för vilket åtal inte har väckts. I framförallt dialogförhöret framkommer uppgifter som är mycket personliga och det framstår som uppenbart att S.L. kan uppleva det som integritetskränkande om uppgifterna sprids. Uppgifterna i denna del synes – som sådana – inte ha haft någon direkt betydelse för åtalet gällande barnpornografibrott. Det har därför varit särskilt viktigt att noga överväga behovet av att ta in förhören i protokollet.

Förhören har emellertid också innehållit uppgifter som rör det brott som S.L. åtalades för. I dessa delar har förhören inte varit utan betydelse för åtalet. Detta bekräftas av att åklagaren upplyst om att delar av dialogförhöret lästes upp vid huvudförhandlingen i tingsrätten och således har blivit processmaterial. En åklagare är skyldig att se till att det som förekommit av betydelse för utredningen redovisas i förundersökningsprotokollet. Åtminstone dessa delar av förhöret har alltså varit helt nödvändiga att ta in i protokollet.

Frågan är då om åklagaren borde ha avskilt eller täckt över andra delar av förhören innan de redovisades i förundersökningsprotokollet eller innan protokollet gavs in till rätten.

Regelverket som styr hur åklagaren ska hantera dylika frågor innehåller inte några absoluta regler, utan det ger uttryck för att en lämplighetsbedömning ska göras där olika intressen ska vägas mot varandra. Det synes också vara svårt att uppställa några mer tydliga regler om hur sådana bedömningar ska göras. Detta gäller bl.a. om det finns ett visst samband mellan olika brottsmisstankar vad gäller exempelvis platsen för det ifrågasatta brottet eller brottsmisstankarnas karaktär. Det är naturligtvis lättare att särskilja uppgifter om brottsmisstankar som inte har något samband, t.ex. en stöld på en plats vid en tidpunkt och ett rattfylleri på en annan plats och vid en annan tidpunkt.

I allmänhet bör förhör som hållits under förundersökningen redovisas i sin helhet i protokollet. Detta framförallt för att förhörets gång ska kunna följas och för att det ska framgå i vilket sammanhang relevanta uppgifter har lämnats, så att det går att få en helhetsbild av förhöret. Särskilt får detta anses gälla vid förhör som redovisas i dialogform. Det är också många gånger svårt att på förhand göra en säker bedömning av exakt vilka uppgifter i ett förhör

som kan komma att få betydelse i målet. Ofta är det alltså inte tydligt vilka uppgifter i ett förhör som i och för sig skulle kunna utelämnas.

När det gäller de nu aktuella förhören har Anna Hårdstedt redogjort för varför hon ansåg det nödvändigt att redovisa i vart fall dialogförhöret i dess helhet. Även om förhöret innehåller personliga och känsliga uppgifter, som inte direkt rör det brott åtalet gällde, kan jag på de skäl åklagaren angett och mot bakgrund av det jag tidigare anfört godta åklagarens bedömning.

### **Bedömning**

Utredningen hos JO har varit begränsad till det som anmälts, dvs. frågan om åklagaren förfor felaktigt när hon, i samband med att hon väckte åtal mot S.L. för barnpornografibrott, till domstolen gav in protokoll från förhör som föranletts av misstankar rörande grov våldtäkt mot barn.

Något formellt hinder mot att i ett brottmål åberopa utredning som föranletts av en annan brottsmisstanke än den målet gäller föreligger inte; det följer av principen om fri bevisföring.

Huvudregeln är att det som förekommit under en brottsutredning som lett till åtal ska redovisas för domstol och parter. Att den redovisning som sker är fullständig utgör ett vitalt rättssäkerhetsintresse. Endast sådant som inte rör åtalet, dvs. saknar betydelse för bedömningen av detta, kan uteslutas (jfr 45 kap. 7 § rättegångsbalken). Då åklagaren överväger att inte redovisa dokumentation från förundersökningen i det protokoll som ges in till rätten bör han eller hon ha i åtanke att såväl rätten som motparten kan göra en annan bedömning av vad som är av betydelse för saken än den åklagaren gör (se bl.a. JO 1964 s. 212 och 2007/08 s. 87). Sådant som belyser invändningar som den tilltalade sannolikt kommer att göra, liksom annat som kan aktualiseras i målet, ska inte uteslutas.

Jag gör sammanfattningsvis ingen annan bedömning än den som redovisats av Åklagarmyndigheten. Någon rättslig grund för kritik mot åklagaren i anledning av att hon gav in de aktuella förhörprotokollen i deras helhet föreligger således inte.



## Anmälan mot två åklagare i anledning av resningsärendena gällande Thomas Quick/Sture Bergwall

(Beslut av JO Axberger den 7 maj 2012, dnr 4356-2011)

*Beslutet i korthet: En anmälan mot åklagare för att de varit alltför passiva m.m. i samband med att den för ett flertal mord dömde Thomas Quick, numera Sture Bergwall, beviljats resning har inte föranlett någon utredning. En mer allmän utvärdering av de rättsliga förfarandena gentemot Thomas Quick/Sture Bergwall ter sig i och för sig angelägen. Den för JO centrala uppgiften är emellertid att övervaka att enskildas grundläggande fri- och rättigheter respekteras. Huruvida en åklagare tenderar att se alltför positivt på en morddömd persons begäran om ny prövning är något som det är mindre angeläget för JO att granska. I beslutet framhålls även att det är rätten, inte åklagaren, som är ansvarig för bedömningen av en resningsansökan.*

### Bakgrund och anmälan

Under åren 1994–2001 dömdes Thomas Quick (numera Sture Bergwall) för ett antal mord, som han hade erkänt. Efter att Sture Bergwall tagit tillbaka sina erkännanden, har han numera beviljats resning i flera av målen.

Christer van der Kwast, som var åklagare i dessa mål, anmälde överåklagaren Björn Ericson för att denne åsidosatt sina åligganden i resningsärendena, och även tf. chefsåklagaren Bo Lindgren för att denne, jämte Björn Ericson, åsidosatt sina åligganden i ett av dessa. Till stöd för sin anmälan gav Christer van der Kwast in ett omfattande material till JO.

Beträffande ett av ärendena – Svea hovrätts mål nr Ö 3085-11 gällande Trine J och Gry S – anförde Christer van der Kwast i huvudsak följande.

Björn Ericson och Bo Lindgren hade enligt Christer van der Kwast brustit i sina skyldigheter genom att inte förhålla sig kritiskt till de påståenden om fakta och omständigheter som åberopas i resningsansökan, inte beakta den information som funnits tillgänglig om oriktiga och vilseledande uppgifter i resningsansökan, underlåta att vidta de utredningsåtgärder som borde ha varit självklara mot bakgrund av Sture Bergwalls återtagna erkännanden och påståendena i resningsansökan och genom att underlåta att påpeka avgörande fakta och omständigheter som ger stöd åt den fällande domen.

Björn Ericson och Bo Lindgren hade, i stället för att framhålla de faktorer som talar starkt för tingsrättens uppfattning att det finns betydande bevisvärde i det som Sture Bergwall kunnat prestera i dessa avseenden, systematiskt ägnat sig åt att nedvärdera betydelsen av det som tingsrätten fäst särskild vikt vid. De hade varit anmärkningsvärt passiva när det gäller att anlägga åklagar-synpunkter på resningsansökan och okritiskt anslutit sig till den bild av utredningen som Bergwalls försvarare argumenterat för. Deras inriktning hade varit att ifrågasätta tingsrättens prövning och inte att framhålla de omständigheter som ger stöd åt att tingsrätten gjort en korrekt bevisvärdering på tillräckligt underlag. Deras handläggning av ärendet och argumenteringen till stöd för Bergwall avvek helt från det förhållningssätt som förutsätts i rättssystemet och som normalt tillämpas av åklagare som handlägger resningsärenden.

Det var enligt Christer van der Kwast inte lätt att förstå varför åklagarna hanterat resningsfrågan på detta sätt. Det var dock näraliggande att misstänka att den massiva mediekampanjen har skapat en bild av utredningarna som Ericson och Lindgren haft svårt att frigöra sig från.

Christer van der Kwast anförde liknande kritik mot handläggningen i två ytterligare resningsärenden.

### **Bedömning**

Sture Bergwall har dömts för mord i flera fall där resning senare beviljats. Anmälaren var förundersökningsledare och åklagare i de ordinarie rättsprocesserna. Han har nu framställt klagomål mot två åklagare som varit delaktiga i handläggningen av resningsärendena. Anmälaren är som framgått starkt kritisk till deras insatser. Han har bl.a. anført att de systematiskt ägnat sig åt att nedvärdera tidigare framlagd bevisning och antytt att de låtit sig påverkas av medieuppgifter.

Att det som efter ingående rättsliga processer befunnits ställt bortom rimligt tvivel senare, på det sätt som skett i detta fall, bedöms helt annorlunda, reser grundläggande frågor om tillförlitligheten i den brottsutredande processen som helhet. En mer allmän utvärdering av de rättsliga förfarandena gentemot Thomas Quick/Sture Bergwall ter sig mot den bakgrunden angelägen. Vad anmälaren här vänt sig mot begränsar sig emellertid till åklagarhandläggningen av resningsärendena. I det hänseendet kan jag inte, bl.a. med tanke på de ganska vida bedömningsramar som måste gälla i sammanhanget, ansluta mig till den kritik som anmälaren framfört.

Vid ställningstagandet till om anmälan bör tas upp till mer ingående utredning hos JO beaktar jag vidare att den för JO centrala uppgiften är att övervaka att enskildas grundläggande fri- och rättigheter respekteras i den offentliga verksamheten. Denna anmälan gäller i grunden hur brottsutredande myndigheter ska förhålla sig när en enskild som anser sig oskyldigt dömd söker rättelse. De ska då självfallet iaktta opartiskhet och saklighet. Huruvida de inom den ramen tenderar att se alltför positivt på den enskildes begäran om ny prövning är något som det är mindre angeläget för JO att granska. Det är en sak för Åklagarmyndigheten respektive den berörda polismyndigheten att övervaka och utvärdera. Jag vill i det sammanhanget understryka att det är domstol som beslutar om resning. Det är således rätten, inte åklagaren, som är ansvarig för att det beslut som fattas är rättsenligt.

Anmälan föranleder mot denna bakgrund inte några ytterligare utredningsåtgärder från min sida.

## Kritik mot Polismyndigheten i Jönköpings län, som inte tagit anmälningar om hot och misshandel på tillräckligt allvar. Även kritik mot en jouråklagare

(Beslut av JO Axberger den 16 maj 2012, dnr 1703-2011)

*Beslutet i korthet: En kvinna vände sig till polisen och berättade att hon och hennes barn hotats till livet. Hotet kom från hennes före detta man. I ett förhör lämnade hon ett flertal uppgifter och uppgav att hon var rädd, särskilt för barnens skull. Polisen gjorde inget ytterligare, förutom att kontakta jouråklagaren, som bedömde att några åtgärder inte behövde vidtas under jourtid. Morgonen därpå mördade mannen kvinnan.*

*Polismyndigheten kritiseras för att inte ha skaffat sig ett bättre underlag för sin bedömning av allvaret i hotet. Myndigheten kritiseras även för att inte ha gjort något för att förvissa sig om att barnen inte för illa. Myndigheten brast slutligen i det ansvar den haft för förundersökningsledningen fram till dess att denna övertogs av åklagare.*

*Jouråklagaren kritiseras för sitt passiva sätt att utöva förundersökningsledningen och för att helt ha åsidosatt sin dokumentationsplikt.*

### Bakgrund och utredning

Carla S. mördades på morgonen den 29 november 2010 av sin före detta man. Hon hade föregående kväll polisanmält att han hotat henne och deras gemensamma barn till livet samt misshandlat dottern, men detta hade inte föranlett någon annan åtgärd än ett förhör med Carla S.

Carla S:s far anmälde åklagare och polis för tjänstefel. De hade enligt hans mening gjort en felbedömning som lett till dotterns död. Överåklagaren Björn Ericson beslöt att inte inleda förundersökning. Detta överprövades av överåklagaren Jörgen Lindberg, som inte ändrade beslutet. Händelsen, som har uppmärksamats i massmedia, har sedan anmälts till JO från flera håll.

Av den utredning som därefter genomförts framgår följande.

Carla S. kontaktade polisen en söndagskväll omkring kl. 20.40. Enligt den anmälan som togs upp berättade hon att hennes före detta man Musa K. hotat döda henne och deras två barn. Hon hade tidigare samma kväll sagt till Musa K. att hon avsåg att vidta åtgärder för att barnen inte längre skulle få vara hos honom. Barnen befann sig när anmälan gjordes hos Musa K. I samband med detta ringde dottern J., som vid tillfället var tretton år, till Carla S. och ville bli tagen därifrån. Carla S. uppgav till polisen att hon var mycket orolig över att barnen skulle fara illa och bad polisen hämta dem. Carla S. sa också att Musa K. hade ett handeldvapen hemma och att han saknade vapentillstånd.

En polispatrull beordrades till Carla S:s bostad, där hon hördes. Därvid togs ytterligare en anmälan upp. Den gällde misshandel, bestående i att Musa K. under kvällen slagit J. Det antecknades att några skador inte kunde preciseras eller kontrolleras beroende på att dottern befann sig hos Musa K., där misshandeln skulle ha ägt rum.

I det protokoll som upprättades över förhöret med Carla S. angavs följande. I samband med att Carla S. skulle lämna barnen hos Musa K. tidigare under kvällen hade det uppstått en diskussion om var barnen skulle bo, varvid Carla S. förklarar att hon dagen därpå avsåg att ta kontakt med familjerätten. Musa K. blev upprörd och sa att ”Carla och barnen ska ligga i graven”. Senare ringde Carla S. till dottern J. Hon hörde Musa K. skrika i bakgrunden och fick tala med honom. Musa K. sa då att ringer du familjerätten och tar upp det här, då mördar jag er. Medan detta pågick hade Carla S. sin far uppkopplad på sin mobiltelefon. På fråga om hon tog hotet på allvar svarade Carla S. att hon fruktade att Musa K. skulle komma att göra verklighet av hotet eftersom denne var rädd att förlora barnen. Hon uppgav att han skulle kunna leja någon att göra det; han hade tidigare hotat med detta. Hon berättade vidare att han hade en pistol. Hon visste inte var han förvarade den men sade att han tidigare haft den i ett kassaskåp i ett förråd bredvid sin lägenhet. Under den tid de bodde tillsammans blev hon ofta slagen. Det pågick under tio år, senast det skedde var för tre och ett halvt år sedan. – Beträffande misshandeln av dottern uppgav Carla S. att det slag som Musa K. utdelat inte varit hårt, enligt vad dottern berättat. Barnen var rädda för Musa K. Det framgick att Musa K. uttalat hot och att dottern dokumenterat detta med sin mobiltelefon.

Förhöret pågick från klockan 23.05 till 23.45. Cirka klockan 01.15 på natten kontaktades jouråklagaren, som beslutade att Musa K. inte skulle frihetsberövas. Hon gav inga utredningsdirektiv utan hänvisade polisen att ta kontakt med lokal åklagare på morgonen. Vaktstående befäl vidtog inte några ytterligare åtgärder i ärendet, som överlämnades till den kollega som trädde i tjänst följande dag. Det hanterades därefter av den s.k. brottsamordningen i, som det heter i polismyndighetens yttrande, ”det dagliga bruset”. Ärendet lottades på åklagare efter lunch, cirka två timmar efter det att polisen underlämnats om att Carla S. mördats.

Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten i Jönköpings län har yttrat sig, se bilagor [här utelämnade].

Polismyndigheten (länspolismästaren Håkan Sandahl) redogjorde för händelseförloppet, i enlighet med vad som framgått ovan. Myndigheten ansåg att man efter förhöret med Carla S borde ha informerat socialnämnden om att hennes barn behövde skydd och att åklagare borde ha kontaktats den följande morgonen. I övrigt ansåg myndigheten, som det får förstås, inte att något fel begåtts.

Åklagarmyndigheten redovisade upplysningar som inhämtats från jouråklagaren, kammaråklagaren Lise-Lotte Norström, och chefsåklagaren vid åklagarkammaren i Kalmar, Carina Maxson.

Lise-Lotte Norström upplyste att hon hade blivit uppringd av polisen i Jönköping någon gång strax efter midnatt och fått en föredragning om ärendet. Hon hade inte kvar några anteckningar från detta. Av hennes redogörelse till Åklagarmyndigheten framgick dock att hon hade fått i huvudsak den information om ärendet som beskrivits ovan. Efter föredragningen hade hon att bedöma om något tvångsmedel skulle användas mot den misstänkte mannen eller om någon annan förundersökningsåtgärd behövde vidtas under jourtid. Det hot som framställt hade enligt hennes bedömning inte ett sådant straff-

värde att det fanns grund för ett frihetsberövande. Det fanns heller inga andra brott mot kvinnan i närliggande tid. Om så hade varit fallet kunde det ha inneburet att den samlade brottsligheten haft ett högre straffvärde samt att man i bedömningen vägt in ett upprepat hot- och våldsbeteende. Den sammantagna bilden kunde då ha motiverat att vidta tvångsmedel mot mannen. Lise-Lotte Norström sammanfattade:

Jag fann således att varken brottet i sig eller omständigheterna runt gärningen gav anledning att omedelbart ingripa mot mannen och uppmanade därför i stället polisen att ta kontakt med ordinarie åklagare nästa dag.

Motsvarande bedömning gjorde jag angående den ringa misshandel som begåtts mot barnet.

Polisen lyfte inte fram något som gav anledning till en annan bedömning än den jag redovisat, utan jag fick intrycket av att föredragande polisman delade min uppfattning att vidare åtgärder kunde anstå.

Mitt beslut dokumenterades inte på något sätt utan jag förde endast kortfattade minnesanteckningar under telefonsamtalet med polisen. Dessa anteckningar kasserades efter jourtjänstgöringens slut.

Åklagarkammarens chef, Carina Maxson, upplyste bl.a. att hot av det slag som här förekom är vanliga, varvid det framgick att vissa polisdistrikt kontaktar åklagare rutinmässigt medan andra bara gör det om omedelbara åtgärder behöver vidtas. Enligt Carina Maxson borde Lise-Lotte Norström ha dokumenterat beslutet om att förundersökningen övertogs av åklagare, beslutet att inte vidta några åtgärder samt eventuella direktiv för den fortsatta utredningen. Hon ansåg däremot inte att Lise-Lotte Norström, som arbetat med denna typ av ärenden i flera år och var van att göra bedömningar av detta slag, kunde kritiseras för det beslut hon fattade efter polisens föredragning och tillade att det som senare hände tyvärr inte kunde förutses.

Enligt Åklagarmyndigheten (vice riksåklagaren Kerstin Skarp) var det helt klart att utredningen inte talade för att recidivfaran var sådan att det efter föredragningen fanns tillräckliga skäl för Lise-Lotte Norström att anhålla Musa K. Myndigheten motiverade detta med att det inte fanns några uppgifter om att Musa K. under senare år begått andra brott mot Carla S., att han inte förekom i misstanke- eller belastningsregistret och att det inte framkom några särskilda omständigheter som gav anledning för Lise-Lotte Norström att anta att det förelåg en akut hotbild mot Carla S. Även om inget hade hindrat Lise-Lotte Norström från att redan under natten ge direktiv om ett kompletterande målsägandeförhör hade Åklagarmyndigheten inget att erinra mot att Lise-Lotte Norström inte gav några andra instruktioner till polisen än de som kom att ges. Myndigheten instämde avslutningsvis i att Lise-Lotte Norström borde ha dokumenterat sina åtgärder i ärendet.

### **Rättslig reglering**

Polisverksamhetens ändamål finns angivet i 1 § polislagen. Där anges att, som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet, ska polisens arbete syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt till att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp.

Polisens uppgifter finns angivna i samma lags 2 §. Där framgår att polisen bl.a. ska förebygga brott, bedriva utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal samt lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen.

Polisen har anförtröts vidsträckta befogenheter för att fullgöra sina uppgifter. Vid utredningen av brott finns specifika regler i rättegångsbalken, RB.

Polisen ska enligt 3 § polislagen samarbeta med myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten. Det åligger därvid särskilt polisen att fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem. I samma bestämmelse erinras om skyldigheten att enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd. Enligt denna bestämmelse ska polismyndigheterna och dess anställda genast göra anmälan till socialnämnden om de i sin verksamhet upptäcker något som kan innebära att nämnden behöver ingripa till ett barns skydd.

Så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats ska förundersökning inledas, 23 kap. 1 § RB. Beslut att inleda en förundersökning ska fattas av polismyndighet eller åklagare, 23 kap. 3 § första stycket RB. Ett sådant beslut ska sättas upp särskilt eller antecknas i akten, varvid det ska framgå vem som har fattat det, 1 a § förundersökningskungörelsen.

Om förundersökningen inletts av polismyndighet och saken inte är av enkel beskaffenhet, ska ledningen övertas av åklagaren, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet, 23 kap. 3 § första stycket RB. Där framgår att åklagaren också ska överta ledningen när det är påkallat av särskilda skäl.

Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten har utfärdat likalydande föreskrifter om vilka brott som är av enkel beskaffenhet (RPSFS 2012:12, FAP 403-5; ÅFS 2005:9). Dessa brott finns uppräknade i en bilaga till föreskrifterna. Där framgår att olaga hot och misshandel är brott av enkel beskaffenhet i denna mening, dvs. förundersökning om sådana brott ska normalt ledas av polismyndighet. Av föreskrifterna framgår emellertid även att åklagare ska leda förundersökningen när brottet innefattar våld eller hot om våld mot närstående eller tidigare närstående person (6 §). Om polismyndigheten i ett sådant fall har inlett förundersökning ska ledningen snarast överlämnas till åklagare.

När förundersökningen leds av åklagaren, får han eller hon vid undersökningens verkställande anlita biträde av polismyndigheten samt uppdra åt polisman att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet, 23 kap. 3 § andra stycket RB. Enligt bestämmelsen får en polisman, innan förundersökning hunnit inledas, hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen.

Enligt 1 a § förundersökningskungörelsen framgår även att förundersökningsledaren

- har ansvar för förundersökningen i dess helhet,

- ska se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara samt
- ska ge dem som biträder honom eller henne behövliga direktiv för arbetet.

Under förundersökningen får förhör hållas med den som antas kunna lämna upplysningar av betydelse för utredningen, 23 kap. 6 § RB. Skyldigheten för var och en att underkasta sig förhör är förenad med befogenheter att medta, hämta och kvarhålla den som ska höras, 23 kap. 7–9 §§ RB.

Enligt 23 kap. 21 § RB ska det vid en förundersökning föras protokoll över vad som förekommit av betydelse för utredningen. Närmare bestämmelser om förundersökningsprotokollets innehåll finns i 20–23 §§ förundersökningskungörelsen, av vilka det bl.a. framgår att det i protokollet ska antecknas tid och plats för de åtgärder som vidtas under förundersökningen.

Regler om frihetsberövanden av personer som misstänks för brott finns i 24 kap. RB. Åklagare kan besluta att den som är misstänkt för brott ska anhållas, under förutsättning att skäl för häktning bedöms föreligga (6 § första stycket). Därvid gäller i huvudsak och såvitt här är av intresse följande. Enligt 1 § får den som är på sannolika skäl misstänkt för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller däröver häktas, om det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller någon annan omständighet finns risk för att han avviker (flyktfara), undanröjer bevis eller försvårar sakens utredning (kollusionsfara) eller fortsätter sin brottsliga verksamhet (recidivfara). Kan det antas att den misstänkte endast kommer att dömas till böter får häktning emellertid inte ske.

## **Bedömning**

### *Händelseförloppet*

Det står, med facit i hand, klart att det var en felbedömning att inte ta Carla S:s anmälan och rädsla på större allvar. Frågan om polis och åklagare kan klandras för detta är beroende av vilken information som hade kommit fram. Polisens dokumentation visar att man bl.a. hade tillgång till följande uppgifter från Carla S.

- Musa K. hade hotat döda henne och deras två barn sedan hon sagt till Musa K. att hon skulle vidta åtgärder för att barnen inte längre skulle få vara hos honom.
- Hon var rädd för att Musa K. skulle göra verklighet av hotet. Han hade tidigare hotat leja någon i detta syfte.
- Hon uppgav att Musa K. hade ett vapen hemma och angav var han brukat förvara detta.
- Musa K. hade under den tid de var gifta misshandlat henne många gånger.

Såvitt angick anmälan om misshandel mot dottern fanns därutöver bl.a. följande information.

- Dottern hade enligt uppgift blivit slagen av Musa K., dock inte hårt.

- Dottern hade enligt uppgift ringt till Carla S. från Musa K:s bostad och velat bli tagen därifrån.
- Dottern hade enligt uppgift spelat in hot som hon utsatts för under kvällen.
- Carla S. uppgav att hon var mycket orolig för barnen och bad att de skulle hämtas.

Huruvida en informationsbild av detta slag bör föranleda fler åtgärder än de som företogs är en bedömningsfråga, som det är svårt att uttala någon bestämd mening om för den som inte i tid och rum varit närmare delaktig i händelseförloppet. Det gäller särskilt när det, som i detta fall, finns ett facit som riskerar att förleda till andra slutsatser än som skulle ha dragits om det som nu inträffade inte hade hänt.

#### *Bedömning av det hot som riktades mot Carla S. och barnen*

Carla S:s ärende när hon vände sig till polisen på söndagskvällen var att hon och hennes barn blivit hotade, varvid hon fruktade för barnen och ville att dessa skulle föras i säkerhet. En medborgare i denna situation har berättigade förväntningar på att polisen ska göra en professionell bedömning av hotet och vilka åtgärder som eventuellt behöver vidtas.

Det framgår också av anmälningsupptagningen att ärendet inledningsvis togs på relativt stort allvar. En patrull skickas tämligen omgående, sent på söndag kväll, vilket visar att ärendet bedömdes så angeläget att utredningsåtgärder inte kunde anstå till morgondagen. Sedan patrullen avrapporterat och åklagaren kontaktats avstannar dock aktiviteten, till synes utan att något tillkommit som varit ägnat att ändra den ursprungliga bedömningen. Tvärtom vidhöll Carla S. alla uppgifter. Inget har redovisats som tydde på att hon överdrev situationen. Att dottern misshandlats och utsatts för hot som hon dessutom dokumenterat var tillkommande information som snarare stärkte än försvagade den bild som lett till de inledande åtgärderna. Detsamma gäller uppgifterna om mångårig misshandel under den tid paret sammanlevt.

Att bedöma allvaret i ett framfört hot är svårt, och man bör – i linje med vad som redan påpekats – vara försiktig med att i efterhand kritisera ett ställningstagande som visat sig felaktigt. Vad som emellertid måste krävas är att den som gör bedömningen använder sig av de informationskällor som står till buds för att få fram ett så bra underlag som möjligt för sitt ställningstagande. I detta fall, som gällde hot och våld i nära relation, fanns det flera saker som enkelt hade kunnat bredda och fördjupa beslutsunderlaget. Framför allt borde det ha legat nära till hands att kontrollera situationen i Musa K:s bostad. Där hade enligt uppgift en misshandel begåtts och hot framställts. Hoten skulle finnas dokumenterade i en mobiltelefon som fanns i bostaden. Informationen talade allmänt för att Musa K. var i upprörd sinnesstämning. Dessutom fanns uppgiften om att Musa K. förvarade ett licenspliktigt vapen i bostaden. Dessa omständigheter skulle såväl var för sig som sammantagna ha kunnat läggas till grund för utredningsåtgärder hos Musa K. Det har inte framkommit att polisens arbetsbelastning under kvällen var sådan att det förelåg hinder mot att genomföra åtgärder av detta slag.



*Skydd för barnen*

Av handlingarna framgår att Carla S:s främsta oro gällde barnen. Hon bad upprepade gånger om att dessa skulle föras bort från Musa K. Föräldrarna hade gemensam vårdnad och ett beslut om att hämta dem hade självfallet inte kunnat fattas utan noggranna överväganden. Det saknas emellertid spår av att det förekom några överväganden alls. Om det hade gjorts skulle polismyndighetens författningssenliga skyldighet att göra anmälan till socialnämnden m.m. rimligen varit bland det första som aktualiserats.

Det är anmärkningsvärt att polisen, trots Carla S:s enträgen och på anförda sakskaal grundade begäran, inte vidtog någon åtgärd för att förvissa sig om att barnen inte för illa, eller för att säkerställa att ansvaret i det hänseendet över-togs av annan myndighet. Denna underlåtenhet står i strid med polisens grundläggande uppgifter enligt polislagen.

*Ytterligare information som fanns tillgänglig*

Det hittills sagda har grundats på den information som polisen fick del av under kvällen. Något försök att utröna vilken situation barnen befann sig i gjordes inte och någon dokumentation om detta finns följaktligen inte heller i detta ärende. I förhör under utredningen av mordet på Carla S. har dottern J. dock lämnat en utförlig beskrivning av situationen i Musa K:s bostad den aktuella kvällen.

Hon berättade där följande. Musa K. var mycket upprörd sedan Carla S. bl.a. berättat om att hon skulle flytta samman med en ny man och att barnen skulle följa med. Sedan Carla S. gått hade han blivit ”mycket, mycket mer aggressiv”. Senare hade han hotat J. med kniv och slagit henne flera gånger. När han tillfälligt var ute ringde hon sin mamma och berättade vad som hänt. Sedan Musa K. kommit tillbaka försökte han åter misshandla henne, men hennes lillebror lyckades avstyra detta. Om inte brodern kommit emellan skulle hon ha blivit ihjälslagen. – Av förhöret framgår – vilket Carla S. ju även upplyste polisen om – att J. på sin mobiltelefon spelat in de hot Musa K. framförde. Ljudfilerna finns utskrivna i förundersökningsprotokollet. Av dessa framgår att Musa K. uttalade en rad hot, varvid han framstår som upp-jagad och ur balans.

Dessa uppgifter visar att det är sannolikt att underlaget för såväl hotbilden som barnens skyddsbehov skulle ha breddats och fördjupats avsevärt om polisen på ett eller annat sätt hade valt att rikta sin uppmärksamhet åt detta håll, vilket man enligt min mening alltså borde ha gjort.

*Polismyndighetens ansvar*

Polisen har ansvar för utförandet av de uppgifter som framgår i polislagen. Till dessa uppgifter hör att skydda enskilda mot brott och att på sätt som tidigare beskrivits i samarbete med sociala myndigheter vidta åtgärder när barn är i behov av skydd. Polismyndigheten i Jönköpings län har i enlighet med den bedömning som redovisats ovan inte levt upp till dessa åligganden.

Enligt gällande författningar ska som framgått en förundersökning som gäller våld eller hot mot närstående och tidigare närstående ledas av åklagare. Har en sådan förundersökning inletts av polisen ska ledningsansvaret snarast övertas av åklagaren. Den rättsliga regleringen medger att polisen under melantiden håller förhör och vidtar andra utredningsåtgärder. Den lämnar med andra ord polisen viss frihet att avgöra vad som ska göras innan en åklagare kontaktas.

I detta fall inleddes förundersökning av polismyndigheten i samband med Carla S:s anmälan. Ungefär en och en halv timme efter det att målsägandeförhöret avslutats kontaktades jouråklagaren. Det innebar att förundersökningsledningen överlämnades. Polismyndigheten var alltså ansvarig för brottsutredningen fram till att ärendet föredrogs för åklagaren.

Förundersökningsledningen övergick i enlighet med detta till åklagaren strax efter klockan ett på natten. Vid det laget borde ytterligare utredningsåtgärder ha vidtagits eller åtminstone påbörjats. Polismyndigheten är ansvarig för att så inte skedde. Myndighetens ansvar i det hänseendet måste även ses tillsammans med de skyldigheter myndigheten i alla händelser hade när det gäller hotbild och skyddsbehov.

#### *Åklagarens ansvar*

Att åklagare ska leda förundersökningar om hot och våld mot närstående beror bl.a. på att de förväntas vara bättre skickade än polisen att göra detta. Det finns därför skäl att ställa relativt höga krav på hur förundersökningsledarskapet fullgörs i sådana fall. I den mån hot av det slag som här förekom är vanliga kan detta inte tas till intäkt för att tona ned deras betydelse. Det innebär om något att kravet på professionell, icke slentrianmässig bedömning ökar.

Lise-Lotte Norströms ställningstagande att det som vid hennes kontakt med polisen hade kommit fram inte kunde läggas till grund för ett frihetsberövande av Musa K. har godtagits av hennes överordnade. Om man utgår från att inga andra uppgifter än dem hon uppger sig ha mottagit fanns att tillgå ter sig detta i och för sig korrekt. Enligt min mening var informationen dock sådan att det fanns skäl att, som jag redan utvecklat, söka bredda och fördjupa beslutsunderlaget. Det bör därvid framhållas, att det inte var recidivfara i meningen risk för återfall i hotbrott som behövde belysas. Vad saken gällde, och vad som motiverade att ärendet ägnades särskild uppmärksamhet, var risken för att Musa K. skulle gå från hot till handling.

Frågan är alltså vad Lise-Lotte Norström gjorde för att få ett så fullödigt underlag som möjligt för att kunna utöva sitt ansvar som förundersökningsledare. Besvarandet av den frågan försvaras av att hon helt underlät att dokumentera sina överväganden och åtgärder – som Carina Maxson noterat antecknade hon inte ens att hon övertagit förundersökningsledningen. Dokumentationskyldigheten under en förundersökning är ett elementärt åliggande som borde sitta i ryggmärgen på en erfaren åklagare. Det är anmärkningsvärt att Lise-Lotte Norström helt ignorerat den. Det är svårt att av detta dra någon

annan slutsats än att hon inte ansåg att detta ärende krävde någon större uppmärksamhet från hennes sida.

Jag noterar vidare att Lise-Lotte Norström i sitt yttrande anført att polisen inte ”lyfte [...] fram något som gav anledning till en annan bedömning än den jag redovisat, utan jag fick intrycket av att föredragande polisman delade min uppfattning att vidare åtgärder kunde anstå”. Det föranleder påpekandet att en förundersökningsledare i ärenden av detta slag inte kan begränsa sitt ansvar till sådant som den föredragande polismannen lyfter fram och inte heller luta sig mot de bedömningar hon får intryck av att föredraganden gör. Att döma av det hon själv uppgett gjorde hon därvid inte heller något försök att bilda sig en helhetsuppfattning av situationen.

Det finns sammanfattningsvis skäl att erinra om att Lise-Lotte Norström var fullt ut ansvarig för brottsutredningen från och med att ärendet föredrogs för henne. Såväl det förhållandet att hon inte gav några utredningsdirektiv som bristen på dokumentation talar för att hennes förundersökningsledarinsats på natten inte var tillräckligt aktiv och inte motsvarade de krav som följer av att förundersökningsledarskapet i ärenden av detta slag ska utövas av åklagare.

### *Sammanfattning*

Polismyndigheten i Jönköpings län kritiseras för att inte ha skaffat sig ett bättre underlag för sin bedömning av allvaret i det hot som framställt och för att inte ha vidtagit någon åtgärd för att förvissa sig om att barnen inte för illa, eller för att säkerställa att ansvaret i det hänseendet övertogs av annan myndighet. Polismyndigheten har därvid även brustit i det ansvar den haft för förundersökningsledningen fram till dess att denna övertogs av åklagare.

Kammaråklagare Lise-Lotte Norström kritiseras för sitt passiva sätt att utöva förundersökningsledningen sedan hon övertagit denna och för att som förundersökningsledare helt ha åsidosatt sin dokumentationsplikt.

Det stod inte i myndigheternas makt att förutse det som inträffade morgonen efter det att Carla S. vänt sig till polisen och det är långtifrån möjligt att slå fast att ett mer aktivt förhållningssätt hos polis och åklagare, i linje med den bedömning som här gjorts, skulle ha förhindrat händelsen. Den kritik som nu riktats mot myndigheterna ska därför inte uppfattas så att dessa enligt min mening kan hållas ansvariga för Carla S:s död.

Det är likväl angeläget att det allmännas företrädare begrundar vad som kunde ha gjorts för att förhindra den enskilda tragedi som mordet på Carla S. innebär. Regeringen har nyligen tillsatt en nationell samordnare mot våld i nära relationer (dir. 2012:38). Orsaken till denna åtgärd är främst det stora antalet fall av våld, hot och trakasserier mot kvinnor, begångna av män som de haft en relation med. Den nationella samordnaren ska bl.a. verka för att öka effektiviteten och kvaliteten i arbetet mot våld i nära relationer, varvid särskilt fokus ska läggas på rättsväsendet. En kopia av detta beslut sänds mot den bakgrunden till Regeringskansliet och den nationella samordnaren, för kännedom.

## Kritik mot Polismyndigheten Dalarna, som utan erforderligt lagstöd hämtat en brottsmisstänkt person till förhör

(Beslut av JO Axberger den 22 augusti 2011, dnr 2726-2010)

*Beslutet i korthet: Polisen sökte en brottsmisstänkt person i dennes hem för att genomföra ett förhör. Den misstänkte, som vid tillfället inte var hemma, kom därefter till polishuset, där han enligt uppgift uppträdde aggressivt och uttalade sig negativt om polisen. Detta föranledde polisen att senare samma dag hämta honom till förhör utan att han dessförinnan kallats.*

*Enligt den bestämmelse som tillämpades får ett hämtningsbeslut fattas då det kan befaras att den som ska höras antingen kommer att hålla sig undan eller försvåra utredningen (kollusionsfara). Den kan inte användas då det på ett mer allmänt plan kan befaras att den som ska höras kommer att försvåra utredningsarbetet.*

*Hämtning av den som befaras hålla sig undan ska inte tillgripas utan att andra, för den enskilde mindre ingripande, alternativ prövats.*

### Bakgrund och utredning

H.E. anmälde Polismyndigheten Dalarna med anledning av att han hade hämtats till ett förhör. Några personer, som uppgav att de var poliser, hade kommit till hans bostad och frågat efter honom. Han var inte hemma vid tillfället, och personerna ville inte berätta för hans hustru varför de sökte honom. Påföljande förmiddag besökte han polishuset i Falun i syfte att ta reda på om det verkligen var poliser som hade varit hemma hos honom och vad de haft för ärende. Han fick dock ingen klarhet i detta. Några timmar senare kom polismän till hans bostad och hämtade honom till förhör. Han upplevde hämtningen som kränkande och onödig, eftersom han självmant skulle ha inställt sig om han blivit kallad. Hans hustru blev chockad av ingripandet och även hans son tog mycket illa vid sig.

Av utredningen hos JO framgick följande.

Den 4 december 2008 hade en person ringt till en vårdcentral och uttalat hotelser mot en anställd. Personen skulle bl.a. ha sagt ”jag kommer att komma och slå ihjäl dig”. En polisanmälan om hot mot tjänsteman upprättades. Sedan bl.a. målsägandeförhör ägt rum noterades H.E. som skäligen misstänkt den 15 december 2008. Inga åtgärder syntes därefter ha vidtagits i ärendet förrän i oktober 2009.

Av en promemoria daterad den 21 oktober 2009 framgick att H.E. hade besökt polishuset i Falun och frågat varför polisen oanmäld hade sökt honom i hans bostad. Enligt promemorian var H.E. vid sitt besök på polishuset ”verbalt aggressiv och mycket upprörd”. Senare samma dag beslutade förundersökningsledaren, kommissarien Mats Nygårds, att H.E. skulle hämtas till förhör. H.E. frigavs efter att förhöret hade hållits.

H.E. dömdes den 10 februari 2010 av Falu tingsrätt för olaga hot till dagsböter.

Mats Nygårds lämnade muntliga och skriftliga upplysningar. Polismyndigheten inkom med ett yttrande.

## **Bedömning**

### *Bakgrund*

H.E. polisanmälades i december 2008 av en tjänsteman vid en vårdcentral, som uppgav att H.E. hotat henne till livet. Polismyndigheten Dalarna inledde samma dag som anmälan gjordes en förundersökning om hot mot tjänsteman, där H.E. kort senare noterades som skäligen misstänkt. Därefter vidtogs ingen utredningsåtgärd förrän i oktober 2009, då polisen sökte H.E. i dennes bostad för att hålla förhör. H.E. var dock inte hemma. Sedan han fått vetskap om besöket uppsökte han påföljande dag polishuset. Enligt vad som uppgetts från polisens sida var han då mycket upprörd; han ska ha uttryckt misstro mot polisen, varit verbalt aggressiv och bl.a. uttalat att om poliserna återkom skulle han kasta ut dem. Förundersökningsledaren underrättades om det inträffade och fattade på grundval av den information han fick omgående beslut om att H.E. skulle hämtas till förhör utan föregående kallelse. Förhöret genomfördes samma dag. Åtal väcktes en knapp månad senare, och i februari 2010 dömdes H.E. av Falu tingsrätt för olaga hot till dagsböter.

H.E. har i sin anmälan till JO uppgett att han upplevt det som kränkande att bli hämtad av polisen och att tvångsåtgärden var onödig, eftersom han självmant skulle ha inställt sig till förhör om han hade blivit kallad.

Förundersökningsledaren har under utredningen hos JO uppgett flera skäl för sitt beslut, nämligen att polisens utredning skulle kunna försvåras om förhöret med H.E. hölls i dennes bostad, att förhöret borde genomföras så snart som möjligt samt att det fanns risk för försvårande av utredningen i anledning av H.E:s uttalanden och uppträdande i polishusets reception. Enligt polismyndighetens yttrande motiverades förundersökningsledarens beslut av att uppgifterna om H.E:s uppträdande och uttalanden vid dennes besök hos polisen innebar att det skäligen kunde befaras att H.E. inte skulle komma att hörsamma en kallelse till förhör alternativt försvåra utredningen om han fick en kallelse.

### *Rättsliga utgångspunkter*

Bestämmelser om förhör och hämtning till förhör finns i 23 kap. rättegångsbalken. I 7 § andra stycket anges att den som uppehåller sig inom en väglängd av tio mil från den plats där förhör ska hållas utan föregående kallelse får hämtas till förhöret, om undersökningen avser ett brott på vilket fängelse kan följa och det skäligen kan befaras att han eller hon antingen inte skulle följa en kallelse eller, med anledning av en kallelse, skulle försvåra utredningen genom undanröjande av bevis eller på annat sätt.

Ett hämtningsbeslut av det nu aktuella slaget kan således fattas i två olika typer av situationer. Den ena gäller då den som ska höras, i strid mot envars skyldighet att underkasta sig förhör, kan befaras hålla sig undan. Den andra gäller vid s.k. kollusionsfara, dvs. då det kan befaras att förhörspersonen kan

komma att påverka utredningsunderlaget sedan han eller hon genom kallelsen fått kännedom om det förestående förhöret. Andra omständigheter än de nu angivna, som t.ex. en allmän önskan om att påskynda en utredning, utgör inte laglig grund för beslut om hämtning utan föregående kallelse (jfr JO 1983/84 s. 60).

Det måste finnas någon konkret omständighet som pekar mot att risk för uteblivande respektive kollusionsfara föreligger (jfr Bring/Diesen, Förundersökning, 4:e upplagan s. 345, med hänvisningar). En bedömning av att det finns risk för uteblivande kan exempelvis grundas på att förhörspersonen tidigare uteblivit efter kallelse.

Att bli hämtad av polis upplevs av den eller de som berörs typiskt sett som en betydande integritetskränkning, något detta fall illustrerar. Utöver de begränsningar som följer av lagtexten gäller därvid att polisen inför beslut om en sådan åtgärd måste överväga om det finns för den enskilde mindre ingripande alternativ att tillgå (behovsprincipen) och om det som står att vinna med åtgärden överväger de olägenheter som åsamkas den enskilde (proportionalitetsprincipen).

#### *Risken för att H.E. skulle försvåra utredningen*

Någon kollusionsfara förelåg uppenbarligen inte i detta fall; det har från polisens sida inte ens antytts på vilket sätt H.E. skulle ha kunnat förvanska eller på annat sätt påverka utredningsunderlaget om han skulle ha kallats till förhör i stället för att som nu hämtas utan föregående kallelse.

Jag uppfattar inte heller polismyndighetens argumentation för hämtningsbeslutet på det sättet. Den får i stället förstås så att myndigheten menar att den åberopade bestämmelsen i rättegångsbalken medger hämtning till förhör utan föregående kallelse även då det på ett mer allmänt plan kan befaras att den som ska höras kommer att försvåra utredningsarbetet, t.ex. genom vara avogt inställd till polisens arbete. Det är enligt min mening emellertid tydligt att bestämmelsens tillämplighet inte kan utsträckas på det viset. Det är inte i överensstämmelse med lagtextens krav att försvårandet ska ske ”med anledning av” kallelsen och skulle innebära att uttrycket ”försvåra utredningen” gavs en annan, vidare innebörd än det har i lagtexten. Jag vill därvid erinra om att det rör sig om tvångsmedelsanvändning som innefattar frihetsberövande. Kravet på uttryckligt lagstöd måste då ställas högt.

Möjligheten att hämta den som kan befaras att efter kallelse försvåra utredningen syftar inte heller till att förmå en avogt inställd förhörsperson att bidra till utredningen. Dess syfte är att säkerställa att ett förhör kan komma till stånd utan att förhörspersonen får tillfälle att påverka utredningsunderlaget. Det rättsliga utrymmet för att till förhör hämta den som är ovillig att medverka i en brottsutredning är begränsat till de situationer där det kan befaras att vederbörande inte skulle hörsamma en kallelse.

*Risken för att H.E. inte skulle hörsamma en kallelse*

Polismyndigheten har i sitt yttrande anfört att H.E:s uttalanden i polishuset pekade mot att denne ”inte hade för avsikt att frivilligt delta i några polisförhör”.

Enligt min mening pekade H.E:s angivna uttalanden inte konkret mot att han inte skulle följa en kallelse. H.E. hade såvitt framkommit inte tidigare uteblivit eller gjort sig känd för att vilja hålla sig undan. De uttalanden han tillskrivs måste ses i sitt sammanhang. Det bör därvid noteras att annat inte framkommit än att han, då han kom till polishuset, var omedveten om varför polisen sökt honom och att han i anledning av besöket självmant begav sig till polisen för att få reda på vad saken gällde. Det ligger nära till hands att uppfatta detta som att han var angelägen om att – utan att uppsökas i sitt hem – komma i kontakt med polisen. H.E:s egen uppgift om att han skulle ha inställt sig om han hade kallats framstår sammanfattningsvis inte som oförenlig med de uttalanden han ska ha gjort.

Polismyndigheten borde mot den bakgrunden, innan beslutet om hämtning fattades, först ha övervägt en normal förhörskallelse, inklusive information om att den som underlåter att följa en kallelse kan komma att hämtas. Detta hade kunnat ske formlöst, t.ex. genom ett telefonsamtal. Om H.E. inte hörsammat kallelsen, skulle ett beslut om hämtning lagligen ha kunnat fattas. Det var med andra ord inte förenligt med behovsprincipen att besluta om hämtningen innan mindre ingripande alternativ prövats.

*Slutsats*

Det har sammanfattningsvis inte framkommit att Polismyndigheten Dalarna haft erforderligt lagstöd för att besluta om hämtning till förhör av H.E. utan föregående kallelse.

## Kritik mot Polismyndigheten i Uppsala län och en polisman, som utan tillräcklig grund genomfört husrannsakan i en dopningsmisstänkts bostad, m.m.

(Beslut av JO Axberger den 13 december 2012, dnr 5834-2010)

*Beslutet i korthet: En polisman stoppade en bil för bälteskontroll. Misstankar om dopningsbrott uppstod. Bilen genomsöktes utan resultat. Därefter genomfördes husrannsakan i bilförarens bostad. Anledningen var att personer som missbrukar dopningsmedel ofta kan antas förvara dessa i hemmet.*

*En utgångspunkt för att få genomföra en husrannsakan är att det föreligger en skälig misstanke om brott. Ett antagande av det slag som polisen gjort i detta fall är inte ensamt tillräckligt för att uppnå sådan misstankegrad. Polisen kritiserades därför för att husrannsakan genomfördes i bostaden.*

*Förundersökningen avseende dopningsbrott lades ned med motiveringen "brott kan ej styrkas". Eftersom de prov som hade tagits på den misstänkte visade sig vara negativa och de genomförda husrannsakingarna var resultatlösa, borde den motiveringen inte ha använts.*

### Bakgrund och utredning

Sarkis Z. anmälde Polismyndigheten i Uppsala län till JO. Av anmälan framgick huvudsakligen följande.

Han hade under en bilfärd stoppats av polis. Polismannen frågade honom om han använde narkotika eller dopningspreparat, vilket han förnekade. Polismannen sade att det med anledning av hans kroppsbyggnad såg ut som om han använde sådana preparat. Vidare uppgav polismannen att hans ögon såg blanka ut. Han fördes till polisstationen där man tog prover på och förhörde honom. Efter ungefär 30 minuter kom provsvaren; de var negativa. Polismanen upplyste honom då om att polisen avsåg genomföra en husrannsakan i hans bostad.

Medan husrannsakan pågick fick han sitta kvar på polishuset. När han kom hem berättade hans fru att dörren plötsligt hade öppnats varpå tre personer hade stormat in i bostaden. Personerna hade uppgivit sig vara poliser, men hade inte visat något dokument som förklaring till vad de gjorde där. Inte heller hade de på annat sätt informerat henne om vad saken gällde. De hade även förvägrat henne att svara i telefonen eller lämna bostaden. Någon narkotika eller några dopningspreparat påträffades inte vid husrannsakan.

Sarkis Z. var bl.a. kritisk till att han hade medtagits till polisstationen och att han hölls kvar där efter att man hade fått de negativa provsvaren. Han var även kritisk mot beslutet att genomföra en husrannsakan i hans bostad samt mot det sätt på vilket den genomfördes.

Till sin anmälan bifogade Sarkis Z. polismyndighetens beslut att lägga ned förundersökningen avseende dopningsbrott. Det motiverades med att "brott kan ej styrkas".

Polismyndigheten i Uppsala län (länspolismästaren Erik Steen) yttrade sig och redovisade följande bakgrund.



Sarkis Z. stoppades eftersom han inte hade använt bilbälte. I samband med fordonsstoppet upplevde polisassistent Ekström att Sarkis Z. uppträdde nervöst och verkade lite frånvarande. Inledningsvis fick polisassistenten även känslan av att Sarkis Z. försökte dölja något för honom i bilen. Polisassistenten, som arbetade vid gatulangningsenheten, ställde frågor till Sarkis Z. rörande droger och dopning. Sarkis Z. svarade undvikande på frågorna om dopning. Under samtalet bortföll de inledande misstankarna om narkotikabrott, däremot stärktes misstankarna om dopningsbrott med hänsyn till Sarkis Z:s undvikande svar samt dennes kropps-konstitution.

Polisassistent Ekström beslutade om kroppsbesiktning samt husrannsakan i Sarkis Z:s bil och bostad. Att husrannsakan genomfördes i bilen berodde på att Ekström inledningsvis uppfattat att Sarkis Z. försökt att dölja något i samband med stoppet. Beslutet om husrannsakan i bostaden grundades på det faktum att det är vanligt förekommande att de olagliga preparaten intas i bostaden då de ska tas regelbundet under en längre period samt att preparaten vanligtvis ska förvaras i kylan.

Sarkis Z. fördes kl. 15.40 till polishuset för kroppsbesiktning och förhör. Förhöret avslutades kl. 16.58 varefter polisassistent Ekström erbjöd sig att skjutsa Sarkis Z. till bostaden. Sarkis Z. avlämnades vid bostaden kl. 18.20.

Husrannsakan i bostaden genomfördes av tre poliser, två manliga och en kvinnlig. Eftersom det fanns uppgifter om att Sarkis Z:s sambo och barn var hemma var samtliga poliser civilt klädda för att inte orsaka onödig olägenhet. Poliserna ringde på dörren samtidigt som de öppnade med den nyckel de fått tillgång till. När Sarkis Z:s sambo mötte dem i hallen förklarade den kvinnliga polisen syftet med besöket och vad som skulle ske. Sambon uppfattades som lugn men lätt chockad. Efter att de hade satt sig i vardagsrummet förklarade den kvinnliga polisen ytterligare varför poliserna var där samt att Sarkis Z. befann sig på polishuset men att han skulle få komma hem senare. Den kvinnliga polisen upplevde att samtalet mellan henne och Sarkis Z:s sambo var lågmält och att de kunde föra en konstruktiv dialog om vad som hände. Under husrannsakan ringde det vid ett tillfälle i en telefon som tillhörde Sarkis Z:s sambo eller sambons syster som också närvarade. De ombads att inte svara i telefonen.

Inget otillåtet anträffades vid husrannsakingarna, varken i bilen eller bostaden, och analysbeskeden avseende de prover som hade tagits på Sarkis Z. var negativa för samtliga de ämnen som testats.

Under avsnittet *Polismyndighetens bedömning* anförde myndigheten huvudsakligen följande.

Husrannsakan enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken [beslutades] med anledning av att det uppstod misstanke om dopningsbrott i form av både brukande och innehav. Polisassistent (pa) Ekström gjorde bedömningen att Sarkis Z. uppvisade kroppslika tecken typiska för dopningsbrott. Med hänsyn till dopningsbrottens särskilda karaktär, dvs. att personer som använder de olagliga preparaten ”kurar” i perioder och även regelmässigt förvarar preparaten i kylskåp i bostaden så fattades beslut om husrannsakan både i bilen och bostaden.

Avseende husrannsakan i bostaden framgår det av tjänstgörande polisers yttranden att husrannsakan genomfördes under ordnade former och med minsta möjlig olägenhet. Poliserna var civilt klädda och den kvinnliga polisen satt tillsammans med Sarkis Z:s sambo och dennes syster och förklarade omständigheterna och varför poliserna befann sig i bostaden. Vidare besvarades de frågor Sarkis Z:s sambo hade i de fall de inte kunde försvåra utredningen. [– – –] De uppgifter Sarkis Z. uppgett i sin anmälan om att husrannsakan genomförts på ett oacceptabelt sätt delas därmed inte av polismyndigheten. [– – –] Analysbeskedet i ärendet påvisade inga positiva svar på de preparat som testats och förundersökningen lades därför ned. Motiveringen ”brott kan ej styrkas” valdes med anledning av den överenskommelse som finns mellan polismyndigheten och åklagarkammaren i Uppsala. I de diskus-

sioner som förts med åklagarkammaren har det kunnat konstateras att det för dopningsbrott finns vissa omständigheter att ta hänsyn till som inte gör sig gällande för andra missbruksbrott, såsom exempelvis narkotikabrott. Polismyndigheten är medveten om den inställning justitieombudsmannen tidigare haft avseende val av nedläggningsgrund i de ärenden där personer varit misstänkta för narkotikabrott och analysbeskedet visat på negativa resultat. Detta ställningstagande får polismyndigheten ta till sig och se över de rutiner som gäller idag avseende nedläggningsgrund för ringa narkotikabrott.

Polismyndigheten anser dock att förhållandet är delvis annorlunda avseende personer som misstänks för dopningsbrott. Framför allt är det en stor skillnad avseende på vilket sätt personer brukar de olagliga preparaten. Vid dopningsbrott är regelmässigt så att de olagliga preparaten intas i perioder, ”kurer”, vilket innebär att en person kan uppvisa tecken även under den uppehållsperiod som inträder mellan två ”kurperioder” men däremot sakna spår av de olagliga preparaten i urinen vid just ett sådant tillfälle. Detta innebär att misstankarna som uppstått med anledning framför allt av de fysiska tecken en person uppvisat kan kvarstå oavsett om analysbeskedet visat på negativa resultat vid provtillfället. Med anledning härav anser polismyndigheten att det med hänsyn till dopningsbrottens särskilda karaktär finns skäl för att använda ”brott kan ej styrkas” i stället för ”misstänkt oskyldig”.

Sammanfattningsvis anser polismyndigheten att på Ekström fattat korrekta beslut i aktuellt fall. Det har funnits lagliga förutsättningar för att dels skäligen misstänka Sarkis Z. för dopningsbrott med hänsyn till de symptom Ekström uppfattat, dels för att fatta beslut om husrannsakan i Sarkis Z:s bil och bostad med anledning av de uppgifter som föreligger avseende förvaring och brukande av de olagliga preparaten. Polismyndigheten anser vidare att det inte heller finns något att anmärka på avseende övrig polispersonals agerande vid husrannsakan i det aktuella fallet.

## Rättslig reglering

### *Kroppsbesiktning och husrannsakan*

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. påtvingade kroppsliga ingrepp och husrannsakan. Begränsningar i dessa grundläggande fri- och rättigheter får enligt 20 § samma kapitel göras genom lag.

Bestämmelser om husrannsakan och kroppsbesiktning finns i 28 kap. rättegångsbalken, RB. Den som är skäligen misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa kan, om syftet är att söka efter föremål som kan tas i beslag eller i förvar eller annars för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet eller om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet enligt 36 kap. 1 b § brottsbalken, bli föremål för bl.a. husrannsakan (1 §) och kroppsbesiktning (12 §).

JO har vid ett flertal tillfällen (se t.ex. JO 1992/93 s. 204 och JO 2009/10 s. 72) uttalat att för att en person ska anses skäligen misstänkt för ett brott krävs att det föreligger 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.

I JO 2006/07 s. 76 anfördes följande.

Om polisen på annan plats än bostaden, t.ex. på ett torg, påträffar en person som skäligen kan misstänkas för ringa narkotikabrott genom eget brukande så kan inte endast den omständigheten läggas till grund för ett beslut om husrannsakan i bostaden. Möjligen kan polisen tro att den misstänkte förvarar narkotika i bostaden, eftersom det är ett vanligt beteende hos narkomaner, men det stannar vid en spekulativ omständighet. Omständigheterna kring brukandet ger normalt inte grund för beslut om husrannsakan i bostaden eftersom en sådan enbart skulle kunna bidra till att avslöja andra brott. För beslut om husrannsakan krävs det någon konkret omständighet som talar för att brukaren innehar narkotika och att den finns just på den platsen eller att det finns annan bevisning om sådant brott (se Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel s. 523 f. om tillämpningen av ändamålsprincipen vid husrannsakan). Jag har vidare i ett beslut den 26 november 2004 uttalat mig om polisens möjligheter att besluta om husrannsakan i en bostad vid misstanke om ringa narkotikabrott (eget bruk), och där anført bl.a. att i ett sådant fall kan tips eller annan information som tyder på att personen i fråga förvarar narkotika i bostaden utgöra sådana konkreta omständigheter som fordras för skälig misstanke om narkotikabrott genom innehav av narkotika (dnr 4413-2003).

#### *Motivering av beslut att lägga ned en förundersökning*

Bestämmelser om förundersökning och dess nedläggande finns i 23 kap. RB. En förundersökning ska enligt 4 § andra stycket läggas ned om det inte längre finns anledning att fullfölja den. En förundersökning kan läggas ned även på andra, här inte aktuella, grunder (se 4 a §).

JO har vid ett antal tidigare tillfällen prövat lämpligheten i användandet av nedläggningsgrunden ”brott kan ej styrkas”. I JO 2000/01 s. 62 uttalades följande.

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

JO har i senare beslut som specifikt rört polismyndighets åtgärd att lägga ned en förundersökning om narkotikabrott, kritiserat myndigheten för att den använt motiveringen ”brott kan ej styrkas” trots att resultaten av samtliga tagna prov på den misstänkte visat sig negativa (se JO 2010/11 s. 144 med hänvisningar).

#### **Bedömning**

##### *Beslutet om kroppsbesiktning*

Som grund till beslutet om kroppsbesiktning har polismyndigheten framfört att de sammantagna omständigheterna var sådana att Sarkis Z. kom att misstänkas för dopningsbrott. De omständigheter som föranlett misstankarna har

varit Sarkis Z:s kroppskonstitution i kombination med hans undvikande och nervösa sätt att prata när polisassistenten diskuterade dopning med honom. Därtill hade polisassistenten fått uppfattningen att Sarkis Z. försökte att dölja något i bilen i samband med stoppet.

Polismyndigheten har påpekat att myndigheten sedan ett flertal år satsar på utbildning och utveckling av rutiner för att uppdaga dopningsbrott och att utbildning bl.a. har skett i att känna igen kroppsliga och psykiska tecken på missbruk av dopningsmedel. Myndigheten har vidare framfört att de ingripande poliserna hade arbetat särskilt med gatulangningsarbete och därför var väl lämpade att bedöma misstankar om dopningsmissbruk.

Mot bakgrund av vad som framkommit och det bedömningsutrymme som finns i dessa frågor anser jag att det inte finns skäl att ifrågasätta bedömningen att Sarkis Z. kunde misstänkas för dopningsbrott (eget bruk). Det har således funnits förutsättningar att besluta om kroppsbesiktning.

I den brottsanmälan som upprättades i samband med händelsen hänvisas allmänt till Sarkis Z:s ”kroppskonstitution” som ett av skälen till att misstanke om dopningsbrott uppstod. Av dokumentationen borde tydligare ha framgått vilka fysiska kännetecken det var som medförde denna misstanke.

#### *Beslutet om husrannsakan i bilen*

Beslutet om husrannsakan i bilen motiverades av en misstanke om innehav av dopningsmedel. Frågan är om Sarkis Z. kan anses ha varit skäligen misstänkt för brott av det slaget.

Vad avser husrannsakan i bilen framgår av utredningen att polismannen bl.a. bedömde det som att Sarkis Z. i samband med att denne stoppades försökte dölja något. Det kunde således befaras att Sarkis Z. försökte gömma undan olovliga preparat som han misstänktes bruka. Det saknas därför anledning att ifrågasätta beslutet om husrannsakan i bilen.

#### *Beslutet om husrannsakan i bostaden*

Som framgått av redovisningen ovan i avsnittet om den rättsliga regleringen har JO i tidigare beslut, som tillräcklig grund för skäligen misstanke om innehav av narkotika i bostad, inte accepterat ett antagande om att personer som missbrukar narkotika också som regel förvarar narkotika i bostaden.

Det är samma typ av antagande som polismyndigheten nu åberopat som grund för misstanken om att Sarkis Z. skulle ha innehaft dopningsmedel i bostaden. Myndigheten har härvid emellertid även hänvisat till dopningsbrottets ”särskilda karaktär”, dvs. att missbrukare av dopningsmedel intar detta i perioder och regelmässigt förvarar preparaten hemma i kylskåpet.

Även med beaktande av dopningsbrottets särskilda karaktär måste det uppställas krav på att det förelägg någon konkret omständighet som, i det enskilda fallet, tyder på att den som misstänks förvarar dopningsmedel i bostaden. I detta fall har inga andra omständigheter än de som föranledde det ursprungliga ingripandet redovisats. Varken dessa eller det som därefter framkom utgjorde tillräcklig grund för den vidtagna åtgärden. Polisassistenten Ekström

och polismyndigheten ska mot den bakgrunden kritiseras för beslutet om husrannsakan i bostaden.

#### *Genomförandet av husrannsakan*

Sarkis Z. har även framfört kritik mot det sätt på vilket husrannsakan genomfördes. Han har uppett att flera polismän ”stormade in” i bostaden, att de inte förklarade varför de var där och att hans sambo förvägrades att tala i telefon eller lämna bostaden.

Polismyndigheten har i sitt yttrande gett en delvis annorlunda bild av ingripandet. Enligt myndigheten genomfördes husrannsakan under ordnade former. Polismännen var civilklädda för att orsaka så lite olägenhet som möjligt och de förklarade för Sarkis Z:s sambo varför de var där. Enligt myndigheten kunde polismännen föra en konstruktiv dialog med sambon, som uppfattades som lugn men lätt chockad. En telefon ringde vid något tillfälle under husrannsakan varvid de närvarande ombads av polisman att inte besvara samtalet.

Enligt 23 kap. 4 § RB ska en förundersökning bedrivas så att ingen onödigt utsätts för misstanke eller får vidkännas kostnad eller olägenhet (hänsynsprincipen). Principen kommer även till uttryck i 28 kap. 6 § RB. En husrannsakan ska i enlighet med detta inte göras mer omfattande än nödvändigt och den ska genomföras under former som skapar så lite uppmärksamhet som möjligt. Det är särskilt viktigt att undvika att tredje man drabbas.

Det är självfallet alltid obehagligt att utsättas för en husrannsakan. Jag har därför förståelse för hur Sarkis Z:s sambo kan ha upplevt den. Med beaktande av vad som anförts från polismyndighetens sida anser jag dock inte att det finns något konkret stöd för kritik mot hur åtgärden i detta fall genomfördes.

#### *Beslutet att lägga ned förundersökningen med motiveringen ”brott kan ej styrkas”*

Polismyndigheten motiverade sitt beslut att lägga ned förundersökningen med att brott inte kunnat styrkas. En formulering av det slaget kan, som tidigare framhållits från JO:s sida, tolkas som att polisen anser att brottsmisstanken kvarstår. Polisen har i tidigare JO-beslut kritiserats för att förundersökningar om t.ex. ringa narkotikabrott lagts ned med motiveringen ”brott kan ej styrkas” trots att utförda urin- och/eller blodprov varit negativa. I JO 2010/11 s. 144 sägs:

Enligt min mening bör i ett fall som det nu aktuella, om utförda provtagningar inte visar på förekomst av narkotika, slutsatsen vara att misstankarna visat sig ogrundade. En korrekt nedläggningsgrund bör återspegla detta förhållande. Bland de standardmotiveringar som finns i polisens kriminaldiarium borde således motiveringen ”Misstänkt oskyldig” ha använts.

Jag instämmer i detta. Analysen av de prover som tagits på Sarkis Z. visade att dessa var negativa. De husrannsakingar som genomfördes i Sarkis Z:s bil och bostad stärkte inte heller brottsmisstanken, som genom de resultatlösa utredningsåtgärderna snarare får anses ha försvagats. Den använda nedläggningsgrunden borde därför inte ha anförts som motivering.

Jag har i och för sig förståelse för att man från de brottsutredande myndigheternas synpunkt kan känna tvekan inför motiveringen ”misstänkt oskyldig”; utredningen har ju i ett fall som detta inte frambringt bevisning om vare sig skuld eller oskuld. Därvid gäller emellertid den s.k. oskuldspresumtionen, dvs. att envar som inte överbevisats om brott ska betraktas som oskyldig. En motivering som anknyter till detta är därför att föredra framför den polisen nu använt. Från de synpunkter JO har att beakta finns dock inget hinder mot att standardmotiveringarna ses över i syfte att finna någon som svarar mot en situation som den som här var aktuell, dvs. att en formell brottsmisstanke utretts och därefter bortfallit.

### Kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län, som anmodat en person som kunde komma att bli misstänkt för brott att besvara frågor skriftligen

(Beslut av *JO Axberger* den 17 februari 2012, dnr 697-2011)

*Beslutet i korthet: I en förundersökning om s.k. smitning hade vittnen pekat ut ett visst fordon som inblandat i trafikolyckan. Polismyndigheten kritiserar för att, i stället för att hålla förhör med den registrerade ägaren, ha anmodat denne att utifrån ett antal frågor lämna en skriftlig redogörelse för händelsen.*

*Det är i och för sig möjligt att i vissa fall ersätta muntliga förhör med inhämtande av skriftliga svar – t.ex. för att effektivisera utredningsförfarandet. De rättigheter en misstänkt har vid förhör måste dock beaktas. Det har inte kunnat ske i detta fall, där den som anmodades svara inte var misstänkt men kunde bli det, beroende på hur han besvarade frågorna.*

#### **Bakgrund och utredning**

I en anmälan till JO framförde Torbjörn L. klagomål mot Polismyndigheten i Stockholms län för handläggningen av en förundersökning avseende obehörigt avvikande från trafikolycksplats, s.k. smitning. Han hade fått ett brev från polisen i vilket påstods att hans bil varit inblandad i en trafikolycka. Brevet hade följande lydelse.

Vi har fått in en anmälan att din bil med reg.nummer EYZ799 varit inblandad i en trafikincident den 2011-01-16 kl 14.50 på Centrumslingan mellan Statoil och Solna Centrum i Solna.

För att hjälpa oss att utreda händelsen vill vi att du skriver ner vad som hände så noggrant som möjligt. De uppgifter som är viktiga för oss och som vi önskar att du svarar på spaltas upp nedan. Om det var en annan person, be denne att svara på frågorna.

Frågorna nedan är standardfrågor som bör besvaras i din berättelse.

1. Var det du som körde bilen? Svara då på frågorna 2–6.
2. Vad var det som hände? Varför skedde olyckan? Hur gick det till?
3. Vad gjorde du efter olyckan? Har du anmält saken till polis eller underrättat den andre parten? När? Var? Försäkringsbolag?
4. Om du inte vidtagit några åtgärder efter olyckan, varför inte?
5. Vilka skador fick ditt fordon respektive det påkörda?
6. Beskriv ditt utseende, längd, hårfärg, glasögon m.m.

Om det var någon annan som körde:

7. Vem körde bilen, namn och personnummer? Vem hade lånat bilen?
8. Har denne person berättat om händelsen? Vad har personen berättat?
9. Beskriv utseendet på denna person.

Skriv under din berättelse och skicka tillbaka brevet i bifogat svarskuvert. OBS! Vi behöver ditt namn, personnummer samt telefonnummer där du kan nås.

Vi vill gärna att du svarar inom 8 dagar.

Tackar på förhand

Brevet var inte undertecknat. Ingen ansvarig befattningshavare fanns angiven.

Handlingar från Polismyndigheten i Stockholms län hämtades in och granskades. Myndigheten anmodades därefter att yttra sig. Av yttrandet, avgivet av tf. biträdande länspolismästaren Björn Nordin, framgick bl.a. följande.

Den 16 januari 2011 gjordes, vid besök på polisstationen i Solna i Stockholm, en anmälan om att någon kört på anmälares, JG, bil när denna stått parkerad i Solna centrum tidigare samma dag.

En polisanmälan, en s.k. trafikmålsanteckning, upprättades (T 1641-2011). Trafikmålsanteckning nr 1 rör JG och innehåller en närmare redogörelse för händelseförloppet och de uppgifter som lämnats av vittnen till händelsen. Trafikmålsanteckning nr 2 rör Torbjörn L, TL, och i denna har endast antecknats uppgift om att TL är fordonsägare till personbil med visst angivet registreringsnummer.

Trafikmålsanteckningarna har översänts till förundersökningsledare vid trafiksektionen, som har att ta beslut om förundersökning ska inledas eller inte med anledning av polisanmälan. Vid kontroll framkom att av vittne lämnade uppgifter om registreringsnummer på vad som kom att visa sig vara en TL tillhörig personbil överensstämde med vittnes uppgifter om bilens färg och storlek.

Förundersökningsledare bedömde att det fanns anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal förövats och beslutade om att inleda förundersökning avseende brott mot 5 § trafikbrottslagen (1951:649), TBL.

Förundersökningsledare beslutade sedan om att skicka ett brev till TL för att få uppgift om förare av fordonet vid uppgivet skadetillfälle men även svar på de övriga frågor som ställdes i brevet. Kopia av det brev som ställdes till TL i januari 2011 har inte bevarats i ärendet.

TL kontaktade den 19 januari 2011 trafiksektionen och pratade per telefon med förundersökningsledaren. Förundersökningsledaren har upprättat en promemoria med anledning av samtalet, som bifogats anmälan till JO. Med anledning av de uppgifter som framkom vid telefonsamtalet med TL beslutade förundersökningsledaren att lägga ner förundersökningen med motiveringen ”brott kan ej styrkas”.

Vid Västerorts polismästardistriktets trafiksektion används en mall motsvarande den skrivelse som bifogats anmälan till JO. Mallen används i de ärenden i vilka förundersökningsledare beslutat om att inleda förundersökning vid exempelvis parkeringsskador. Syftet med brevet är att komma i kontakt med ägaren av visst fordon och därigenom få vissa uppgifter. Trafiksektionen uppger att mallen använts i cirka fem år och skickas ut i mellan 1 000–1 500 ärenden per år.

Polismästardistriktet bedömer att det arbetssätt som tillämpas på trafiksektionen, att skriftliga berättelser inforas i vissa typer av ärenden, är ett lämpligt arbetssätt för att polismästardistriktet ska kunna bedriva en effektiv brottsutredande verksamhet. Överväganden har i den delen gjorts med hänsyn till enskilda personliga integritet. Bedömning har därvid gjorts att användande

av ett annat förfarande, t.ex. förhör på polisstation och kontakt med den enskilde per telefon för att kalla den enskilde till ett sådant förhör, skulle avsevärt försvåra polisdistriktets utredningsarbete och påverka effektiviteten i brottsutredningsverksamheten inom området.

Torbjörn L. anförde i en kommentar till polismyndighetens yttrande:

Jag förstår att man kan förenkla och effektivisera utredningsarbetet genom att begära in en skriftlig berättelse. Frågan är hur lämpligt det är att skicka en sådan begäran till den som kan misstänkas för brottet, eller som på annat sätt har intresse av att undanhålla uppgifter. Att som i mitt fall nöja sig med att en person, som uppger sig vara den man kan misstänka, ringer och säger att han inte har med saken att göra, verkar inte särskilt effektivt.

### **Rättslig reglering**

De grundläggande bestämmelserna om förundersökning finns i 23 kap. rättegångsbalken, RB, och förundersökningskungörelsen (1947:948). Alla är skyldiga att underkasta sig polisförhör (23 kap. 6 § RB), men den som hörs måste inte besvara de frågor som ställs.

När förundersökningen har kommit så långt att någon skäligen misstänks för brottet ska den misstänkte, då han eller hon hörs, underrättas om misstanken (23 kap. 18 § första stycket RB). I samband med detta ska vederbörande enligt 12 § förundersökningskungörelsen även underrättas om rätten att redan under förundersökningen biträdas av försvarare, och om att offentlig försvarare under vissa förutsättningar kan förordnas.

I 8 § förundersökningskungörelsen anges: ”I stället för att förhör hålles må skriftlig berättelse infordras”. Bestämmelsen tillkom 1969, på förslag från en kommitté som utrett trafikbrott. Närmare vägledning för hur den ska tillämpas lämnades inte. JO har senare uttalat att skriftliga berättelser som utgångspunkt bör komma i fråga endast beträffande målsägande och vittnen. I vissa fall kan förfarandet användas även beträffande den som är misstänkt för brottet, men utrymmet för detta är begränsat och det torde förutsättas att sakförhållandena i ärendet är okomplicerade. (Se främst JO 1997/98 s. 159 och JO 2001/02 s. 103.)

### **Bedömning**

Polismyndigheten mottog uppgifter om att en bil blivit påkörd på en parkeringsplats. Det uppgavs med åberopande av vittnesuppgifter att den bil som vållat skadan skulle ha varit liten och kornblå med registreringsnumret EYZ799, och att föraren smitit från olycksplatsen. En förundersökning inleddes. Efter konstaterande att registreringsnumret hörde till en liten, blå bil med Torbjörn L. som ägare tillställdes denne det ovan beskrivna brevet med frågor om bilen och händelsen. Sedan Torbjörn L. ringt polisen och uppgett att bilen inte befunnit sig i Solna vid den aktuella tidpunkten lades förundersökningen ned utan ytterligare åtgärder. Något förhör hölls aldrig.

Reglerna i rättegångsbalken förutsätter att förhör under förundersökning hålls muntligen. Den möjlighet som i 8 § förundersökningskungörelsen öppnats att i stället infordra skriftlig berättelse är av undantagskaraktär. Som framgått är den i första hand tänkt för målsäganden och vittnen. I enlighet



med vad JO tidigare uttalat kan förfarandet dock även användas beträffande den som är misstänkt för brott, men utrymmet för detta är begränsat och saken ska vara okomplicerad.

När förfarandet övervägs måste särskilt beaktas att den som misstänks för brott har ett flertal rättigheter, som riskerar att kringgås vid ett ”skriftligt förhör”. Den som är skäligen misstänkt för ett brott torde i och för sig kunna informeras om sina rättigheter i det underlag som tillställs honom eller henne. Den fråga som här aktualiserats är emellertid om förfarandet kan användas beträffande den som inte är men kan komma att bli misstänkt för det brott som utreds. Vid ett förhör enligt rättegångsbalken är det inte ovanligt att skäligen misstanke inledningsvis inte föreligger men att en sådan misstanke uppstår till följd av vad som framkommer vid förhöret. En underrättelse om brottsmisstanken och om de rättigheter den hörde därvid har ska då ske, innan ytterligare frågor ställs. Detta är av naturliga skäl inte möjligt om den som ska höras i stället, som i detta fall, anmodas besvara ett antal – delvis hypotetiska – frågor. Bestämmelsen i 8 § förundersökningskungörelsen kan därför inte tillämpas i situationer av detta slag.

Det var alltså felaktigt av polismyndigheten att tillställa anmälaren den aktuella skrivelsen i stället för att hålla förhör med honom. Skrivelsen var därutöver illa utformad. Den innehöll ingen information om att den utgjorde ett led i en brottsutredning och vilken funktion den därvid fyllde. Det upplystes inte vem som hade till uppgift att besvara eventuella frågor och det telefonnummer som angavs var inte i funktion. Jag delar vidare anmälares synpunkt att skrivelsen borde ha varit undertecknad av en ansvarig befattningshavare och finner det anmärkningsvärt att så inte var fallet. Att polismyndigheten vid genomgång av ärendet inte kunnat återfinna sitt exemplar av skrivelsen förstärker intrycket av oordning.

Polismyndigheten i Stockholms län ska av de skäl som angetts kritiseras för det sätt på vilket utredningen i detta ärende genomförts.

Jag vill tillägga att jag har stor förståelse för polismyndighetens strävan att förenkla och effektivisera det brottsutredande förfarandet. Att infordra skriftliga uppgifter i enlighet med 8 § förundersökningskungörelsen kan vara ett sätt att verka i den riktningen. Den bedömning som här gjorts hindrar inte detta, men förfarandet kan alltså inte användas i just den situation som här förelåg. Det förutsätter en rättslig analys. Därutöver krävs självfallet att de frågor som tillställs den som ska lämna uppgifter utformas med samma omsorg och eftertanke som när uppgifter inhämtas muntligen. Slutligen gäller att effektiviteten inte bara ska mätas utifrån polisens intresse av att begränsa sin arbetsinsats. Även möjligheten att nå ett tillfredsställande utredningsresultat måste beaktas. I detta fall nåddes, som anmälaren påtalat, inga effektivitetsvinster.

## Kritik mot att polisen på sin webbplats ger intryck av att tipslämnare kan garanteras anonymitet

(Beslut av JO Axberger den 26 mars 2012, dnr 1238-2011)

*Beslutet i korthet: En person som lämnat tips till polisen har önskat vara anonym. Det har inte klarlagts att han skulle ha utlovats detta. Klart står dock att polisen på sin webbplats beskriver möjligheten att lämna anonyma tips utan reservationer. Beskrivningen, som är missvisande, ger intryck av att skydd för anonyma uppgiftslämnarens identitet skulle kunna garanteras. Det är emellertid inte möjligt. Informationen bör därför utformas på annat sätt.*

### Bakgrund och utredning

Martin L. anmälde följande till JO. Han hade blivit vittne till en bilstöld och ringde 114 14. Han bad att få vara anonym och fick, som anmälan får förstås, bekräftat att detta var möjligt. Den som mottog anmälan frågade dock om det var OK för polisen att ringa tillbaka om det uppkom några följdfrågor. Han svarade att det gick bra under förutsättning att han fick vara fortsatt anonym. Han blev senare uppringd av en Marcus Almgren som frågade om hans personuppgifter. Han upprepade att han ville vara anonym. Trots detta blev han senare förhörd av polisen och kallad till en rättegång som vittne. – I sin anmälan undrar Martin L. bl.a. varför man blir ”lurad att tro att man kan lämna anonyma tips när åklagaren sedan får tillgång till uppgifter som gör att man blir sökbar”.

Av utredningen hos JO framgick följande.

En polispatrull beordrades av länskommunikationscentralen till en adress i Bandhagen med anledning av en misstänkt bilstöld. Ingripandet föranleddes av iakttagelser som gjorts av ett vittne. Vittnet anges i brottsanmälan som ”okänt”. I en promemoria har polisinspektören Marcus Almgren noterat att han tagit kontakt med det okända vittnet, som uppgett sig heta Martin men i övrigt inte velat lämna några personuppgifter. Martin ville enligt promemorian inte låta sig förhöras eller på något annat sätt medverka i brottsutredningen. Knappt tre månader senare fattade extra åklagaren Rasmus Öman beslut om att Martin L. skulle förhöras. I beslutet anges att det okända vittnet ska höras samt att en slagning på internet visat vad vederbörande heter och var han arbetar. I det följande polisförhöret, som hölls per telefon, lämnade Martin L. uppgifter om sina iakttagelser om det brott han hade anmält. I förhørsprotokollet finns ingen notering om att Martin L., som är angiven med personuppgifter och sitt fullständiga namn, önskade vara anonym. Ytterligare ett antal månader senare kallades Martin L. att vittna vid Södertörns tingsrätt.

Vid tiden för Martin L:s anmälan till JO kunde man läsa på polisens webbplats ([www.polisen.se](http://www.polisen.se)) om möjligheten att lämna tips till polisen. Där fanns bl.a. formuleringarna ”Du kan förstås vara anonym” och ”Du kan vara anonym om du vill”. Formuleringar av detta slag finns fortfarande på webbplatsen.

I ett yttrande från Polismyndigheten i Stockholms län angavs att myndigheten hade tagit del av den ljudupptagning som gjorts när Martin L. ringde

och tipsade om brottet. Av ljudupptagningen framgick inte att frågan om anonymitet nämnts. De polismän som varit inblandade hade inte heller någon minnesbild av att så skulle ha skett.

Rikspolisstyrelsen (rikspolischefen Bengt Svenson) redovisade i ett yttrande följande bedömning.

För det fall någon vill komma in med tips är det inget i polisens lagstiftning som hindrar att man kan vara anonym. Detta förutsätter dock att den som vill vara anonym ger uttryck för detta.

Är det dock så att den som lämnar tips har uppgivit sitt namn och/eller telefonnummer, kommer detta automatiskt med i förundersökningsprotokollet och det finns därefter ingen möjlighet för det fall en förundersökning inleds, att vara anonym.

Med hänsyn tagen dels till den allmänna skyldighet som föreligger att under angivna förhållanden göra en anmälan för vissa allvarliga brott som är åfärde samt dels till den allmänna vittnesplikten, kan de uppgifter som lämnas i en anmälan vara så pass allvarliga att det i särskilda fall kan vara oundgängligen nödvändigt för polisen att efterforska vem den anonyme uppgiftslämnaren är för att kunna förebygga eller utreda allvarligare brottslighet. Av detta följer att den som lämnar tips inte kan sägas ha en ovillkorlig rätt att vara anonym.

Rikspolisstyrelsen får med anledning av ovannämnda överväga om den upplysning som ges på polisens hemsida om att tips kan lämnas utan angivande av namn måste kompletteras och se över om informationen kan göras tydligare.

### **Bedömning**

Det finns inget som hindrar myndigheter från att ta emot ”anonyma tips”. Uppgifter av det slaget ska underkastas samma sakliga bedömning som annan information och, när det är befogat, leda till adekvata åtgärder. Något rättsligt stöd för en myndighet att garantera uppgiftslämnare anonymitetsskydd – exempelvis av det slag som kan tillkomma den som lämnar meddelande till företrädare för massmedia – finns dock inte. Tvärtom kan en myndighet vara skyldig att föra anteckningar om den som lämnar information i ett ärende (jfr 15 § förvaltningslagen).

I polisens fall råder en långtgående dokumentationsplikt. Bland annat gäller att personuppgifter om målsäganden och vittnen ska antecknas i förundersökningsmaterialet (23 kap. 21 § rättegångsbalken och 21 § förundersökningskungörelsen). Detta kan inkludera sådant som den som lämnar ett tips kanske inte tänker på att polisen kan uppmärksamma, t.ex. numret till den telefon varifrån en uppgiftslämnare ringer. Även i övrigt kan polisen ha rätt och skyldighet att anteckna uppgifter utan uppgiftslämnarens vetskap och medgivande. Som Rikspolisstyrelsen påpekat finns det situationer då efterforskning av anonyma uppgiftslämnare är nödvändig. Därav följer att det allmänt sett finns skäl att dokumentera polisens kontakter med utomstående, eftersom det inte alltid går att på förhand förutse vilka behov av efterforskning som kan uppkomma.

Även om en uppgiftslämnarens önskan om skydd för sin identitet bör beaktas är den alltså rättsligt underordnad andra intressen. Polismyndigheter eller enskilda polismän kan mot den bakgrunden inte lova uppgiftslämnare anonymitetsskydd.

I detta fall synes Martin L. ha fått uppfattningen att han kunde få vara anonym. Att han framfört önskemål i den riktningen framgår av den promemoria som Marcus Almgren upprättade. Det är dock inte klarlagt att detta skulle ha utlovats.

Klart är dock att polisen på sin webbplats beskrivit – och fortfarande beskriver – möjligheten att lämna anonyma tips utan reservationer. Beskrivningen, som är missvisande, ger intryck av att skydd för anonyma uppgiftslämnarens identitet skulle kunna garanteras. Det är som framgått inte möjligt. Polisens information bäddar med andra ord för situationer som den nu uppkomna, där enskilda kan ha anledning att känna sig svikna. Det är därför angeläget att Rikspolisstyrelsen, i linje med vad styrelsen förutskickat i sitt yttrande hit, omgående ser till att informationen utformas på ett rättvisande sätt.

### Kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län, som spridit fördomsfull information inom ett brottsförebyggande projekt

(Beslut av JO Axberger den 13 april 2012, dnr 3210-2011)

*Beslutet i korthet: Polisen distribuerade ett ”varningsutskick” inom ett brottsförebyggande projekt. Där utpekades bl.a. personer av vissa nationaliteter som misstänkta för brott. Under förutsättning att de grundas på ett hållfast sakligt underlag finns det inget att invända mot att upplysningar om risker för brott m.m. sprids inom projekt av detta slag. Uttalanden från myndigheter måste dock göras med respekt för alla människors lika värde (jfr 1 kap. 2 § regeringsformen). Polisen ska vidare uppträda på ett sätt som inger förtroende och aktning. Formuleringarna i detta utskick, som var generaliserande och svepande, gav ett fördomsfullt intryck.*

#### **Bakgrund och utredning**

I en anmälan till JO ifrågasatte Åsa D. formuleringarna i ett s.k. varningsutskick från Polismyndigheten i Stockholms län. Utskicket, som gjordes via e-post, hade i huvudsak följande lydelse.

*VARNINGSUTSKICK till er som är engagerade i ”Grannsamverkan”*

Vi ser en möjlig trend till ökning av inbrotten i distriktet, vill uppmana till förhöjd uppmärksamhet i era bostadsområden!

Efter att maj och början av juni varit lite lugnare på inbrottsfronten så märks nu en tydlig ökning, framför allt i kringliggande distrikt vilket oftast brukar innebära att en ökning är på gång även här i Södertörn.

*Fenomen att vara vaksamma på och som kan sättas i samband med tillgreppsbrott just nu i närliggande granndistrikt (informationen kommer från Söderortspolisens bostadsgrupp)*

**Sydamerikaner** – i första hand från Chile. Flera tips om att garanter som hushållar med rum och mat har tagit hit hitresta ”turister” för att begå bostadsinbrott.

**Rumäner** – den senaste tiden har det i olika sammanhang dykt upp anmärkningsvärt många personer med rumänskt påbrå och som kan misstänkas för diverse tillgreppsbrott, bl.a. bostadsinbrott. OBS! grupper om **både kvinnor och män** gripna (och sedermera släppta) för förberedelse till inbrott.

**Litauer** – det finns även tips och iakttagelser om att hitresta personer från Litauen just nu begår flitigt med tillgreppsbrott. Extra vaksamhet på bilar med litauiska registreringsnummer.

**Västerort** Konstellationer om 3–4 män hemmahörandes i Västerort som kör omkring i Södra förorterna utan rimliga förklaringar.

Det har bl.a. inkommit flera tips om att 3–4 mörkhyade, kraftigt byggda män har setts i samband med inbrott. Med stor sannolikhet hemmahörande Västerort.

Polismyndigheten i Stockholms län (tf. bitr. länspolismästaren Jan Nyrén) yttrade sig. Myndigheten upplyste att utskicket hade sänts till ca 114 personer i Huddinges grannsamverkan. Myndigheten anförde vidare:

I mitten av juni fick Anna Schelin ett utskick från Söderorts bostadsinbrottsgrupp om att det var väldigt hög andel inbrott i Söderort, att sydamerikaner, litauer, rumäner och delar av Västerortsliigan alla var bevisligen aktiva. Det var inte löst tagna gissningar utan underbyggd underrättelseinformation från polisen, varför Anna Schelin ansåg att det var lämpligt att snabbt gå ut med denna information till Huddinges grannsamverkans nätverk, i syfte att polisen, om möjligt, snabbt skulle kunna få information via nätverket om dessa konstellationer även kom till Huddinge för att göra inbrott. Detta skulle då kunna stävja att det blev samma ökning av inbrott som Söderort just då drabbats av. Att minska inbrotten ingår i Närpolisen Huddinges mål under året.

Polismyndigheten hade inhämtat upplysningar från den berörda befattningshavaren, Anna Schelin, som därvid uppgett att det var mycket olyckligt att informationen av vissa hade tolkats på det sätt som skett. Hennes avsikt hade inte varit att peka ut folkgrupper, utan att sprida faktabaserad information om ligor som vid den aktuella tidpunkten härjade i granndistriktet. Under rubriken bedömning uppgav myndigheten bl.a. följande.

Det finns ett starkt behov för polismyndigheten att sprida information till allmänheten i syfte att förebygga inbrott i bostad. Myndigheten anser att faktabaserad information om exempelvis inbrottsligor, deras tillvägagångssätt etc. och i det sammanhanget även eventuell uppgift om deras nationella ursprung inte strider mot gällande regler. Myndigheten vill i detta sammanhang även peka på det faktum att bostadsinbrott upplevs som mycket integritetskränkande för den enskilde.

Beträffande det aktuella ”varningsutskicket” anser myndigheten dock att det i vissa delar var olyckligt formulerat och utformat, då det vid en hastig genomläsning kunde ge intryck av att särskilda nationaliteter som helhet utpekades som brottsliga, vilket också Anna Schelin insåg då hon fick sådana synpunkter från allmänheten. De generella termer och svepande uppgifter om nationalitet, dessutom skrivna i fetstil, borde således inte ha använts. I stället borde tydligare fakta ha presenterats, t.ex. mer beskrivande information om de faktauppgifter som framkommit om inbrottsligor, varvid nationaliteten endast är en begränsad omständighet bland andra relevanta omständigheter.

Myndigheten kan vidare konstatera att det är väsentligt att ta i beaktande den spridningseffekt ett e-postmeddelande kan få när det skickas externt till mottagare utanför myndigheten. Detta faktum medför att det krävs noggranna överväganden vad gäller formuleringar av meddelanden, då missuppfattningar

lätt kan uppstå om andra mottagare än de avsedda tar del av meddelandet, vilket också blev fallet med det aktuella utskicket.

### **Bedömning**

Under förutsättning att de grundas på ett hållfast sakligt underlag finns det inget att invända mot att upplysningar om risker för brott m.m. sprids inom ramen för ett brottsförebyggande projekt.

Jag har i detta fall inte grund för att ifrågasätta det sakliga underlaget, som enligt polismyndigheten bestod i underrättelseinformation och sådant som framkommit i förundersökningar. Jag noterar vidare att utskicket inte var riktat till allmänheten utan till särskilda kontaktpersoner, som deltog i grannsamverkan mot brott.

Även i ett sådant sammanhang måste dock uttalanden på en myndighets vägnar göras med respekt för alla människors lika värde (jfr 1 kap. 2 § regeringsformen). Det finns också skäl att erinra om 4 kap. 1 § polisförordningen, där det föreskrivs att anställda inom polisen ska uppträda på ett sätt som inger förtroende och aktning.

Information av det slag som här spreds måste med andra ord utformas med omsorg och omdöme. Formuleringarna i utskicket var, som polismyndigheten själv konstaterat, generaliserande och svepande. Även om det inte varit avsikten gav materialet sammantaget ett fördomsfullt intryck, något som skulle ha kunnat undvikas om det hade utformats med större eftertanke. Så som det nu såg ut motsvarade det inte de rättsliga krav som måste ställas på myndighetsinformation. Polismyndigheten och polisinspektören Anna Schelin kan därför inte undgå kritik.

### **Kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län, som brustit i tillsyn av en diabetiker som omhändertagits på grund av berusning**

(Beslut av *JO Axberger* den 13 april 2012, dnr 5244-2011)

*Beslutet i korthet: En till synes berusad kvinna omhändertogs av polis. Det framgick att hon led av insulinbehandlad diabetes. Trots detta företogs ingen närmare kontroll av hennes tillstånd. Polismyndigheten i Stockholms län kritiserades för detta och för att personalen inte haft den utbildning som krävs. I beslutet noteras att flera fall av likartat slag inträffat i skilda delar av landet, varav ett med dödlig utgång. Polismyndighetens ledning erinras om att den har ett rättsligt ansvar för eventuella framtida incidenter, såvida den inte säkerställt att personalen har erforderlig kompetens och adekvata rutiner tillämpas.*

### **Bakgrund och utredning**

I en anmälan till JO framförde I.J. klagomål mot Polismyndigheten i Stockholms län och uppgav bl.a. följande. Hon hade varit ute och druckit öl med några vänner, men börjat må dåligt och bestämt sig för att åka hem. Hon har

inget minne av hur hon tog sig till tunnelbanan. Där blev hon omhändertagen på grund av berusning. Polisen reagerade inte på att hennes tillstånd kunde bero på diabetes, trots att de vid avvisiteringen hittat blodsockermätare och insulinsprutor.

Av utredningen hos JO framgick följande.

I.J. omhändertogs kl. 03.39 den aktuella dagen av ordningsvakter på Slusens tunnelbanestation enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB). I polisens protokoll från ingripandet finns antecknat att I.J. "hittats utslagen på en bänk på perrongen", att hon var "berusad och desorienterad" och att hon luktade alkohol från andedräkten. Där noteras även under rubriken Sjukdomar/skador: Diabetes. I protokollet från avvisiteringen på polisstationen finns antecknat att I.J. bl.a. hade en blodsockermätare och två insulinsprutor med sig. Av tillsynsbladet, som fördes under tiden I.J. var omhändertagen, framgår att arrestpersonalen sett till henne med ca 15 minuters mellanrum mellan kl. 04.35 och kl. 10.01, då hon frigavs. I flertalet av anteckningarna anges att I.J. "ligger". Det anges även att hennes blodsocker kontrollerades kl. 09.03 och då var utan anmärkning.

Polismyndigheten i Stockholms län (bitr. länspolismästaren Lennart Enocsson) yttrade sig. Från dess sida uppgavs att arrestpersonalen är uppmärksam på tecken som kan tyda på sjukdom och att intagna med en sjukdomsbild kontrolleras särskilt noggrant. Upplýsningar hade inhämtats från polisinspektören Ulrika Lönngren, som var det arrestbefäl som bl.a. prövade omhändertagandet. Ulrika Lönngren angav att hon troligtvis noterat att I.J. led av diabetes men inte gjort någon annan bedömning än att tillståndet var orsakat av alkoholintag. Ulrika Lönngren upplyste även att hon inte erhållit någon utbildning om s.k. förväxlingssjukdomar sedan utbildningen på Polishögskolan och att den enda sjukvårdsutbildning som repeterats var hjärt- och lung- räddning.

Polismyndigheten anförde även:

Polismyndigheten anser, i likhet med City polismästardistrikt, att ingripandet enligt LOB inte kan ifrågasättas, då I.J. enligt ingripande polisman var berusad och kunde föra samtal med polismännen. Det kan även konstateras att I.J. uppger i sin anmälan till JO att hon druckit öl under kvällen. Om I.J:s tillstånd även påverkats av hennes diabetes går inte att klarlägga.

---

Att intagna är berusade och lider av olika sjukdomar, bl.a. diabetes, är inte ovanligt. Enbart den omständigheten att det framkommer att den omhändertagna personen lider av sjukdom utgör inte tillräckligt skäl för omedelbar läkarvård. Det är den omhändertagnes tillstånd som ska ge anledning till läkarvård (3 § LOB). Enligt 3 kap. 2 § FAP 023-1 ska läkarundersökning ske om tillståndet kan misstänkas vara förorsakat av sjukdomen eller berusningen eller omtöckningen närmar sig eller medför medvetslöshet, påverkar andningen eller medför motorisk oro, rastlöshet eller svettning eller är förenad med anmärkningsvärda eller svårförståeliga psykiska symtom. I förevarande fall har inget framkommit som ger vid handen att tillståndet kunde misstänkas vara föranlett av sjukdomen eller att medvetslöshet eller något annat allvarligt symtom förelåg. Det kan konstateras att tillsyn genomfördes med täta intervall, var femtonde minut. Mot bakgrund av vad arrestbefälen har uppgett finner polismyndigheten inga skäl att betvivla att läkarvård skulle ha ordnats

för det fall I.J:s tillstånd hade föranlett det, i enlighet med 3 och 6 §§ LOB. Det kan även konstateras att I.J. efter några timmars sömn nyktrade till och då kunde friges, vilket skedde efter kontroll av blodsockerhalten som då var utan anmärkning.

Sammanfattningsvis anser polismyndigheten att ingripandet enligt LOB, intaget och förvaret i arresten, såvitt framgår av utredningen i ärendet, skedde i enlighet med gällande regler.

Polismyndigheten avser, mot bakgrund av att det framkommit att det finns behov av utbildning om s.k. förväxlingssjukdomar för arrestbefäl och arrestantvakter, att genomföra en utbildningsinsats inom detta område, i syfte att förebygga att förväxlingssituationer uppstår i framtiden.

### **Rättslig reglering m.m.**

Enligt 1 och 10 §§ LOB får den som anträffas så berusad av alkoholdrycker eller annat berusningsmedel att vederbörande inte kan ta hand om sig själv eller annars utgör en fara för sig själv eller för någon annan, omhändertags av en polisman eller ordningsvakt. Om det behövs med hänsyn till den omhändertagnes tillstånd, ska han eller hon så snart det kan ske undersökas av läkare (3 § LOB). Av 4 § LOB framgår att en omhändertagen person som inte bereds vård på sjukhus eller någon annan vårdinrättning och inte heller tas om hand på något annat sätt eller annars kan friges får hållas kvar. Den omhändertagne får då tas i förvar om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet. I 6 § LOB stadgas att den omhändertagne fortlöpande ska ses till. Skulle den omhändertagnes tillstånd ge anledning till det ska han eller hon föras till sjukhus eller läkare tillkallas.

Enligt 3 kap. 1 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om omhändertagande av berusade personer (FAP 023-1, RPSFS 2000:57) ska polisen när en berusad person omhändertags av en polis, bedöma om den omhändertagne, på grund av en skada eller av någon annan orsak, behöver omedelbar läkarvård. Av de allmänna råden till den föreskriften framgår att polisen bör, för bedömningen, uppmärksamma personens kroppsställning och om det finns flaskor, tabletter, injektionssprutor eller dylikt där denne befinner sig.

Av 3 kap. 2 § i nämnda föreskrifter framgår att läkarundersökning ska ske om

1. tillståndet kan misstänkas vara förorsakat av sjukdom,
2. den omhändertagne har en inte obetydlig kroppsskada eller kan befaras ha fått inre skador eller skullskador, eller
3. berusningen eller omtöckningen närmar sig eller medför medvetlöshet, påverkar andningen eller medför motorisk oro, rastlöshet eller svettning eller är förenad med anmärkningsvärda eller svårförståeliga psykiska symtom.

Enligt 5 kap. 1 § i föreskrifterna ska tillsynen 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 tillsynen gå in i arresten och kontrollera den omhändertagnes tillstånd.

Frågor om frihetsberövades behov av medicinsk tillsyn har varit aktuella i tidigare JO-beslut. Från äldre praxis kan nämnas JO 1979/80 s. 134, som gällde en diabetiker som omhändertagits enligt LOB, där JO bl.a. uttalade:



Jag kan förstå att det förekommer fall där personer som omhändertagits av polis uppger behov av medicinerings utan att uppgifterna har någon reell bakgrund. I detta fall visste man emellertid att C. led av diabetes och det kan knappast ha undgått polismännen att det vid denna sjukdom kan vara angeläget att regelbunden medicinerings sker. Mot den bakgrunden förvånar det mig att vakthavande befäl såsom närmast ansvariga ansett sig själva kunna bedöma om C:s anspråk beträffande insulinet varit befogade.

I JO 1981/82 s. 88 hade en medicinskt sakkunnig konsulterats, som uttalat att en diabetiker som omhändertagits efter alkoholförtäring bör kontrolleras av läkare eftersom alkoholen kan leda till blodsockerförändringar som kan kräva snabb läkarbehandling. JO uttalade för sin del att den polisman som vägrar efterkomma en omhändertagens önskemål om vård eller hjälp tar på sig ett tungt ansvar så snart det rör sig om skador eller sjukdomar som inte med någon godtagbar tillförlitlighet kan bedömas av en lekman. Till tillstånd som inte kan bedömas av lekmän hörde enligt JO tveklöst en diabetikers behov av insulin. Från senare tid kan två beslut nämnas (dnr 4714-2007 och 2112-2010). JO har där bl.a. framhållit att polisen, vid bedömningar av om medicinska åtgärder behövs, måste iakta en viss säkerhetsmarginal och vid minsta osäkerhet konsultera sjukvårdspersonal.

I en av regeringen initierad särskild utredning för drygt tio år sedan behandlades bl.a. frågor om förvaring av personer som omhändertas med stöd av LOB (se Ds 2001:31). Utredaren konstaterade att det blivit allt svårare för polisen att bedöma omhändertagnas hälsotillstånd till följd av ökad alkoholkonsumtion och s.k. blandmissbruk. Han noterade vidare att det finns sjukdomstillstånd, t.ex. diabetes och epilepsi, som kan yttra sig på sådant sätt att personen uppträder till synes berusad trots att vederbörande i själva verket kan vara helt nykter (promemorian s. 59). Enligt utredaren var det bl.a. beroende på svårigheten att bedöma de omhändertagnas hälsotillstånd inte en bra ordning att de som omhändertas enligt LOB förvaras av polisen. – Den statliga Missbruksutredningen har numera föreslagit att huvudansvaret för förvaring vid polisens omhändertagande enligt LOB ska ligga inom hälso- och sjukvården (se SOU 2011:35). Förvaring hos polisen ska bara förekomma när den omhändertagne är våldsam eller aggressiv. Polisens uppdrag ska i övrigt begränsas till initialt omhändertagande, skyddsvisitation och transport till en enhet för tillnyktring. Skälen för förslaget sammanfaller med dem som anföres i den tidigare utredningen. Missbruksutredningen framhöll att i genomsnitt sex personer per år avlider i samband med omhändertagande enligt LOB.

### **Bedömning**

I.J. omhändertogs av ordningsvakter på Slussens tunnelbanestation i Stockholm vid fyratiden på natten. Hon låg då ”utslagen” på en perrongbänk. Hon har enligt vad hon själv uppgett i de handlingar som finns i ärendet bara fragmentariska minnesbilder av händelseförloppet, bl.a. har hon ett svagt minne av att hon blivit buren av väktare och införd till en polisstation. Oavsett vad I.J:s tillstånd berodde på saknas det helt grund för att ifrågasätta omhändertagandet, som under de rådande omständigheterna får anses ha skett för hennes eget bästa.

I det protokoll över omhändertagandet som upprättats av en av de ingripande polismännen har noterats såväl att I.J. luktade alkohol som att hon led av diabetes. Av handlingarna framgår vidare att man vid avviseringen påträffade en blodsockermätare och insulinsprutor. Man hade således inom polismyndigheten från början klart för sig att I.J. led av insulinbehandlad diabetes. Den fråga som återstår att bedöma är om hon därvid fick erforderlig tillsyn och omsorg. Den bedömningen ska göras med utgångspunkt i det ansvar det allmänna har för en person som tvångsomhändertagits.

Polismyndigheten har uppgett att personalen i allmänhet är uppmärksam på tecken som kan tyda på sjukdom och att intagna med sjukdomsbild alltid kontrolleras särskilt noggrant. I I.J:s fall har det emellertid inte visats att hon fick någon sådan uppmärksamhet eller särskilt noggrann kontroll. Av dokumentationen att döma har tillsynen under de inledande timmarna endast bestått i konstaterandet att hon låg ned. Det förekom såvitt framkommit inte att arrestvakten – i enlighet med gällande föreskrifter, se ovan – gick in i cellen för att kontrollera hennes tillstånd. Polismyndigheten har vidare medgett att arrestbefäl och arrestvakter inte har tillräcklig utbildning på området. En adekvat kontroll av I.J:s tillstånd var med andra ord inte möjlig att göra med den personal som fanns till hands.

Felbedömningar av en omhändertagen persons hälsotillstånd kan få mycket allvarliga konsekvenser. Det illustreras av det dödsfall som inträffade i arresten i Luleå, sedan polisen underlåtit att kontrollera en diabetessjuk. Händelsen har lett till åtal och fällande dom för tjänstefel mot en polisman (se Luleå tingsrätts dom den 14 mars 2012, B 3389-10; domen har inte vunnit laga kraft).

I detta fall har inga allvarliga skador uppkommit. Jag noterar även, i likhet med polismyndigheten, att I.J:s värden vid den kontroll som gjordes på morgonen var normala. Polismyndigheten måste likväl kritiseras för att I.J. inte sågs till på det sätt som borde vara rutin beträffande en diabetiker och för att personalen inte haft den utbildning som förutsätts för att de ska kunna utföra den tillsynsuppgift de är ålagda i de ovan beskrivna författningarna. I det sistnämnda hänseendet vill jag erinra om JO:s beslut den 7 december 2010 (dnr 3340-2010) i ett likartat ärende, där Polismyndigheten i Skåne kritiserades och där vikten av utbildning om s.k. förväxlingssjukdomar särskilt framhölls. Det finns också skäl att erinra polismyndighetens ledning om att även den har ett rättsligt ansvar för eventuella framtida incidenter, såvida ledningen inte vidtagit tillräckliga åtgärder till säkerställande av att dess personal har erforderlig kompetens och att adekvata rutiner tillämpas.

Det nu inträffade, det föregående JO-ärendet och händelsen i Luleå tyder på att det rör sig om en systematisk brist i hur den medicinska tillsynen över frihetsberövade sköts. Iakttagelser av samma slag har som framgått gjorts i flera utredningar. Den senaste utredningens förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet. En kopia av detta beslut sänds därför dit, till understrykande av det angelägna i att de missförhållanden som föreligger undanröjs, och till berörda riksdagsutskott, för kännedom.

## Kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län, som genom underlåtenhet hindrat en häktad från att kontakta sin mor

(Beslut av JO Axberger den 21 mars 2012, dnr 3541-2011)

*Beslutet i korthet: En häktad fick ha telefonkontakt med sin mor, om samtalen övervakades av polispersonal. På grund av att polismyndigheten inte ställde personal till förfogande, kunde samtal äga rum först efter det att åklagaren beslutat att det var tillräckligt att de genomfördes i närvaro av häktespersonal. Polismyndigheten i Stockholms län kritiseras för underlåtenheten att fullgöra sin uppgift.*

### Bakgrund och utredning

Fabio V.F. var under en tid häktad med restriktioner, alltså inskränkningar i rätten till kontakt med omvärlden. Det avsåg bl.a. telefonsamtal. Den 1 juni 2011 fick Fabio V.F. åklagarens tillstånd till telefonkontakt med sin mor. Villkoret var att kontakten skulle äga rum i närvaro av polisens utredningsman. Fabio V.F. anmälde Polismyndigheten i Stockholms län, City polismästardistrikt, för att det tog drygt två veckor innan telefonsamtalet med modern kunde genomföras. Han uppgav att han varje dag bett om att få ringa henne men att polisen var för upptagen för att kunna närvara.

Vid utredningen hos JO uppgav personalen på häktet att utredningsmännen i ärendet inte tagit sig tid att övervara Fabio V.F:s telefonsamtal trots att de till och från befunnit sig i häktets lokaler. Beteendet var enligt personalen ett ständigt återkommande mönster. Det framkom vidare att åklagaren den 15 juni 2011 fått kännedom om att telefonkontakten mellan Fabio V.F. och modern inte kommit till stånd. Hon beslutade då att det var tillräckligt att häktespersonal var närvarande vid kontakten. Fabio V.F. kunde därefter ringa sin mor.

Polismyndigheten i Stockholms län (bitr. länspolismästaren Björn Nordin) yttrade sig och redovisade först den rättsliga regleringen.

I 1 kap. 6 § häkteslagen (2010:611) föreskrivs att verkställigheten inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av den lagen eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. En kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Enligt 3 kap. 4 § häkteslagen får en intagen stå i förbindelse med annan person genom elektronisk kommunikation i den utsträckning det lämpligen kan ske. Sådan kommunikation får dock vägras om det kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom avlyssning enligt 5 §.

Av 3 kap. 5 § första stycket häkteslagen framgår att elektronisk kommunikation mellan en intagen och annan får avlyssnas, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. De som ska kommunicera med varandra ska i förväg informeras om kontrollen.

Av 6 kap. 1 § första stycket häkteslagen framgår att en intagen som är häktad får åläggas inskränkningar i sin rätt till kontakt med omvärlden (restriktioner), om det finns risk för att den intagne undanröjer bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning.

Enligt 6 kap. 2 § p. 6 häkteslagen får ett beslut om restriktioner enligt 1 § avse inskränkningar i rätten att stå i förbindelse med annan genom elektronisk kommunikation enligt 3 kap. 4 §.

I 6 kap. 3 § häkteslagen föreskrivs att en fråga om restriktioner prövas av undersökningsledaren eller åklagaren och att beslut i en sådan fråga ska omprövas så ofta det finns anledning till det.

Polismyndigheten gjorde följande bedömning.

Det kan inledningsvis konstateras att det av handlingarna i ärendet får anses framgå att anmälaren inte fått ringa till sin mor under drygt två veckors tid. Skälet till att utredande poliser inte haft möjlighet att övervaka telefonsamtalen har inte kunnat klarläggas.

Polismyndigheten får beklaga det inträffade. Att vara frihetsberövad innebär en betydande inskränkning i den personliga friheten. Det är därför av stor betydelse att frihetsberövades kontakt med familjemedlemmar och andra närstående upprätthålls i så stor utsträckning som möjligt. Myndigheten finner därför att dröjsmålet är oacceptabelt.

JO har vid ett flertal tillfällen uttalat sig om frihetsberövades rätt till telefonsamtal med anhöriga. I beslut den 3 december 2009, dnr 2432-2009, ansåg JO att omkring två veckors dröjsmål för den intagne att få ringa avlyssnade telefonsamtal var oacceptabelt. JO har i beslut den 20 oktober 2006, dnr 645-2005, betonat att det är angeläget att polisen, när åklagare har beslutat att telefonsamtal ska övervakas av utredare, ser till att resurser ställs till förfogande så att besluten kan verkställas.

Praxis i polismyndigheten är att ansvaret för åtgärder som nu är aktuella åvilar den utredande utredningsmannen. Om denne inte har möjlighet att vidta åtgärderna ska denne informera sin chef som då ska ställa annan till förfogande.

Polismyndigheten anser att polismästardistriktet måste tillse att resurser ställs till förfogande för att undvika att en liknande situation uppstår. Myndigheten ser därför att åtgärder bör vidtas av polismästardistriktet. Polismästardistriktet har emellertid uppgett att åtgärder och en informationsinsats kommer att vidtas i syfte att undvika att en liknande situation inträffar. Myndighetens rättsenhet kommer i myndighetens personaltidning "Sambandet" skriva en artikel för att klarlägga gällande praxis. Mot bakgrund av ovan ser myndigheten ingen anledning att vidta några ytterligare åtgärder.

### **Bedömning**

Det dröjde drygt två veckor innan Fabio V.F. fick möjlighet att ringa till sin mor. Orsaken var uppenbarligen att polisen inte prioriterade uppgiften.

En häktad får inte underkastas mer omfattande inskränkningar i sin frihet än vad ändamålet med frihetsberövandet samt ordning och säkerhet kräver. Som Polismyndigheten i Stockholms län själv angivit är det oacceptabelt att en häktad ska behöva vänta drygt två veckor på att myndigheten ställer personal till förfogande för att närvara vid ett övervakat telefonsamtal.

Polismyndigheten förtjänar kritik för det inträffade. Jag förutsätter att de åtgärder myndigheten aviserar leder till att det inte upprepas.

## Kritik mot Tullverket, som inte iakttagit sina skyldigheter i fråga om underrättelse till en anhållens närstående

(Beslut av JO Axberger den 25 april 2012, dnr 3682-2011)

*Beslutet i korthet: En person anhölls misstänkt för smuggling. När någon har frihetsberövats på det sättet ska närstående underrättas, om det kan ske utan men för utredningen. Det åligger den brottsutredande myndigheten att, utan direktiv från åklagaren, ombesörja åtgärder som rutinmässigt förekommer i en förundersökning. Tullverket skulle därför ha tagit upp frågan om underrättelse av den anhållnas anhöriga. Så skedde inte. Tullverket, vars ledning och personal uppenbarligen inte känner till vad som gäller i fall av detta slag, kritiserats därför.*

### Bakgrund och utredning

I en anmälan framförde Helena W. klagomål mot bl.a. Tullverket. Hon ankom tillsammans med en annan person med bil från Tyskland till Helsingborg. De blev bägge misstänkta för smuggling på grund av den mängd alkohol som fanns i den skåpbil vari de färdades. Samma dag beslutade åklagare att anhålla de båda på grund av kollusionsfara, dvs. det bedömdes att det fanns risk för att de på fri fot skulle kunna undanröja bevis eller på annat sätt försvåra utredningen. Samtidigt beslutades om restriktioner. Sedan olika utredningsåtgärder genomförts hävdes anhållningsbeslutet dagen därpå. Förundersökningen lades ned några dagar senare.

Av Helena W:s anmälan och handlingar som inhämtats från Tullverket framgår dels att Helena W. under anhållningstiden var orolig för att hennes anhöriga inte visste om att hon var frihetsberövad, dels att hennes medresenär blev anmäld som saknad av sina anhöriga under tiden han var frihetsberövad.

Åklagarmyndigheten (vice riksåklagaren Kerstin Skarp) yttrade sig och redovisade följande bedömning.

[Det] är den ansvarige tjänstemannen hos polisen eller, som i detta fall, Tullverket som måste anses ha det primära ansvaret för att bestämmelsen i 24 kap. 21 a § rättegångsbalken följs. I det ansvaret ligger en skyldighet att på eget initiativ fråga den frihetsberövade om han eller hon önskar att någon närstående underrättas och i så fall till vem underrättelsen ska lämnas (se t.ex. Fitger, Rättegångsbalken [15 maj 2011, Zeteo], kommentaren till 24 kap. 21 a §). Det kan inte rimligen åligger åklagaren att ge direktiv om en sådan rutinåtgärd och inte heller att kontrollera att de ansvariga tjänstemännen har gjort vad de ska i detta avseende (jfr JO:s beslut den 28 oktober 2011, dnr 4608-2010, angående underrättelser och kallelser enligt 5–7 §§ lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare). Däremot är det ytterst åklagaren i sin egenskap av förundersökningsledare som avgör om en underrättelse innebär men för utredningen. I de fall den frihetsberövade önskar att en viss närstående ska underrättas och en sådan underrättelse bedöms kunna vara till men för utredningen, kan frågan således bli föremål för prövning av åklagare. Detta torde normalt ske genom att polisen eller tulltjänstemannen lyfter frågan till åklagaren och informerar om den frihetsberövades önskemål. Åklagaren har då att fatta beslut om underrättelse får lämnas eller inte. I vissa fall kan utredningsläget vara sådant att det är uppenbart t.ex. att en viss anhörig inte kan underrättas utan att det är till men för utredningen eller att vissa utredningsåtgärder måste vidtas innan någon underrättelse kan bli aktuell.

Inget hindrar att åklagaren då på eget initiativ informerar utredaren om sin bedömning redan innan något önskemål har framställts från den frihetsberövades sida. Det är viktigt att framhålla att sådana kontakter och ställningstaganden bör dokumenteras liksom naturligtvis varje beslut att skjuta upp eller neka en underrättelse som begärts av den frihetsberövade.

I det nu aktuella fallet finns det inte någonting som tyder på att frågan om underrättelse till anhöriga har underställts åklagare för prövning och inte heller att åklagare beslutat att någon underrättelse inte fick lämnas. Åklagaren har uppgett att han inte kände till att Helena W. hade begärt att hennes mamma skulle underrättas eller att hon var orolig och mådde psykiskt dåligt. Uppgiften om att en av de frihetsberövade blivit efterlyst av sina anhöriga har såvitt framkommit nått åklagaren först i samband med eller efter det att anhållningsbeslutet hävdades och frihetsberövandet upphörde. Jag kan därför inte se att det borde ha föranlett någon åtgärd från åklagarens sida.

Sammanfattningsvis anser jag [– –] att det saknas skäl att kritisera någon av de berörda åklagarna.

Tullverket (generaltulldirektören Therese Mattsson) yttrade sig och redovisade följande bedömning.

Av anmälan till JO framgår att anmälaren inte fick möjlighet att underrätta anhöriga avseende frihetsberövandet. Frihetsberövade personers anhöriga ska enligt 24 kap. 21 a § rättegångsbalken underrättas om frihetsberövandet, om det inte är till men för utredningen.

Av 6 kap. 1 § häkteslagen framgår att en anhållen 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, s.k. kollusionsfara. I aktuellt ärende har åklagaren gjort bedömningen att det föreligger kollusionsfara, varför åklagaren beslutat om restriktioner vad gäller brev eller annan försändelse samt besök och telefonsamtal. Av 6 kap. 3 § häkteslagen framgår att det också är åklagaren som har att pröva frågan om restriktioner.

Enligt Tullverkets utredning har det inte framkommit att anmälaren eller anmälares medresenär till tulltjänstemännen uttalat någon begäran om att anhöriga skulle underrättas. Därför har tulltjänstemännen inte heller kontaktat åklagaren för att få saken prövad av denne. Tullverket finner därmed att ingen felaktighet begåtts i ärendet och att de berörda tulltjänstemännen inte har överskridit sina befogenheter.

### **Rättslig reglering**

Bestämmelsen i 24 kap. 21 a § rättegångsbalken om underrättelseskyldighet till närstående om frihetsberövande har följande lydelse.

När någon har frihetsberövats genom gripande enligt 7 § första stycket, genom överlämnande till en polisman enligt 7 § andra stycket och då inte har frigivits, genom anhållande eller genom häktning enligt 17 §, ska någon av den frihetsberövades närmaste anhöriga eller någon annan person som står den frihetsberövade särskilt nära underrättas om frihetsberövandet så snart det kan ske utan men för utredningen.

Om den frihetsberövade motsätter sig att någon underrättas om frihetsberövandet, får underrättelse lämnas bara om det finns synnerliga skäl.

Underrättelse behöver inte lämnas om frihetsberövandet har upphört.

Som framgår av lagtexten behöver den frihetsberövade inte själv begära att underrättelse ska ske. Det är i stället den ansvarige befattningshavaren som ska tillfråga den misstänkte om detta. Det är normalt tillräckligt att en person

underrättas. (Jfr Fitger, Rättegångsbalken, 24 kap. 21 a §, se [www.nj.se/zeteo](http://www.nj.se/zeteo).)

Underrättelseskyldigheten tjänar ytterst syftet att vara ett skydd mot övergrepp från det allmännas sida gentemot den enskilde. Den fyller också syftet att anhöriga och andra inte ska behöva oro sig över vart deras närstående tagit vägen och att den som har frihetsberövats i många fall kan känna sig bättre till mods av vetskapen om att någon närstående vet var han eller hon befinner sig. (Se prop. 2007/08:47 s. 18 f.)

Underrättelseskyldighet till närstående om frihetsberövande finns även föreskriven i 17 a § polislagen, som reglerar situationen när någon är skyldig att stanna kvar hos polisen eller Tullverket på annan grund än gripande, anhållande och häktning, t.ex. vid omhändertaganden enligt polislagen eller andra lagar. Skyldigheten enligt bestämmelsen gäller likaså när någon har hämtats, medtagits eller annars är skyldig att stanna kvar hos polisen eller Tullverket för förhör (se 23 kap. 7–9 §§ rättegångsbalken, jfr även 29 § fjärde stycket polislagen rörande Tullverket).

Frågor om underrättelse till närstående ska dokumenteras. Enligt 20 § förundersökningskungörelsen ska i förundersökningsprotokollet antecknas uppgift om att anhörig eller annan närstående har underrättats om ett frihetsberövande eller att sådan underrättelse inte har skett. Krav på dokumentation följer även av 27 § polislagen (prop. 2007/08:47 s. 21).

### **Bedömning**

Det är klarlagt att rättegångsbalkens bestämmelse om underrättelse till närstående inte har efterlevts, liksom att det – i strid med tydliga författningsbestämmelser – helt saknas dokumentation kring vad som därvid förekommit. Tullverket har, som det får förstås, uppfattningen att detta är något som inte omfattas av dess ansvar.

När det gäller fördelningen av ansvar mellan en åklagare som förundersökningsledare och den brottsutredande myndigheten gäller allmänt sett följande.

Förundersökningsledaren ansvarar för förundersökningen i dess helhet och ska se till att utredningen bedrivs effektivt, se 1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen. Själva utredningsarbetet utförs så gott som alltid av den brottsutredande myndigheten, som oftast är polisen men i detta fall alltså tullen. När förundersökningen leds av en åklagare är myndigheten, under förutsättning att den har erforderliga resurser, skyldig att biträda vid utredningen. Åklagaren styr därvid arbetet genom direktiv till myndigheten, som har att se till att dessa leder till adekvata åtgärder.

Ansvaret för att myndigheten biträder åklagaren i enlighet med utfärdade utredningsdirektiv åvilar myndigheten som sådan, ytterst dess ledning. Den ska bl.a. säkerställa att det finns en väl fungerande ordning för hur och av vem utredningsarbetet ska bedrivas samt att de befattningshavare till vilka utförandet av utredningsåtgärder delegeras erhåller tydliga instruktioner och att de har erforderlig kompetens för att fullgöra de uppgifter som åläggs dem. Till detta ansvar hör – utan att särskilda direktiv ska behöva ges av förunder-

2012/13:JO1

sökningsledaren – ombesörjandet av åtgärder som rutinmässigt förekommer i en förundersökning. (Jfr JO:s beslut 2011-08-24 dnr 4217-2010 och 2011-10-28 dnr 4608-2010.) Bevakningen av att bestämmelsen om underrättelse enligt 24 kap. 21 a § rättegångsbalken iakttas är en sådan rutinåtgärd. Med detta ansvar följer skyldigheten att i enlighet med vad som föreskrivs i förundersökningskungörelsen dokumentera om underrättelse skett eller inte skett.

Av Tullverkets yttrande kan man få uppfattningen att verket ansett att underrättelse inte kunde ske på grund av att Helena W. var ålagd restriktioner beträffande sina kontakter med omvärlden. Det är riktigt att sådana restriktioner kan påverka skyldigheten att underrätta den frihetsberövades anhöriga; underrättelse behöver inte ske om det är till men för utredningen. Eventuella restriktioner påverkar dock inte den brottsutredande myndighetens skyldighet att i ett fall som detta ta upp frågan. Därefter är det, som närmare beskrivits av Åklagarmyndigheten, förundersökningsledarens sak att ta ställning till om och när underrättelse kan ske.

Tullverket skulle alltså ha tagit upp frågan om underrättelse av Helena W:s anhöriga och dokumenterat saken. Så skedde inte. Tullverket, vars ledning och personal uppenbarligen inte känner till de skyldigheter som i dessa hänseenden åvilar verket, ska därför kritiseras.

Det har i JO:s inspektionsverksamhet konstaterats att okunskap om de regler som gäller för underrättelser till närstående förekommer även inom polisen. En kopia av detta beslut sänds därför till Rikspolisstyrelsen, för kännedom.



## Kritik mot Tullverket, som undersökt en journalists datorer m.m. utan att låta denne närvara

(Beslut av JO Axberger den 25 april 2012, dnr 1724-2011)

*Beslutet i korthet: Tullen genomförde en särskild insats i syfte att söka efter barnpornografi. En journalist anmälde att han utan närmare förklaring fått bl.a. datorer omhändertagna och undersökta utan att han fått närvara. I datorerna fanns känsligt material som omfattades av källskydd.*

*Lagstiftningen medger att datorer m.m. som hör till en resandes bagage undersöks till kontrollerande av att de inte innehåller barnpornografi. Vid en sådan kontroll har den berörde en principiell rätt att närvara. Om det material som kontrolleras kan antas innehålla sådant som tullen inte har rätt att ta del av, är denna rätt i det närmaste ovillkorlig.*

*Tullverket har anfört att det avgörande skälet till att anmälaren inte tilläts närvara vid kontrollen var att han då skulle ha kunnat varna andra resenärer. Skälen framstår inte som övertygande utan snarare som en efterhandskonstruktion.*

*Tullverket kritiseras för sitt sätt att genomföra kontrollen.*

### Bakgrund och utredning

Den 16 mars 2011 genomförde Tullverket tillsammans med Rikskriminalpolisen, Polismyndigheten i Stockholms län och företrädare för Europol en insats där man särskilt sökte efter barnpornografiskt material. Insatsen, som genomfördes på Arlanda flygplats, utgjorde en del i en av Europol samordnad aktion som genomfördes i Nederländerna, Storbritannien, Tyskland och Sverige.

Utifrån en på förhand framtagen riskprofil utvaldes 28 personer från fem ankommande flyg för särskild kontroll. Hos 15 av dessa undersöktes datorer, mobiltelefoner och liknande.

Ingen barnpornografi påträffades under insatsen.

Journalisten Bertil Lintner anmälde Tullverket. Han är sedan flera år tillbaka bosatt i Thailand där han bl.a. är tidningen Svenska Dagbladets korrespondent. Den 16 mars 2011 flög han från Bangkok till Stockholm. När han anlände till Arlanda flygplats kontrollerades han av tullen. Bland annat togs hans två datorer in i ett rum och undersöktes utan att han fick närvara. Han påpekade att han var journalist och hade mycket känsligt källmaterial i sina datorer. Han fick till svar att de bara skulle ”skanna det hela”. Efter ungefär en timme återfick han sin egendom. Genom att gå in i datorer utan hans närvaro bröt tjänstemännen mot källskyddet. Han kunde inte veta om något material kopierades.

I en av Tullverket upprättad promemoria angående kontrollen har följande redovisats om anmälaren:

I [Bertil Lintners] bagage påträffas två stycken datorer samt ett par USB minnen. All denna digitala media går igenom av IT-forensikerna, vilket tar uppemot en timma i anspråk. Eftersom det är så trångt inne i förhørslokalen finns det ingen möjlighet till att närvara på plats. Alla kunder som fått sin digitala

media skannad har istället fått vänta i visitationslokalen, bara någon meter från förhörssrummet där kontrollen av digital media görs.

Tullverket yttrade sig. I yttrandet, där insatsens bakgrund utförligt redovisades, upplyste verket (generaltulldirektören Therese Mattsson) bl.a. följande. När passagerare valdes ut för kontroll vid tullfiltret genomförde tulltjänstemännen en bagagekontroll och förde samtal med passageraren. Grundades urvalet på den riskprofil som tagits fram inför operationen skulle eventuella digitala medier lämnas över till Rikskriminalpolisens it-forensiker.

Tullverket redovisade vidare de allmänna bedömningar som tidigare gjorts av en arbetsgrupp inom verket rörande möjligheten att kontrollera digitala medier vid tillämpningen av lagen (1998:1443) om förbud mot införsel och utförsel av barnpornografi. Verket anförde bl.a. följande.

I motiven till barnpornografilagstiftningen anges att innehav av barnpornografisk skildring har uppkommit exempelvis när skildringen har sparats på en dators hårddisk (prop. 1997/98:43 s. 161). Den pornografiska bilden utgör en vara, såväl i pappersform som i annat media t.ex. digitalt sparad i en dator. Barnpornografisk skildring, varan, är enligt lagen belagd med införsel- och utförsel förbud. [...] Införsel av barnpornografisk skildring från tredje land ska av Tullverket behandlas på samma sätt som införsel av andra förbjudna varor. Tullverkets gränsskyddspersonal får således t.ex. eftersöka och beslagta barnpornografiskt material i enlighet med varusmuggningslagens [numera smuggningslagen] bestämmelser.

Beträffande den it-forensiska undersökning som förekommit anförde Tullverket:

För att brottsbekämpande myndigheter ska ha möjlighet att förhindra införsel av varor med införsel förbud och att vidta åtgärder för att både upptäcka och ingripa mot datarelaterade brott, såsom t.ex. barnpornografi, krävs både lämpliga handlingsmöjligheter, expertis och tekniska verktyg. Samtidigt som myndigheterna ska verka för en säker informationsinfrastruktur måste även individens grundläggande rättigheter respekteras. Enligt den s.k. proportionalitetsprincipen får en kontroll aldrig gå utöver det syfte som motiverar kontrollen och den skada som ett ingripande kan orsaka en enskild måste stå i rimlig proportion till syftet med ingripandet.

---

Den IT-forensiska undersökningen var nödvändig för att kunna genomföra kontrollen. Den var avgränsad och kunde således inte röja eller på annat sätt orsaka skada på annat innehåll i den digitala median. Genom att använda sig av programvara för skanning av t.ex. en dators innehåll, där eventuella träffar endast rör bildfiler, kan risken för integritetsintrång vad gäller övrigt material på datorn undvikas. Inga bilder sparades eller kopierades i samband med undersökningen.

Eventuellt källskydd har kunnat garanteras genom att s.k. överskotts-information, såsom information om andra personer, grundlagsskyddade texter och känsligt källmaterial, varken har dokumenterats eller kopierats av de tjänstemän som arbetade med undersökningen. Skulle sådan överskotts-information utnyttjas träder andra straffbestämmelser in så som brott mot tystnadsplikt eller tjänstefel.

Först vid eventuell träff i samband med den IT-forensiska undersökningen finns så pass mycket underlag för misstanke om brott för att starta en förundersökning och beslagta media för fullständig IT-forensisk undersökning av filernas innehåll.

Tullverket anser att användningen av tekniska hjälpmedel, i syfte att söka efter barnpornografi lagrad i t.ex. en dator, är förenlig med gällande bestämmelser. Hjälpmedel används även i andra sammanhang och aktuell IT-forensisk utrustning kan likställas med användning av röntgenutrustning för resväskor, skanningutrustning av lastbilar eller narkotikasökhund i syfte att söka efter innehav av t.ex. narkotika. Tullverket anser således att den IT-forensiska undersökningen som genomfördes i samband med tullkontrollen till art och varaktighet står i rimlig proportion till det mål som myndigheten avser att uppnå.

Det har även, i samband med genomförande av olika spaningsmetoder och informationsinsamlingar, diskuterats graden av intrång i en persons privatliv mot förutsägbarheten för sådant intrång. Att passera ett tullfilter innebär att man kan bli uttagen för en kontroll och kontrollen kan omfatta införseln av varor i såväl fysisk form som digital form. Tullverket anser således att tillräcklig förutsägbarhet för att genomgå en kontroll av aktuellt slag torde föreligga i samband med gränspassage.

Anmälaren har som framgått invänt mot att han inte fick närvara när hans dator m.m. undersöktes och mot att han inte heller informerades om vad man gjorde eller vad man sökte efter. Tullverket anförde följande om detta.

En resande bör [...] enligt andra stycket i de allmänna råden till 21 kap. 1 § Tullverkets föreskrifter och allmänna råd (TFS 2000:20) om tullförfaranden m.m. (tullordningen), om möjligt närvara vid undersökning enligt 6 kap. 10 § andra stycket tullagen av transportmedel och bagage som medförs av honom eller henne. Detta är en väsentlig rättighet och det är Tullverkets inställning att en kontrollerad person ska ha rätt att närvara i samband med kontroll av deras medförda varor och transportmedel. Tullverket har även vidtagit åtgärder som att förändra och förbättra sina lokaler för att möjliggöra sådan närvaro t.ex. i samband med bilvisitationer. Rätten att närvara är dock inte absolut och det kan finnas orsaker som talar för att en närvaro är olämplig. Detta kan t.ex. vara fallet om en person omöjliggör genomförandet av en kontroll.

Den kontrollerade fick inte möjlighet att närvara vid genomsökningen av hans datorer m.m. Det är, som påpekats ovan, en grundläggande inställning hos Tullverket att den enskilde ska beredas möjlighet till närvaro vid tullkontroller. Det finns inte något dokumenterat övervägande varför närvaro inte tilläts i detta fall, eller för övriga kontroller av digital media under "Action Day" på Arlanda. Flera omständigheter ger dock vid handen varför frågan inte övervägdes och dokumenterades och varför således tulltjänstemännen valde att inte tillåta närvaro.

Den avgörande faktorn till att i aktuellt fall inte tillåta närvaro var att sådan skulle ha kunnat avslöja att det var barnpornografi som eftersöktes och att den informationen hade kunnat få spridning även utanför tullfiltret, kanske till andra orter i Europa och till eventuell varning för resenärer med otillåtna barnpornografibilder. Visserligen var de flighter från Asien som skulle omfattas av kontroll redan i luften när insatsen inleddes. Detta förhållande gällde dock inte för alla kontrollerade flighter, t.ex. inte den från Turkiet och tulltjänstemännen på Arlanda hade inte insikt i vilka flighter som skulle kontrolleras under genomförandet av "Action Day" i Storbritannien, Nederländerna och Tyskland. Även om flertalet plan varit i luften går det att snabbt t.ex. via sms varna andra resenärer redan vid ankomst till gate, innan de når tullfiltret. Det går inte att genom spanare bland ankommande resenärer avslöja om någon får t.ex. sms eller telefonsamtal med varning från någon som redan utsatts för tullkontroll. Det torde således tagits för givet av tulltjänstemännen i planeringen och under de aktuella timmarna att "Action Day" skulle hållas helt hemlig under de timmar operationen pågick. Även om det saknas dokumentation om detta och rättsliga överväganden bör enligt Tullverket detta beaktas.

Det var en given omständighet att man skulle arbeta med projektet under hela dagen och ge publicitet åt insatsen först påföljande dag.

Tullverket anförde avslutningsvis att det är väsentligt att inför kommande insatser av liknande slag ta fram klara direktiv om vilken information de kontrollerade bör få och beträffande deras möjlighet att närvara vid genomsökning av digitala medier. Tullkontrollen måste, anförde verket, i tid och varaktighet stå i rimlig proportion till vad som ska uppnås.

Bertil Lintner kommenterade Tullverkets yttrande. Hans anmälan gällde inte insatsen mot barnpornografi. Han hade själv bistått både polis och frivilligorganisationer med information om sexuella övergrepp mot barn och skrivit om dessa frågor. Det han huvudsakligen vände sig mot var i stället

1. att hans dator, iPhone och annan elektronisk utrustning tagits ifrån honom utan förklaring för att sedan ”skannas” bakom stängda dörrar utan hans närvaro
2. att han aldrig fick några upplysningar om vad saken gällde; det enda som sades från tulltjänstemännens sida var att de skulle ”kolla media”.

Han ansåg sig mot den bakgrunden inte kunna lita på att Tullverket inte sparat någon information från kontrollen. Han framhöll därvid åter att hans datorer innehöll mycket känsligt journalistiskt material, som han mottagit i största förtroende.

### **Rättslig reglering**

#### *Allmänna bestämmelser rörande husrannsakan och andra liknande intrång*

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot att utsättas för bl.a. kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång.

Detta skydd får enligt 2 kap. 20 § regeringsformen begränsas genom lag. Sådana begränsningar får emellertid enligt 21 § samma kapitel 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 och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får heller inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

#### *Tullverkets befogenheter*

De kontrollåtgärder som genomfördes under den här aktuella insatsen var av allmänt slag och grundades inte på brottsmisstanke. Därvid gäller i huvudsak följande.

Det är enligt lagen (1998:1443) om förbud mot införsel och utförsel av barnpornografi förbjudet att föra in barnpornografi i landet. Tullverket ska i enlighet med sina allmänna befogenheter utöva tillsyn över att förbudet efterlevs.

Tullverkets allmänna övervaknings- och kontrollverksamhet regleras i 6 kap. tullagen (2000:1281). Beslut om kontrollåtgärd får endast fattas om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för enskilda, 6 kap. 1 § tullagen.

Vid sin kontroll får Tullverket enligt 6 kap. 10 § andra stycket punkten 1 undersöka transportmedel, containrar, lådor och andra utrymmen där varor kan förvaras. Enligt punkten 3 i samma stycke får Tullverket även undersöka bagage, såsom resväskor och portföljer, samt handväskor och liknande som medförs av resande vid inresa till eller utresa från EU:s tullområde. I paragrafens fjärde stycke anges att bestämmelser om kroppsvisitation och kroppsbesiktning finns i lagen (2000:1225) om straff för smuggling, smugglingslagen.

Av det sagda framgår att bestämmelserna i tullagen inte ger tullen befogenhet att genomsöka föremål som den resande bär i eller innanför kläderna (jfr prop. 1984/85:46 s. 39 ff.). För detta krävs att det föreligger en misstanke om brott. (Se även prop. 1986/87:166 s. 53 ff., där hänsyn till den personliga integriteten anfördes som skäl för lagens avgränsning av kontrollbefogenheterna.)

#### *Bestämmelser avsedda att skydda journalisters källor*

I yttrandefrihetsgrundlagarna – tryckfrihetsförordningen, TF, och yttrandefrihetsgrundlagen, YGL – finns bestämmelser om källskydd.

Av 1 kap. 1 § tredje stycket TF och 1 kap. 2 § YGL framgår att det står var och en fritt att meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst till bl.a. journalister och tidningsredaktioner för offentliggörande i tryckta skrifter m.m. En meddelare har enligt 3 kap. 1 § TF och 2 kap. 1 § YGL rätt att vara anonym. Den som har tagit emot en uppgift för publicering har, med vissa undantag, tystnadsplikt beträffande meddelarens identitet, se 3 kap. 3 § TF och 2 kap. 3 § YGL. Källskyddet innefattar ett efterforskningsförbud, se 3 kap. 4 § TF och 2 kap. 4 § YGL.

Yttrandefrihetsgrundlagarna är inte tillämpliga på skildring av barn i pornografisk bild (1 kap. 10 § TF och 1 kap. 13 § YGL). Det innebär att framställningar av det slaget kan beivras enligt vanlig lag även då de förekommer i framställningar som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagarna. Att barnpornografiska skildringar på detta sätt är undantagna från grundlagsskydd innebär inte att andra delar av detta skydd kan åsidosättas vid eftersökande av barnpornografi. Det allmänna källskyddet gäller således även gentemot myndighetsåtgärder som har ett sådant syfte.

#### *Det s.k. beslagsförbudet och dess tillämpning på elektroniskt lagrat material*

Rättegångsbalken, RB, innehåller en bestämmelse om beslagsförbud. I 27 kap. 2 § RB anges att en skriftlig handling inte får tas i beslag, om dess innehåll kan antas vara sådant som avses i 36 kap. 5 § RB inte får vittna om, och handlingen innehåller av honom eller av den till förmån för vilken tystnadsplikten gäller. Av 36 kap. 5 § sjätte stycket RB framgår att beslagsförbudet innefattar material som omfattas av källskyddet i TF och YGL.

Beslagsförbudsregeln omfattar enligt ordalydelsen i 27 kap. 2 § RB endast skriftliga handlingar. Det är osäkert om den även kan tillämpas på elektroniskt lagrad information. Det har framförts olika uppfattningar om detta.

Frågan har bedömts i ett fall som gällde en journalist som misstänktes för bl.a. mutbrott bestående i att han otillbörligen skulle ha mottagit ersättning för journalistiskt arbete. Journalistens dator togs i beslag. Såväl journalisten som det medieföretag han arbetade för begärde att domstol skulle pröva beslaget. De invände att datorn innehöll material som omfattades av källskydd.

Beslaget prövades av Stockholms tingsrätt (beslut den 1 oktober 2007, mål B 19049-07). Tingsrätten kom fram till att beslagsförbudsbestämmelsen i 27 kap. 2 § RB inte kunde anses omfatta all den information som finns i en dator, men att ändamålet med förbudsregeln borde tillmätas vikt vid den proportionalitetsbedömning som alltid ska göras när en myndighet överväger att vidta olika tvångsmedel. Vid tingsrättens proportionalitetsbedömning beaktades att åklagaren förklarat att journalisten och dennes advokat skulle beredas tillfälle att närvara vid undersökningen av datorn samt att undersökningen skulle vara riktad och begränsad. Sökning skulle enligt åklagaren bara ske på ett visst namn och granskade dokument skulle först öppnas för en snabb kontroll av huruvida det fanns anledning att anta att dokumentet i fråga omfattades av källskydd. Om så var fallet skulle dokumentet omgående släckas ned. Tingsrätten ansåg, vid en samlad bedömning, där domstolen också tog hänsyn till att journalisten var misstänkt för allvarlig brottslighet, att skälen för åtgärden uppvägde det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebar för journalisten eller något annat motstående intresse. Tingsrätten fastställde därför beslaget. Hovrätten gjorde samma bedömning och Högsta domstolen meddelade inte prövningstillstånd.

Saken kom även att bedömas av Justitiekanslern, JK, (se JK:s beslut den 19 december 2007 i ärendena dnr 6372-07-31 och 6373-07-31). JK godtog den lösning åklagaren i detta fall hade valt, men ansåg att en författningsreglering borde övervägas. Det var enligt JK inte tillfredsställande att frågan om källskydd var beroende av diskretionära överväganden enbart grundade på åklagareetik.

Regeringen tog därefter initiativ till en lagreglering. Förundersökningsutredningen fick i uppdrag att överväga under vilka rättsliga förutsättningar en dator eller annat medium där uppgifter eller handlingar som omfattas av beslagsförbud ska få genomsökas. Utredningen har därefter föreslagit att om en digital informationsbärare som tas i beslag kan antas innehålla uppgifter för vilka beslagsförbud gäller, ska – med undantag för vissa situationer som här saknar intresse – den hos vilken beslaget gjorts beredas tillfälle att närvara vid genomsökningen av informationsbäraren (SOU 2011:45). Förslaget innebär vidare att om det vid en sådan genomsökning visar sig att innehållet omfattas av beslagsförbud, får den befattningshavare som utför genomsökningen inte ta ytterligare del av detta innehåll.

Jag har vid remissbehandlingen av förslaget i denna del anfört:

Förslaget utgör enligt min mening en rimlig lösning på en rättspolitiskt känslig avvägningsfråga och utgör i förhållande till dagens oklara rättsläge en förstärkning för de intressen som skyddas av reglerna om beslagsförbud. Av

regleringen bör dock framgå att den berörde har rätt att ha ett juridiskt biträde närvarande vid genomsökningen. Värt att överväga vore även om inte en invändning från den enskilde om att handlingen innehåller material av det skyddade slaget bör föranleda att frågan om beslagets tillåtlighet prövas av domstol (jfr 27 kap. 5 § andra stycket RB). En regel av det slaget kan även vara av värde för tilltron till de brottsutredande myndigheterna, vars åtgärder i dessa sammanhang – särskilt när det gäller beslag hos medier eller enskilda journalister – tenderar att livligt ifrågasättas.

## Bedömning

### *Allmänt*

Som framgått i redogörelsen för den rättsliga regleringen får tullen kontrollera resenärers bagage, såsom resväskor och portföljer, samt handväskor och liknande. Datorer och annan utrustning som innehåller upptagningar med elektroniskt lagrad information är inte omnämnda i lagtexten. Denna är emellertid av övergripande slag och utgör ingen uttömmande uppräkningslista utan tar allmänt sikte på föremål en resenär kan tänkas använda för att transportera den egendom han eller hon för med sig. Föremål som kan användas för att olagligen införa något i landet får mot den bakgrunden anses omfattas av det som enligt lagtexten får undersökas. Lagstiftningen medger med andra ord att datorer m.m. – som hör till en resandes bagage – undersöks till kontrolländamål av att de inte innehåller barnpornografi.

Alla former av undersökningar är dock inte medgivna. Det följer av den allmänt gällande proportionalitetsprincipen, som kommer till direkt uttryck i tullagen där det anges att beslut om kontrollåtgärder endast får fattas om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för enskilda. Att undersöka innehållet i en dator kan av den enskilde med fog upplevas som ett relativt långtgående integritetsintrång. En kontroll av det slaget bör därför föregås av noggranna överväganden om åtgärdens nödvändighet, och särskilda hänsyn bör tas vid genomförandet.

Det sagda gäller generellt. I vissa situationer måste därutöver extra försiktighet iakttas. Det gäller när det kan antas att den undersökta upptagningen innehåller information som tullmyndigheten inte har rätt att ta del av. Information som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagarnas bestämmelser om källskydd är av det slaget. En konflikt uppstår i dessa fall mellan källskyddet och intresset av en effektiv gränskontroll. I princip äger grundlagens bestämmelser då företräde. Kravet på skydd för anonyma uppgiftslämnare kan emellertid inte sträckas så långt att varje annars lagenlig undersökning av elektroniskt lagrad information är förbjuden så snart informationen kan antas inkludera journalistiskt arbetsmaterial. Undersökningar som inte tar sikte på uppgifter som omfattas av källskydd, och som genomförs så att risken minimeras för att sådana uppgifter oavsiktligt kommer fram, är enligt min mening inte oförenliga med gällande grundlagsbestämmelser.

Yttrandefrihetsgrundlagarnas källskydd kompletteras av rättegångsbalkens bestämmelse om beslagsförbud. Den reser som framgått hinder mot att beslagta skriftliga handlingar som innehåller uppgifter beträffande vilka den som beslaget riktas mot har tystnadsplikt enligt TF eller YGL. Bestämmelsen

har hittills inte tillämpats analogt på elektroniska handlingar. I stället har det förordats att undersökningar av elektroniskt lagrad information ska ske på det sätt som ovan beskrivits. Som likaledes framgått har det numera även föreslagits att en skyldighet att tillämpa ett sådant förfaringssätt – såvitt gäller brottsutredningar – ska lagfästas. Det är enligt min mening naturligt att överföra de överväganden som därvid gjorts till gränskontrollens område. Det ligger även i linje med den inom tullen redan fastslagna principen att den enskilde har rätt att närvara när hans eller hennes tillhörigheter undersöks.

#### *Bedömning i detta fall*

Anmälararen har inte vänt sig mot tullinsatsen som sådan utan mot hur ingripandet mot honom genomfördes, särskilt mot att han inte fick närvara när hans tillhörigheter undersöktes och att han inte informerades om vad som eftersöktes.

Tullverket har anfört att det avgörande skälet till att anmälararen inte tilläts närvara vid kontrollen var att detta skulle ha kunnat avslöja insatsens ändamål, varvid den informationen hade kunnat spridas och fungera som en varning till andra resenärer.

Att resenärens bereds möjlighet att närvara innebär att kontrollen utförs under insyn. Detta är av betydelse från rättssäkerhetssynpunkt, eftersom risken för att befogenheten missbrukas då minskar. Det är också av betydelse för den kontrollerades tilltro till kontrollmyndigheten och till att hans eller hennes integritet respekteras. Bägge intressena är av fundamental vikt i en rättsstat.

I detta fall tillkommer att anmälararen för tulltjänstemännen klargjorde att det material som skulle granskas omfattades av källskydd. Den berörde har i ett sådant fall särskilt intresse av att kunna bevaka att källskyddet respekteras, varvid vederbörande även kan lämna upplysningar som hjälper kontrollanten att avgränsa undersökningen på lämpligt sätt. Vad anmälararen anförde om materialets karaktär kunde uppenbarligen inte lämnas utan avseende. Att hans närvaro skulle ha försvårat kontrollens genomförande har inte påståtts. I en sådan situation är den kontrollerades närvarorätt enligt min mening i det närmaste ovillkorlig.

De skäl Tullverket åberopat för att utföra undersökningen i hemlighet och inte informera om vad den gällde är enligt min mening föga övertygande. Det framgår redan av verkets eget yttrande att risken för att operationen skulle skadas om de kontrollerade närvarade inte var särskilt stor. De risker för informationsspridning som Tullverket uppehållit sig vid torde för övrigt ha uppkommit redan genom att kontrollen av datorer m.m. var ägnad att fungera som en varningssignal för personer med intresse för barnpornografi. Det är svårt att befria sig från intrycket att det Tullverket anfört i dessa delar rör sig om en efterhandskonstruktion, ett intryck som förstärks såväl av frånvaron av dokumentation som av innehållet i den promemoria som Tullverket upprättat, där bristen på lämpliga lokaler – ett i sammanhanget långtifrån godtagbart argument – anges som orsak till sättet för undersökningens genomförande.

Tullverket ska mot den angivna bakgrunden kritiseras för hur kontrollen av anmälararen genomfördes. Jag har förståelse för det obehag denne känt inför



verkets sätt att hantera hans arbetsmaterial och ser ingen anledning att betvivla att det innehöll information som borde ha hanterats på ett helt annat sätt. Vid bedömningen av allvaret i det inträffade beaktar jag dock även att kontrollen som sådan tjänade ett angeläget ändamål och att Tullverket inte tidigare synes ha genomfört en liknande insats, vilket kan förklara om än inte ursäktat bristerna i genomförandet. Utifrån det Tullverket avslutningsvis anför i sitt yttrande anser jag mig även kunna utgå från att framtida kontroller av liknande slag kommer att föregås av ändamålsenliga förberedelser och genomföras på ett rättsenligt sätt.

### Kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län och en presstalesman där, som lämnat oriktig information till en journalist

(Beslut av JO Axberger den 16 mars 2012, dnr 2497-2011)

*Beslutet i korthet: En journalist frågade polisen om ett provsvar från Rättsmedicinalverket hade inkommit. En presstalesman (informationsansvarig) förnekade detta. Beskedet var felaktigt. Polismyndigheten kritiseras för det inträffade. Även presstalesmannen kritiseras. Att lämna ett felaktigt besked i en fråga som rör den grundlagsfästa rätten att ta del av allmänna handlingar är allvarligt, inte minst om det lämnas av någon som har till uppgift att för myndighetens räkning besvara just sådana frågor.*

#### Bakgrund och utredning

I en anmälan till JO uppgav journalisten Anders Johansson, Aftonbladet, att polisen medvetet lämnat falsk information till massmedia. Han hade bevakat ett narkotikaärende gällande en från tv känd programledare, som tillika var chefredaktör för ungdomstidningen Kamratposten. Han hade därvid under en tid dagligen ringt till Västerorts polismästardistrikt om ett analysbesked från Rättsmedicinalverket, vars innehåll han ville ta del av. Den 5 maj 2011, klockan 13.12, frågade han via sms Diana Sundin vid Västerorts polismästardistrikt om analysbeskedet inkommit. Hon besvarade frågan nekande. Han visste dock, genom grundlagsskyddade källor, att provsvaret fanns hos polismyndigheten och att utredarna arbetade med detta. Rättsmedicinalverket hade också bekräftat att svaret hade lämnats den 4 maj.

Anders Johansson bifogade en utskrift av de sms-meddelanden han hade utbytt med Diana Sundin under eftermiddagen den 5 maj. Där framgick följande.

[Från Anders Johansson:] Hej Diana, vad säger ni om analyssvaret i k103939. Med vänlig hälsning Anders Johansson, Aftonbladet

[Svar Diana Sundin:] Har inte kommit ännu

[Anders Johansson:] Är du 100 på det? Jag har fått info om att det kom idag!

[Svar Diana Sundin:] Jag har frågat utredaren – han har inte fått något i alla fall/Diana

[Anders Johansson:] Ok tack. Men jag undrar om det stämmer ...

Muntliga upplysningar inhämtades från Diana Sundin, presstalesman vid Västerortspolisen. Hon uppgav, enligt vad som noterats i en tjänsteanteckning hos JO, följande.

Det aktuella ärendet var ett relativt omfattande ärende med 13 misstänkta. Polisen talar i ett sådant ärende inte om enskilda personer i ärendet. När Anders Johansson den 5 maj 2011 efterfrågade analyssvaret var inte samtliga svar i ärendet inkomna. Förundersökning pågick således förtfarande och den personen som Anders Johansson var intresserad av hade ännu inte delgivits analysvaret. Diana Sundin hade fått instruktion från förundersökningsledaren (Charlotte Erlandsson, chef för spaningsroteln) att inte lämna ut några uppgifter förrän ärendet var klart. Den nu aktuella personen delgavs sedermera analysvaret den 6 maj 2011. – Hon talade med ett flertal journalister under de aktuella dagarna och informerade samtliga om att hon inte kunde lämna information i en pågående förundersökning.

Polismyndigheten i Stockholms län (biträdande länspolismästaren Lennart Enocsson) yttrande sig och anförde bl.a. följande.

Av den utredning som genomförts med anledning av anmälan till JO har framkommit att aktuellt analysresultat inkommit till polismyndigheten den 5 maj 2011 men att informationsansvarig, när svar lämnades till anmälaren, inte hade kännedom om att analysresultatet beträffande berörd person inkommit till myndigheten. Svar har, i enlighet med vad som framgår av anmälan, ändå lämnats till anmälaren. Polismyndighetens bedömning är att det är oacceptabelt att lämna ett svar med oriktigt sakinnehåll till allmänhet eller media.

Polismyndigheten har vidare att bedöma mot vilken bakgrund aktuell uppgift lämnades till anmälaren. I den delen får beslutet att inte lämna ut uppgift om att analysresultat inkommit till myndigheten beröras. Som framgår ovan delar myndigheten den bedömning som gjorts av polismästardistriktet och chefen för spaningsroteln att sekretess vid den aktuella tidpunkten förelåg för analysresultatet. Myndigheten är däremot kritisk till beslutet att inte lämna ut uppgift att analysresultat inkommit till myndigheten. Informationsansvarig har uppgivit att det är mot bakgrund av gällande sekretessbestämmelser och beslut från spaningsroteln som hon lämnat aktuella uppgifter men har uppgivit att hon vid samtliga övriga förfrågningar från media i ärendet hänvisat till att uppgift inte kan lämnas ut med hänsyn till att sekretess gäller under förundersökningen.

### **Bedömning**

Bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar finns i tryckfrihetsförordningens andra kapitel. Ytterligare regler om hur allmänna handlingar ska hanteras samt hur frågor om sådana ska handläggas och besvaras finns i offentlighets- och sekretesslagen. I 4 § förvaltningslagen framgår att en myndighet ska lämna upplysningar som rör dess verksamhetsområde och att frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt. Bestämmelsen gäller även polismyndighet (jfr 32 § förvaltningslagen). Uppgifter som lämnas från en myndighet ska vara sakligt underbyggda (1 kap. 9 § regeringsformen). – Innebörden av den sammantagna regleringen är att en myndighet är skyldig att på ett korrekt sätt besvara en fråga från en enskild som gäller huruvida en viss handling finns hos myndigheten, oavsett om dess innehåll omfattas av sekretess eller inte. Detta är också en förutsättning för att rätten att ta del av

allmänna handlingar ska kunna utövas i enlighet med de i tryckfrihetsförordningen fastlagda principerna.

Polismyndigheten i Stockholms län har i detta fall felaktigt uppgett att den handling som anmälaren frågade om inte fanns hos myndigheten. Myndighetens egen bedömning är att detta är oacceptabelt.

En del av det som framkommit talar dessutom för att uppgiften om att analysbeskedet inte fanns hos polisen lämnades mot bättre vetande; Diana Sundin har förklarat sitt agerande med att hon blivit instruerad att inte lämna ut några uppgifter förrän ärendet var klart. Oavsett hur det förhåller sig med den saken har Diana Sundin innehaft en befattning som informationsansvarig och press- talesman. I hennes uppgift har därmed legat att säkerställa att myndighetens informationsplikter sköts på ett professionellt sätt (jfr JO:s beslut den 14 december 2011, dnr 2951-2011). Att ett felaktigt besked i en fråga som rör den grundlagsfästa rätten att ta del av allmänna handlingar lämnas av någon som har till uppgift att för en myndighets räkning besvara just sådana frågor är allvarligt. I detta fall tillkommer att journalisten särskilt riktade Diana Sundins uppmärksamhet mot att det besked hon först lämnade inte stämde med vad han fått reda på från annat håll. I den mån hon inte kände till att provsvaret fanns hos polisen borde hon mot den bakgrunden ha sett till att skaffa sig ett korrekt underlag. Det är sammantaget uppenbart att hon inte skött sin uppgift på ett godtagbart sätt.

Såväl Polismyndigheten i Stockholms län som Diana Sundin ska därför kritiserats för sitt sätt att handlägga Anders Johanssons förfrågan.

## Kriminalvård

Kritik mot Kriminalvården för underlåtenhet att underrätta en intagen om uppgifter som legat till grund för beslut om förflyttning av honom till annan anstalt

(Dnr 3905-2010)

I ett beslut den 3 november 2011 anförde *chefsJO Nordenfelt* följande.

### Sammanfattning

En intagen förflyttades från en anstalt till en annan med anledning av att en uppgiftslämnare lämnat graverande uppgifter om honom. Kriminalvården kritiserades för att den intagne inte senast i samband med verkställigheten av förflyttningsbeslutet underrättades om de uppgifter som låg till grund för beslutet.

### Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 2 juli 2010, klagade F.P. bl.a. på att han förflyttats till en annan anstalt utan att han beretts tillfälle att bemöta de uppgifter som låg till grund för placeringsenhetens beslut om förflyttning. F.P. anförde att grunden för förflyttningsbeslutet var ett samtal som företrädare för anstalten haft med en anmälare som, enligt F.P., kom med felaktiga beskyllningar mot honom. Den handling där samtalet med anmälaren nedtecknats fick F.P., enligt egen uppgift, från Förvaltningsrätten i Malmö först efter det att han överklagat placeringsenhetens beslut dit.

Till sin anmälan bifogade F.P. bl.a. placeringsenhetens beslut den 23 april 2010 om omprövning av tidigare meddelat beslut om förflyttning samt anteckningar från ett samtal den 10 mars 2010 mellan en uppgiftslämnare och företrädare för anstalten Tygelsjö.

### Utredning

Från placeringsenheten inhämtades muntliga upplysningar. Placeringsenhetens beslut den 11 mars 2010 att förflytta F.P. till anstalten Skenäs, en dom meddelad av Förvaltningsrätten i Malmö i mål nr 7672-10 samt utdrag ur Kriminalvårdsregistret och ur kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS) inhämtades och granskades. Av placeringsenhetens beslut den 11 mars 2010 framgår bl.a. att F.P. ska förflyttas till annan anstalt med hänvisning till att olämplig klientkonstellation uppstått i anstalten Tygelsjö. Vidare framgår att F.P. av säkerhetsskäl inte delgivits placeringsunderlaget från anstalten samt att anstalten Tygelsjö uppmanats att senast i samband med transport delge F.P. aktuellt placeringsunderlag.

Efter remiss anförde Kriminalvården, genom generaldirektörens ställföreträdare enhetschefen Ulf Jonson, följande.

*Anmälan*

F.P. har i anmälan anfört bl.a. följande. Han avtjänar ett åttaårigt fängelsestraff. På grund av att han blivit felaktigt beskylld för olika saker av en anmälare har han blivit förflyttad till anstalten Skenäs som ligger längre än 50 mil bort från hans fru och fyra barn. Han har inte fått tillfälle att bemöta de felaktiga beskyllningarna.

*Sakförhållanden m.m.*

Kriminalvården har inhämtat yttrande från region Syd och placeringsenheten. Kriminalvården har därutöver inhämtat domen i Kammarrätten i Göteborgs mål 2830-10. Av utredningen framgår huvudsakligen följande. Den 10 mars 2010 inkom en anmälan med graverande uppgifter mot F.P. Dessa uppgifter noterades som en så kallad sekretessanteckning hos Kriminalvården. Denna sekretessanteckning är densamma som bilagts anmälan. Mot bakgrund av anmälan beslutades att F.P. skulle förflyttas från anstalten Tygelsjö till anstalten Skenäs. Därutöver beslutade man att inte delge F.P. uppgifterna i sekretessanteckningen, eftersom Kriminalvården bedömde att detta kunde medföra fara för anmälaren. Därutöver befarade man att F.P. skulle komma att avvika från anstalten Tygelsjö – som är en öppen anstalt – om han delgetts uppgifterna, eftersom det då hade blivit uppenbart att en förflyttning var nära förestående.

F.P. förflyttades från anstalten Tygelsjö till anstalten Skenäs den 13 mars 2010.

F.P. har utnyttjat sin möjlighet att besvara sig mot beslutet. Förvaltningsrätten ändrade Kriminalvårdens beslut och förordnade att F.P. skulle placeras i öppen anstalt i Malmöregionen. Kriminalvården överklagade till kammarrätten. I kammarrätten anförde F.P. bl.a. att han inte givits möjlighet att delta i utredningen på anstalten Tygelsjö samt att Kriminalvården inte förklarat varför han blivit förflyttad. Trots dessa, och andra, invändningar upphävde kammarrätten förvaltningsrättens dom och fastställde Kriminalvårdens beslut. Kammarrättens dom har vunnit laga kraft.

*Författningsbestämmelser*

Av 16 § förvaltningslagen (1986:223) (FL) framgår följande. En sökande, klagande eller annan part har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Av 17 § FL framgår bl.a. följande. Ett ärende får inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Myndigheten får dock avgöra ärendet utan att så har skett bl.a. om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet, eller om avgörandet inte kan uppskjutas. Myndigheten bestämmer om underrättelsen ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på annat sätt. Underrättelseskyldigheten gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL [offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), JO:s anm.].

Av 10 kap. 3 § OSL framgår bl.a. följande. Sekretess hindrar inte att en enskild eller en myndighet som är part i ett mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av en handling eller annat material i målet eller ärendet. En sådan handling eller ett sådant material får dock inte lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av

synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda.

Av 18 kap. 11 § OSL framgår att sekretess gäller, utöver vad som följer av 1–3 och 8–10 §§, inom polisväsendet och kriminalvården för uppgift om åtgärd som har till syfte att hindra rymning eller fritagning, om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs.

Av 35 kap. 15 § OSL framgår bl.a. att sekretess gäller inom kriminalvården för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

#### *Kriminalvårdens bedömning*

Huvudregeln är att part har rätt att ta del av det som tillförts ett ärende som rör honom eller henne. Undantag från denna huvudregel kan enligt 10 kap. 3 § OSL göras om det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs.

I det aktuella fallet har anstalten Tygelsjö beslutat att inte delge F.P. vare sig sekretessanteckningen eller annan upplysning om dess innehåll. Därför har F.P. heller inte beretts tillfälle att yttra sig över uppgifterna innan beslut om förflyttning fattades. Beslutet att inte delge F.P. fattades mot bakgrund att man bedömde att det var stor risk att uppgiftslämnaren skulle komma att skadas om det blev känt att denne lämnat uppgifterna, samt att det var en överhängande risk att F.P. skulle avvika om han delgavs uppgifterna eftersom det därmed skulle vara uppenbart att han snart skulle förflyttas. Om F.P. hade avvikit hade detta givetvis medfört att beslutet inte hade kunnat verkställas. Det är svårt att i efterhand se hur anstalten Tygelsjö skulle ha kunnat delge F.P. annan upplysning om uppgiftens innehåll utan att det skulle ha blivit uppenbart vem som lämnat uppgifterna, eller utan risk att han skulle avvika.

Kriminalvården kan inte finna annat än att anstalten Tygelsjö agerat med stöd av gällande lagstiftning.

F.P. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

#### **Bedömning**

Kriminalvården har i sitt yttrande redogjort för de bestämmelser som har betydelse i ärendet.

Huvudregeln i 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, är att sekretess inte inskränker partens rätt till insyn i utredningen. Det är av grundläggande betydelse för parten i ett ärende att myndighetens avgörande grundas endast på omständigheter som parten känner till. Avvägningen mellan partens intresse av insyn och det intresse som sekretessen ska skydda är därför en grannlaga uppgift för myndigheterna. Även om det undantagsvis kan förekomma att en myndighet av hänsyn till ett synnerligen starkt sekretessintresse, t.ex. hänsyn till rikets säkerhet, nödgas avstå från att lämna en part närmare upplysning om innehållet i ett hemligt material, bör parten åtminstone upplysas om förekomsten av detta material. Det bör undvikas att en myndighets avgörande grundas på material vars existens parten saknar varje kännedom om. Det är viktigt för allmänhetens förtroende för myndigheterna

att det inte insmyger sig en misstanke om att deras beslut dikteras av uppgifter som den enskilde inte får möjlighet att bemöta. (Se Hellners/Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, tredje upplagan, 2010, s. 188 f.)

Jag ifrågasätter inte Kriminalvårdens bedömning att det fanns risk att F.P. skulle avvika eller att uppgiftslämnaren skulle komma att skadas om F.P. underrättades om de aktuella uppgifterna innan beslutet om förflyttning av honom fattades. Enligt min mening borde det trots detta ha funnit möjlighet för Kriminalvården att upplysa F.P. om att det framkommit uppgifter om honom som medförde att han inte kunde vara kvar i anstalten. I vart fall borde F.P. senast i samband med transporten från anstalten ha fått del av uppgiftslämnarens påståenden. I detta skede kunde det med hänsyn till uppgifternas natur rimligtvis inte längre ha funnits någon överhängande risk för att F.P. skulle avvika eller skada uppgiftslämnaren. Att en enskild får veta vad som läggs honom till last har naturligtvis betydelse inte enbart inför initialbeslutet utan även för den enskildes möjlighet att begära omprövning av eller överklaga myndighetens beslut. Av placeringsenhetens beslut framgår också att enheten uppmanat anstalten Tygelsjö att senast i samband med transport delge F.P. det aktuella placeringsunderlaget. Så synes dock inte ha skett. Kriminalvården förtjänar kritik för sin underlåtenhet att underrätta F.P. om de uppgifter som låg till grund för beslutet.

### Kritik mot Kriminalvården för en anstalts felaktiga handläggning i samband med nöjdförklaring och doms befordran till verkställighet

(Dnr 4547-2010)

I ett beslut den 25 april 2012 anförde *chefsJO Nordenfelt* följande.

*Beslutet i korthet: Anstalten upptog nöjdförklaring utan att de formella förutsättningarna var uppfyllda. Nöjdförklaringen var därför ogiltig och den aktuella domen därmed inte verkställbar. Till följd härav har Kriminalvårdens fortsatta handläggning av ärendet blivit formellt felaktig. Kriminalvården kritiserar för detta.*

#### **Anmälan**

I en anmälan till JO framförde E.J.Z. klagomål mot Kriminalvården, anstalten Håga. Enligt anmälan hade anstalten granskat en försändelse från honom till Svea hovrätt. Vidare hade anstalten upptagit en nöjdförklaring utan att det fanns lagliga förutsättningar för det. E.J.Z. gjorde därvid gällande att anstaltens agerande hade medfört att han under viss tid hade varit frihetsberövad utan grund samt att han förlorat rätten att få sin sak prövad, eftersom domstolen ansett hans nöjdförklaring som bindande.

### Utredning

Anmälan remitterades till Kriminalvården för yttrande. I sitt svar anförde myndigheten (region Stockholm), genom dåvarande regionchefen Inga Mellgren, följande.

#### *Sakförhållanden*

Intagne E.J.Z. har framfört klagomål till JO dels avseende granskning av myndighetspost dels upptagande av nöjdförklaring.

#### Hantering av post vid anstalten Håga

Rutinerna vid anstalten Håga är att en intagen som överklagar sina ärenden klistrar igen brevet och lämnar det sedan till samordnaren som i sin tur lämnar posten i utgående brevlåda i anstaltens kansli. Någon brevgranskning av myndighetsbrev förekommer inte.

Anstalten har vidare uppgett att E.J.Z., speciellt i början av verkställigheten, överklagade väldigt mycket gällande hans dom, häktningssklausul och nöjdförklaring samt beslut som fattades mot honom i anstalten. I praktiken överklagade han alla beslut som hade fattats mot honom. E.J.Z. ansåg dessutom att hans ärenden alltid var av brådskande karaktär och skulle faxas omgående vidare för prövning. I början av verkställigheten fick han hjälp av personalen att faxa vidare hans överklagande. Att faxa för E.J.Z. blev dock så omfattande att anstalten inte hade möjlighet att erbjuda servicen då det blev för personalkrävande. Dessutom var många av E.J.Z:s skrivelser för otydliga som gjorde det olämpligt att skickas från anstaltens fax. Hjälpen E.J.Z. fick i början förnekades senare helt och han uppmanades skicka sina skrivelser brevledes så att personal inte behövde hantera hans överklagningar då han upplevde att många dokument hade försvunnit och inte hanterats enligt honom på korrekt sätt.

#### Nöjdförklaringen

E.J.Z. har uppgett att han varit olagligt frihetsberövad och att han har förlorat rätten att få sin sak prövad då domstolen ansett hans nöjdförklaring som bindande.

E.J.Z. placerades vid anstalten Håga för att avtjäna ett straff om fängelse en månad. Enligt straffrättsbeslut var påföljden till fullo verkställd den 11 juni 2010.

Under sin placering vid anstalten dömdes han den 9 juni 2010 till fängelse ett år. Av domen framgår att E.J.Z. omedelbart skulle häktas om han frigavs från det straff han då avtjänade. Domen avkunnades inte i närvaro av E.J.Z. utan meddelades genom att ett domsbevis faxades till anstalten Håga samma dag kl. 18:59. E.J.Z. delgavs dock inte domsbeviset den dagen utan först dagen därpå. E.J.Z. avgav nöjdförklaring inför kriminalvårdsinspektören Jarmo Lehtonen den 11 juni 2010 dvs. samma dag som det aktuella månadsstraffet var verkställt. Jarmo Lehtonen har uppgett att syftet med att uppta nöjdförklaringen då var att E.J.Z. skulle kunna få sammanlägga domarna vilket skulle vara till hans fördel samt bli kvar i anstalten Håga istället för att transporteras till häkte. Nöjdförklaringen kom dock att tas upp för tidigt eftersom betänketiden om två dagar inte hade löpt ut den 11 juni 2010 då E.J.Z. delgivits domen dagen innan varför nöjdförklaringen var ogiltig. E.J.Z. avgav därför änyo en nöjdförklaring den 22 juni 2010.

Kriminalvården har beaktat anstaltens misstag att inte delge E.J.Z. domen samma kväll som den anlände och beslutat att tidigaste dag för villkorlig



frigivning bestäms till samma dag som E.J.Z. skulle ha frigivits om domarna inte hade sammanslagits.

#### *Författningsbestämmelser*

Av 4 § lagen om beräkning av strafftid m.m. (1974:202) framgår bl.a. att den som är intagen i kriminalvårdsanstalt får avge nöjdförklaring inför chefen för anstalten eller inför någon annan tjänsteman där som har förordnats att ta emot sådan förklaring (paragrafen innehåller bestämmelser om nöjdförklaring av den som är häktad, JO:s anmärkning).

Vidare framgår att nöjdförklaring gäller endast om den som mottager förklaringen har tillgång till domen eller rättsens bevis om målets utgång, såvitt rör den dömda (domsbevis), samt den dömda haft betänketid till andra dagen efter den då domen avkunnades för honom vid rätten eller på annat sätt delgavs honom.

Av 3 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om doms befördran till verkställighet samt straffidsberäkning m.m. (KVFS 2008:1) framgår att den dömda ska delges domen samma dag som handlingen kommer till anstalten.

Av 5 § KVFS 2008:1 framgår bl.a. att om en intagen, som avtjänar fängelse på en månad eller mindre, döms på nytt till fängelse som tillsammans med den tidigare domen överstiger fängelse en månad, skall han eller hon vid den muntliga informationen om innebörden av en nöjdförklaring, upplysas om den förmån som kan uppkomma vid sammanläggning av strafftiderna.

#### *Kriminalvårdens (region Stockholm) bedömning*

Vad gäller granskning av post har anstalten Håga uppgett att de har väl fungerande rutiner om hur den ska hanteras och Kriminalvården gör ingen annan bedömning.

Vad gäller nöjdförklaringen så anser inte Kriminalvården att E.J.Z. lidit någon rättsförlust då tidigaste dag för villkorlig frigivning infaller vid samma tidpunkt som om den första nöjdförklaringen hade varit giltig och sammanläggningseffekten hade uppstått. Om E.J.Z. valt att ej avge nöjdförklaring så skulle han samma dag som han frigavs från månadsstraffet överförts till häkte.

E.J.Z. fick möjlighet att kommentera remissyttrandet.

#### **Bedömning**

##### *Posthantering*

Utredningen har i denna del gett en annan bild än den E.J.Z. beskrivit. Det har därvid inte framkommit något som ger anledning till kritik eller något annat uttalande.

##### *Nöjdförklaring m.m.*

##### *Rättslig reglering*

Kriminalvården har i sitt remissyttrande redogjort i vissa delar för den rättsliga reglering som aktualiseras med anledning av E.J.Z:s anmälan till JO. Jag vill till Kriminalvårdens redogörelse göra följande tillägg.

Om den som ska undergå fängelse är häktad eller intagen i kriminalvårdsanstalt för att undergå påföljd i annat mål när en dom får verkställas, ska

kriminalvårdsanstalten eller häktet där han är intagen omedelbart befördra domen till verkställighet. Detta följer av 9 § lagen om beräkning av strafftid m.m. (1974:202), StidL.

Av 25 § samma lag framgår att om dom på fängelse ska verkställas sedan den dömden börjat undergå annat sådant straff men innan han frigivits, ska strafftiderna sammanläggas för bestämmande av slutdagen. Enligt lagkommentaren till bestämmelsen är en förutsättning för att sammanläggning ska kunna ske att det senare straffet kan börja verkställas innan den dömden frigivits, slutligt eller villkorligt, från anstalten. Den senare domen behöver inte ha vunnit laga kraft, men ska vara verkställbar (se Berggren m.fl., Brottsbalken, följdförfattningar [1 juli 2011, Zeteo], kommentaren till 25 § StidL).

När dom angående den som är häktad eller på annan grund intagen i kriminalvårdsanstalt kommit in till anstalten eller häktet där den dömden förvaras, ska den som mottagit domen genast bevisligen ge den dömden del därav. Detta gäller även domsbevis om sådant har översänts. Detta följer av 9 § förordningen (1974:286) om beräkning av strafftid m.m., StidF.

#### Faktiska omständigheter

Genom utredningen har framkommit att E.J.Z. var intagen i anstalten Håga för att avtjäna ett utdömt fängelsestraff om en månad. Påföljden skulle enligt ett strafftidsbeslut vara till fullo verkställd den 11 juni 2010. Den 9 juni 2010 dömdes E.J.Z. till fängelse ett år, och enligt den domen skulle han omedelbart häktas om han frigavs från det tidigare straff han då avtjänade.

Domen avkunnades inte i närvaro av E.J.Z., utan domstolen underrättade E.J.Z. om utgången i målet genom att samma dag kl. 18.59 faxa ett domsbevis till anstalten Håga. E.J.Z. fick del av domsbeviset den 10 juni 2010. När E.J.Z. fick del av domen i sin helhet, dvs. såväl domslut som domskäl, har inte framkommit. E.J.Z. avgav nöjdförklaring den 11 juni 2010, dvs. samma dag som straffet om fängelse en månad var till fullo verkställt. Då anstalten så småningom konstaterade att denna nöjdförklaring upptagits för tidigt, och därmed var ogiltig, avgav E.J.Z. på nytt nöjdförklaring den 22 juni 2010.

#### Bedömning

Inledningsvis vill jag anföra följande. Enligt 4 § andra stycket StidL gäller en nöjdförklaring endast om den dömden haft betänketid till andra dagen efter den då domen avkunnades för honom vid rätten eller på annat sätt delgavs honom. Att den dömden, för det fall domen visserligen avkunnats men inte i hans närvaro, fått del av endast domsbeviset är inte tillräckligt i detta sammanhang. För att nämnda betänketid ska börja löpa, och för att en giltig nöjdförklaring så småningom ska kunna upptas, krävs att den dömden har fått del av domen i sin helhet och inte bara av domsbeviset, se NJA 1985 s. 864.

E.J.Z. avgav nöjdförklaring den 11 juni 2010, men de formella förutsättningarna för att uppta nöjdförklaring var då inte uppfyllda. Nöjdförklaringen var således ogiltig, och domen var därför inte verkställbar vid denna tidpunkt. En ny nöjdförklaring upptogs den 22 juni 2010. Annat har inte framkommit

än att det då förelåg förutsättningar för att uppta nöjdförklaring och befordra domen till verkställighet.

Kriminalvården har anfört att syftet med att uppta nöjdförklaring den 11 juni 2010 var att det skulle kunna ske en sammanläggning av de båda domarna i enlighet med 25 § StidL. Det har emellertid i nu aktuell situation inte funnits förutsättningar för sådan sammanläggning, eftersom domen den 9 juni 2010 inte var verkställbar vid den tidpunkt då påföljden enligt den tidigare domen var till fullo verkställd, dvs. den 11 juni 2010.

Då domen av den 9 juni 2010 inte var verkställbar vid den tidpunkt då det första fängelsestraffet var till fullo verkställt, har det enligt min uppfattning inte funnits grund för att E.J.Z. skulle vara fortsatt intagen i anstalt. E.J.Z. borde i stället ha överförts till häkte i avvaktan på att domen skulle bli verkställbar. Det har därefter åvilat häktet att uppta eventuell nöjdförklaring och så småningom befordra domen till verkställighet. Även om Kriminalvården haft E.J.Z:s bästa för ögonen, och E.J.Z. i praktiken sannolikt inte lidit någon rättsförlust, har ärendet handlagts på ett formellt felaktigt sätt.

Avslutningsvis kan följande nämnas. E.J.Z. har gjort gällande att han under tiden 11 juni–22 juni 2010 var frihetsberövad utan grund. Så var dock inte fallet eftersom han, i enlighet med domen den 9 juni 2010, omedelbart skulle häktas om han frigavs från det straff han tidigare avtjänade. Under nämnda tidsperiod var han således frihetsberövad såsom häktad. Att han under den tiden felaktigt befann sig i anstalt i stället för i häkte och att domen, på grund av Kriminalvårdens hantering, inte blev verkställbar mot E.J.Z. förrän den 22 juni 2010 är en annan sak.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det ovan anförda.

## Kritik mot Kriminalvården för anstaltspersonals agerande i samband med besök och för bristande information om anstaltens policy för besök

(Dnr 5412-2010)

I ett beslut den 30 september 2011 anförde *chefsJO Nordenfelt* följande.

### Sammanfattning

Ett besök mellan en intagen, dennes fästmo och deras knappt fem månader gamla dotter avbröts för att det förekom sexuellt umgänge i besöksrummet. Kriminalvården kritiseras för sitt tillvägagångssätt vid avbrottet samt för att den intagne och hans besökare inte innan besöket påbörjades informerats om att det, enligt anstaltens policy, inte är tillåtet att ha sexuellt umgänge när barn är närvarande.

### Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 20 september 2010, klagade N.N. på två kriminalvårdstjänstemäns agerande i samband med att hon besökte sin fäst-

man, som är intagen i anstalten Västervik Norra. Hon anförde därvid i huvudsak följande.

Med vid besöket var parets dotter, som då var knappt fem månader gammal. Under tiden som dottern sov i en ligginsats som stod på golvet i besöksrummet hade hon och hennes fästman intimt umgänge i besöksrummets säng. De hörde att vårdarna gick utanför dörren och ryckte i dörrhandtaget. Plötsligt knackade det lätt på dörren och dörren öppnades med ett ryck av två manliga vårdare. Hon och hennes fästman låg nakna under täcket och hann inte reagera. Vårdarna stod kvar fastän de såg att hon inte var klädd. Vårdarna sade att de ville tala med fästmannen och han frågade om han fick ta på sig kläderna först. Detta godkändes och vårdarna stängde dörren. När fästmannen kom tillbaka berättade han att vårdarna sagt att det är ett brott mot socialtjänstlagen att naken ha sexuell umgänge i ett rum där ett barn befinner sig och att de är tvungna att avbryta ett besök där detta inträffar. Hon upplevde vårdarnas agerande som mycket respektlöst och kränkande. Dottern varken såg eller hörde vad hon och fästmannen gjorde och tog inte någon skada av det.

### Utredning

Efter remiss anförde Kriminalvården, region Öst, genom säkerhetsinspektören Christer Jansson, följande.

N.N., vars fästman är intagen vid anstalten Västervik Norra, har i anmälan till JO framfört missnöje med anstaltspersonals agerande i samband med att N.N. besökte sin fästman i anstalten.

Anstalten har genom kriminalvårdschefen Åsa Lindberg inkommit med uppgifter vilka berör den händelse N.N. avser i sin anmälan. Av redogörelsen framgår bl.a. följande.

Vid ca kl. 15.00 den 18 september 2010 sökte två kriminalvårdare upp vakthavande befäl samt larmchef och berättade att de hört ljud som vittnade om att det förekom sexuell aktivitet i ett besöksrum. Då de båda kriminalvårdarna varit de som tagit emot besöket visste de om att även ett barn fanns i besöksrummet. Vakthavande befäl och larmchef gick till det aktuella besöksrummet och knackade på. Efter några sekunder öppnade vakthavande befäl dörren och bad den intagne följa med. Vid det tillfället nämnde inte personalen vad de önskade prata om, dels utifrån att besökaren inte skulle behöva höra vad som diskuterades, dels utifrån att intagna och besökare i närliggande rum skulle kunna höra samtalet. Därefter stängde personalen dörren och lät den intagne klä på sig innan han följde med personalen till ett närliggande kontor. På kontoret förklarade personalen att anstaltens policy är att sexuella aktiviteter inte får pågå i rum där barn samtidigt vistas och att policyn utgår från barnets bästa. I samband med samtalet togs beslutet att besöket inte behövde avbrytas, men personalen påtalade att de varit skyldiga att påtala det olämpliga i situationen. Därefter fick den intagne gå tillbaka till besöksrummet och genomföra resten av besöket.

Utifrån de uppgifter som föreligger i ärendet anför Kriminalvården, region Öst, följande.

I förevarande fall konstateras att kriminalvårdspersonal uppmärksammade att sexuell aktivitet pågick i det aktuella besöksrummet. Då personalen visste att det fanns ett barn i rummet togs kontakt med bl.a. vakthavande befäl som begav sig till besöksrummet. Kriminalvårdens uppfattning är att personalen, utifrån situationen, visat den hänsyn som kan krävas – vakthavande befäl knackade, väntade några sekunder och öppnade därefter dörren. Den intagne ombads följa med varpå dörren stängdes så att den intagne kunde klä på sig

ifred. Den intagne medföljde därefter personalen till ett kontor en bit bort så att ingen annan skulle kunna höra samtalet. Personalen informerade om att sexuell aktivitet inte kunde accepteras i besöksrum samtidigt som barn vistas där. Efter samtalet tilläts besöket fortsätta. Kriminalvården ser inget märkvärdigt eller otillbörligt i personalens agerande utifrån händelsens beskaffenhet.

Förvisso skall intagna och besökare givetvis kunna åtnjuta visst privat umgänge under besöken. Kriminalvården har emellertid ett ansvar att vara uppmärksamma på, och beivra, eventuella oegentligheter som sker i Kriminalvårdens egna lokaler vid besök. I det aktuella fallet har anstalten agerat med barnets bästa i fokus. Även om det rör sig om ett litet barn vars uppfattningsförmåga till viss del är begränsad är det således Kriminalvårdens uppfattning att sexuell aktivitet i samma besöksrum där ett barn vistas är olämplig och att det därför varit befogat att tillfälligt bryta besöket för att informera den intagne om detta.

N.N. yttrade sig över remissvaret. Hon anförde därvid bl.a. att anstalten i förväg borde ha informerat henne och hennes fästman om att sexuell aktivitet inte var tillåten i besöksrummen när barn är närvarande.

Från kriminalvårdsinspektören Gustaf Robertsson, anstalten Västervik Norra, har jag inhämtat följande. Innan ett besök i anstalt påbörjas lämnas viss muntlig information om besöket till såväl den intagne som dennes besökare. Den intagne och besökaren uppmanas bl.a. att visa hänsyn mot andra människor men upplyses inte uttryckligen om att sexuellt umgänge inte är tillåtet när barn är närvarande. Om det är en besökare som kommer ofta är det inte säkert att den muntliga informationen lämnas varje gång men i vart fall inför det första besöket. Han känner inte till om någon muntlig information hade lämnats till besökaren och den intagne vid det aktuella tillfället. Intagna och de som besöker intagna i anstalt får också del av viss skriftlig information om besök i anstalt. Denna skriftliga information innehåller inte någon upplysning om att sexuellt umgänge inte är tillåtet vid besök när barn är närvarande.

### **Bedömning**

Den 1 april 2011 trädde nya regler på kriminalvårdsområdet i kraft: fängelselagen (2010:610), fängelseförordningen (2010:2010) och Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för fängelse (KVFS 2011:1). I detta ärende är de äldre bestämmelserna tillämpliga.

Av 9 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (kriminalvårdslagen) följer att en intagen ska behandlas med aktning för sitt människovärde och bemötas med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med vistelse i anstalten. De intagna har å sin sida en skyldighet att visa respekt mot anstaltens personal och andra intagna samt rätta sig efter anstaltens ordningsregler och personalens anvisningar.

Enligt 29 § kriminalvårdslagen får en intagen ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. En intagen får inte ta emot besök som kan äventyra säkerheten i anstalten eller som kan motverka den intagnes anpassning i samhället eller annars vara till skada för den intagne eller annan.

Enligt artikel 3.1 i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn.

För den som är intagen i anstalt utgör besök av nära anhöriga en betydelsefull del i kontakten med omvärlden och är av central betydelse för att förbereda den intagne inför frigivningen. Det är önskvärt att mötet mellan anhöriga kan ske under sådana former att rätten till privat- och familjeliv inte onödigtvis inskränks. Samtidigt måste Kriminalvården genom regler och anvisningar upprätthålla det ansvar myndigheten har bl.a. för att besökare inte kommer till skada. I detta sammanhang bör särskilt beaktas barns utsatthet under besök i anstalt.

Kriminalvården har anfört att det är olämpligt att det förekommer sexuell aktivitet i ett besöksrum där barn vistas och att det enligt anstaltens policy inte är tillåtet. För egen del ställer jag mig tveksam till om det är rimligt att uppställa ett sådant generellt förbud. I normala fall bör man, enligt min mening, kunna överlåta denna fråga åt barnets vårdnadshavare. Om en anstalt har en policy avseende sexuellt umgänge vid besök där barn deltar framstår det emellertid som självklart att anstalten i förväg informerar intagna och deras besökare om denna policy. Enligt min mening kan det vara lämpligt att lämna sådan information skriftligen. Av utredningen framgår att anstaltens rutin är att den intagne och besökaren inför besöket muntligen uppmanas att visa hänsyn mot andra människor men att de inte uttryckligen upplyses om att sexuellt umgänge inte är tillåtet när barn är närvarande. Jag anser inte att det är tillräckligt med en uppmaning om att visa hänsyn. Mot bakgrund av att man riskerar att besöket avbryts för att det förekommer sexuellt umgänge krävs det att anstalten uttryckligen informerar om det aktuella förbudet. Kriminalvården förtjänar kritik för den bristande informationen.

Vad gäller anstaltspersonalens tillvägagångssätt när N.N:s fästman skulle uppmärksammas på anstaltens policy vill jag framhålla följande. Av utredningen framgår att anstaltspersonalen var väl medveten om vad som pågick i besöksrummet. Att stiga in i besöksrummet i ett sådant känsligt läge innebär ett stort intrång i den intagnes och hans besökares personliga integritet och ställer stora krav på taktkänsla och hänsyn. Eftersom avsikten enbart synes ha varit att föra i väg den intagne för att klargöra anstaltens policy, borde det, enligt min mening, ha funnits andra, mer hänsynsfulla sätt att hantera den uppkomna situationen. Personalen kunde exempelvis ha gett den intagne en muntlig förvarning om att de hade för avsikt att komma in i rummet inom kort eller uppmanat honom att komma ut. Personalen kunde också ha nöjt sig med att efter besöket informera om anstaltens policy. Kriminalvården kan inte undgå kritik för sitt agerande.

Det som N.N. anfört i övrigt föranleder inte någon kommentar.

## Kritik mot Kriminalvården för underlåtenhet att underrätta en intagen om tillägg som gjorts i ett placeringsunderlag efter det att den intagne delgivits underlaget

(Dnr 6243-2010)

I ett beslut den 5 december 2011 anförde *chefsJO Nordenfelt* följande.

*Beslutet i korthet: Inför anstaltsplacering av en häktad person upprättades ett placeringsunderlag. Efter det att placeringsunderlaget delgivits den intagne gjordes tillägg i underlaget, som därefter lades till grund för placeringsenhetens beslut i ärendet. Kriminalvården kritiseras för sin underlåtenhet att underrätta den intagne om de tillägg som gjordes i placeringsunderlaget efter det att han delgivits detsamma.*

### Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 27 oktober 2010, klagade K.S. bl.a. på häktet Jönköpings handläggning av hans placeringsunderlag. Han anförde därvid i huvudsak följande. Under häktningstiden upprättade han tillsammans med sin kontaktman i häktet ett placeringsunderlag inför anstaltsplaceringen. Alla som var inblandade godkände och skrev under handlingarna, men därefter gjorde kriminalvårdsinspektören ett tillägg angående anstaltsplaceringen. Detta tillägg fick varken han eller hans kontaktman del av innan placeringsunderlaget sändes till placeringsenheten. K.S. uttryckte även missnöje med innehållet i ett straffidsbeslut.

### Utredning

Handlingar inhämtades från dåvarande placeringsenheten och från anstalten Västervik Norra, där K.S. vid anmälningstillfället var placerad. Det placeringsunderlag som inhämtades från anstalten Västervik Norra (JO:s aktbil. 7) är daterat den 2 augusti 2010. Av underlaget framgår att klienten K.S. delgivits underlaget av Lena Kristoffersson den 2 augusti 2010 och att det faststälts av Tommy Leander den 3 augusti 2010. K.S. och de båda nyss nämnda tjänstemännen har skrivit sina namnteckningar på underlaget. Vidare har det satts ett kryss i rutan "Invänder ej" under rubriken "Klientens yttrande". Under rubrikerna "Kriminalvårdens förslag till säkerhetsklass" samt "Kriminalvårdens motivering" därtill saknas uppgifter. Det placeringsunderlag som inhämtades från placeringsenheten (JO:s aktbil. 9) är daterat den 3 augusti 2010. I detta underlag har "Säkerhetsklass C" angivits som Kriminalvårdens förslag till säkerhetsklass och motiveringen lyder "Anstalten Västervik Norra har lämplig programverksamhet. Nackdel närheten till sina barn." Det finns ett kryss i rutan "Invänder ej" under rubriken "Klientens yttrande" och uppgift om att placeringsunderlaget faststälts av Tommy Leander den 3 augusti 2010. Underskrifter och uppgift om datum för delgivning med klienten saknas.

Följande muntliga upplysningar inhämtades från dåvarande placeringsenheten.

Det placeringsunderlag som placeringsenheten haft som underlag för sitt placeringsbeslut avseende K.S. är daterat den 3 augusti 2010. Av underlaget framgår att det delgivits K.S. den 2 augusti 2010 och fastställts av Tony Leander den 3 augusti 2010 kl. 10.12. Ett placeringsärende initieras hos placeringsenheten genom att anstalten eller häktet skickar ett e-brev till placeringsenhetens e-brevlåda och meddelar att placeringsunderlag har fastställts. Placeringsenheten hämtar därefter placeringsunderlaget ur kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS). I det elektroniska dokumentet som placeringsenheten utgår från i sin handläggning finns det inte några underskrifter av den intagne eller av den som fastställt placeringsunderlaget men det framgår av dokumentet om/när det delgivits den intagne och när det fastställts. Det framgår också om den intagne har invändningar mot underlaget eller inte. Placeringsenheten handlägger inte ärenden med placeringsunderlag som inte har fastställts. I och med att placeringsunderlaget fastställs läses dokumentet och det går därefter inte att göra några ändringar i dokumentet. Om det uppstår behov av att tillföra eller ändra uppgifter i placeringsunderlaget ska ett nytt placeringsunderlag upprättas och fastställas. Den intagne delges placeringsunderlaget innan det fastställs. Det skulle annars inte vara möjligt att föra in uppgift om delgivning i placeringsunderlaget, eftersom dokumentet läses i och med fastställandet. Systemets konstruktion ger således en teoretisk möjlighet att ändra eller lägga till uppgifter i ett placeringsunderlag i tiden mellan delgivning och fastställande.

Kriminalvården anmodades därefter att yttra sig över vad K.S. anfört om att han inte fått del av placeringsenhetens beslutsunderlag.

I remissvaret anförde Kriminalvården, genom generaldirektörens ställföreträdare enhetschefen Ulf Jonson, följande.

#### *Sakförhållanden m.m.*

Av yttrande från region Öst samt av Kriminalvårdens register framgår bl.a. följande.

Inför förestående placering på anstalt delgavs K.S. den 2 augusti 2010 det placeringsunderlag som häktet Jönköping tagit fram. Av placeringsunderlaget framgår att K.S. har fått lämna önskemål om vilket program han vill genomgå och vilka anstalter han helst skulle vilja bli placerad i. Efter delgivning kompletterades underlaget med häktets förslag på säkerhetsklassificering och anstaltsplacering.

Utan att K.S. fick möjlighet att yttra sig över häktets förslag fastställdes underlaget den 3 augusti 2010 och lades sedan till grund för placeringsenhetens beslut i ärendet den 6 augusti 2010. Placeringsenheten beslutade i enlighet med häktets förslag.

#### *Författningsbestämmelser*

Av 17 § förvaltningslagen (1986:223) framgår bl.a. följande. Ett ärende får inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrettats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Av 1 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om placering av dömda i Kriminalvårdsanstalt (KVFS 2006:13) (placeringsföreskrifterna) framgår bl.a. följande. Inför anstaltsplacering skall ett placeringsunderlag upprättas och fastställas av verksamhetsstället och snarast möjligt skickas till placeringsenheten.



Av 2 § placeringsföreskrifterna framgår följande. Inför varje anstaltsplacering skall en risk- och behovsbedömning göras där risken för hot och våld, hantering eller missbruk av narkotika och andra droger under verkställigheten, annan fortsatt brottslig verksamhet, rymning/fritagning, samt den dömdes individuella behov skall bedömas.

Av 3 § placeringsföreskrifterna framgår följande. Inför placeringsbeslutet skall den dömdes risk- och behovsprofil fastställas genom en sammanvägning och värdering av vad som framkommit vid risk- och behovsbedömningen.

Av 4 § placeringsföreskrifterna framgår bl.a. följande. Risk- och behovsprofilen och de uppgifter som ligger till grund för profilen skall dokumenteras. Det gäller även den reviderade profilen. Det häkte eller den anstalt där den intagne vistas ansvarar för att dokumentationen upprättas.

Av de därtill bifogade allmänna råden framgår bl.a. följande. Den dömden skall normalt få ta del av och lämna synpunkter på uppgifterna i materialet innan beslutet om anstaltsplacering fattas (se 17 § förvaltningslagen (1986:223)). Om det vid arbetet med bedömning och upprättande av profil framkommer någon uppgift som bör sekretessbeläggas i förhållande till den dömden bör den antecknas på en särskild handling och materialet bör endast förses med notering om att en ytterligare handling finns i ärende. Den som upprättar beslutsunderlaget ansvarar för att beslutsunderlaget har kommunicerats.

#### *Kriminalvårdens bedömning*

Av utredningen framgår att häktet Jönköping sammanställt ett placeringsunderlag. Placeringsunderlaget innehöll flera sakuppgifter som t.ex. vilka brott K.S. är dömd för, hans ålder, att han varit allmänt skötsam i häktet etc. Dessa är sakuppgifter som K.S. givetvis haft rätt att få yttra sig över innan ärendet avgjorts. Så har också skett.

Uppgifter som lämnas i nära anslutning till att beslutet fattas och är baserade på tjänstemannens sakkunskaper ingår inte i myndighetens kommunikationsplikt (se t.ex. prop. 1971:30 s. 468). Kriminalvården bedömer att de uppgifter som lades till efter delgivning är hänförliga till denna kategori och inte till den kategori av uppgifter som den enskilde har en ovillkorlig rätt att få del utav.

Det är dock brukligt inom Kriminalvården att klienten delges hela placeringsunderlaget innan beslut om placering fattas. Därför borde häktet Jönköping ha delgett K.S. det fullständiga placeringsunderlaget innan beslut fattades.

K.S. yttrade sig över remissvaret.

#### **Bedömning**

##### *Underrättelse om tillägg i placeringsunderlag*

De bestämmelser om placering i anstalt som Kriminalvården har redogjort för i remissvaret har numera upphört att gälla. Sedan den 1 april 2011 återfinns bestämmelser om placering i anstalt i 2 kap. Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för fängelse (KVFS 2011:1). I detta ärende är de äldre bestämmelserna tillämpliga.

Av utredningen i ärendet framgår att det vid den tidpunkt då placeringsenheten fattade beslutet om placering av K.S. i anstalt fanns två versioner av det placeringsunderlag som upprättats av häktet i Jönköping inför anstaltsplaceringen. I den version som K.S. delgavs fanns det inte något förslag från häktets sida avseende säkerhetsklassificering och anstaltsplacering, medan det fanns

sådana förslag i den version som lades till grund för placeringsenhetens beslut i ärendet. Kriminalvården har i sitt yttrande anfört att de uppgifter som lades till efter delgivningen inte är av den karaktären att den enskilde har en ovillkorlig rätt att få del av dem, dvs. att de inte omfattas av myndighetens kommunikationsplikt enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223). Det kan diskuteras om detta synsätt är korrekt. Däremot framstår det som självklart att häktet Jönköping borde ha låtit K.S. ta del av den version av placeringsunderlaget som skickades till placeringsenheten. Kriminalvården är av samma uppfattning. Såsom placeringsunderlaget är utformat får man intrycket att K.S. tagit del av och yttrat sig över underlaget i det skick som det lämnades till placeringsenheten. Det går inte att utläsa av handlingen att det tillkommit uppgifter efter delgivningen, vilket naturligtvis är oacceptabelt. Häktet förtjänar kritik för sin underlåtenhet att underrätta K.S. om de tillägg som gjordes i hans placeringsunderlag efter det att han delgavs detsamma.

#### *Övrigt*

Det som K.S. anfört i övrigt föranleder inte någon kommentar.

**Kritik mot Kriminalvården för en anstalts underlåtenhet att kommunicera uppgifter med den intagne i ett ärende om besökstillstånd och för långsam handläggning av ärendet. Generella uttalanden avseende den s.k. brottsofferlussverksamhet som bedrivs i flera av landets anstalter**

(Dnr 343-2011)

#### **Anmälningar**

I anmälningar, som kom in till JO den 20 januari respektive den 1 februari 2011, klagade K.S. på anstalten Västervik Norras hantering av hans ansökan den 9 november 2010 om besökstillstånd för sina barn. Han uttryckte även missnöje med hur hans handläggare vid socialförvaltningen i Linköpings kommun agerat. K.S. anförde i huvudsak följande.

När han ansökte om tillstånd att ta emot besök av sina barn i anstalten fick han avslag på sin ansökan och beskedet att det skulle göras en brottsofferlussutredning. Denna utredning påbörjades den 9 november 2010 och han underrättades om att utredningen skulle ta sex till åtta veckor. Den 25 januari 2011 fick han på nytt avslag på sin ansökan om besökstillstånd för barnen med motiveringen att socialförvaltningen och anstalten ansåg att det inte skulle gagna barnen att besöka honom i anstalten. Enligt en umgängesplan som hade upprättats av Socialförvaltningen i Linköpings kommun skulle barnen besöka honom i anstalten vid fyra tillfällen under hans verkställighet. Det var uppgjort att någon från verksamheten Råd & Stöd skulle resa med barnen till anstalten och vara med under besöken. Han ifrågasätter varför socialförvaltningen ändrat uppfattning i denna fråga. Den 26 januari 2011 ringde han till socialförvaltningen för att få en förklaring till varför man

frångått överenskommelsen. Han fick ett löfte om att någon från socialförvaltningen skulle återkomma under dagen men det skedde inte. Han anar att orsaken till anstaltens avslagsbeslut är att han inte deltar i anstaltens IDAP-program (Integrated Domestic Abuse Programme, JO:s anm.).

### Utredning

Muntliga upplysningar inhämtades från anstalten varvid i huvudsak följande framkom:

När en intagen som är dömd för relationsvåld ansöker om besökstillstånd för barn handläggs ärendet alltid av anstaltens brottsofferslussgrupp. Information om denna ordning ges till de intagna när de vistas i mottagningsavdelningen. Den 1 november 2010 fick brottsofferslusshandläggaren veta att K.S. väntade på att hans barn skulle komma på besök i anstalten. K.S. hävdade att det fanns en överenskommelse sedan tidigare att någon från verksamheten Råd och Stöd i Linköping skulle komma till anstalten med barnen fyra gånger under hans verkställighet. Råd och Stöd hade varit i kontakt med K.S:s familj redan innan K.S. påbörjade sin verkställighet och umgänget i anstalten hade, enligt honom, bestämts i samråd med socialtjänsten. Anstaltens brottsofferslussutredare Johanna Wiberg förklarade för K.S. att hans ansökan om besökstillstånd för barnen skulle handläggas inom brottsofferslussgruppen och att det skulle göras en utredning. Hon påbörjade handläggningen direkt när hon fick K.S:s ansökan. Den 19 november 2010 fick K.S. ett avslag i avvaktan på utredning och informerades om att utredningen kan ta 4–6 veckor. Hon kontaktade först barnens mor, som också är vårdnadshavare, för att efterhöra dennas inställning. Modern skickade därefter in en medgivandeblankett. Den 19 november 2010 var hon i kontakt med socialtjänstens handläggare Maria Lundgren för att ta reda på hennes inställning. Maria Lundgren uppgav att hennes inställning varit att ett umgänge i anstalten skulle kunna gagna barnen. Johanna Wiberg ifrågasatte detta och det bestämdes att Maria Lundgren skulle fundera över saken. Ny kontakt skulle tas när Maria Lundgren var tillbaka i tjänst den 6 december 2010. Johanna Wiberg var i kontakt med Råd och Stöd och fick veta att de fått i uppdrag av socialtjänsten att åka till anstalten med barnen men att de egentligen inte tyckte att det var bra för barnen. Under december månad 2010 försökte hon vid flera tillfällen få kontakt med Maria Lundgren. Först den 4 januari 2011 lyckades detta och då meddelade Maria Lundgren att hon svängt i sin uppfattning och nu inte längre ansåg att ett umgänge mellan K.S. och barnen i anstalten skulle vara till gagn för barnen. Därefter diskuterades ärendet i brottsofferslussgruppen. Kriminalvårdsinspektören fattade ett avslagsbeslut den 20 januari 2011 och beslutet delgavs K.S. den 25 januari 2011. Under tiden som utredningen pågick informerade hon K.S. om att utredningen skulle komma att dra ut på tiden. Det var dock först i samband med delgivningen av avslagsbeslutet som K.S. informerades om att socialtjänsten ändrat inställning. K.S. fick således inte del av de upplysningar som hade inhämtats från socialtjänsten innan beslutet fattades. Hon kan inte svara på varför han inte fick det men det var inte p.g.a. sekretess.

Från socialförvaltningen i Linköpings kommun inhämtades och granskades handlingar gällande K.S:s barn.

Efter remiss anförde Kriminalvården, region Öst, genom regionchefen Christer Karlsson, följande.

### *Anmälan*

K.S., intagen i anstalten Västervik Norra, har i anmälan till JO framfört missnöje avseende beslut och hantering gällande hans ansökan om besöksstillstånd för sina barn.

### *Sakförhållanden*

I ärendet har JO den 10 februari 2011 inhämtat uppgifter från brottsofferlussutredaren Johanna Wiberg, anstalten Västervik Norra.

Anstalten Västervik Norra har genom kriminalvårdschefen Åsa Lindberg inkommit med ytterligare uppgifter rörande de omständigheter som K.S. anför i sin anmälan. I redogörelsen har kriminalvårdsinspektör Christoffer Svedlund yttrat sig och härav framgår bl.a. följande.

Angående K.S. anmälan daterad den 18 januari 2011

K.S. ansökan registrerades den 9 november 2010 och fick avslag den 11 november 2010, dvs. två dagar efter det att ansökan inkommit. Av beslutet framgick emellertid att anstaltens brottsofferlussgrupp skulle fortsätta att utreda förutsättningarna för att kunna medge ett bevakat besök. Brottsofferlussutredningen fortgick därefter genom flera kontakter med de inblandade parterna och slutligen fattades beslut den 20 januari 2011, dvs. lite drygt 10 veckor efter det att K.S:s ansökan inkommit. För att säkerställa att tillförlitligheten i ärendet inte äventyrades var de kontakter som togs under de 10 veckorna nödvändiga. När det gäller K.S:s kritik om att anstalten gått emot socialtjänstens bedömning så stämmer inte det påståendet. Det framkom under utredningen att socialtjänsten efter förnyad kontakt ansåg att det inte längre var bra för barnen att besöka K.S. på anstalten. Socialtjänstens ställningstagande i frågan meddelades K.S. i samband med delgivningen av beslutet.

Angående K.S:s anmälan daterad den 28 januari 2011

K.S. begärde omprövning av beslutet och regionkontoret region Öst gjorde i sak samma bedömning som anstalten, dvs. att då besök kunde vara till skada för barnen vägrade K.S:s behov av att träffa sina barn inte tyngre än barnens behov av skydd för att inte fara illa. Att avslagsgrunden skulle vara att K.S. nekade att gå behandlingsprogrammet IDAP stämmer inte, däremot kan givetvis deltagande i sådan behandling ha en riskreducerande effekt. IDAP är ett påverkansprogram för klienter som är dömda för våld i nära relation. Programmet syftar till att hjälpa klienter att se, och ta ansvar, för sitt våld och förstå hur våldet påverkar partner och barn. Programmet ska också hjälpa klienter att lära sig alternativa handlingsätt istället för våld och kontrollerande beteende. Anstalten har förvisso bedömt att programmet är högst relevant för K.S., men det är alltså bedömningen att ett besök skulle vara till skada för barnen som är orsaken till avslaget, inte K.S:s val av programverksamhet.

### *Vid tillfället tillämpliga bestämmelser*

- 7, 15, 16, 17, 20 §§ förvaltningslagen (1986:223)
- 29 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, KvaL
- 4 kap. Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt, KVFS 2009:4.

*Kriminalvården, region Östs bedömning*

Vad gäller bedömningarna som gjorts i sak avseende att K.S. inte kan medges besök av sina barn har Kriminalvården, region Öst, inte någonting att anmärka.

Rörande handläggningen av ärendet anför Kriminalvården, region Öst, följande. Anstalten avslög den 11 november 2010 K.S:s besöksframställan, inkommen den 9 november 2010. Härvid hänvisades till att barnen var brottsoffer i den dom K.S. verkställer och att besök skulle kunna vara till skada för barnen jml 29 § Kval. I beslutet anfördes emellertid även att anstaltens brottsoffersluss, vilken arbetar med att undersöka vilka förutsättningar som finns för kontakt mellan intagna och brottsoffer ur ett brottsofferperspektiv, skulle initiera en utredning avseende huruvida någon form av kontakt framöver skulle kunna komma att bli möjlig mellan K.S. och barnen, då på brottsoffrens villkor och i brottsofferslussens regi. I beslutet anfördes vidare att utredningstiden skulle ta ca 4–6 veckor. Det dröjde i det förevarande fallet ca 10 veckor innan brottsofferslussens utredning blev klar. Kriminalvårdens uppfattning är dock att brottsofferslussarbetet inte ingick i den ordinarie utredningsskyldigheten jml 7 § förvaltningslagen i det ärende som anstalten avslög den 11 november 2010 – således ska då inte heller brottsoffersluss-handläggningstiden räknas in i det ärendet. K.S. har vidare haft alla möjligheter att begära omprövning av det beslut som meddelades redan den 11 november 2010.

Kriminalvården konstaterar att handläggningstiden avseende brottsofferslussens utredning varit längre än de 4–6 veckor som anstalten angav som en normallång handläggningstid. Härvid påpekas återigen att brottsofferslussen bedriver ett arbete som förvisso utmynnar i ett beslut utifrån vad som framkommit under utredningen men att det alltså är en verksamhet som genom en process bestående av kontakter och samtal – ett ofta förhållandevis omfattande arbete – verkar för att undersöka kontaktmöjligheterna mellan intagna och brottsoffer. Därefter sker också, i det fall förutsättningar föreligger för kontakt, besöken i brottsofferslussens regi och fortlöpande bedömningar görs avseende hur kontaktformerna ska se ut. Anstalten har anført att det i det förevarande fallet förekommit flera kontakter och samtal för att utreda förutsättningar för kontakt mellan K.S. och barnen, vidare att anstalten under nästan en månads tid vid flera tillfällen försökt att nå en handläggare vid socialtjänsten för att få nödvändigt underlag för att kunna fatta beslut. Handläggningstiden har således, utifrån vad Kriminalvården kunnat påverka, inte varit orimligt lång.

Vad gäller det som framkommit rörande att K.S. inte fått ta del av uppgifter som använts som underlag för beslutet som fattats efter brottsofferslussens utredning, och vilka inte bedömts omfattas av sekretess (exempelvis att socialtjänsten ändrat sin inställning), är det Kriminalvårdens uppfattning att K.S. borde ha kommunicerats dessa.

Kriminalvården avser inte att kommentera vad K.S. anført rörande missnöje med socialtjänstens hantering och bedömningar.

K.S. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 14 maj 2012 anförde *chefsJO Nordenfelt* följande.

**Bedömning***Rättslig reglering*

Den 1 april 2011 trädde nya regler på kriminalvårdsområdet i kraft: fängelselagen (2010:610), fängelseförordningen (2010:2010) och Kriminalvårdens

föreskrifter och allmänna råd för fängelse, KVFS 2011:1, (fängelseföreskrifterna). I detta ärende är de äldre bestämmelserna tillämpliga.

Enligt 29 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (kriminalvårdslagen) får en intagen ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. En intagen får inte ta emot besök som kan äventyra säkerheten i anstalten eller som kan motverka den intagnes anpassning i samhället eller annars vara till skada för den intagne eller annan.

Enligt 30 § kriminalvårdslagen får telefonsamtal mellan intagna och personer utanför anstalten äga rum i den utsträckning det lämpligen kan ske. En intagen kan förvägras telefonsamtal som är ägnade att äventyra säkerheten i anstalten eller som kan motverka hans anpassning i samhället eller annars vara till skada för honom eller någon annan.

Enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223) ska varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

Enligt 17 förvaltningslagen får ett ärende inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Myndigheten får dock avgöra ärendet utan att så har skett

1. om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövligen,
2. om ärendet rör tjänsteställning, antagning för frivillig utbildning, betygssättning, tilldelning av forskningsbidrag eller något jämförbart och det inte är fråga om prövning i högre instans efter överklagande,
3. om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet, eller
4. om avgörandet inte kan uppskjutas. Myndigheten bestämmer om underrättelsen ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt.

Underrättelseskyldigheten gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

#### *Handläggningen av K.S:s besökstillståndsärenden*

JO kan inte ändra eller upphäva myndigheters beslut. Granskningen är inte heller avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som kan eller har kunnat ske i ordinarie ordning. JO brukar således inte ta ställning till om ett beslut är riktigt i sak. Jag tar därför inte ställning till om det var riktigt av anstalten att avslå K.S:s ansökan om besökstillstånd för barnen.

När det gäller anstaltens handläggning vill jag dock framhålla följande.

Av utredningen framgår att anstalten inledningsvis, två dagar efter det att ansökan inkommit, avslog K.S. ansökan om besökstillstånd för barnen och hänvisade till att anstaltens brottsoffersluss skulle fortsätta utreda om bevakade besök kunde tillåtas. Av vad som framkommit i ärendet framstår det som

att den enda utredning som hade föregått anstaltens initiala beslut var att anstalten hade tagit del av innehållet i den dom som K.S. verkställer. Förvaltningsmyndigheter har emellertid i enlighet med den s.k. officialprincipen ett ansvar för att deras ärenden blir så utredda som dessas beskaffenhet kräver. Den utredningen förutsätts myndigheten göra innan myndigheten fattar sitt initiala beslut. En intagen har dock rätt att inom skälig tid få sin sak prövad av domstol (se artikel 6:1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). Detta förutsätter naturligtvis att beslut fattas. En utredning får med andra ord, som framgår av 7 § förvaltningslagen, inte dra ut onödigtvis på tiden. Jag har förståelse för om Kriminalvården – för att värna om den intagnes rätt till domstolsprövning – snabbt vill fatta ett beslut i ett ärende som det aktuella. Jag kan dock inte se att den intagne är betjänt av att få ett avslagsbeslut innan ärendet är utrett. Det är enligt min mening en bättre ordning att påbörja den utredning som ärendets beskaffenhet, enligt Kriminalvårdens uppfattning, kräver. Om brottsofferlussutredningen inte kan avslutas inom rimlig tid, t.ex. på grund av att en utredning som socialtjänsten företar drar ut på tiden, bör dock Kriminalvården fatta ett beslut om avslag på det underlag som finns då. Kriminalvården kan därefter fortsätta med den utredning som ärendet, enligt Kriminalvårdens uppfattning, kräver utan att den intagnes rätt till domstolsprövning fördröjs (se vidare protokollet från min inspektion den 4 maj 2011 av anstalten Tillberga, dnr 2315-11). Det kan inte uteslutas att domstolen gör en annan bedömning av vilken utredning som krävs och därmed är beredd att fatta ett positivt beslut på det underlag som finns.

Jag delar Kriminalvårdens uppfattning att K.S. – innan anstalten fattade det andra beslutet avseende besökstillstånd för K.S:s barn – borde ha fått ta del av uppgifter som tillförts ärendet genom någon annan än honom själv i den utsträckning anstalten inte bedömt att uppgifterna omfattades av sekretess. Jag är mycket kritisk till att så inte skedde. Jag förutsätter att Kriminalvården vidtar åtgärder för att detta inte ska upprepas.

Av utredningen framgår att det tog ungefär tio veckor från det att K.S:s ansökan om besökstillstånd kom in till anstalten till dess att anstalten fattade sitt andra beslut i ärendet. Handläggningstiden framstår onekligen som lång. Även med beaktande av det som framkommit om orsakerna till dröjsmålet kan Kriminalvården inte undgå kritik för den långsamma handläggningen.

#### *Anstalernas brottsofferlussverksamhet i allmänhet*

Från hösten 2010 har det till JO inkommit flera klagomål gällande olika aspekter av anstalernas brottsofferlussverksamhet. Klagomål har även framförts vid JO:s inspektioner av anstalerna Kristianstad, Tillberga, Västervik Norra och Saltvik.

I Kriminalvårdens Slutredovisning av Kriminalvårdens särskilda satsning mot våld i nära relationer och sexualbrott 2008–2010, (diarienummer 2008-022650) lämnas följande beskrivning av brottsofferlussverksamheten.

Kriminalvården inrättade mellan 2008–2010 så kallade **brottsofferslussar** på nio anstalter, slutna och öppna, med specialplatser för klienter dömda för partnervåld och sexualbrott.

Syftet med brottsofferslussen är att skydda brottsoffer och förhindra återfall i brott under verkställigheten då intagna ansöker om telefon- eller besökstillstånd för en målsägande eller ett brottsoffer. Även rutiner under själva besöket eller telefonsamtalet syftar till att förhindra återfall i brott. I verksamhetens definition av brottsoffer ingår inte bara den person som direkt utsatts för våldet utan även exempelvis barn som bevittnat pappors våld mot deras mammor.

Kontakter mellan brottsoffer och förövare behöver genomföras under kontrollerade former för att förhindra förnyade övergrepp. Inför beviljande av besök eller telefonsamtal utreder brottsofferslusspersonalen därför bland annat förövarens inställning till våldet som utövats mot brottsoffret.

Kontakt tas även med brottsoffret för att säkerställa att kontakten är önskvärd och inte förenad med rädsla för förövaren. Kontakt mellan offer och förövare bygger på den våldsutövandes ansvarstagande för det våld som utövats och är därmed i viss mån sammankopplad till behandlingsverksamheten.

Även den riskbedömning som gjorts är ett viktigt redskap för personal som arbetar enligt brottsofferslussmetodiken. Om en klient har återfallit i partner-våldsbrottslighet kan det finnas skäl att utreda kontakten också med en ny partner om klienten bedöms ha förhöjd återfallsrisk. Externa kontakter med exempelvis socialtjänst eller barn- och ungdomspsykiatri tas när förfrågningarna avser minderåriga barn.

En central uppgift för Kriminalvården är att förhindra och förebygga återfall i brott. Vid prövning av intagnas ansökningar om att ta emot besök av och kommunicera elektroniskt (i praktiken främst genom telefonsamtal) med andra har Kriminalvården till uppgift att ta ställning till bl.a. om besöket eller kommunikationen kan vara till skada för den intagne eller någon annan (se 29 och 30 §§ kriminalvårdslagen respektive 7 kap. 1 och 4 §§ fängelselagen [2010:610]). För att kunna ta ställning till om ett besöks- eller telefontillstånd kan vara till skada för den som den intagne önskar ha kontakt med kan det naturligtvis finnas skäl att kontakta den person kontakten avser och, när det gäller underåriga, socialtjänsten och den underåriges vårdnadshavare. Det är rimligt att anta att behovet av en noggrann utredning kring risken för skada normalt är större när det gäller intagna som dömts för sexualbrott eller våld i nära relation. Jag har således inte någon principiell invändning mot att anstalter företar utredningsåtgärder av nu nämnt slag.

Handläggningen inom ramen för anstalternas brottsofferslussverksamhet ger dock anledning att närmare överväga vissa frågor. Jag vill i detta sammanhang återge några av dem.

1. Från flera intagna har jag fått veta att det förekommer att en intagen som haft besöks- eller telefontillstånd till närstående i en viss anstalt efter förflyttning till annan anstalt nekats sådant tillstånd. Jag är medveten om att Kriminalvården har möjlighet att ändra eller återkalla ett gynnande beslut om det bedöms erforderligt utifrån de säkerhetsskäl som Kriminalvården har att beakta. Om den intagne under lång tid haft tillstånd till kontakt med närstående och genomfört en stor mängd besök och telefonsamtal till denne kan det dock framstå som märkligt att en annan anstalt utan



särskild anledning gör en helt annan bedömning gällande risken för skada för den närstående.

2. En annan aspekt som sammanhänger med den nyss beskrivna är vikten av att en brottsofferslussutredning noggrant dokumenteras. En noggrann dokumentation av vilka utredningsåtgärder som vidtagits och vilka uppgifter som framkommit vid dessa är en förutsättning för att den intagne och hans närstående inte efter en eventuell förflyttning till annan anstalt ska tvingas genomgå en ny brottsofferslussutredning. Många intagna vittnar om att brottsofferslussutredningarna upplevs som uppslitande och integritetskränkande för såväl intagna som deras närstående. Förnyade kontakter med närstående och socialtjänst leder dessutom till att den intagne får vänta på anstaltens beslut, vilket leder till påfrestande uppehåll i kontakterna med de närstående.
3. Många intagna synes ha särskilt svårt att acceptera att Kriminalvården nekar dem kontakt med personer med motiveringen att dessa personer är att betrakta som *presumptiva* eller *potentiella brottsoffer*. I något fall, se dnr 5809-2010, synes kretsen av vilka som bedömts utgöra potentiella brottsoffer ha utvidgats till den grad att en intagen förbjudits att under permission alls besöka eller ta emot besök av barn. För egen del förordar jag att begreppen *presumptivt* eller *potentiellt brottsoffer* inte används. Det finns inte något stöd för att betrakta människor som varken själva utsatts för brott (direkta brottsoffer) eller är barn som bevittnat våld eller övergrepp av eller mot närstående (indirekta brottsoffer) som brottsoffer. Det sagda hindrar naturligtvis inte att Kriminalvården i ett visst fall avslår en ansökan om besöksstillstånd därför att besöket bedöms kunna vara till skada för besökaren, t.ex. när en intagen som tidigare dömts för våld mot sin partner inleder en ny relation.
4. I vissa fall har jag uppmärksammat något som kan tolkas som en ovilja att acceptera socialtjänstens uppfattning i fråga om lämpligheten i kontakten mellan en intagen och ett barn. Det har förekommit att en anstalt gjort en s.k. orosanmälan (en anmälan till socialnämnden om något som kan innebära att nämnden behöver ingripa till ett barns skydd, se 14 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453]) och att socialtjänsten därefter beslutat att inte inleda en utredning. Socialtjänsten har samtidigt gjort bedömningen att det inte finns någonting som talar emot ett umgänge mellan den intagne, hans hustru och deras barn. Anstalten har därefter inte fattat något beslut avseende den intagnes besöks- eller telefontillståndsärenden till barnen utan gjort ytterligare orosanmälningar. Jag vill här framhålla att Kriminalvården måste göra sitt ställningstagande utifrån det beslutsunderlag som finns. Handläggningen, och därmed den intagnes rätt till domstolsprövning, bör inte fördröjas genom att anstalten på nytt anmäler redan kända förhållanden till socialtjänsten. Att Kriminalvården och socialtjänsten har olika uppfattning om lämpligheten av den önskade kontakten utgör alltså inte hinder att fatta beslut. Tvärtom är det just i dessa fall särskilt angeläget att beslut fattas för att möjliggöra överprövning av beslutet.

5. Kriminalvårdens personal måste vara uppmärksam på gränsen mellan Kriminalvårdens och socialtjänstens uppdrag. I Kriminalvårdens uppdrag ligger inte att se till att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp. Detta hör till socialnämndens uppgifter (5 kap. 11 § socialtjänstlagen). Kriminalvårdens kontakt med den intagnes närstående måste inriktas på att inhämta uppgifter som behövs som underlag vid bedömningen av om det finns risk för skada för den närstående genom beslut som Kriminalvården fattar. Vissa frågor om kontakten med de personer som den intagne önskar kontakt med har jag berört i ett annat ärende som jag fattat beslut i denna dag, dnr 5271-2011.
6. Vid JO:s inspektion av anstalten Västervik Norra i september 2011 upplyste brottsofferslusshandläggaren om att anstalten regelmässigt fattar ett avslagsbeslut i avvaktan på utredning i de fall ärenden gällande besöks- och telefonstillstånd handläggs inom brottsofferslussen. Utifrån det resonemang jag fört ovan, under rubriken Handläggningen av K.S:s besökstillståndsärenden, ställer jag mig avvisande till en sådan rutin.
7. Anstalterna måste vara uppmärksamma på att vissa situationer kräver speciella överväganden. Det kan exempelvis vara fallet när den person som en intagen önskar kontakt med är en partner som den intagne sedan länge haft en relation till och den brottslighet den intagne är dömd för ligger långt tillbaka i tiden (se t.ex. dnr 876-2012).
8. På flera områden upplever jag att brottsofferslussverksamheten vid landets anstalter behöver likriktas och ges fastare ramar. Som exempel kan nämnas att jag vid min inspektion av anstalten Saltvik i februari i år fick veta att anstaltens brottsoffersluss inte iakttar den kommunikationsplikt som följer av 17 § förvaltningslagen. Det vore önskvärt att huvudkontoret utformade riktlinjer för verksamheten, exempelvis i formen av en handbok.

#### *Övrigt*

Det som K.S. anför i övrigt föranleder inte någon kommentar.

## Kritik mot Kriminalvården för behandlingen av en intagen i kriminalvårdsanstalt i samband med ett sjukhusbesök

(Dnr 3474-2011 och 4532-2011)

I ett beslut den 2 februari 2012 anförde *chefsJO Nordenfelt* följande.

*Beslutet i korthet: Kriminalvården ska inför ett externt sjukvårdsbesök göra en individualiserad bedömning av om säkerhetsåtgärderna i det enskilda fallet står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Den av anstalten gjorda säkerhetsbedömningen i ärendet har byggt på en rutin där det framstår som tveksamt om utrymme funnits för en tillräckligt individualiserad bedömning. Vidare har anstalten inte arbetat med perspektivet att minimera en nödvändig integritetskränkning av den intagne utan haft säkerhetsperspektivet som ledstjärna. Det krävs av Kriminalvården att hantera båda perspektiven.*

### Anmälningar

I anmälningar, som kom in till JO den 30 juni respektive den 6 september 2011, uppgav L.W. och N.O.W. bl.a. följande. L.W. är placerad i anstalten Kirseberg, eftersom han på grund av sjukdom är i behov av egen toalett. Till följd av sjukdomen skulle L.W. den 15 juni 2011 besöka Universitetssjukhuset i Lund för undersökning. När han skulle lämna anstalten fick han inte ha civila kläder. Till sjukhuset åtföljdes L.W. av tre vårdare, som belade honom med såväl hand- som midjefängsel. Till undersökningen eskorterades han bl.a. genom sjukhusets huvudentré och hisshall. L.W. är själv läkare och har en kort tid arbetat vid det aktuella sjukhuset. Under transporten till mottagningen passerade han flertalet sjukhusanställda, varav minst två läkarkollegor kände igen honom. I samband med undersökningen lämnade de tre vårdarna inte mottagningsrummet, varför de kunde iaktta undersökningen och ta del av det som sades mellan L.W. och den undersökande läkaren. L.W., N.O.W. och deras dotter har efter händelsen drabbats av bl.a. ångest, och begär till följd härav skadestånd.

### Utredning

Kriminalvården anmodades att yttra sig över anmälan. I sitt svar anförde myndigheten (region Syd), genom regionchefen Monika Klingström, bl.a. följande.

Yttrande har inhämtats från anstalten Kirseberg den 30 september 2011 om aktuellt sjukhusbesök. Yttrandet har följts upp av kontakt med kriminalvårdschefen Anders Eriksson och berörd kriminalvårdsinspektör. Information har även inhämtats från det klientadministrativa systemet, KLAS.

### Bakgrund

L.W. verkställer sedan den 28 april 2011 en fängelsedom om två år och sex månader. Tidigaste dag för villkorlig frigivning är beräknad att infalla den 28 december 2012. Verkställigheten påbörjades i anstalten Tygelsjö, öppen anstalt, sedan L.W. gripits av polisen såsom efterlyst då han under en längre tid inte inställt sig i anstalten enligt frifotsföreläggande. Anstalten Tygelsjö an-

sökte av säkerhetsskäl om förflyttning av L.W. till slutan stalt varefter Kriminalvården beslutade om placering i anstalten Kristianstad Centrum. Vid ankomsten till anstalten Kristianstad Centrum framkom att L.W. på grund av en pågående behandling är i behov av en egen toalett vilket inte anstalten hade möjlighet att erbjuda, varför man av omvårdnadsskäl ansökte om förflyttning av L.W. Kriminalvården beslutade den 17 maj 2011 om att L.W. skulle placeras i anstalten Kirseberg för att tillgodose L.W:s omvårdnadsbehov, anstalten är också i närheten av behandlande sjukhus.

L.W. ankom till anstalten Kirseberg den 23 maj 2011. När en intagen anländer till en ny anstalt genomförs alltid en ny säkerhetsbedömning. Varje anstalt gör alltid en egen bedömning utifrån den riskbedömning som genomförs. I anstalten Kirseberg bedömdes att L.W. vid utevistelser skulle medföljas av tre tjänstemän och ha fängsel. L.W. är inte aktuell för permissioner förrän tidigast den 13 december 2011.

Den 14 juni 2011 fattades ett beslut om att bevilja L.W. aktuell utevistelse enligt 9 kap. 1 § fängelselagen (2010:610), FäL, att uttas den 15 juni 2011 mellan kl. 08.00 och 11.00 för ett besök på Skånes Universitetssjukhus i Lund. Villkoren för utevistelsen var bl.a. att den sker med bevakning av tre tjänstemän och att handfängsel ska användas.

#### *Redogörelse från anstalten Kirseberg*

L.W. var vid ankomsten till anstalten Kirseberg ganska upprörd över att det enda bostadsrum anstalten kunde erbjuda med egen toalett medförde att han tvingades vara placerad i avskildhet. Han accepterade inte detta och inte förrän dagen efter var han beredd att skriva en ansökan med begäran om frivillig avskildhetsplacering.

Ansvarig säkerhetsinspektör gjorde vid ankomsten till anstalten en säkerhetsbedömning som innebar bevakning med tre man samt fängsel vid akut utevistelse, t.ex. i samband med sjukhusbesök/sjukhusvistelse.

Aktuell kriminalvårdsinspektör hade näst intill daglig kontakt med L.W. och bedömde honom som ganska obalanserad. Han var hela tiden mycket upprörd över sin placering i Kirsebergsanstalten och anstalten hjälpte honom också så att han fick återgå till anstalten Tygelsjö den 23 juni 2011. Detta delvis för att han hade varit på en utevistelse vid sjukhusbesöket och att det hade fungerat bra men också för att han hade landat och börjat acceptera sitt straff och sin situation.

I anstalten är det rutin att man åtminstone vid första utevistelsen och helt i enlighet med den nyligen gjorda säkerhetsbedömningen beslutar om fängsel och tre mans bevakning. Sjukhusmiljön är dessutom säkerhetsmässigt svår med tanke på lokalerna och alla människor som rör sig där. Dessutom hade L.W. genom hustrun fått kännedom om den inplanerade tiden på sjukhuset. Detta brukar som regel leda till att anstalten av säkerhetsskäl ändrar tiden men detta gjordes inte, dels av humanitära skäl men dels också med tanke på bevakningen som ansågs tillräcklig. Beslutet om midjefängsel tas av transportledaren i samband med transporten.

Efter samtal med den personal som utförde transporten framgick att L.W. i god tid fått besked om att han skulle åka till sjukhuset och att han skulle få åka i anstaltskläder. Han hade inte framfört några önskemål om att få byta kläder. Av säkerhetsskäl brukar intagna bära anstaltskläder vid denna typ av utevistelse. I efterhand kan man konstatera att det inte finns någon annan säkrare väg att gå in i sjukhuset än den som användes.

Anstalten hade heller ingen kännedom om att L.W. hade arbetat eller för länge sedan bedrivit sina medicinstudier vid sjukhuset i Lund. Detta hade dock inte på något sätt påverkat anstaltens ställningstagande.

Sammanfattningsvis kan konstateras att L.W. skulle till sjukhus. Han var för anstalten relativt okänd eftersom han hade varit relativt kort tid i anstalten. Det var den första utevistelsen som skulle genomföras i en svårövertakad

miljö. L.W. bedömdes inte vara i särskilt god psykisk balans vid tillfället. Han hade under nästan ett års tid undandragit sig verkställigheten. Dessutom kan man inte helt utesluta att det förelåg en viss rymningsrisk. L.W. hade intellektuella resurser och kanske också kontakter och ekonomiska resurser som skulle kunna möjliggöra ett avvikande. Detta sammantaget gjorde att beslutet om att villkora utevistelsen med en bevakning med tre man samt fängsel föreföll vara motiverat.

#### *Författningsbestämmelser*

Av 1 kap. 4 § fängeslagen, FäL, framgår att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet.

Enligt 1 kap. 6 § FäL får inte verkställigheten innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av denna lag eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

En kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Av 9 kap. 1 § FäL framgår att en intagen som behöver hälso- och sjukvård ska vårdas enligt de anvisningar som ges av läkare. Om den intagne inte kan undersökas eller behandlas på ett lämpligt sätt i anstalten, ska den allmänna sjukvården anlitas. Om det behövs, ska den intagne föras över till sjukhus.

Ett tillstånd till vistelse utanför anstalt enligt första stycket ska förenas med de villkor som behövs. Om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, ska den intagne stå under bevakning.

#### *Region Syds bedömning*

Regionen finner att det är viktigt att en prövning om vilka villkor som ska gälla vid utevistelser sker utifrån en individuell bedömning av varje intagen. Överväganden ska alltid göras om de beslutade kontroll- eller tvångsåtgärderna står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Det är av yttersta vikt att åtgärder som exempelvis fängsel och särskilda kläder inte används i andra fall än där det är nödvändigt för att upprätthålla en rimlig nivå av säkerhet.

Varje enskild anstalt upprättar en ny säkerhetsbedömning över en intagen som ankommer till anstalten. Där beslutas om de villkor som ska gälla för utevistelser. Anstalten Kirseberg har ovan redogjort för sina skäl till den säkerhetsbedömning som genomförts och de villkor som beslutades i samband med aktuellt sjukhusbesök.

Anstalten Kirseberg uppger att anstalten kommer att arbeta vidare med hur säkerhetsbedömningarna genomförs för att säkerställa att de upprättas utifrån en helhetsbedömning av den intagne och att de inte utgår från en generaliserande prövning utifrån anstaltens säkerhetsklass och/eller vad som är brukligt.

L.W. och N.O.W. yttrade sig över remissvaret.

Handlingar inhämtades och granskades.

#### **Bedömning**

Av 1 kap. 4 § fängeslagen (2010:610) framgår att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet.

Enligt 31 § fängelseförordningen (2010:2010) ska en intagen som transporteras eller av annan anledning vistas utanför anstalten under Kriminalvårdens övervakning inte utsättas för onödig uppmärksamhet.

Jag har under de senaste åren återkommande tagit upp frågor som rör sjukvårdssekretess och integritet inom Kriminalvården. Detta har skett såväl i samband med anstaltsinspektioner som med anledning av olika klagomål. Detta ärende är alltså ett av flera där intagna ifrågasatt Kriminalvårdens agerande i samband med bl.a. sjukhusbesök.

När det gäller sjukvårdssekretessen inom en anstalt har Kriminalvården, bl.a. efter uttalanden från min sida, funnit en ordning där kommunikationen mellan en intagen och anstaltens sjukvård normalt sker utan att den intagne behöver t.ex. beskriva sina medicinska besvär för någon annan än sjukvårdspersonal, som regel anstaltens sjuksköterska. Avdelningspersonalens uppgift begränsas till att förmedla kontakten mellan den intagne och sjuksköterskan, och personalen behöver inte få mer medicinsk information om den intagne än vad som krävs för en god omvårdnad i anstalten. Sådan information faller självklart under kriminalvårdssekretessen. Här har Kriminalvården enligt min mening lyckats att, med de begränsningar som följer av frihetsberövandet, hitta rutiner som medger den intagne ett privat utrymme som är förenligt med såväl sjukvårdssekretessen som respekten för den enskildes integritet.

Tyvärr förhåller det sig annorlunda med sjukvårdsbesök utanför anstalterna. Jag har i flera fall kritiserat rutiner som innebär att en intagen förs i anstaltskläder och, i värsta fall, i tofflor samt med fängsel till sjukhusbesök åtföljd av ett antal vårdare i uniform. Det förekommer också att Kriminalvårdens personal stannar kvar i rummet under såväl undersökning som läkarsamtal, och ibland tas fängslens över huvud taget inte av. Det är inte förvånande om en intagen känner sig kränkt av en sådan behandling.

När jag vid inspektioner tagit upp frågan har Kriminalvården regelmässigt svarat att detta förfarande är nödvändigt av säkerhetsskäl. Jag har stor förståelse för det argumentet. Det är allmänt bekant att avvikelser (rymningar) inte sällan sker just i samband med sjukvårdsbesök. Det åligger naturligtvis Kriminalvården att förebygga sådana händelser. Frågan är snarare, som jag ser det, om Kriminalvården gör en tillräckligt individualiserad bedömning av om säkerhetsåtgärderna i det enskilda fallet står i rimlig proportion till syftet med åtgärden, jfr 1 kap. 6 § fängelselagen.

Det kan onekligen finnas säkerhetsskäl som gör det nödvändigt med en omfattande säkerhet av ovan angivet slag. Det kan t.ex. föreligga information om den intagne som utesluter något annat än strängt bevakade utevistelser. Det kan också vara fråga om ett oplanerat sjukvårdsbesök som Kriminalvården inte kunnat förbereda.

När det gäller planerade sjukvårdsbesök förhåller det sig annorlunda. Enligt min mening åligger det här Kriminalvården att förbereda besöket på ett sådant sätt att man så långt möjligt undviker att sjukvårdssekretessen röjs för medföljande vårdare. Vidare ska den intagnes personliga integritet i största möjliga utsträckning bevaras i förhållande till såväl medföljande vårdare som allmänheten. Transporten till sjukvårdsbesöket ska ske på ett sådant sätt att den intagne inte utsätts för onödig uppmärksamhet. Det bör undvikas att föra

intagna genom utrymmen där allmänheten uppehåller sig, t.ex. sjukhusentréer och väntrum. Kriminalvården bör också undersöka om det finns förutsättningar för den intagne att under betryggande former träffa läkaren i enrum. När detta inte är möjligt måste all annan möjlig hänsyn tas. Det kan t.ex. handla om att lossa fängsel och om att medföljande vårdare inte uppehåller sig i omedelbar närhet vid läkarundersökning och samtal även om vårdarna måste befinna sig i undersökningsrummet. Vid bedömningen av hur hög säkerhetsnivå som är nödvändig i samband med ett planerat sjukhusbesök bör även hänsyn tas till om den intagne är i permissionsgång eller ej.

När den nödvändiga säkerhetsnivån är hög eller den intagnes medicinska problem kan upplevas som extra besvärande från integritetssynpunkt är det också särskilt viktigt att Kriminalvården anstränger sig för att tillgodose de krav på respekt för den intagnes integritet och värdighet som Kriminalvården åläggs i lagstiftningen. Jag har också kunnat konstatera att det finns anstalter som tillämpar den av mig antydda ordningen på ett sätt som bör mana till efterföljd inom hela kriminalvården.

L.W. har gjort gällande, något som inte motsagts av anstalten, att han fördes till undersökningsmottagningen genom sjukhusets huvudentré och foajé till hisshall och hiss och därefter genom sjukhuskorridorer. Han bar vid tillfället anstaltskläder och var belagd med hand- och midjefängsel och bevakades av tre vårdare i uniform. L.W. har vidare uppgett att de vårdare som transporterade honom till och från undersökningsmottagningen stannade i undersökningsrummet och iakttog undersökningen samt lyssnade på samtalet mellan honom och läkaren.

Den behandling som L.W. utsatts för är, som framgått ovan, enligt min erfarenhet inte något undantag. Om detta var nödvändigt i L.W:s fall är emellertid svårt för mig att bedöma, och det är inte heller en uppgift för JO. Jag vill dock nämna att L.W. var placerad i en anstalt med lägre säkerhetsnivå och omplacerades till anstalten Kirseberg i första hand på grund av behovet av toalett i anslutning till bostadsrummet. Han lämnade anstalten Kirseberg efter bara en månad för verkställighet i öppnare former. Med facit i hand finns det enligt min mening anledning att ifrågasätta den säkerhetsbedömning som gjordes och som, såvitt framgår av anstaltens uppgifter, byggde på en rutin där det framstår som tveksamt om det finns utrymme för en tillräckligt individualiserad bedömning. Det står också klart att anstalten inte arbetat med perspektivet att minimera en nödvändig integritetskränkning utan haft säkerhetsperspektivet som ledstjärna. Det krävs av Kriminalvården att hantera båda perspektiven.

Avslutningsvis bör anmärkas att Kriminalvården har beslutat att från och med den 1 januari 2012 införa en ny säkerhetsklassindelning för landets anstalter. Antalet säkerhetsklasser för anstalterna har därvid minskats från fem till tre. Detta medför med nödvändighet en större variation i säkerhetsbehov för intagna i en specifik anstalt. Betydelsen av att säkerhetsbedömningarna av intagna görs på en strikt individuell grund har således ökat till följd av den nya säkerhetsklassindelningen.

Vad L.W. och N.O.W. anfört i övrigt ger inte anledning till något uttalande.

JO prövar inte frågor om skadestånd.

## Uttalanden om kriminalvårdstjänstemäns kontakter med utomstående inom ramen för en anstalts s.k. brottsoffer-slussarbete

(Dnr 5271-2011)

### Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 18 oktober 2011, mot Kriminalvården, anstalten Saltvik, klagade N.N. på en tjänstemans agerande under utredningen i ett ärende om telefontillstånd. N.N. anförde bl.a. att tjänstemannen ringt till den person N.N. önskade telefontillstånd till och lämnat känsliga bedömningsutlåtanden om honom, exempelvis avseende hans farlighet. N.N. anförde vidare att han inte i förväg informerats om hur ärendet skulle handläggas.

### Utredning

N.N:s behandlingsjournal begärdes in och granskades. Bland de handlingar som inhämtades finns en odaterad skrivelse från anstalten Saltvik till N.N. (JO:s aktbilaga 10). Skrivelsen innehåller bl.a. svar på en framställning från N.N. den 23 september 2011 om att ta del av brottsofferlussutredningen som gjorts gällande M.S. Av skrivelsen framgår bl.a. följande.

Dokument som använts är aktuell dom 2005-12-12, riskbedömning från Kumla 2006-05-31, riskbedömning Belfrage och Fransson 2008-05-07, SARA-utredning Norrtälje 2008-05-20, VSP gällande aktuella uppgifter, KLAS (*Kriminalvårdens klientadministrativa system, JO:s anm.*) gällande tidigare besöks- och telefontillstånd. Gällande bilaga (1-2) i hemställan 2011-09-25 och frågan från N.N. (*ändrat från anmälares namn till "N.N.", JO:s anm.*) angående J.N:s rätt att ringa upp samtyckande personer och avge omdömen så ingår inga omdömen om intagna i utredningen. Bos-utredningen (*brottsofferluss, JO:s anm.*) omfattas endast av de dokument som anges ovan, samt kontakt med den samtyckande personen där frågan kan ställas om den samtyckande personen ifråga har läst akten gällande den intagne personen och att akten är en allmän handling generellt sett.

Av en skrivelse daterad den 20 maj 2011 (JO:s aktbilaga 11) från anstalten Saltvik till N.N. framgår bl.a. följande.

Gällande din fråga i hemställan 2011-05-18 så bryts din sekretess per automatik i och med att du skickat ut samtyckesblankett och personen ifråga har sänt den tillbaka med underskrift. För att din sekretess i detta fall skall gälla måste du ta tillbaka ansökan.

Efter remiss anförde Kriminalvården, genom generaldirektören Nils Öberg, följande. (Anmälares initialer har genomgående ändrats till N.N.)

### *JO:s remiss*

N.N. har i en anmälan till JO framfört klagomål mot Kriminalvården om att en tjänsteman röjt sekretessbelagda uppgifter om honom samt om att han fått bristande information om anstalten Saltviks brottsofferlussverksamhet.

JO har begärt att Kriminalvården ska yttra sig över klagomålet. JO har också bett Kriminalvården särskilt besvara följande frågor.



1. Vilken information lämnas till de intagna om vad en brottsofferslussutredning innebär, exempelvis vilka kontakter med utomstående som kan tas och vilka uppgifter om den intagne som kan lämnas ut vid dessa kontakter?

2. Hur dokumenteras den intagnes samtycke till att kontakt tas med den tilltänkte besökaren, socialtjänsten och andra utomstående?

3. Inhämtas den intagnes medgivande till att sekretessbelagda uppgifter om honom lämnas till utomstående? Vilka uppgifter gäller det i sådana fall?

4. Lämnas uppgifter om den intagne och/eller omdömen om honom vid kontakt med utomstående och i så fall vilken typ av uppgifter rör det sig om?

5. Uppmanar anstaltspersonalen den tilltänkta besökaren att ta del av den intagnes kriminalvårdsakt/journal?

### *Sakförhållanden*

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från region Nord, som i sin tur hämtat in uppgifter från anstalten Saltvik. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram.

### *Allmänt om arbetet med brottsoffersluss*

När en ansökan om besöks- eller telefontillstånd lämnas in har Kriminalvården att pröva om förutsättningarna för att bevilja ett tillstånd är uppfyllda, innefattande bl.a. frågan om kontakten kan äventyra säkerheten i anstalten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom kontroll, motverka den intagnes anpassning i samhället eller på annat sätt vara för skada för den intagne eller någon annan (7 kap. 1 och 4 §§ fängelselagen; bestämmelserna återges nedan under Författningsbestämmelser).

För att kontakt med en utomstående ska få ske krävs i regel att den utomstående samtycker till att kontakt äger rum (7 kap. 26 § FARK Fängelse) (2011:1, JO:s anm.). Det sker normalt genom att den intagne skickar en s.k. samtyckesblankett till den som kontakten ska äga rum med. Genom att skicka samtyckesblanketten informeras den utomstående om att den intagne är intagen i anstalt.

Som ett led i kontrollen inför ett beslut om kontakt arbetar Kriminalvården i vissa fall med s.k. brottsoffersluss. Brottsofferslussen syftar till att utreda om kontakten med den intagne sker frivilligt och vilka eventuella kontrollåtgärder som ska vidtas och används framför allt när det är fråga om intagna som är dömda för sexualbrott eller våldsbrottslighet i nära relationer. Metoden används givetvis då det är fråga om brottsoffer i den aktuella brottsligheten, men kan även användas i andra fall där en kontakt skulle kunna äventyra säkerheten eller vara till skada för någon annan (jfr 7 kap. 25 § FARK Fängelse). I regel går slussens arbete ut på att en kriminalvårdstjänsteman kontaktar personen som en intagen vill ha kontakt med och samtalar med denne, i regel per telefon. Ibland kan också kontakt med socialtjänsten ske. Om den intagne vill ha kontakt med ett barn tar Kriminalvården ofta kontakt med vårdnadshavaren. All kontakt med utomstående sker med den intagnes samtycke, eftersom uppgifter om den intagne i regel omfattas av sekretess. Den enda sekretessbelagda uppgift som regelmässigt lämnas ut vid kontakt med utomstående är att den intagne är intagen i anstalt. Inga sekretessbelagda uppgifter lämnas ut utan den intagnes medgivande.

Om en anstalt arbetar med brottsoffersluss sker inhämtande av samtycke normalt, men inte alltid, genom anstaltens försorg. Det sker i regel i samband med att frivilligheten till kontakten utreds. En sådan kontakt förutsätter givetvis att den intagne medgivit att sekretessen bryts för uppgiften att han är intagen i anstalt.

Intagna informeras i dagsläget huvudsakligen muntligt om brottsofferslussarnas verksamhet. Information lämnas bl.a. om vilka kontakter som kan

komma att tas. Kriminalvården har för avsikt att under år 2012 ta fram skriftlig information till både klienter och utomstående.

Dokumentation av arbetet kring brottsofferslussen, t.ex. att den intagne informerats om verksamheten, att den intagne samtycker till att sekretessen för vissa uppgifter hävs samt att Kriminalvården har kontakt med utomstående, sker i verkställighetsplanen eller i en daganteckning i den intagnes journal.

Kriminalvården uppmanar aldrig någon utomstående att ta del av den intagnes journal. Det förekommer naturligtvis att den utomstående har frågor om den intagnes brottslighet. Kriminalvården informerar då om vad som gäller i fråga om allmänna handlingar och sekretess. Beroende på vilka frågor som ställs kan det givetvis i vissa fall bli aktuellt att informera om att domar inte omfattas av sekretess hos domstolen och att beslut inte omfattas av kriminalvårdssekretess.

#### *Arbetet med brottsoffersluss på anstalten Saltvik*

Anstalten Saltvik informerar intagna muntligen om anstaltens arbete med brottsoffersluss i samband med inskrivningen.

Den intagne ansvarar, även om anstalten i övrigt arbetar med brottsoffersluss, för att inhämta samtycke från den han vill ha kontakt med. Den intagne informeras om att även anstalten kommer att ta kontakt med den utomstående och att den intagne, genom att skicka en samtyckesblankett till den som kontakten ska äga rum med, har brutit sekretessen för uppgiften om att han är intagen i anstalt gentemot den personen. Den intagne har dock möjlighet att motsätta sig att Kriminalvården kontaktar denne. I ett sådant fall får ärendet utredas så gott det är möjligt utifrån de rådande förutsättningarna.

Informationen om att Kriminalvården kan komma att kontakta den utomstående har tidigare lämnats muntligt. Om den intagne har motsatt sig det har det dokumenterats i en daganteckning. Numera får den intagne skriftlig information och ges möjlighet att uttryckligen i skrift medge eller motsätta sig att kontakt sker.

#### *Omständigheterna i det aktuella fallet*

N.N. ankom till anstalten Saltvik den 10 november 2011 (*rätteligen 2010, JO:s anm.*). Dagen därpå, den 11 november, informerades han om anstaltens arbete med brottsoffersluss av kriminalvårdstjänstemannen J.N.

N.N. ansökte den 22 mars 2011 om telefontillstånd för M.S. En samtyckesblankett från M.S. hade då inkommit till anstalten. Anstalten beslutade samma dag att ansökan skulle hanteras inom brottsofferslussen. I ett yttrande den 19 april 2011 anförde handläggaren J.N. att tillståndet inte borde beviljas eftersom kontakt kunde medföra skada för annan. I beslut den 3 maj 2011 avslag anstalten N.N:s ansökan med motiveringen att tillståndet kunde leda till skada för annan.

N.N. lämnade in en ny ansökan om telefontillstånd till M.S. den 14 november 2011. Den 17 november 2011 fann anstalten att även denna ansökan skulle handläggas inom brottsofferslussen. I ett yttrande dagen därpå anförde J.N. att inga nya omständigheter hade framkommit jämfört med beslutet den 3 maj och att ansökan därför borde avslås. I ett beslut den 21 november 2011 avslag anstalten den nya ansökan.

Anstalten har, genom tjänstemannen J.N., under utredningen haft telefonkontakt med M.S. M.S. ställde frågor om N.N:s brottslighet. J.N. frågade då om M.S. läst N.N:s dom. Det var inte en uppmaning att läsa domen utan ett sätt att kontrollera vilka uppgifter om N.N. som var kända för M.S. J.N. har inte sagt något om N.N:s farlighet eller lämnat andra omdömen om honom.

Den odaterade skrivelsen N.N. bifogat till sin anmälan (JO:s ab 11) (*nämnda skrivelse har rätteligen aktbilagenummer 10 och har inhämtats av*

JO, JO:s anm.) utgör ett svar på en framställning från N.N. den 23 september 2011 om att ta del av brottsofferslussutredningen som gjorts gällande M.S.

Skrivelsen den 20 maj 2011 (JO:s ab 11) utgör ett svar på en fråga om sekretess från N.N. den 18 maj 2011.

#### *Författningsbestämmelser*

Enligt 7 kap. 4 § fängeslagen (2010:610, FäL) får en intagen stå i förbindelse med en annan person genom elektronisk kommunikation i den utsträckning det lämpligen kan ske. Sådan kommunikation får dock vägras om den kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom avlyssning enligt 5 §, om den kan motverka den intagnes anpassning i samhället eller om den på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan. – Enligt 7 kap. 1 § gäller motsvarande bestämmelser för besök till intagna.

Vid prövningen av om besök eller elektronisk kommunikation kan medföra skada för annan ska, enligt 7 kap. 25 § FARK Fängelse, särskilt beaktas om den som kontakten ska äga rum med är brottsoffer till den intagne eller annars har en sådan relation till den intagne att en kontakt skulle medföra skada för den personen eller för ett brottsoffer. Enligt 7 kap. 26 § ska den som en intagen vill ta emot besök av eller kommunicera elektroniskt med tillfrågas om han eller hon samtycker till att kontakten ska äga rum. Den intagne ansvarar för att samtycke inhämtas på en blankett som fastställs av Kriminalvården. Det gäller dock inte, såvitt här är aktuellt, om den som kontakten ska äga rum med är brottsoffer till den intagne och Kriminalvården inhämtar samtycke. Enligt 7 kap. 27 § får den intagne inte beviljas tillstånd till kontakten om den som kontakten ska äga rum med inte samtycker till kontakt.

Enligt 35 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL) gäller sekretess inom kriminalvården för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut av Kriminalvården eller en övervakningsnämnd.

#### *Kriminalvårdens bedömning*

Allmänt om brottsoffersluss; JO:s särskilda frågor

Syftet med brottsofferslussen är, som anförts ovan, att utreda om kontakten mellan den intagne och en utomstående – brottsoffret – sker frivilligt från den utomståendes sida och om kontakten ska förenas med kontrollåtgärder enligt FäL.

Svaren på JO:s särskilda frågor framgår av vad som anförts ovan under Sakförhållanden. Kriminalvården vill framhålla följande. Det är givetvis viktigt att sekretessbelagda uppgifter inte lämnas ut utan att den intagne samtycker till det. Arbetet med brottsoffersluss medför dock inte att så sker. Den enda sekretessbelagda uppgift som regelmässigt behöver lämnas ut vid kontakt med en utomstående är uppgiften att den intagne är intagen i fängelse. Det är en uppgift som den intagne annars normalt ändå måste röja för den han eller hon vill ha kontakt med, eftersom samtycke från den utomstående normalt är en förutsättning för att tillstånd till kontakt ska beviljas. Den intagne informeras alltid om verksamheten med brottsoffersluss och att det innebär att Kriminalvården kontaktar den som kontakten ska äga rum med.

Kriminalvården kontaktar naturligtvis bara en utomstående om den intagne har ansökt om besöks- eller telefontillstånd för personen i fråga. Om den intagne ansöker om tillstånd sedan Kriminalvården informerat honom om verksamheten med brottsoffersluss kan det således ligga ett samtycke till att röja uppgiften om att han är intagen i anstalt redan i och med ansökan. Normalt bör dock Kriminalvården varje gång kontakt med en utomstående tas

efterhöra den intagnes inställning till detta och dokumentera ställningstagandet i den intagnes journal.

#### *Det aktuella ärendet*

Som framgår av utredningen tillbakavisar anstalten Saltvik de uppgifter N.N. anger i sin anmälan till JO om att J.N. lämnat ut sekretessbelagda uppgifter till M.S. Kriminalvården ser ingen anledning att ifrågasätta anstaltens uppgifter. Det kan här noteras att uppgiften om att N.N. var intagen i anstalt var känd för M.S. vid tidpunkten då J.N. kontaktade henne, eftersom N.N. redan innan J.N:s samtal med M.S. skickat en samtyckesblankett till henne, och således inte omfattades av sekretess gentemot henne.

Av den odaterade skrivelsen (JO:s ab 10) framgår att inga omdömen om intagna lämnas till utomstående. Skrivelsen är i och för sig formulerad på ett sätt som kan ge intrycket av att de i skrivelsen nämnda dokumenten (domar, riksmottagningens utredning m.m.) diskuteras med den utomstående liksom att denne informeras om att den intagnes journal är en allmän handling. Av utredningen framgår emellertid att så inte är fallet.

Även skrivelsen den 20 maj 2011 hade kunnat formuleras på ett tydligare sätt. Som den nu är formulerad kan den tolkas som att Kriminalvården anser att det inte råder någon sekretess i förhållande till en utomstående till vilken en intagen har skickat en samtyckesblankett. Även här framgår dock av utredningen att så inte är fallet utan att den enda uppgift som åsyftas är uppgiften om att N.N. är intagen i anstalt. Parentetiskt kan här nämnas att uppgiften skulle vara känd av M.S. även om N.N. återkallade sitt samtycke och därmed inte omfattas av sekretess gentemot henne; i ett sådant fall kontaktar dock naturligtvis inte Kriminalvården den utomstående.

N.N. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 14 maj 2012 anförde *chefsJO Nordenfelt* följande.

#### **Bedömning**

Kriminalvården har i sitt remissvar redogjort för de regler som har betydelse för ärendet.

Kriminalvården har tillbakavisat N.N:s påstående om att en kriminalvårdstjänsteman röjt sekretessbelagda uppgifter om honom och lämnat omdömen om honom till en utomstående. Jag konstaterar att det inte föreligger grund för kritik från min sida i denna del.

Kriminalvården har inte i sitt yttrande redogjort för vilken information N.N. fått om handläggningen av ärenden inom den s.k. brottsofferslussen. Kriminalvården har dock redogjort för hur anstaltens arbete inom brottsofferslussen bedrivs generellt. Av denna redogörelse framgår bl.a. att anstalten rutinmässigt lämnar information om exempelvis att kontakt tas med den utomstående och att sekretessen för uppgiften att den intagne är intagen i anstalt bryts genom att den intagne skickar en samtyckesblankett till den som han önskar kontakt med. Det finns inte anledning för mig att rikta någon kritik mot Kriminalvården för bristande information om handläggningen av ärenden inom anstaltens brottsoffersluss i allmänhet. Hur det förhöll sig i N.N:s fall har inte gått att fastställa. Jag ser positivt på att Kriminalvården avser att ta fram ett skriftligt informationsmaterial om brottsofferslussverksamheten avsett för intagna och andra berörda.

När det gäller anstaltens kontakter med utomstående vill jag framhålla följande. Att kriminalvårdstjänstemän tar kontakt med de personer som de intagna önskar besöks- eller telefontillstånd till upplevs av många intagna som ett stort intrång i den personliga integriteten. Av denna anledning är det av stor vikt att kriminalvårdspersonalen vid dessa kontakter visar hänsyn och noga överväger hur de uttrycker sig. Det får naturligtvis aldrig förekomma att kriminalvårdspersonal utan den intagnes medgivande röjer sekretessbelagda uppgifter om honom. Det är inte heller lämpligt att kriminalvårdspersonal diskuterar innehållet i det material som anstalten använder som beslutsunderlag, t.ex. domar och riskbedömningar, med den tilltänkta besökaren. Av den redogörelse för anstaltens rutiner som återfinns i Kriminalvårdens yttrande framgår att anstalten inte heller arbetar på detta sätt. Jag delar Kriminalvårdens uppfattning att anstalten i sin skriftväxling med N.N. kunde ha formulerat sig tydligare beträffande vilken information som lämnas vid samtal med den person som den intagne vill ha kontakt med samt innebörden i sekretesshänseende av att en samtyckesblankett skickas.

Jag har i dag fattat beslut i ett annat ärende som rör frågor kring brottsofferslussverksamheten, se dnr 343-2011.

## Exekutionsärenden

Kritik mot Kronofogdemyndigheten för brister i rutiner rörande dokumentation av underrättelser enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken

(Dnr 5479-2010)

### Anmälan

F.Ö. framförde i en anmälan klagomål mot Kronofogdemyndigheten och uppgav i huvudsak att utmätning av medel på hans bankkonto hade skett i september 2010 utan att Kronofogdemyndigheten dessförinnan hade kontaktat honom.

### Utredning

Muntliga upplysningar inhämtades från Måns Sjödahl och Håkan Nilsson vid Kronofogdemyndigheten, Malmökontoret. De uppgav sammanfattningsvis följande.

Måns Sjödahl: F.Ö. har tre skuldposter som registrerades hos Kronofogdemyndigheten den 24 mars 2010 med Skatteverket som sökande. Kronofogdemyndighetens system är uppbyggda på så vis att underrättelse om inkommet mål automatiskt skickas till gäldenären varför så måste ha skett även i det här fallet. Han kan inte i systemet se när detta skedde och kan inte heller hitta någon kopia av underrättelsen. Han kan emellertid se att F.Ö. fått på sig till den 8 april 2010 att betala skulderna till Kronofogdemyndigheten.

Håkan Nilsson: När ett ärende registreras hos Kronofogdemyndigheten går en underrättelse enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken, UB, ut maskinellt. Själva handlingen ser man inte på myndigheten såvida den inte kommer tillbaka på grund av att posten inte har kunnat leverera den. Någon notering i myndighetens system om när en sådan underrättelse skickas görs inte. Om en sådan underrättelse har skickats anges däremot alltid i systemet en sista betalningsdag. Eftersom avitiden är 15 dagar kan man genom att räkna bakåt konstatera vid vilket datum som underrättelsen skickades.

Ärendet remitterades till Kronofogdemyndigheten för yttrande. Yttrandet skulle innehålla en redogörelse för handläggningen och myndighetens bedömning av denna. Vidare skulle i yttrandet särskilt redogöras för hur myndigheten dokumenterar utsända underrättelser enligt 4 kap. 12 § UB samt myndighetens bedömning av om man därigenom uppfyller de krav som ställs på myndigheten.

I remissvaret, till vilket fogades ett yttrande från Södra verkställighetsavdelningen, anförde Kronofogdemyndigheten genom biträdande processägaren Karin Berglöf Hedar följande.

### *Redogörelse för handläggningen*

De tre aktuella skuldposterna på skattekontot registrerades den 24 mars 2010 i kronofogdemyndighetens IT-stöd REX. Enligt REX har underrättelser avseende de tre skulderna skickats ut med sista betalningsdatum angivet till den 8

april 2010. Eftersom det rör sig om mål med solidariskt betalningsansvar innebär det i praktiken att underrättelserna maskinellt har skickats till det av Kronofogdemyndighetens kontor där gäldenären handläggs, för kontroll och skyndsamt vidarebefordran till gäldenären. I de nu aktuella ärendena finns emellertid inte någon specifik notering angående dagen för utskick från det handläggande kontoret.

---

#### KFM:s bedömning

Vad som har förevarit mellan F.Ö. och Skatteverket innan restföringen av skattefordringarna åligger inte Kronofogdemyndigheten att pröva. Innan ett allmänt mål kommit in till Kronofogdemyndigheten har gäldenären som regel fått ett antal uppmaningar att betala sin skuld.

När målet har kommit in till Kronofogdemyndigheten är huvudregeln att gäldenären ska underrättas om målet innan myndigheten vidtar åtgärder för att driva in fordringen. Sådan underrättelse ska sändas med post eller lämnas på annat sätt, 4 kap. 12 § första stycket utsökningsbalken. Sådan underrättelse skickas ut centralt via Kronofogdemyndighetens IT-stöd. Underrättelsen sänds ut i vanligt lösbrev. Det är i allmänhet tillräckligt att sända underrättelsen med vanligt post enligt 6 kap. 1 § utsökningsförordningen. Den behöver endast i undantagsfall delges. Underrättelsen skickas till gäldenärens folkbokföringsadress om inte Kronofogdemyndigheten har uppgift om annan adress. Eftersom Kronofogdemyndigheten i förevarande fall inte har haft sådan adressuppgift har folkbokföringsadressen till F.Ö. använts.

I de aktuella målen har ett solidariskt betalningsansvar registrerats. Det medför att de maskinella underrättelserna har skickats till handläggande kontor (hanteringen beskrivs ovan). Det har inte bedömts som nödvändigt att dagen när underrättelsen har vidarebefordrats från handläggande kontor till gäldenären noteras i IT-stödet. Kronofogdemyndigheten har ansett det som tillräckligt att det framgår av IT-stödet att en underrättelse har skapats med en viss sista betalningsdag.

Rutinerna avseende utsändande av underrättelsen har ändrats och numera sänds den från Kronofogdemyndighetens IT-stöd INIT och inte från REX som i de aktuella fallen. INIT möjliggör på ett bättre sätt än REX att innehållet i underrättelsen kan tas fram i efterhand vid behov. Därmed anser myndigheten att den numera uppfyller de krav som ställs avseende dokumentation av underrättelsen.

Ärendet remitterades därefter till Kronofogdemyndigheten för ytterligare upplysningar och yttrande. Kronofogdemyndigheten anmodades att yttra sig om vilka krav som enligt myndighetens uppfattning ställs på myndigheten i fråga om dokumentation av vidtagna åtgärder i ärenden. Kronofogdemyndigheten anmodades vidare att redogöra för sin uppfattning – jämte redovisning av vilka överväganden som ligger till grund härför – i frågan om en expedierad underrättelse enligt 4 kap. 12 § UB utgör allmän handling. Myndigheten anmodades också att redogöra för hur en begäran om att få ta del av en sådan underrättelse hanteras. Till yttrandet skulle också fogas ett exempel på en underrättelse enligt 4 kap. 12 § UB med information om vilka uppgifter som avses när myndigheten i sitt tidigare remissvar angett att ”innehållet i underrättelsen kan tas fram i efterhand vid behov”.

Kronofogdemyndigheten (Karin Berglöf Hedar) angav i remissvaret följande.

#### *Dokumentation av vidtagna åtgärder*

När det gäller vilka krav som enligt KFM:s uppfattning avseende dokumentation av vidtagna åtgärder i verkställighetsmål hänvisas till bifogade dokument (*här utelämnade; JO:s anmärkning*);

”Riktlinje för dokumentation” version 1.1 (publicerad på KFM:s intranät 2010-09-08)

”Dokumentation i INIT”, dnr 808-19650-11/121, 2011-06-29

Handboken ”Utmätning” Uppdaterad nätversion, den 1 april 2010, av KFM 901 utgåva 5, avsnitt 1.7 som behandlar dokumentation (inom kort kommer en ny tryckt version av handboken Utmätning).

I korthet kan sägas att KFM:s dokumentation ska vara saklig, jfr 1 kap. 9 § regeringsformen. Beslut och åtgärder som påverkar målet måste framgå av dokumentationen och vara väl motiverade. Andra uppgifter som behövs för att kunna följa ärendet ska också dokumenteras. Enligt 15 § förvaltningslagen är en myndighet skyldig att dokumentera information som den får muntligt. Bestämmelsen är inte tillämplig i KFM:s verksamhet men bör ändå ligga till grund för dokumentationsrutinerna.

#### *KFM:s uppfattning om underrättelsen*

Underrättelser enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken (UB) ska lämnas enligt formulär som fastställs av KFM. Underrättelserna får lämnas muntligen, om det är lämpligare. De ska då ha samma innehåll som om de lämnats enligt formulär. Rent praktiskt innebär det att KFM har skapat en blankett (formulär) i standardiserat format som finns i INIT. Varje gång en underrättelse ska skapas fylls blanketten i maskinellt med de för målet aktuella uppgifterna om bl.a. parter, skuldbelopp och grund för fordran. Dessa uppgifter sparas i INIT. Med hjälp av de sparade uppgifterna kan KFM således återskapa hur underrättelsen såg ut när den sändes ut till gäldenären. KFM:s bedömning är att underrättelsen är att betrakta som en allmän handling eftersom den är upprättad och expedierad samt kan sammanställas med rutinbetonade åtgärder, jfr 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen. Vidare har underrättelsen betydelse för målets handläggning. KFM måste i normalfallet avvakta vidare åtgärder till den s.k. avitiden (den dag som anges som förfalldag i underrättelsen) har gått ut. Den är inte att betrakta som en säkerhetskopiering, jfr 2 kap. 10 § andra stycket tryckfrihetsförordningen. Underrättelsen är inte heller att betrakta som ett beslut utan ska ses som en lagstadd information till gäldenären om att denne har en skuld hos KFM.

#### *Begäran om att få ta del av en underrättelse*

En sådan begäran är ytterst ovanlig. Vid kontakt med KFM:s kundcenter uppger de att en sådan begäran inte har inkommit till dem såvitt känt. När gäldenären tar kontakt med KFM är det vanligen för att få viss information som finns i underrättelsen såsom uppgift om KFM:s plusgiro. Det har med andra ord inte funnits anledning för KFM att ta fram en specifik rutin för hur en begäran om att få ta del av en underrättelse enligt 4 kap. 12 § UB ska hanteras. I sammanhanget ska naturligtvis nämnas att part har rätt att ta del av information i utsökningsmålet med hänvisning till partsinsynen. Om det skulle komma in en begäran i dag om att få ta del av en underrättelse skulle följaktligen en bedömning göras av den enskilda tjänstemannen utifrån det aktuella regelverket i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen. De anställda vid KFM har fått utbildning avseende offentlighet och sekretess.

Ur KFM:s dokument ”Anvisningar om informationsklassificering”, 2009-10-05, avsnitt 5.2. finns instruktioner hur en begäran om att få ta del av en handling ska hanteras:



Medarbetare som har ansvar för viss information har också ansvar för att – om en handling begärs utlämnad – ta ställning till om den kan lämnas ut eller inte. I tveksamma fall ska han hänskjuta frågan till myndigheten utan nämnvärd fördröjning. Som stöd för sitt arbete kan medarbetaren använda RSV 148 (numera SKV 148 utgåva 4) Offentligt eller hemligt alternativt ”Sekretesslathund med kommentarer”, PE/U 44-613.

Om medarbetaren bedömer att en handling inte kan utlämnas ska myndigheten på begäran fatta ett formellt beslut om detta. Av beslutet ska framgå:

- vilken information som berörs
- vilket lagrum medarbetaren anser är tillämpligt

Myndighetens beslut kan överklagas vid kammarrätten. När en statlig myndighet vill överklaga en annan statlig myndighets beslut görs det hos regeringen.

Vid utlämnande av information ska man beakta att det kan finnas information som har klassificerats av annan myndighet och/eller där utlämnande ska prövas av annan myndighet än den som förvarar informationen.

Avslutningsvis kan sägas att det är KFM:s arbets- och delegationsordning som avgör vem som är behörig att fatta det formella beslutet om en handling ska lämnas ut eller inte.

Till remissvaret fogades bl.a. ett formulär för underrättelse enligt 4 kap. 12 § UB med information om vilka uppgifter i en underrättelse som sparas i IT-stödet INIT.

F.Ö. kommenterade Kronofogdemyndighetens första remissvar.

I ett beslut den 14 februari 2012 anförde *JO Lindström* följande.

### **Rättslig reglering**

I 4 kap. 12 § UB stadgas att innan utmätning sker ska underrättelse om målet sändas till gäldenären med posten eller lämnas på annat lämpligt sätt. Underrättelsen ska ske så tidigt att gäldenären kan beräknas få tillräcklig tid att bevaka sin rätt (första stycket). Föreligger risk att gäldenären skaffar undan eller förstör egendom eller är saken annars brådskande, behöver gäldenären inte underrättas. Underrättelse behövs inte heller om gäldenären saknar känt hemvist och det inte har kunnat klarläggas var han uppehåller sig (andra stycket). I 6 kap. utsökningsförordningen (1981:981), UF, meddelas närmare föreskrifter om underrättelse enligt 4 kap. 12 § UB. Underrättelsen bör som regel ske skriftligen. Det är i allmänhet tillräckligt att den sänds som vanligt brev, dvs. utan att formlig delgivning sker (se 6 kap. 1 § UF och Walin m.fl., Utsökningsbalken – en kommentar, 4:e uppl., s. 147).

Enligt 2 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen, TF, är en handling allmän, om den förvaras hos en myndighet och är inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Med handling förstås inte endast konventionella handlingar på papper utan även upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniska hjälpmedel. Av paragrafens andra stycke framgår att en sådan upptagning som avses i första stycket anses förvarad hos myndighet om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form

att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses dock förvarad hos myndigheten endast om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder. Vidare framgår av 2 kap. 7 § första stycket TF att en handling anses upprättad hos en myndighet när den har expedierats. En handling anses expedierad när den avsänds från myndigheten till en annan myndighet eller till en enskild.

### **Bedömning**

Med hänsyn till vad som kommit fram om handläggningen av utmätningen finner jag inte skäl att ifrågasätta Kronofogdemyndighetens uppgift om att underrättelse enligt 4 kap. 12 § UB skickats till F.Ö. innan utmätning ägde rum. Orsaken till att F.Ö. inte nåtts av denna underrättelse har dock inte kunnat klarläggas.

Enligt min bedömning kan vidare utredningsåtgärder inte förväntas ge någon ledning i denna fråga.

Vad som kommit fram i fråga om Kronofogdemyndighetens dokumentation av underrättelser enligt 4 kap. 12 § UB i allmänhet föranleder emellertid följande uttalanden från min sida.

Från rättssäkerhetssynpunkt är det givetvis viktigt att dokumentationen av ett ärende är utförd på ett sådant sätt att det tydligt framgår vad som har förekommit i ärendet. Detta gäller naturligtvis alldeles särskilt beträffande sådana vidtagna åtgärder som är föreskrivna i författning och som har betydelse för utgången i ett ärende, t.ex. att, och även när, underrättelse enligt 4 kap. 12 § UB har skickats till en gäldenär i ett ärende avseende utmätning.

I samband med JO:s inledande granskning av Kronofogdemyndighetens handläggning framkom att det förhållandet att sådan underrättelse hade sänts till gäldenären enbart framgick hos myndigheten på så vis att det i IT-stödet fanns en notering om ett visst sista datum för betalning. Någon kopia av underrättelsen bevarades inte vid myndigheten. Det förekom – i fall med solidariskt betalningsansvar – inte någon särskild notering om när underrättelsen hade skickats till handläggande kontor för vidarebefordran till gäldenären utan detta framgick endast indirekt av Kronofogdemyndighetens dokumentation i ärendet; nämligen genom att räkna 15 dagar bakåt i tiden från det i systemet angivna sista datumet för betalning. Vidare framkom att tidpunkten för handläggande kontors vidarebefordran av underrättelsen till gäldenären överhuvudtaget inte dokumenterades.

Enligt min uppfattning kan inte det nyss beskrivna sättet för dokumentation av en utsänd underrättelse anses uppfylla kravet på tydlighet. Kronofogdemyndigheten har emellertid uppgett att myndighetens rutiner avseende skickade underrättelser nu har ändrats. Det innebär att innehållet i underrättelsen på ett bättre sätt än tidigare kan tas fram i efterhand. Av myndighetens remissvar framgår att samtliga individualiserade uppgifter i en underrättelse sparas i Kronofogdemyndighetens it-stöd, dvs. uppgift om underrättelsens datering, gäldenärens namn och adress, vem som är sökande samt belopp att

betala och förfallodag. Detta innebär givetvis en avsevärd förbättring i fråga om dokumentationen av myndighetens vidtagna åtgärder.

Av Kronofogdemyndighetens remissvar framgår att det går att återskapa hur underrättelsen såg ut när den skickades till gäldenären. Uppgifterna i underrättelsen finns sparade i upptagning för automatiserad behandling och kan sammanställas med rutinbetonade åtgärder (jfr 2 kap. 3 § andra stycket TF). Med hänsyn härtill föranleder det förhållandet att kopior av utskrifter av underrättelser inte bevaras hos myndigheten inga synpunkter från min sida.

Såvitt framgår av Kronofogdemyndighetens upplysningar dokumenteras dock – i situationer med solidariskt betalningsansvar – fortfarande inte några uppgifter om när en underrättelse enligt 4 kap. 12 § UB har skickats från myndigheten till gäldenären. Det är således i dessa fall fortfarande endast möjligt att i efterhand få klarhet i när underrättelsen skickades till handläggande kontor. Jag noterar med viss förvåning vad Kronofogdemyndigheten uppgett om att det inte har bedömts som nödvändigt att uppgift om när underrättelsen har vidarebefordrats från handläggande kontor till gäldenären noteras i it-stödet. Från rättssäkerhetssynpunkt har det förhållandet att underrättelsen skickats inom myndigheten, eller när detta skett, inte någon betydelse. Avgörande är ju i stället att, och även när, underrättelsen skickats från myndigheten till gäldenären. Enligt min uppfattning är Kronofogdemyndighetens rutiner för dokumentation i detta hänseende inte acceptabla och myndigheten förtjänar därför kritik.

## Kritik mot Kronofogdemyndigheten för medelshanteringen i ett ärende om utmätning

(Dnr 4466-2011)

### Anmälan

E.R. framförde i en anmälan klagomål mot Kronofogdemyndigheten och uppgav i huvudsak följande. Kronofogdemyndigheten utmätte den 11 augusti 2011 medel från två konton som hon öppnat för sina barn. Hon överklagade utmätningen, men trots det betalades de utmäta beloppen ut till sökanden den 17 augusti 2011.

### Utredning

Från Kronofogdemyndigheten inhämtades att E.R:s överklagande av utmättningsbeslutet kom in till myndigheten den 15 augusti 2011 och att utmäta medel betalades ut till sökanden den 17 augusti.

Kronofogdemyndigheten anmodades därefter att yttra sig över handläggningen av det aktuella ärendet, varvid särskilt skulle framgå anledningen till att utmäta medel hade betalats ut.

Kronofogdemyndigheten (genom kanslichefen Karin Berglöf Hedar) inkom med ett yttrande jämte upplysningar från kronodirektören Maria Mindhammar och enhetschefen Eva Alsin vid Västra verkställighetsavdelningen.

Av Eva Alsins upplysningar framgick bl.a. följande.

P.T. har den 15 juni 2011 ansökt om verkställighet mot E.R. av Göteborgs tingsrätts dom i mål nr T 5167-10, meddelad den 8 mars 2011. I domen stadfästes en förlikning som innebär bland annat att E.R. senast den 8 april 2011 till P.T. skulle betala 210 000 kr. Ett belopp om sammanlagt 58 033 kr registrerades för verkställighet. Därutöver påfördes skuldbeloppet en grundavgift om 600 kr. Vid tidpunkten för ansökan hade domen vunnit laga kraft.

Sedan E.R. invänt att det förelåg hinder mot verkställighet konstaterade Kronofogdemyndigheten i beslut den 25 juli 2011 att det inte förelåg hinder mot verkställighet. E.R. överklagade beslutet till tingsrätten. Överklagandet inkom till Kronofogdemyndigheten den 28 juli 2011.

Kronofogdemyndigheten utmätte den 11 augusti 2011 E.R:s fordran på Forex Bank intill ett belopp om 58 633 kr, beslutsnr E-442041-11. Sedan Kronofogdemyndigheten förbudsmeddelat Forex Bank betalade banken 52 832 kr till ett konto hos Kronofogdemyndigheten.

I samband med utmätningsbeslutet registrerade ansvarig handläggare, M.S., ”E” i omfattning för den aktuella skulden. Avsikten med registreringen var enligt M.S. att hindra att de utmätta pengarna utbetalades till P.T. så länge domstol prövade invändningen om hinder mot verkställighet.

E.R. inkom den 15 augusti 2011 till Kronofogdemyndigheten med överklagande av utmätningsbeslutet. Överklagandet mottogs av G.C. G.C. har uppgett att hon är medveten om att hon skulle ha lagt in ett utbetalningshinder så snart hon mottagit överklagandet men att hon missade att göra det i det här fallet.

Den 17 augusti 2011 utbetalade Kronofogdemyndigheten 52 232 kr till P.T. Beloppet motsvarar vad som utmättes hos Forex Bank, med avdrag för grundavgift om 600 kr.

---

Kronofogdemyndigheten har gjort fel som inte registrerat ”MRG KRE” omedelbart efter att E.R:s överklagande kommit in till myndigheten. Om ”MRG KRE” hade varit inlagt innan överklagandet kom in till Kronofogdemyndigheten hade utbetalningen till P.T. inte kunnat ske.

Ett överklagande av ett beslut om att lämna en invändning om hinder mot verkställighet utan bifall medför inte att det föreligger hinder mot utbetalning av utmätta medel. Det var därför felaktigt att i samband med utmätningen registrera ”E” i omfattning.

Karin Berglöf Hedar anförde bl.a. följande.

#### *Tillämpliga regler*

Av 13 kap 14 § tredje punkten utsökningsbalken följer att medel inte får betalas ut utan att säkerhet ställs om rätten till medlen är beroende av ett överklagande av utmätningen.

Av Västra verkställighetsavdelningens interna rutin SA 2/07 version 3 Rutinbeskrivning MRG KRE m.m. följer att det ska registreras in en utbetalningsspärr så snart det finns anledning till det. Ett av de exempel som anges i rutinen som skäl för att registrera in en spärr är att en utmätning är överklagad.

En utbetalningsspärr på grund av att en utmätning är överklagad registreras in i det aktuella enskilda målet genom M eller MRG KRE. E används för att stoppa en utbetalning när det är hinder mot utbetalning på grund av att en exekutionstitel inte har vunnit laga kraft. Det finns ett E registrerat i det nu aktuella målet, men det kan inte utredas varför det inte har stoppat utbetalningen.

*Kronofogdemyndighetens bedömning*

När beslutet om utmätning överklagades inträdde hinder mot utbetalning av pengarna till sökanden. Kronofogdemyndigheten skulle således ha hindrat att pengarna betalades ut, men så skedde inte.

Sammantaget anser Kronofogdemyndigheten att det var fel av Kronofogdemyndigheten att betala ut pengarna till sökanden den 17 augusti 2011.

För att förhindra att ytterligare fel av samma slag begås har Kronofogdemyndigheten informerat berörd handläggare om vikten av att korrekt utbetalningsspärr registreras omgående.

E.R. kommenterade Kronofogdemyndighetens remissvar.

I ett beslut den 10 januari 2012 anförde *JO Lindström* följande.

**Bedömning**

Av utredningen framgår att E.R. överklagade Kronofogdemyndighetens beslut att utmäta medel från två konton. Två dagar efter det att E.R:s överklagande kom in till myndigheten betalades det utmäta beloppet ut till sökanden.

Som framgår av Kronofogdemyndighetens yttrande gäller enligt 13 kap. 14 § 3 utsökningsbalken att medel inte får betalas ut utan att säkerhet ställs om rätten till medlen är beroende av ett överklagande av utmätningen. Enligt myndighetens interna rutiner ska därför en utbetalningsspärr registreras i ärendet när det kommer in ett överklagande av ett utmättningsbeslut.

I E.R:s ärende har de interna rutinerna inte följts och det har lett till att de utmäta medlen betalades ut till sökanden. Det var, som myndigheten också angett, fel och myndigheten förtjänar kritik för det inträffade.

Jag har även i ett beslut denna dag kritiserat Kronofogdemyndigheten för dess hantering av utmäta medel (JO:s dnr 2427-2011) och för att utmätning skett trots att skulden betalats (JO:s dnr 4408-2011). Det finns därför anledning att framhålla att myndighetens medelshantering är en viktig del av verksamheten som kan ha stor betydelse för den enskilde. Det är således, även för förtroendet för verksamheten, viktigt att handläggningen i detta avseende är korrekt. Jag vill därför understryka vikten av noggrannhet i myndighetens medelshantering.

## Förvaltningsdomstolar

Kritik mot en domare vid Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen, för handläggningen av en fråga om offentligt biträde i ett mål om uppehållstillstånd

(Dnr 2990-2011)

### Anmälan

Biträdande juristen M.P. framförde i en anmälan klagomål mot Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen, med anledning av handläggningen av en fråga om offentligt biträde i ett mål om uppehållstillstånd. Hon uppgav sammanfattningsvis följande.

Hon är anställd av en advokatbyrå i Malmö med en advokat, M.L., och fyra anställda biträdande jurister. En av de andra biträdande juristerna på byrån förordnades den 13 augusti 2010 som offentligt biträde för en kvinna och dennas minderåriga barn. Kort tid efter förordnandet kunde den biträdande juristen konstatera att hon var gravid, vilket hon inte kände till när hon åtog sig uppdraget som offentligt biträde. I samband med föräldraledigheten från sin anställning på byrån begärde det offentliga biträdet därför sitt entledigande och föreslog att M.P. skulle förordnas som offentligt biträde. Så skedde utan att några anmärkningar riktades från domstolens sida.

M.P. konstaterade att samma dag som migrationsdomstolen satt ut målet till förhandling hade även Malmö tingsrätt satt ut ett förtursmål i ett vårdnadsfall med interimistiska yrkanden vari klienten endast kände förtroende för henne. Eftersom hon inte hade träffat klienten i migrationsmålet arrangerades så att jur.kand. C.F.Ö. introducerades för denna klient den 12 maj 2011. Klienten i migrationsmålet fann förtroende för C.F.Ö. och accepterade att denne skulle biträda henne i migrationsdomstolen vid utsatt förhandling den 19 maj 2011. Migrationsdomstolen underrättades den 13 maj 2011, dvs. en vecka före utsatt förhandling, om substitutionen till C.F.Ö. Föredraganden i målet återkom samma dag telefonledes och meddelade att ordföranden låtit meddela att det inte var acceptabelt att någon annan än hon kom på den utsatta förhandlingen. Vidare framförde föredraganden synpunkten att migrationsdomstolen uppfattade det som ett problem att offentliga biträden prioriterade mål på allmän domstol framför migrationsdomstolen. Vidare upplystes om att, för det fall målet skulle komma att ställas in kunde man inte förvänta sig att det skulle sättas ut på nytt förrän efter sommaren.

Advokat M.L. tillskrev rådmannen Karin Ivstam samma dag. Måndagen den 16 maj 2011 ringde M.P. själv till föredraganden i målet och undrade om Karin Ivstam tagit del av ovan omnämnt fax. Karin Ivstam ringde själv upp henne senare under dagen och förklarade att det var ytterst olämpligt att förfara på det sätt som hon gjort utifrån klientens perspektiv. Hon förklarade återigen att klienten var införstådd med bytet, att klienten aldrig träffat henne samt att klienten var nöjd med C.F.Ö. Karin Ivstam uppgav att hanteringen

från byråns sida var under all kritik eftersom substitution förekommit i ett annat ärende någon vecka tidigare. Hon vidhöll sin tidigare redogjorda inställning i ett mejl till domstolen den 16 maj 2011. Den 17 maj 2011 ställdes förhandlingen in per telefon vilket bekräftades skriftligen samma dag. Som skäl för att förhandlingen ställdes in uppgavs att det offentliga biträdet fått förhinder.

Migrationsdomstolen har genom beslutet att ställa in förhandlingen orsakat M.P:s klient, en ensamkommande kvinna med minderårigt barn, lidande i form av oro och tidsfördröjning. Hon hade tillsett att hennes förhinder inte utgjorde några problem för klienten. Klienten var nöjd med C.F.Ö. och kommer troligtvis vilja ha biträde av C.F.Ö. även i framtiden. C.F.Ö. hade träffat klienten och gått igenom ärendet med henne. Det hade inte M.P. gjort.

### Utredning

Ärendet remitterades till migrationsdomstolen som anmodades att komma in med upplysningar och redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

Migrationsdomstolen (dåvarande lagmannen G.H.N.) uppgav att ett bifogat yttrande från chefsrådmannen K.H. utgjorde domstolens svar på remissen. I yttrandet angavs följande.

Klagande i målet är en asylsökande kvinna och hennes tvååriga son från Jordanien. Jur.kand. P.H., biträdande jurist på advokatbyrå Lagerlöf & Partners AB, hade förordnats som offentligt biträde åt dem hos Migrationsverket. Hon överklagade Migrationsverkets beslut den 27 januari 2011 om avslag på deras yrkanden om uppehållstillstånd m.m. och om utvisning till migrationsdomstolen. Efter inledande skriftväxling kallade migrationsdomstolen till muntlig förhandling den 19 maj 2011. Kallelserna skickades ut den 11 mars 2011. Tid för förhandlingen hade dessförinnan bokats med det offentliga biträdet.

Den 15 mars 2011 kom P.H. in med en begäran om byte av offentligt biträde därför att hon skulle inleda föräldraledighet den 18 mars. Hon föreslog att jur.kand. M.P. skulle förordnas i hennes ställe och upplyste om att klagandena inte hade någon erinran mot bytet. Migrationsdomstolen beslutade om byte i enlighet med ansökan den 5 april 2011.

Den 13 maj 2011, dvs. sex dagar före den muntliga förhandlingen, kom M.P. in med ett yttrande och kompletterande skriftligt material. Eftersom fullmakt för henne att företräda klagandena saknades kontaktade föredraganden henne på telefon och bad att få in en fullmakt. Hon blev då upplyst om att M.P. inte skulle företräda klagandena vid den muntliga förhandlingen eftersom hon var tvungen att delta i förhandlingen i ett tvistemål vid tingsrätten. I stället skulle jur.kand. C.F.Ö., anställd på samma advokatbyrå, företräda klagandena vid förhandlingen med stöd av en substitutionsfullmakt från M.P.

Rådmannen Karin Ivstam, som hade ansvar för målet i egenskap av ordförande vid den kommande förhandlingen, ansåg inte att den tänkta substitutionen var lämplig och uppdrog åt föredraganden att underrätta M.P. om detta. När M.P. fick veta hur migrationsdomstolen såg på frågan om substitution hänvisade hon till att det var M.L:s beslut.

M.L. skrev den 13 maj 2011 till migrationsdomstolen och ifrågasatte domstolens besked i substitutionsfrågan. Hon redogjorde för att M.P., när hon fått förhinder att delta i förhandlingen den 19 maj, hade kontaktat klagandena och förklarat situationen, att klagandena hade sammanträffat med C.F.Ö. under en och en halv timme för att diskutera målet och att de fått förtroende för honom och var positiva till att biträdas av honom vid förhandlingen. Hon förklarade slutligen att hon ville ha ett beslut om att substitution inte fick ske.

Den 16 maj 2011 tog Karin Ivstam telefonkontakt med M.P., i hennes egenskap av offentligt biträde, och förklarade att hon inte fann det lämpligt att C.F.Ö. kom i hennes ställe med tanke på att det skett byte av offentligt biträde och att det i så fall skulle bli en tredje person som huvudmannen skulle ha kontakt med. Karin Ivstam bad också M.P. att underrätta M.L. om detta. Beskedet dokumenterades genom en tjänsteanteckning på M.P:s inläga. Samma dag meddelade M.P. att hon var förhindrad att komma den 19 maj. Den förhandlingen ställdes då in och kallelse utfärdades i stället till muntlig förhandling den 13 juni 2011.

#### *Tillämplig lagstiftning m.m.*

Enligt 5 § lagen om offentligt biträde, jämförd med 26 § tredje stycket rätts-hjälpslagen, får biträde sätta advokat eller biträdande jurist i sitt ställe (substitution). Detta gäller under förutsättning att det inte medför en beaktansvärd ökning av kostnaderna.

Något formellt krav på tillstånd från domstolen för att substitution ska få ske i de ovan nämnda situationerna finns inte, men av den angivna förutsättningen kan den slutsatsen dras att det är lämpligt att den som avser att sätta annan i sitt ställe som offentligt biträde underrättar domstolen om det i förväg så att domstolen kan ta ställning till om det finns något hinder mot substitution.

Bestämmelsen om substitution innehåller inte någon uttrycklig begränsning när det gäller under hur lång tid eller eljest i vilken omfattning substitution får ske. Avsikten med bestämmelsen har dock varit att ett biträde ska kunna sätta annan i sitt ställe vid förhinder under kortare tid. Vid längre förhinder bör det i stället genomföras ett byte av offentligt biträde.

Som en allmän bakgrund kan det också noteras att lagstiftaren vid flera tillfällen har pekat på vikten av att de som utses till offentliga biträden har tillräckliga kvalifikationer. Detta var bl.a. fallet i samband med migrationsdomstolsreformen.

#### *Reglernas tillämpning vid migrationsdomstolen och i det aktuella fallet*

I det aktuella målet har domstolen fått kännedom om att substitution skulle ske genom att föredraganden tog kontakt med det offentliga biträdet och efterfrågade en fullmakt.

Den utlänningsrättsliga fråga som ska prövas i målet är om klagandena har behov av skydd p.g.a. risk för förföljelse eller andra allvarliga övergrepp vid ett återvändande till hemlandet. Modern och barnet kom till Sverige i juli 2010. Fadern i familjen och övriga barn är kvar i hemlandet. Det rör sig således om klagande som är i stort behov av det stöd som ett offentligt biträde kan ge i processen, som inte talar svenska och som inte har mer än begränsad kunskap om hur det svenska samhället fungerar.

I mål enligt utlänningslagen förekommer det förhållandevis ofta att det offentliga biträde som utsetts av Migrationsverket genom substitution överlåter åt en annan advokat eller åt en biträdande jurist på samma byrå att företräda klaganden, ibland under hela handläggningen hos Migrationsverket och hos migrationsdomstolen, utan att initiera byte av offentligt biträde. Det innebär att Migrationsverkets och migrationsdomstolens inflytande över valet av person som ska ansvara för utlänningsens ärende begränsas. Utöver vad som redovisats ovan talar de höga krav som ställs upp för att byte av biträde ska beviljas också för att substitution huvudsakligen bör användas när det offentliga biträdet fått ett tillfälligt förhinder. Av omsorg om den enskilde brukar de handläggare som sköter beredningen på den aktuella avdelningen på migrationsdomstolen därför i sådana fall undersöka om byte kan ske så att det är den som i realiteten företräder den enskilde som är förordnad som biträde. Den ambitionen låg bakom medarbetarnas agerande även i detta fall.



I det aktuella fallet har ordföranden och föredraganden uppfattat den uppkomna situationen på det sättet att en substitution vid den muntliga förhandlingen skulle ha inneburit att klaganden skulle ha företrätts av tre olika personer under handläggningen i migrationsdomstolen. Ställningstagandet att inte acceptera substitutionen grundade sig på omsorg om klagandena och intentionen att den muntliga förhandlingen skulle kunna genomföras under förhållanden som gav dem förutsättningar att lägga fram sin sak på ett så bra sätt som möjligt.

Redan när bytet av offentligt biträde skedde var det klart när den muntliga förhandlingen skulle hållas. Det borde innebära att tidpunkten för förhandling i målet vid tingsrätten bestämdes senare. Migrationsdomstolen tvingas förhållandevis ofta ställa in muntliga förhandlingar därför att det offentliga biträdet engagerats i t.ex. ett häktat mål där utrymmet för att välja förhandlingsdagar är mer begränsat. Det undandrar sig min bedömning vilket av de två nu aktuella målen som borde varit mest prioriterat, men med tanke på vad målet i migrationsdomstolen rör var det olyckligt att det inte var möjligt att genomföra den planerade förhandlingen den 19 maj 2011. Den tidsutdräkt som den inställda förhandlingen inneburit för klagandena har dock i hög grad begränsats genom att ny förhandlingstid bokades så snart det var möjligt och vid sidan av det ordinarie förhandlingsschemat. På det sättet undveks att förhandlingen inte kunde hållas förrän efter sommaren. Efter att muntlig förhandling genomförts den 13 juni 2011 har handläggningen av målet fortsatt genom bl.a. äkthetsbedömning av ingivna identitetshandlingar.

Sammanfattningsvis vill jag föra fram att domstolens ställningstagande till frågan om substitution inte strider mot gällande lagstiftning utan tvärtom står i överensstämmelse med lagstiftarens intentioner. Motivet har varit att den enskilde skulle få en rättssäker prövning av sin sak. Domstolens medarbetare har lämnat muntligt besked till det utsedda offentliga biträdet om ställningstagandet i substitutionsfrågan.

M.P. kommenterade förvaltningsrättens remissvar.

I ett beslut den 12 juni 2012 anförde *JO Lindström* följande.

### **Rättslig reglering**

Enligt 5 § lagen (1996:1620) om offentligt biträde, jämförd med 26 § tredje stycket rättshjälpslagen (1996:1619), får ett offentligt biträde sätta advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå i sitt ställe (substitution) om det inte medför en beaktansvärd ökning av kostnaderna. I övrigt får substitution endast ske efter särskilt tillstånd.

### **Bedömning**

Det står alltså klart att det är det offentliga biträdet som ensam har att besluta om han eller hon genom s.k. substitution ska sätta en advokat eller biträdande jurist i sitt ställe. Det enda undantaget härifrån är fall då substitutionen skulle medföra en beaktansvärd ökning av kostnaderna, något som inte varit aktuellt här. Detta framgår klart av lagen. Det är svårt att förstå att Karin Ivstam trots vad lagen stadgar efter telefonsamtalet den 13 maj 2011 lät meddela att den tilltänkta substitutionen inte var lämplig. Det är också svårt att förstå att Karin Ivstam, efter att ha fått ytterligare kunskap om saken, vidhöll sitt ställningstagande vilket fick till följd att den utsatta förhandlingen ställdes in.

Migrationsdomstolen skriver i sitt yttrande att ställningstagandet att inte godta substitutionen grundade sig på omsorg om klagandena och intentionen att den muntliga förhandlingen skulle kunna genomföras under förhållanden som gav klagandena förutsättningar att lägga fram sin sak på ett så bra sätt som möjligt. Det är självfallet hedervärda motiveringar. Men eftersom lagstiftaren lagt uppgiften att besluta om substitution på det offentliga biträdet fanns det ingen anledning för Karin Ivstam att fundera över dessa saker. Det kan tilläggas att resultatet av Karin Ivstams ingripande blev dels att förhandlingen sköts upp i närmare en månad, dels att den jurist på advokatbyrån som hade träffat klagandena inför den förhandling som skulle ha ägt rum den 19 maj 2011 inte fick medverka vid förhandlingen. Jag vill därför ifrågasätta om Karin Ivstams ingripande verkligen var till gagn för klagandena.

M.P. har i sin anmälan skrivit att föredraganden i målet framfört den synpunkten att det var ett problem att offentliga biträden prioriterade mål på allmän domstol framför migrationsdomstolen. Även i migrationsdomstolens yttrande till JO finns synpunkter om hur offentliga biträden prioriterar när förhandlingar kolliderar. Jag förstår att det kan uppstå irritation i sådana sammanhang. Men i det aktuella fallet var det M.P. som hade att bestämma om substitution skulle ske. Även om Karin Ivstam ansåg att hon prioriterade fel.

Karin Ivstam förtjänar kritik för sin handläggning av frågan om substitution.

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

## Allvarlig kritik mot Kammarrätten i Stockholm med anledning av handläggningen av ett mål om beredande av vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall

(Dnr 5187-2010)

### Anmälan

A.V. framförde i en anmälan klagomål mot bl.a. Kammarrätten i Stockholm med anledning av handläggningstiden i ett mål om beredande av vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, förkortad LVM.

Han uppgav i sin anmälan sammanfattningsvis följande. Förvaltningsrätten i Stockholm beslutade i en dom den 7 juni 2010 att bereda honom tvångsvård enligt LVM. Han överklagade domen till kammarrätten som – med hänvisning till att det var sommartid – gav socialnämnden tid till den 20 augusti att yttra sig över hans överklagande. Kammarrätten satte ut målet till muntlig förhandling den 27 augusti, men några dagar före förhandlingen fick han besked om att förhandlingen ställts in eftersom transport inte gick att anordna från det behandlingshem han då vistades vid. En eventuell ny förhandling skulle äga rum vid en tidpunkt då nästan hela vårdtiden hade passerat. Han valde då i stället att återkalla sitt överklagande.

## Utredning

Kammarrättens akt i mål 3812-10 och förvaltningsrättens akt i mål 28992-10 samt journalanteckningar från Socialnämnden i Södertälje kommun och från Statens institutionsstyrelse lånades in och granskades. Vidare granskades handlingar som lånats in från Kriminalvårdens transporttjänst. Följande kom fram.

Förvaltningsrätten biföll genom en dom den 7 juni 2010 en ansökan från Social- och omsorgsnämnden i Södertälje kommun om att A.V. skulle beredas vård med stöd av LVM. Enligt domslutet skulle beslutet om vård gälla omedelbart. A.V. hade då varit omhändertagen sedan den 23 april till följd av ett beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 13 § LVM.

I ett överklagande, som kom in till kammarrätten den 17 juni 2010, begärde A.V. bl.a. att muntlig förhandling skulle hållas. Kammarrätten förelade den 30 juni socialnämnden att yttra sig senast den 11 augusti. Yttrandet kom in den 16 juli. Kommunens ombud begärde, på grund av mellankommande semester, att förhandlingen i målet skulle sättas ut tidigast vecka 34. Den 27 juli kallade kammarrätten till förhandling att hållas den 27 augusti, dvs. under vecka 34. A.V. kallades att inställa sig personligen.

Den 23 augusti 2010 beslutade kammarrätten att ställa in förhandlingen. Enligt en journalanteckning upprättad samma dag av T.A., som arbetade vid det behandlingshem där A.V. vistades, blev denne kontaktad av en sekreterare vid kammarrätten, som meddelade att förhandlingen var inställd. I journalanteckningen antecknades att sekreteraren endast hade fått i uppdrag att meddela detta, men att hon inte visste orsaken eller något om en eventuell ersättningsstid. Efter telefonsamtalet kontaktade T.A. Kriminalvårdens transporttjänst och polisen i Skövde för att underrätta dessa om att förhandlingen hade ställts in.

Av en tjänsteanteckning i kammarrättens akt, upprättad samma dag med anledning av ett telefonsamtal mellan en fiskal vid kammarrätten och T.A. vid behandlingshemmet, framgick följande.

Jag ringer upp för att fråga angående möjligheterna att transportera A.V. till Stockholm för muntlig förhandling. T.A. uppger att de själva inte har resurser att transportera honom eftersom avvikningsrisken i Stockholm anses som för hög. De måste då rekvirera hjälp utifrån med transporten och det kan komma besked i sista stund om att det inte är möjligt att få hjälp. Idag hålls en förhandling vid tingsrätten i Solna i A.V:s utevaro av den anledningen.

Det är även problem med övernattningen för A.V. i Stockholm. Det vanliga boendet man brukar använda sig av är inte möjligt eftersom A.V. inte är välkommen där p.g.a. att han tidigare har hotat personalen m.m. Det som kvarstår är övernattning i häktet.

Jag meddelar att förhandlingen den 27 augusti 2010 är inställd och att kammarrätten återkommer angående frågan om A.V. kan närvara vid en förhandling med hjälp av videokonferens. T.A. meddelar att de har en bra anläggning för detta ändamål och att A.V. var positivt inställd till det senast de talade om det.

Den 26 augusti 2010 kallade kammarrätten till en ny förhandling att hållas den 22 oktober. Samma dag hade kammarrättsrådet Catharina Brege Gefvert telefonkontakt med det offentliga biträdet. Av en tjänsteanteckning från tele-

fonsamtalet framgår sammanfattningsvis följande. Samtalet äger rum med anledning av att förhandlingen satts ut till den 22 oktober, som är den tidigaste tid som det finns ledig förhandlingssal där videokonferens är möjlig, och att LVM-vården löper ut den 23 oktober. Eftersom behandlingshemmet alltså inte har möjlighet att transportera A.V. till kammarrättens lokaler efterhörs om förhandling med vittnesförhör i A.V:s utevaro vore en möjlighet. Det offentliga biträdet är redan uppbokad de preliminära tider i september som föreslås. Det offentliga biträdet avser att kontakta A.V. för vidare instruktioner.

I en skrift som kom in till kammarrätten den 1 september 2010 återkallade A.V. sitt överklagande. Kammarrätten skrev av målet.

Ärendet remitterades till kammarrätten som anmodades att komma in med utredning och yttrande över handläggningen av målet.

Kammarrätten (kammarrättspresidenten Thomas Rolén) hänvisade som svar på remissen till ett yttrande från den aktuella avdelningen (dåvarande lagmannen numera justitierådet Helena Jäderblom, kammarrättsrådet och vice ordföranden Ingrid Engquist samt Catharina Brege Gefvert) i vilket upplystes följande.

Det aktuella målet (nr 3812-10) har handlats vid avdelning 3 i Kammarrätten i Stockholm. Tvångsvårdsmålen på avdelningen finns på en särskild rotel. Roteln är organiserad på så sätt att det finns en ämnesansvarig, som tillika är ansvarig domare för målen tills referent är utsedd, samt två beredningsansvariga som bistår med målens praktiska hantering i samråd med den ämnesansvariga. I mål där muntlig förhandling ska hållas utses referent i regel när målet sätts ut till förhandling.

Den ämnesansvariga på roteln är kammarrättsrådet, tillika vice ordföranden, Ingrid Engquist. De beredningsansvariga är kammarrättsfiskalen Linnea Johansson och föredraganden Malin Norell. I det aktuella målet utsågs kammarrättsrådet Catharina Brege Gefvert till referent den 9 augusti 2010, strax efter återkomsten från hennes sommaresemester.

Tvångsvården av klaganden, A.V., hade pågått sedan social- och omsorgsnämndens beslut om omedelbart omhändertagande verkställdes den 23 april 2010. Målet kom in till kammarrätten den 17 juni 2010, dvs. tio dagar efter förvaltningsrättens dom.

Till överklagandet fanns fogad en fullmakt från A.V:s ombud och offentliga biträde jur.kand. J.P. I överklagandet yrkades muntlig förhandling. Det åberopades också vittnesförhör med en tidigare stödperson åt A.V., B.T.

Samma dag kom även in ett fax från A.V. som var ställt till biträdet. Med anledning av detta fax kontaktade avdelningens kansli Hornö behandlingshem, där A.V. befann sig, och fick besked att handlingen rätteligen skulle vara ställd till kammarrätten (se aktbilaga 4 i kammarrättens akt). Enligt de rutiner avdelningen har var målet nu klart för att begära in yttrande från social- och omsorgsnämnden och sättas ut till muntlig förhandling. Handläggaren lämnade då ut akten till kansliet med instruktioner om detta på sedvanligt sätt skrivna på aktkappan. Med största sannolikhet lämnades målet ut till kansliet för sedvanlig handläggning någon av de närmast påföljande arbetsdagarna efter den 17 juni 2010.

Den 24 juni 2010, vilket var dagen före midsommarafton, kom ett brev in till kammarrätten undertecknat av A.V. samt hans syster L.H. System, och även före detta stödpersonen B.T., stod uppgivna som ombud för A.V. (se aktbilaga 6). Med anledning av skrivelsen tog den beredningsansvariga, efter samråd med Ingrid Engquist, kontakt med J.P. den 28 juni 2010 för att utröna hur han ställde sig till informationen om nya ombud i målet. Den berednings-

ansvariga fick då informationen att J.P. hade semester och var tillbaka i tjänst den 12 juli 2010 men att sekreteraren skulle kontakta honom (se aktbilaga 7). J.P. återkom samma dag och uppgav att han hade tagit del av skrivelsen tidigare som ett underlag till överklagandet, och att det endast skulle finnas ett ombud i målet, nämligen han. J.P. uppgav att han hade fått ytterligare handlingar, troligen de bilagor som hänvisats till i skrivelsen men som inte getts in till kammarrätten, men att han inte hunnit gå igenom dessa innan semestern. För det fall bilagorna återropades skulle biträdet ge in dessa (se aktbilaga 8).

Akten har sedan återlämnats till kansliet för kontroll av när social- och omsorgsnämnden hade sitt nästa sammanträde. Det normala är att socialnämnderna har sammanträden ungefär var tredje vecka. Avdelningen brukar ta hänsyn till detta när svarstiden för yttrande bestäms. När datum för yttrande skulle bestämmas gjordes sannolikt bedömningen att nämnden inte skulle hinna yttra sig i samband med sammanträdet den 9 juli 2010. Nämnden förelades därför att komma in med skriftligt svar på överklagandet senast den 11 augusti 2010 (se aktbilaga 9).

Nämnden kom emellertid in med sitt yttrande redan den 16 juli 2010, i vilket överklagandet bestreds. Yttrandet var skrivet av kommunjuristen V.A., som också företrädde nämnden i förvaltningsrätten. Det kom även in en fullmakt för V.A. att företräda nämnden i kammarrätten. Av yttrandet framgick bl.a. att A.V. sedan den 10 juni 2010 befann sig på Hornö behandlingshem. Hemmet tar emot män som har blandmissbruk, svåra psykiska störningar och bedöms vara våldsbenägna. Det framgick också att A.V. den 2 juli 2010 häktats p.g.a. misstanke om hot och våld mot personal på Hornö behandlingshem samt att han den 3 juli 2010 förflyttats till Gudhemsgårdens behandlingshem i Falköping (se aktbilaga 13).

Med yttrandet kom även in en skrivelse, i vilken V.A. p.g.a. semester hemställde att målet skulle sättas ut till muntlig förhandling tidigast vecka 34 (se aktbilaga 15). Erfarenhetsmässigt finns det stora fördelar med att parterna i kammarrätten företräds av samma personer som vid förvaltningsrätten. Den 27 juli 2010 kallades parterna till muntlig förhandling den 27 augusti 2010 i vecka 34.

Måndagen den 23 augusti 2010, dvs. fyra dagar före utsatt förhandling, informerades den beredningsansvariga av kansliet att personal från Gudhemsgården hade ringt och uppgett att man inte hade möjlighet att transportera A.V. till den muntliga förhandlingen och efterfrågade möjligheten att hålla förhandlingen via videokonferens. Möjlighet till videokonferens undersöktes och det konstaterades att den enda sal på kammarrätten som har den nödvändiga tekniken, sal A, var bokad av Svea hovrätt för en fyradagarsförhandling, vilket omöjliggjorde att hålla förhandling den 27 augusti 2010. Den ämnesansvariga och referenten beslutade därför att förhandlingen skulle ställas in. Samma dag tog den beredningsansvariga kontakt med Gudhemsgården för att utröna möjligheterna till transport för A.V. till Stockholm vid något annat tillfälle. Personal på Gudhemsgården uppgav då att de själva vare sig hade resurser eller möjligheter att transportera A.V. mot bakgrund av avvigningsrisken. Vidare uppgavs att A.V. inte var välkommen på det boende som man brukade använda sig av i Stockholm p.g.a. hans tidigare beteende där. Transport kunde vara möjlig med hjälp utifrån men transporten kunde komma att ställas in i sista stund p.g.a. resursbrist, vilket hade skett den dagen inför en förhandling vid Solna tingsrätt (se aktbilaga 26). I sammanhanget bör påpekas att rätten inte har någon möjlighet att begära transport. Det är vårdinstitutionen som ansvarar för transport.

Den 25 augusti 2010 kontaktade den beredningsansvariga J.P., som meddelade att A.V. var positivt inställd till att medverka vid förhandling via videokonferens. Den beredningsansvariga meddelade att tekniken bara fanns att tillgå i en förhandlingssal på kammarrätten och att salen även används av Svea hovrätt samt att tillgängligheten av salen var avgörande för när förhandlingen skulle kunna hållas via videolänk. J.P. uppgav att de önskade förhand-

ling så snart som möjligt och att om det gick att få ett tidigare datum med personlig inställelse så var detta att föredra (se aktbilaga 27).

Eftersom det utifrån den information kammarrätten hade fått fanns stora svårigheter med att transportera A.V. övervägdes olika alternativ till att hålla muntlig förhandling i Stockholm. Den ämnesansvariga och referenten diskuterade möjligheten att hålla förhandlingen i Falköping, men detta bedömdes inte vara ett realistiskt alternativ. Eftersom A.V. yrkat muntlig förhandling och återopat vittnesförhör saknades också möjlighet att avgöra målet på handlingarna. De alternativ som kvarstod var att hålla muntlig förhandling med A.V. närvarande via videokonferens eller i hans utevaro.

Mot bakgrund av att sal A var uppbokad för förhandlingar sattes nytt datum till den 22 oktober 2010, den första möjliga dagen salen var ledig. Denna dag skulle förhandling kunna hållas antingen via videokonferens eller, om transport var möjlig, i A.V:s närvaro. Kallelser till förhandlingen skickades ut den 26 augusti 2010.

Samma dag tog referenten kontakt med J.P., eftersom det datum som var möjligt för förhandling låg långt fram i tiden och mycket nära den tidpunkt vid vilken vårdtiden för LVM-vården skulle löpa ut. Kontakten togs för att diskutera förutsättningarna att kunna hålla förhandlingen tidigare, exempelvis genom att förhandlingen hölls i A.V:s utevaro. Det fanns salar tillgängliga för förhandling tidigare än den nyutsatta förhandlingsdagen, dock inte med möjlighet till videokonferens. Referenten lämnade förslag på dagar i september när kammarrätten hade möjlighet att hålla förhandling, men J.P. var redan uppbokad dessa tider (se aktbilaga 33). I stället för att försöka hitta en alternativ dag för förhandling uppgav biträdet att han skulle återkomma efter kontakt med A.V.

J.P. återkom den 31 augusti 2010 och uppgav att A.V. avsåg att återkalla överklagandet (se aktbilaga 33). Den 1 september 2010 kom ett återkallande in på fax och den 2 september 2010 i original. Målet avskrevs från vidare handläggning den 2 september 2010.

Med anledning av att kammarrättens bedömning inte framgick av yttrandet remitterades ärendet på nytt till kammarrätten som anmodades att komma in med ett yttrande som innehöll en sådan bedömning och därvid yttra sig bl.a. om de överväganden som låg till grund för beslutet att ställa in förhandlingen den 27 augusti.

Som svar på remissen hänvisade Thomas Rolén till ett yttrande från den aktuella avdelningen (Helena Jäderblom, Ingrid Engquist och Catharina Bregge Gefvert), i vilket anfördes följande.

Enligt 39 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa (LVM) fall ska muntlig förhandling hållas om detta inte är uppenbart obehövt. Eftersom A.V. hade begärt muntlig förhandling och att vittnesförhör skulle hållas samt kammarrätten, liksom i de flesta LVM-mål, inte bedömde förhandling vara uppenbart obehövt, var det inte möjligt att avgöra målet på handlingarna.

Den 23 augusti 2010 kontaktade personal från Gudhemsgården kammarrätten för att meddela att transport av A.V. till den muntliga förhandlingen den 27 augusti 2010 inte var möjlig. Personalen där såg videokonferens som ett lämpligare alternativ.

Personalen vid Gudhemsgården uppgav till kammarrätten att den inte hade resurser att transportera A.V. till förhandlingen. Anledningen till detta uppgavs vara att risken för att A.V. skulle avvika vid besöket i Stockholm var för hög. Ett ytterligare problem som angavs var att A.V. på grund av sitt våldsamma beteende inte var välkommen till det boende som brukade användas i Stockholm. Hans beteende var av sådant allvarligt slag att Hornö behandlingshem, där han befann sig tidigare, inte kunde ha honom kvar. Det var därför han hade flyttats till Gudhemsgården i Falköping.

Ansvar för att ordna transport till en förhandling åvilar vårdinrättningen och i viss mån även den vårdade personens ombud. Kammarrätten har varken något ansvar eller några resurser för detta.

För att undvika problemet med övernattnin hade förhandlingen eventuellt kunnat flyttas till senare på dagen den 27 augusti 2010, kvar stod emellertid frågan kring transport. Gudhemsgården uppgav att man anlitat Transporttjänsten för transport av A.V. till en förhandling vid Solna tingsrätt den 23 augusti 2010, men att transporten ställts in i sista stund eftersom Transporttjänsten inte kunde transportera honom. Gudhemsgårdens bedömning var att risken var överhängande att transport inte skulle kunna ske den 27 augusti 2010, och att transport av flera olika skäl sannolikt inte heller skulle kunna ske någon annan dag.

Mot bakgrund av dessa uppgifter ansåg kammarrätten att det var högst osannolikt att förhandling över huvud taget skulle kunna hållas i kammarrätten i A.V:s närvaro på grund av transportproblemet. Den ämnesansvariga och referenten bestämde i samråd att den utsatta förhandlingen skulle ställas in.

Det normala är att kammarrätten håller sina muntliga förhandlingar i domstolens lokaler. Det är endast i psykiatrimålen som det föreskrivs att förhandlingen ska hållas på sjukvårdsinrättningen. Undantagsvis håller kammarrätten även i andra fall, när det betingas av praktiska skäl, muntlig förhandling på den klagandes bostadsort om den ligger inom kammarrättens domkrets.

Den ämnesansvariga och referenten bedömde att det inte var lämpligt eller realistiskt att i närtid praktiskt ordna så att kammarrätten – med tre domare, två nämndemän och en protokollförare – skulle resa till A.V:s vistelseort i Västra Götaland.

Det enda realistiska alternativet var att förhandlingen skulle hållas via videokonferens. Någon ledig sal för videokonferens fanns dock inte att tillgå i kammarrättens lokaler den 27 augusti 2010.

Kammarrätten finner det olyckligt att den första möjliga dagen för förhandling via videokonferens kom att ligga så långt fram i tiden. För det fall transportproblemet hade löst sig på något sätt hade kammarrätten med mycket kort varsel kunnat hålla förhandlingen i sina lokaler.

Kammarrätten anser att handläggningen hos kammarrätten var korrekt.

A.V. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret, varvid han – genom ombudet L.H. – uppgav bl.a. att kammarrättens uppgift om att han skulle ha häktats för brott och att han var rymningsbenägen är felaktig.

Därefter hämtades en kopia av kammarrättens arbetsordning in.

I ett beslut den 23 november 2011 anförde *JO Lindström* följande.

## **Bedömning**

### *Inledning*

Förvaltningsrättens handläggning av det aktuella målet har varit föremål för min granskning i JO:s ärende dnr 6188-2010. Jag har i ett beslut i det ärendet uttalat kritik mot förvaltningsrätten för dröjsmål med att meddela dom i målet. Beslutet finns tillgängligt på JO:s hemsida [www.jo.se](http://www.jo.se). A.V. har även framfört klagomål mot socialtjänsten i Södertälje kommun. Klagomålen i denna del är föremål för ställningstagande av JO Wiklund och handläggs i JO:s ärende dnr 6332-2010. I det nu aktuella ärendet behandlas alltså endast A.V:s klagomål när det gäller kammarrättens handläggning.

Enligt 37 § LVM ska mål och ärenden enligt lagen handläggas skyndsamt. När det gäller förvaltningsrätts handläggning kommer kravet på skyndsamhet

i rättens handläggning till uttryck genom vissa i lagen särskilt föreskrivna tidsfrister. Exempelvis föreskrivs i 38 § LVM att förvaltningsrätten som huvudregel ska ta upp ett mål till avgörande inom en vecka från den dag då en ansökan om vård kom in. Några fasta tidsfrister beträffande kammarrättens handläggning föreskrivs emellertid inte i lagen. Däremot gäller självfallet det allmänna skyndsamhetskravet i 37 § LVM även kammarrättens handläggning (se förarbetena till motsvarande bestämmelse i den tidigare lagen om vård av missbrukare i vissa fall, prop. 1981/82:8 s. 98).

I mål om beredande av tvångsvård ska förvaltningsrätten och kammarrätten hålla muntlig förhandling, om detta inte är uppenbart obehövligt (39 § första stycket LVM). Om någon part begär muntlig förhandling, ska sådan hållas. Parterna ska upplysas om sin rätt att begära muntlig förhandling (andra stycket i nämnda bestämmelse).

Allmänna regler om förfarandet i förvaltningsdomstol finns i förvaltningsprocesslagen (1971:291, FPL). 14 § FPL innehåller föreskrifter om muntliga förhandlingar. Parterna ska kallas till förhandlingen. De får delta i förhandlingen genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring under samma förutsättningar som gäller enligt 5 kap. 10 § rättegångsbalken. Enligt denna bestämmelse ska rätten bedöma om det finns skäl för ett sådant deltagande och därvid, såvitt här är av intresse, särskilt beakta de kostnader eller olägenheter som skulle uppkomma om den som ska delta i sammanträdet måste infinna sig i rättssalen. Ett deltagande genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring får inte ske om det är olämpligt med hänsyn till ändamålet med personens inställelse och övriga omständigheter.

I kammarrättens arbetsordning föreskrivs, med stöd av 20 § förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion, att mål om tvångsåtgärder mot person ska vara förtursmål.

#### *Handläggningen av överklagandet och kallelsen till den första förhandlingen*

A.V:s överklagande kom in till kammarrätten den 17 juni 2010. Den 30 juni översändes överklagandet till socialnämnden som gavs tid till den 11 augusti, dvs. nästan en och en halv månad, att yttra sig. Ett yttrande kom dock in den 16 juli. Den 27 juli kallade kammarrätten till en förhandling att hållas en månad senare, den 27 augusti.

Kammarrätten har upplyst att målet bedömdes klart för att begära in yttrande från socialnämnden och sättas ut till muntlig förhandling samma dag som det kom in till domstolen och att målet ”med största sannolikhet” lämnades ut till kansliet ”för sedvanlig handläggning” någon av de närmast påföljande arbetsdagarna.

Det dröjde därefter nästan två veckor innan kammarrätten översände A.V:s överklagande till socialnämnden för yttrande. Vad som varit skälet till detta framgår inte av utredningen. Jag konstaterar emellertid att varken det förhållandet att kammarrätten under den tiden tagit emot en skrivelse i målet eller att kammarrätten behövde kontakta socialnämnden för besked om nämndens nästa sammanträde har utgjort ett skäl för att avvakta med kommunikationen. Överklagandet borde i stället ha översänts till socialnämnden i omedelbar



anslutning till att målet bedömdes klart för denna åtgärd. Jag har emellertid inte underlag för att kritisera någon enskild befattningshavare för att åtgärden dröjde, men understryker vikten av att åtgärder vidtas snabbt i ett mål som det aktuella. Jag konstaterar vidare att det ytterst är den för målet ansvariga domaren som har att bevaka att de åtgärder som beslutats också skyndsamt verkställs (jfr 15 § förordningen med kammarrättsinstruktion).

I föreläggandet till socialnämnden sattes sista dagen för svar en och en halv månad fram i tiden. Enligt kammarrättens remissvar gjordes "sannolikt bedömningen att nämnden inte skulle hinna yttra sig i samband med sammanträdet den 9 juli 2010". Vem som gjorde bedömningen att svarstiden skulle sättas så långt fram eller vad som låg till grund för denna framgång varken av kammarrättens remissvar eller av akten.

Som angetts ovan ska LVM-mål handläggas skyndsamt. De är också förutsmål enligt arbetsordningen. Enligt min mening är det därför inte förenligt med de krav som måste ställas på handläggningen att sätta en så lång tidsfrist. För det fall socialnämnden inte hade hunnit yttra sig inom en kortare frist, hade nämnden haft att begära anstånd med yttrandet och denna begäran hade kammarrätten då fått ta ställning till. Jag kan också konstatera att kammarrättens bedömning i denna del var felaktig eftersom socialnämnden kom in med yttrandet den 16 juli 2010.

Av utredningen framgår vidare att kammarrätten kallade till förhandling först efter det att socialnämnden kommit in med yttrande över överklagandet. Kammarrätten har i sitt remissvar inte närmare berört vad som var orsaken till detta. Eftersom kammarrätten redan inledningsvis bedömde att målet var klart för att sättas ut till förhandling kan jag inte se vilka skäl som kan ha legat till grund för att avvakta med denna åtgärd. Kammarrätten borde i stället ha bestämt tid för förhandling och kallat till denna redan i anslutning till att överklagandet skickades till socialnämnden för yttrande. Inte heller i detta fall har jag underlag för att kritisera någon enskild befattningshavare för att åtgärden dröjde. Jag konstaterar emellertid även i denna del att det ytterst är den ansvariga domarens uppgift att se till att direktiven till kansliet är tydliga samt i förekommande fall följa upp dessa.

Inte förrän den 27 juli 2010 utfärdade kammarrätten kallelser och då kallade kammarrätten till en förhandling den 27 augusti, dvs. två månader och tio dagar efter det att A.V:s överklagande kom in till kammarrätten. Som jag uppfattar kammarrätten var skälet till att förhandlingen inte skulle hållas tidigare att socialnämndens ombud, en kommunjurist, skulle ha semester. Kammarrätten har framhållit att "[det] erfarenhetsmässigt finns stora fördelar med att parterna i kammarrätten företräds av samma personer som vid förvaltningsrätten".

Jag kan i och för sig instämma i kammarrättens uppfattning att det är en fördel i de flesta fall att parter företräds av samma personer vid såväl underinstansen som överinstansen. Hänsynen till detta får emellertid inte innebära att ett LVM-mål drar ut onödigt länge på tiden. Detta gäller inte minst när det, som i detta fall, är klagandens motparts ombud som har önskemål om att förhandlingen ska sättas ut vid en tidpunkt relativt lång tid framåt i tiden. Kammarrätten borde därför inte ha tillmötesgått kommunens begäran utan i

stället ha kallat till en förhandling vid en betydligt tidigare tidpunkt. Om kammarrätten hade vidtagit åtgärder för att sätta ut målet redan när det bedömdes klart för denna åtgärd, dvs. i anslutning till att överklagandet kom in, synes möjligheten att hitta en tidigare tidpunkt när det anmälda ombudet kunde inställa sig ha varit större. I annat fall hade socialnämnden självfallet fått ordna ett annat ombud till förhandlingen. Att så kunde ske framgår också av ombudets begäran i saken, där det anges att för det fall kammarrätten inte kunde avvakta med förhandlingen kunde kontakt tas med en annan kommunjurist.

Jag är således mycket kritisk till att kammarrätten inte bestämde en tidigare dag för förhandlingen.

*Beslutet att ställa in förhandlingen den 27 augusti*

Den 23 augusti 2010 beslutade Ingrid Engquist och Catharina Brege Gefvert att ställa in förhandlingen. I det första remissvaret har kammarrätten uppgett att anledningen var att behandlingshemmet per telefon meddelat att man inte hade möjlighet att transportera A.V. till förhandlingen samt att kammarrätten inte heller, på grund av lokalbrist, hade möjlighet att låta A.V. delta via videolänk vid denna. I sitt andra remissvar har kammarrätten även upplyst att behandlingshemmet meddelat att en transport till en förhandling i en tingsrätt den 23 augusti ställts in i sista stund på grund av att Kriminalvårdens transporttjänst, som anlitas för uppdraget, inte kunde transportera A.V. och att det var ”problem” med en eventuell övernattning i samband med transporten. Behandlingshemmets bedömning var, enligt remissvaret, ”att risken var överhängande att transport inte skulle kunna ske den 27 augusti, och att transport av flera olika skäl sannolikt inte heller skulle kunna ske någon annan dag”.

Uppgifterna om den inställda förhandlingen vid tingsrätten och om övernattningsproblemen finns dokumenterade i en tjänsteanteckning som upprättats i anledning av ett telefonsamtal med en person vid behandlingshemmet. Detta samtal synes emellertid, enligt vad som bl.a. framgår av kammarrättens första remissvar, ha ägt rum efter det att kammarrätten beslutat att ställa in förhandlingen.

Uppgifterna om möjligheten att transportera A.V. till förhandlingen den 27 augusti 2010 och om att behandlingshemmet gjort bedömningen att transport sannolikt över huvud taget inte skulle kunna ske till förhandlingen framgår emellertid inte av den aktuella tjänsteanteckningen eller i övrigt av akten. Vem som lämnat dessa uppgifter och vem som mottagit dem samt vad som närmare avhandlades har inte framgått av handlingarna i målet eller av kammarrättens remissvar. Jag har inte funnit det meningsfullt att ytterligare utreda omständigheterna i denna del. Jag konstaterar dock att såväl de omständigheter som framkommit vid kontakter med behandlingshemmet som kammarrättens beslut att ställa in förhandlingen borde ha dokumenterats i akten (jfr 23 § förordningen [1979:575] om protokollföring m.m. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna).

Dokumentationen är således bristfällig och det framgår inte heller helt klart vilka närmare besked rörande transportproblemen som kammarrätten fick.

Som kammarrätten påpekat har den inte något ansvar för att ordna transport till en förhandling. Detta är i stället vårdinrättningens sak. Det finns i olika författningar, bl.a. LVM, bestämmelser som innebär att en myndighet kan begära biträde av en polismyndighet med t.ex. förflyttning av en person som vårdas med stöd av lagen. I 45 § 4 LVM föreskrivs att polismyndigheten ska lämna biträde för att på begäran av Statens institutionsstyrelse efterforska, hämta eller förflytta någon som ska tas in i hemmet eller som vårdas där med stöd av lagen. Bestämmelsen är tillämplig bl.a. då en patient ska föras till och från en rättegångsförhandling eller motsvarande (JO 1992/93 s. 411, JO:s beslut 2011-01-21 i ärende dnr 3625-2009).

En polismyndighets prövning av en begäran om handräckning är av formell karaktär. Det ankommer således inte på polismyndigheten att pröva behovet eller lämpligheten av handräckningen och polismyndigheten kan inte på den grunden vägra att ge sitt bistånd. Det förekommer att polismyndigheten överlämnar verkställigheten av handräckningsbeslutet till Kriminalvården, som genomför transporten.

Av inhämtade handlingar från Kriminalvårdens transporttjänst framgår att behandlingshemmet hade begärt handräckning med anledning av kammarrättens kallelse till den aktuella förhandlingen och att polismyndigheten också hade beslutat om handräckning samt begärt transporttjänstens hjälp med verkställigheten. I handlingarna finns ingen uppgift om att transporten den aktuella dagen inte skulle kunna verkställas. Däremot framgår det att behandlingshemmet underrättade transporttjänsten och polisen om den inställda förhandlingen efter det att kammarrätten underrättat behandlingshemmet. Mot den bakgrunden är det något förvånande att behandlingshemmet – enligt vad som sägs i kammarrättens remissvar – uppgett att man inte hade möjlighet att transportera A.V. till förhandlingen.

Som framgått ovan är jag mycket kritisk till att kammarrätten inte bestämde en tidigare dag för förhandling än den 27 augusti. När förhandlingen skulle äga rum hade det gått två månader och tio dagar sedan A.V:s överklagande kom in. Kammarrätten hade inte handlagt målet i enlighet med skyndsamhetskravet i 37 § LVM. Därför borde det krävas mycket goda skäl för att ställa in förhandlingen och därigenom fördröja handläggningen ytterligare.

Informationen om att en tingsrätt den aktuella dagen tvingats ställa in en förhandling i sista stund på grund av transportproblem kan inte, som jag ser det, läggas till grund för slutsatsen att transport inte heller skulle ha kunnat ske fyra dagar senare till en annan förhandling. Vad gäller transportproblemen i övrigt råder som framgått viss osäkerhet i frågan om vilka besked som lämnats.

Av kammarrättens remissvar framgår att kammarrätten på grund av transportproblemen övervägde att låta A.V. delta i förhandlingen genom ljud- och bildöverföring men att den sal som hade sådan teknik var upptagen. Tydligt övervägde kammarrätten inte att försöka låna någon annan sal i Stockholms-

området med motsvarande utrustning. Inte heller övervägde kammarrätten om det fanns förutsättningar att låta A.V. delta genom enbart ljudöverföring.

Jag anser för egen del att kammarrätten inte hade tillräckligt underlag för att besluta att ställa in förhandlingen och jag är därför kritisk mot att så kom att ske. Om domstolen i en situation som den aktuella har fog för att ställa in en förhandling, måste emellertid kraftfulla åtgärder vidtas för att snarast försöka få till stånd en ny sådan.

#### *Handläggningen efter att den första förhandlingen ställts in*

När förhandlingen hade ställts in utfärdade kammarrätten den 26 augusti 2010 kallelser till en ny förhandling att äga rum den 22 oktober. Skälet till att den sattes ut så långt fram i tiden var att det var den första tidpunkt som en sal där videokonferens kunde anordnas fanns ledig.

Av 20 § LVM framgår att tvångsvård ska upphöra så snart syftet med vården är uppnått och senast när vården har pågått i sex månader. A.V. hade omhändertagits den 23 april 2010 och tvångsvården kunde således pågå längst till den 23 oktober, vilket var dagen efter det att kammarrätten planerade att hålla förhandlingen via videolänk.

Kammarrätten har uppgett att det ”var högst osannolikt att förhandling över huvud taget skulle kunna hållas i kammarrätten i A.V:s närvaro på grund av transportproblemet” samt att det ”enda realistiska alternativet var att förhandlingen skulle hållas via videokonferens”. Mot bakgrund av vad jag nyss sagt om behandlingshemmets möjligheter att ytterst begära polisens bistånd och den formella prövning som då ska ske ifrågasätter jag slutsatsen att det inte skulle vara möjligt att transportera A.V. till en förhandling. När kammarrätten kom fram till att A.V. trots det skulle närvara genom ljud- och bildöverföring är det inte godtagbart att skjuta upp förhandlingen som skedde under åberopande av att kammarrättens sal för detta ändamål var upptagen. I stället borde kammarrätten ha tagit initiativ till att låna en annan motsvarande sal vid någon domstol i Stockholmsområdet. Slutligen kan jag inte se att kammarrätten heller vid detta tillfälle undersökt möjligheten att låta A.V. delta genom enbart ljudöverföring.

I den aktuella situationen borde enligt min mening stora ansträngningar ha gjorts för att snabbt få till stånd en ny förhandling. Jag finner det därför mycket anmärkningsvärt att kammarrätten satte ut målet på nytt till ett sammanträde som låg så långt fram i tiden att nästan hela den maximala tiden för tvångsvården passerat.

Av utredningen framgår att Catharina Brege Gefvert, efter det att kammarrätten hade utfärdat kallelser, kontaktade A.V:s offentliga biträde. Enligt en tjänsteanteckning från samtalet frågade Catharina Brege Gefvert om förhandling med vittnesförhör i A.V:s utevaro vore en möjlighet, eftersom behandlingshemmet ”alltjämt” inte hade möjlighet att transportera A.V. till kammarrättens lokaler. Förslag lämnades till biträdet på dagar i september när kammarrätten hade möjlighet att hålla förhandling, dock utan videokonferens, men biträdet var redan uppbokat dessa tider.

Jag kan således konstatera att kammarrätten, efter att den satt ut målet på nytt, gjorde vissa försök att sätta ut målet till ett tidigare tillfälle. Som jag uppfattar det har emellertid förutsättningen varit att förhandlingen i så fall skulle hållas i A.V:s utevaro.

#### *Avslutning*

Tvångsvård ska syfta till att genom behövliga insatser motivera missbrukaren så att han eller hon kan antas vara i stånd att frivilligt medverka till fortsatt behandling och ta emot stöd för att komma ifrån sitt missbruk (3 § LVM).

Ett beslut om vård kan, som framgått, pågå under maximalt sex månader och vårdtiden avses endast i undantagsfall uppgå till den tiden (Se Norström m.fl., Nya sociallagarna, kommentaren till 20 §, Zeteo, den 1 januari 2011). Från rättssäkerhetssynpunkt är det därför självfallet av största vikt att en enskild, som är underkastad vård under tvång, snabbt kan få sin sak prövad och, i förekommande fall, också överprövad. Förutsättningarna för att motivera en enskild som motsätter sig tvångsvården till behandling mot sitt missbruk framstår också allmänt sett som sämre innan den enskilde fått sin sak slutligt prövad.

Sammanfattningsvis vill jag säga följande. Tvångsvården av A.V. kunde pågå längst till den 23 oktober 2010. Kammarrätten fick in målet den 17 juni men lyckades inte erbjuda en prövning förrän den 22 oktober, när endast en dag återstod av den maximala vårdtiden. A.V. har i sin JO-anmälan skrivit att kammarrätten betagit honom rätten att få sitt överklagande prövat. Det är tyvärr en bra beskrivning av kammarrättens hantering. Handläggningen uppfyller varken allmänna krav på handläggning i domstol eller skyndsamhetskravet i 37 § LVM. Jag är mycket kritisk mot handläggningen och jag är förvånad över att kammarrätten ansett att den varit korrekt. Kritik mot Förvaltningsrätten i Stockholm för dröjsmål med att meddela dom i ett mål om beredande av vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall

**Kritik mot Förvaltningsrätten i Stockholm för dröjsmål med att meddela dom i ett mål om beredande av vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall**

(Dnr 6188-2010)

#### **Initiativet**

I en anmälan till JO (JO:s dnr 5187-2010) framförde A.V. klagomål mot bl.a. Kammarrättens i Stockholm handläggning av ett ärende enligt lagen (1988-870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).

Vissa handlingar i Förvaltningsrättens i Stockholm mål 28992-10 begärdes in. Vid granskningen framkom att förvaltningsrätten höll muntlig förhandling i det aktuella målet den 10 maj 2010 och att dom meddelades den 7 juni 2010.

Dåvarande JO André fann skäl att inom ramen för ett särskilt ärende utreda anledningen till att det förflöt fyra veckor från det att förhandling hölls till dess att dom meddelades.

### Utredning

Förvaltningsrätten i Stockholm anmodades att inkomma med utredning och yttrande i saken.

Förvaltningsrätten (lagmannen Mari Andersson) kom in med ett yttrande till vilket var fogat yttranden av chefsrådmannen Richard Ljungqvist och rådmannen Nils-Ove Äng. Mari Andersson anförde att hon instämde i vad Richard Ljungqvist uppgett.

#### *Nils-Ove Äng*

Målet avser en kommuns ansökan om beredande av vård till en missbrukare med stöd av lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). I målet hölls en muntlig förhandling den 10 maj 2010 varefter rätten vid enskild överläggning prövade och biföll kommunens ansökan.

Torsdagen i veckan dessförinnan hade undertecknad och samme handläggare som i LVM-målet en s.k. PSYK-runda omfattande sju mål, varav sex muntliga förhandlingar och ett föredragningsmål. I det sistnämnda målet beslutades om bifall till en LRV-permission och i de flesta förhandlingsmålen avkunnades dom. Det innebar att de flesta domarna måste expedieras senast onsdagen den 12 maj eftersom Kristi himmelsfärdsdag då inföll på torsdagen och fredagen var en så kallad klämdag.

Den därpå följande vecka 20 förberedde jag tre mål angående laglighetsprövning som skulle föredras och beslutas vid ett förutbestämt sammanträde med särskilda ledamöter fredagen den 21 maj 2010. Det förstnämnda av dessa mål avsåg Stockholms kommunfullmäktiges beslut om Översikt för Nationalstadsparken, Stockholmsdelen, det sistnämnda avsåg ett till förvaltningsrätten återförvisat mål om laglighetsprövning vari hos kammarrätten hade yrkats men inte bifallits förtursbehandling och där förvaltningsrätten ansåg att målet borde avgöras under vårterminen. Det därpå planerade sammanträdet med särskilda ledamöter var ca 4 veckor därefter.

Då protokollet över den muntliga förhandlingen och ett uppsatt domsförslag i LVM-målet ännu inte hade företetts för mig under vecka 20, ägnade jag mig åt att förbereda föredragningen av nämnda kommunalmål samt att slutföra de mål som så gick inför den semesterledighet med utlandsresa som jag hade under vecka 21 samt måndagen den 31 maj 2010.

Jag avsåg således att vara åter på min arbetsplats tisdagen den 1 juni 2010. Så kom emellertid inte att bli fallet. Redan före min utlandsresa hade min mor en sedan tidigare inplanerad pacemakeroperation under vecka 21, vilket enligt uppgift brukar vara rutinmässiga operationer. I min mors fall tillstötte emellertid allvarliga komplikationer och efter min hemkomst närvarade jag under några dagar på det sjukhus där hon vistades. Det hela gick åt rätt håll och jag var åter på arbetet måndagen den 7 juni 2010, då domen i det aktuella LVM-målet kom att undertecknas och expedieras, dvs. inom fyra veckor från förhandlingen.

Jag är medveten om skyndsamhetskravet i 37 § LVM. Inför min ledighet efterhörde jag med min protokollförare i LVM-målet om utsikterna att få protokoll och domsutkast redan under vecka 20 för undertecknande, men denne hade till följd av stor arbetsbelastning inte hunnit slutföra dessa. Jag fäste relevans till vad denne sa eftersom denne vanligtvis snabbt brukade leverera protokoll och domsutkast och jag ansåg därför då att det fanns skäl för att göra så. Avsikten var dessutom att jag skulle vara åter den 1 juni 2010.

Sett i efterhand kan jag tycka att det hade varit bättre att försöka omdirigera protokollförarens – och mina egna – uppgifter så att LVM-målet hade kunnat slutföras under vecka 20.

*Richard Ljungqvist*

Nils-Ove Äng är medveten om det skyndsamhetskrav som gäller i fråga om mål av aktuellt slag. Som jag förstår honom inser han också numera att han borde ha gjort sådana prioriteringar i sitt arbete att domen hade kunnat meddelas i vecka 20. Annat har inte framkommit än att detta borde ha varit möjligt om han hade lagt upp sitt arbete på ett annat sätt.

Det dröjsmål som uppkommit med meddelandet av domen är beklagligt. Det bör emellertid noteras att domen har meddelats inom den tidsfrist som anges i förvaltningsrättsinstruktionen. Det kan också anmärkas att domen innebar att beslutet om tvångsvård skulle bestå och att klaganden, efter överklagande av domen, återkallat sin talan i kammarrätten.

Avslutningsvis kan anföras att det får anses väl känt inom domstolen att mål av detta slag är förtursmål i vilka tidsfrister och skyndsamhetskrav alltid måste uppmärksammas. Del inträffade får betraktas som ”ett olycksfall i arbetet”.

### **Bedömning**

I 18 § förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion anges bl.a. att en dom eller ett annat beslut ska meddelas så snart det kan ske och senast fyra veckor efter den dag då föredragningen avslutades. Om förvaltningsrätten avgör ett mål efter en muntlig förhandling, räknas tiden från den dag då förhandlingen avslutades.

Enligt 37 § LVM ska mål och ärenden enligt lagen handläggas skyndsamt. Kravet på skyndsamhet i domstolens handläggning kommer till uttryck genom de tidsfrister som föreskrivits. Sålunda föreskrivs i 17 § en fyradagarsfrist för rättens prövning av ett underställt beslut om omhändertagande. Vidare gäller, om rätten har fastställt ett beslut om omhändertagande, att ansökan om tvångsvård ska ha kommit in till rätten inom en vecka från beslutet (18 § LVM). Slutligen föreskrivs i 38 § LVM att rätten som huvudregel ska ta upp målet till avgörande inom en vecka från ansökan om vård. I allmänhet sätter rätten ut en muntlig förhandling att äga rum inom enveckasfristen eftersom det i princip är obligatoriskt för rätten att hålla muntlig förhandling (39 § LVM).

När det gäller frågan om hur lång tid rätten efter förhandlingen kan dröja med att meddela dom finns som nämnts bestämmelser i förordningen med förvaltningsrättsinstruktion. Dessa bestämmelser får anses utgöra riktpunkter för normalfall och kan enligt min mening inte tillmätas någon betydelse när det gäller att ta ställning till hur regeln om skyndsamt handläggning i LVM ska tillämpas.

Det finns som nämnts ett antal tidsfrister föreskrivna i LVM men det finns ingen uttrycklig regel om hur lång tid förvaltningsrätten har på sig att meddela dom efter en muntlig förhandling. Skälet för detta torde vara att den muntliga förhandlingen i en förvaltningsdomstol inte på samma sätt som en huvudförhandling i en allmän domstol alltid innebär att målet är färdigt för avgörande. Emellertid gäller som nämnts att målen enligt LVM ska handläggas

skyndsamt. Det innebär naturligtvis att rätten skyndsamt måste meddela dom när målet är färdigt för avgörande. Snabbast sker detta om rätten avkunnar domen muntligen i parternas närvaro omedelbart efter överläggningen. I mål enligt LVM av den karaktär som är aktuell i detta ärende, där målet är utrett och parterna slutfört sin talan i och med den muntliga förhandlingen, bör förvaltningsrätten enligt min mening normalt vinnlägga sig om att avkunna sin dom muntligen. Om det av någon anledning inte är möjligt, måste domen ändå meddelas skyndsamt. Det kan i allmänhet inte anses vara förenligt med skyndsamhetskravet att utnyttja hela den fyraveckorsfrist som är föreskriven i 18 § förordningen med förvaltningsrättsinstruktion. Nils-Ove Äng förtjänar därför kritik för att han meddelade domen först fyra veckor efter förhandlingen.

### Kritik mot Kammarrätten i Stockholm för handläggningen av ett mål enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall

(Dnr 6485-2010)

#### **Bakgrund**

Under en inspektion av Södermalms stadsdelsnämnd i Stockholms kommun den 17–20 november 2009 (JO:s dnr 6383-2009) granskade JO bl.a. akten i ett ärende rörande F.O. angående vård enligt LVM.

Det framkom bl.a. följande.

Stadsdelsnämnden ansökte den 26 februari 2009 hos dåvarande Länsrätten i Stockholms län, numera Förvaltningsrätten i Stockholm, om att F.O. skulle beredas vård med stöd av 4 § LVM. I en dom den 19 mars 2009 biföll länsrätten nämndens ansökan. Länsrätten förordnade inte att beslutet om tvångsvård skulle gälla omedelbart. Domen var således inte verkställbar i denna del.

Domen kom in till stadsdelsförvaltningen den 24 mars 2009. En befattningshavare vid stadsdelsförvaltningen sände domen till Statens institutionsstyrelse (SiS) som anvisade en plats för F.O. på LVM-hemmet Rebecka. Befattningshavaren vid stadsdelsförvaltningen begärde därefter biträde av polis för att föra F.O. till LVM-hemmet ”via S:t Göran BAS”. Behandlingshemmet beslutade samma dag om inskrivning av F.O.

Den 27 mars 2009 fördes F.O. till LVM-hemmet som beslutade om intagning av F.O.

F.O. överklagade länsrättens dom till Kammarrätten i Stockholm som höll muntlig förhandling i målet den 18 maj 2009 (mål nr 2401-09). Kammarrätten avslög överklagandet i dom den 20 maj 2009. Kammarrätten förordnade inte att beslutet om tvångsvård skulle gälla omedelbart. Domen vann laga kraft den 16 juni 2009.



## Initiativet

Mot bakgrund av vad som kom fram om verkställigheten av länsrättens beslut om tvångsvård beslutade dåvarande *JO André* att ta upp saken till utredning i ett särskilt ärende (JO:s dnr 6513-2009).

## Utredning

Akterna rörande F.O. inhämtades från stadsdelsnämnden, SiS och kammarrätten.

Det som kom fram vid granskningen av akterna gav anledning att anta att befattningshavare som stod under JO:s tillsyn hade gjort sig skyldiga till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. JO beslutade därför den 16 december 2009 att inleda förundersökning angående sådant brott. Förundersökningen omfattade inledningsvis befattningshavare vid stadsdelsförvaltningen och SiS. Den 28 april 2010 utvidgades förundersökningen till att avse även tre ledamöter vid kammarrätten som hade prövat överklagandet av länsrättens dom om vård enligt LVM.

Under förundersökningen hölls förhör med flera befattningshavare vid stadsdelsförvaltningen, SiS och kammarrätten. När det gäller misstankarna mot befattningshavare vid kammarrätten hölls förhör med kammarrättsråden Charlotte Dahlman, referent, och Kenneth Sundlöf, ordförande, samt kammarrättsassessorn Emma Bohman. Alla tre delgavs misstanke om tjänstefel.

Sedan förundersökningen avslutats fann *JO André* i ett beslut den 2 november 2010 inte skäl att väcka åtal mot Charlotte Dahlman, Kenneth Sundlöf eller Emma Bohman. *JO André* fann inte heller skäl att väcka åtal mot någon befattningshavare vid stadsdelsförvaltningen eller SiS. Den fortsatta granskningen ägde rum inom ramen för tre tillsynsärenden som gällde stadsdelsförvaltningen (dnr 6513-2009), SiS (dnr 6484-2010) och kammarrätten (dnr 6485-2010).

Kammarrätten anmodades att inkomma med yttrande över handläggningen av målet rörande F.O. (mål nr 2401-09).

Som sitt remissvar ingav kammarrätten ett yttrande som upprättats av Kenneth Sundlöf. I yttrandet anfördes följande.

Jag har i egenskap av rättsens ordförande deltagit i KR:s avgörande den 20 maj 2009 (mål nr 2401-09) som gällde en överklagad dom av Länsrätten i Stockholms län den 19 mars 2009 angående vård enligt LVM av F.O.

Avgörandet föregicks av föredragning och muntlig förhandling den 18 maj 2009. Jag har ingen minnesbild av vad som då förekommit. Av protokoll och dom framkommer inte något anmärkningsvärt. F.O:s talan rörde enbart frågan om länsrättens bedömning att fortgående missbruk var för handen var riktigt eller inte. Det var således denna tvistefråga KR hade att lösa, KR fann i domskälen att vad F.O. anförde i kammarrätten och vad som i övrigt förekommit i målet inte föranleder kammarrätten att göra en annan bedömning än den länsrätten gjort. I domslutet uttalades att kammarrätten avslår överklagandet. F.O. överklagade inte kammarrättens dom.

JO André har i en PM den 23 november 2009 antecknat att under en inspektion av Södermalms stadsdelsnämnd i Stockholms kommun den 17–20 november 2009 granskade JO bl.a. akten i ett ärende enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) rörande F.O. [– – –]

JO har genom remiss den 23 december 2010 anmodat kammarrätten att mot bakgrund av vad som framkommit i ärendet inkomma med yttrande över handläggningen av målet rörande F.O. Yttrandet ska bl.a. avse frågan om kammarrätten borde ha förordnat att beslutet om vård skulle gälla omedelbart.

Enligt vad som framgår av nämnda PM har JO mot bakgrund av vad som framkommit om verkställigheten av länsrättens beslut om tvångsvård beslutat att ta upp saken till utredning. Det slutliga utfallet av denna utredning såvitt gäller stadsdelsnämndens och SiS:s handläggning av verkställigheten av LR:s dom är inte känt. Med utgångspunkt i att felaktigheter förekommit får JO:s anmodan anses innefatta en allmän frågeställning om kammarrätten i anslutning till sin rättskipningsuppgift i mål nr 2401-09, oaktat rätten inte haft tillgång till samtliga de handlingar JO kunnat granska, borde på något sätt ha uppmärksammat, granskat och vidtagit åtgärder avseende nämndens och SiS:s handläggning av verkställigheten av länsrättens beslut om vård.

Domstolarnas arbetsbelastning är hög och handläggningstiden för ett enskilt mål kan bli mycket lång. Senare års processreformer har därför framhållit vikten av att tyngdpunkten i rättskipningen ska ligga i första instans och att nästa instans i princip endast ska vara en överprövningsinstans. I nu aktuellt mål företrädde F.O. av ett juridiskt skolad ombud tillika offentligt biträde. F.O:s talan var tydlig och någon tvekan om processramen i kammarrätten har inte förelegat. Mot den bakgrunden och med hänsyn till omständigheterna i övrigt kan jag inte finna annat än att kammarrättens i målet aktuella rättskipningsuppgift – såväl de moment i dömandet som jag själv deltagit i, dvs. föredragning, muntlig förhandling och meddelande av dom, som handläggningen i övrigt vad gäller rättens övriga ledamöter – fullgjorts på därför föreskrivet sätt. Vad särskilt gäller JO:s fråga om kammarrätten borde ha förordnat att beslutet om vård skulle gälla omedelbart kan framhållas att länsrättens dom – varigenom länsrätten beslutat om vård enligt LVM av F.O., dock utan det sedvanliga förordnandet om att beslutet skulle gälla omedelbart – överklagades av endast F.O. Med hänsyn härtill och till omständigheterna i övrigt får det bedömas att svaret på frågan måste bli ett nej.

Det kan tilläggas att rättens sätt att fullgöra sin rättskipningsuppgift att avgöra den tvistiga frågan i målet huruvida det var fråga om ett fortgående missbruk, inte i sig påverkas av den omständigheten att det skulle kunna finnas fog för tvekan om grunden för F.O:s vistelse på behandlingshemmet i fråga. Denna omständighet, som inte i något avseende berörts av F.O:s ombud eller stadsdelsnämnden, ägnades sålunda inte heller någon uppmärksamhet av kammarrätten vare sig under målets beredningsfas eller i samband med själva dömandet. Detta förhållande måste för kammarrättens del ses mot bakgrund av den klara processramen i kammarrätten i kombination med övriga omständigheter såsom att vistelse på LVM-hem kan ske på frivillig grund samt att rena verkställighetsfrågor handläggs enligt en särskild författningsreglering av andra organ än kammarrätten. Kammarrätten har inga utrednings- eller tillsynsbefogenheter avseende SiS:s eller socialnämnds handläggning av sådana verkställighetsfrågor.

I ett beslut den 12 mars 2012 anförde *JO Lindström* följande.

### **Rättslig reglering**

Enligt 4 § första stycket LVM ska tvångsvård beslutas om,

1. någon till följd av ett fortgående missbruk av alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel är i behov av vård för att komma ifrån sitt missbruk,
2. vårdbehovet inte kan tillgodoses enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller på något annat sätt, och

3. han eller hon till följd av missbruket
- a) utsätter sin fysiska eller psykiska hälsa för allvarlig fara,
  - b) löper en uppenbar risk att förstöra sitt liv, eller
  - c) kan befaras komma att allvarligt skada sig själv eller någon närstående.

Förvaltningsrätten, tidigare länsrätten, beslutar om vård efter en ansökan från socialnämnden (5 och 11 §§ LVM).

Enligt 43 § andra stycket LVM får rätten förordna att beslut som rätten meddelat ska gälla omedelbart.

I 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, stadgas att rätten ska tillse att mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Vidare framgår av 29 § nämnda lag att rättens avgörande inte får gå utöver vad som yrkas i målet.

### Bedömning

Dåvarande Länsrätten i Stockholms län biföll genom dom den 19 mars 2009 Södermalms stadsdelsnämnds ansökan om att F.O. skulle beredas vård med stöd av 4 § LVM. Länsrätten förordnade inte att beslutet om tvångsvård skulle gälla omedelbart. Domen var således inte verkställbar i denna del.

Efter att befattningshavare vid stadsdelsförvaltningen begärt biträde av polis fördes F.O. den 27 mars 2009 till LVM-hemmet Rebecka där hon togs in på en låsbar enhet.

F.O. överklagade länsrättens dom till Kammarrätten i Stockholm, som höll muntlig förhandling i målet den 18 maj 2009. Kammarrätten avslog genom dom den 20 maj 2009 överklagandet. Kammarrätten förordnade inte att beslutet om tvångsvård skulle gälla omedelbart. Domen vann laga kraft den 16 juni 2009.

Det kan konstateras att F.O. var frihetsberövad utan stöd av lag under den tid hon befann sig på LVM-hemmet, från det att hon genom polismyndighetens biträde fördes till hemmet där hon togs in och fram till dess att kammarrättens dom vann laga kraft. I sammanhanget kan noteras att F.O. var ”avviken” från LVM-hemmet under perioden den 5 april–den 4 maj 2009.

*JO Wiklund* har i beslut i dag dels kritiserat befattningshavare vid Södermalms stadsdelsförvaltning för deras handläggning av ärendet avseende F.O. (dnr 6513-2009), dels kritiserat Statens institutionsstyrelse – LVM-hemmet Rebecka – för handläggningen av ärendet (dnr 6484-2010).

Jag har haft tillgång till akterna i JO:s ärenden dnr 6513-2009 och 6484-2010.

Inledningsvis vill jag uppehålla mig vid frågan om processramen i det aktuella målet. Kammarrätten har i sitt remissvar anfört att den tvistefråga som domstolen hade att lösa var frågan om ett fortgående missbruk var för handen, eftersom F.O. utformat sin talan så. Emellertid är ett fortgående missbruk endast ett av flera rekvisit som enligt 4 § LVM ska vara uppfyllda för att rätten ska kunna besluta om tvångsvård. Enligt min mening hade kammarrätten att pröva F.O:s yrkande att beslutet om tvångsvård skulle upphävas och att därvid undersöka om samtliga förutsättningar för vård enligt 4 § LVM var

uppfyllda, alltså inte bara kravet på ett fortgående missbruk. Kammarrätten hade således bl.a. att ta ställning till om F.O:s vårdbehov kunde tillgodoses på frivillig väg.

När det gällde att bedöma frågan om F.O:s vårdbehov kunde tillgodoses på frivillig väg hade det självfallet betydelse om den vård som F.O. erhöll vid LVM-hemmet var frivillig eller inte. Om detta inte stod klart för kammarrätten ankom det på domstolen att utreda saken.

Av F.O:s överklagande framgick att hon varit ”avviken” från LVM-hemmet Rebecka. Vidare hade en tjänsteman vid kammarrätten i en tjänstean-teckning den 15 maj 2009 noterat att LVM-hemmet fått avslag från polisen på hemmets begäran om att transportera F.O. till den muntliga förhandlingen i kammarrätten samt att man från LVM-hemmets sida bedömde att det på grund av tidigare ”fritagningsbesök” inte var tillräckligt att personal vid hemmet transporterade F.O. till förhandlingen. Att F.O. vårdades vid LVM-hemmet och att det inte var fråga om frivillig vård måste alltså ha varit uppenbart för kammarrätten, även om de berörda domarna hade olika mycket del i handläggningen av målet och den handräckningsproblematik som föregick den muntliga förhandlingen.

Med den utgångspunkten, att det stod klart för kammarrätten att F.O. tvångsvårdades vid LVM-hemmet, uppkommer frågan om domstolen kunde utgå från att det fanns laga stöd för tvångsvården. Av utredningen kan knappast dras någon annan slutsats än att kammarrätten inte uppmärksammade att länsrättens dom saknade förordnande om omedelbar verkställighet, dvs. att domen var verkställbar först när den vunnit laga kraft. Emellertid är det min uppfattning att det ålåg domarna i kammarrätten att ta del av länsrättens dom med sådan noggrannhet att det uppmärksammades att underinstansens dom saknade det i LVM-mål sedvanliga förordnandet om omedelbar verkställighet.

Sammanfattningsvis anser jag alltså att kammarrätten inte handlade målet med tillräcklig noggrannhet. Kammarrätten borde ha upptäckt att länsrättens beslut om tvångsvård verkställdes utan laglig grund, dvs. att F.O. oriktigt var berövad sin frihet. Kammarrätten borde då ha agerat omedelbart. Lämpligen hade detta skett genom att parterna uppmärksammats på att F.O. tvångsvårdades utan laglig grund. Kammarrätten kan inte undgå kritik för sin handläggning.

## Central statsförvaltning m.m.

### Kritik mot STs arbetslöshetskassa, som innehållit ersättning på ett felaktigt sätt

(Beslut av JO Axberger den 14 maj 2012, dnr 2367-2011)

*Beslutet i korthet: STs arbetslöshetskassa tillämpar en praxis som innebär att den som tillerkänts arbetslöshetsersättning varje år ska ge in en s.k. årsanmälan. Sker inte detta stoppas fortsatta utbetalningar. För att avbryta en pågående ersättningsperiod krävs dock stöd i lag. I detta fall har kassan, utan erforderligt lagstöd, formlöst stoppat fortsatta utbetalningar till anmälaren. Vidare konstateras att kassan, sedan förutsättningar för att stoppa utbetalningarna väl uppkommit, under drygt två månaders tid underlåtit att fatta ett formligt beslut.*

#### Bakgrund och utredning

Lisbeth G. anmälde STs arbetslöshetskassa. Hon var arbetslös och hade haft rätt till arbetslöshetsersättning sedan den 1 mars 2010. Hon hade fått ersättning till och med den 24 februari 2011 men därefter hade den upphört. Hon fick inte någon förklaring till detta. Hon kontaktade därför arbetslöshetskassan den 11 april. Hon fick till svar att en handläggare skulle höra av sig, men så skedde inte. Den 29 april tog hon på nytt kontakt. Hon fick då veta att kassan utredde huruvida hon var att anse som företagare och att hon skulle få hem handlingar om det. Hon var kritisk mot att arbetslöshetskassan inte hade underrättat henne om orsaken till att hennes ersättning hölls inne.

STs arbetslöshetskassa yttrade sig och anförde bl.a. följande.

En anmälan om arbetslöshet gäller under ett års tid. En dryg månad innan en anmälan om arbetslöshet löper ut skickas ett brev till den arbetssökande, i vilket det anges att ersättning inte kan betalas ut efter ett visst datum om inte en årsanmälan inkommer. Kassan skickar även en påminnelse. Kommer anmälan inte in i tid avslås fortsatt ersättning med stöd av 47 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ALF. Detta motiveras med att kassan utan en årsanmälan saknar komplett beslutsunderlag.

När en årsanmälan, inklusive kompletteringar, innehåller uppgifter som gör att den sökande riskerar ett återkrav fattas ett beslut om innehållande av ersättningen, och en spärr för kommande utbetalningar läggs in i systemet. Beslutet tillställs den sökande.

När det gällde Lisbeth G:s ärende anförde kassan följande. Hennes anmälan om arbetslöshet registrerades den 3 mars 2010. Den 2 februari 2011 inkom årsanmälan. I denna hade hon angett uppgifter som hon inte tidigare hade meddelat och som kunde påverka hennes rätt till ersättning. Kassan behövde därför utreda om Lisbeth G. var att anse som företagare och därmed inte berättigad till arbetslöshetsersättning. Om hon var att anse som företagare riskerade hon att bli återbetalningsskyldig för arbetslöshetsersättning som hon fått. Kassan fortsatte:

Eftersom årsanmälan behövde kompletteras med ytterligare uppgifter från Lisbeth G. registrerades den inte i ärendet. Eftersom årsanmälan inte registrerades har ingen ersättning betalats ut för kassakort som inkom efter det datum Lisbeth G:s anmälan om arbetslöshet löpte ut, det vill säga den 5 mars 2011.

Det skulle enligt kassan ha blivit förvillande att fatta ett avslagsbeslut enligt 47 § ALF i Lisbeth G:s ärende, eftersom en årsanmälan hade getts in. Något sådant beslut fattades därför inte.

Den 9 mars inkom Lisbeth G. med begärda kompletteringar. Mot bakgrund av vad som där framgick bedömde handläggaren att hon kunde bli återbetalningsskyldig och lade därför in en spärr i systemet för att förhindra att ersättning skulle betalas ut på felaktiga grunder. Detta skedde den 27 mars 2011. Avsikten var att ett beslut om innehållande skulle fattas dagen därpå. Den 28 mars blev handläggaren emellertid sjuk. Med anledning av detta och att kassans rutin för handläggning av ärenden vid en handläggares frånvaro brast, skickades ett beslut om att kassan innehöll ersättningen med stöd av 66 § tredje stycket ALF (om denna bestämmelse, se nedan) till Lisbeth G. först den 31 maj 2011.

Kassan beklagade det inträffade och upplyste att man vidtagit åtgärder till förhindrande av att något liknande skulle hända igen.

Kassan avslutade sitt yttrande med en upplysning om att Lisbeth G:s ärende hade behandlats av kassans styrelse den 20 september 2011. Styrelsen hade därvid beslutat att Lisbeth G. var att anse som företagare, varvid hon bl.a. återkrävts på felaktigt utbetald ersättning.

Lisbeth G. kommenterade arbetslöshetskassans yttrande. Hon underströk att hennes anmälan till JO inte gällde beslutet om ersättningsrätten – detta avsåg hon att överklaga ända till högsta instans, om så krävdes – utan kassans handläggning, som hade drabbat henne hårt och som enligt hennes mening inte kunde ursäktas med en handläggares sjukdom.

### **Rättslig reglering**

Bestämmelser av betydelse för en arbetssökandes rätt till arbetslöshetsersättning finns i ALF och lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, LAK. Som komplettering till dessa båda lagar finns förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring och förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, IAF, har även i vissa fall möjligheter att utfärda föreskrifter för arbetslöshetskassorna.

I 47 § ALF anges vilka krav som ställs på en ansökan om arbetslöshetsersättning. Bestämmelsen lyder:

Ansökan om ersättning görs hos arbetslöshetskassan. Till ansökan skall fogas intyg av arbetsgivaren om den sökandes arbetsförhållanden samt de uppgifter i övrigt som behövs för bedömning av den sökandes ersättningsrätt. Kan ett sådant intyg bara skaffas med stora svårigheter, får arbetsförhållandena och övriga uppgifter styrkas på annat sätt. Arbetsgivare skall på begäran utfärda intyget enligt formulär som fastställts av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

Intyg och övriga uppgifter skall förvaras bland kassans handlingar.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om ansökan om ersättning hos arbetslöshetskassan.

En arbetssökande som har uppfyllt de krav som ställs beviljas arbetslöshetsersättning under en s.k. ersättningsperiod. En sådan består av 300 eller, i vissa fall, 450 dagar. Ersättningen lämnas i form av dagpenning och betalas ut under högst fem dagar per kalendervecka, se 19–20 §§ och 22 § ALF.

I ALF finns även bestämmelser som reglerar avstängning från rätt till ersättning och nedsättning av ersättning, se 43–46 §§ ALF. Dessa bestämmelser avser sökande som på olika sätt brustit i sin skyldighet att stå till arbetsmarknadens förfogande.

I 70 § ALF anges att om det finns sannolika skäl att anta att den sökande kommer att stängas av från rätten till ersättning eller att ersättningen kommer att sättas ned, får en arbetslöshetskassa besluta att ersättningen ska hållas inne eller lämnas med ett lägre belopp till dess beslut i ärendet om avstängning eller nedsättning fattas.

En medlem i en arbetslöshetskassa som medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktig eller vilseledande uppgift om något förhållande av betydelse för hans eller hennes rätt till ersättning ska antingen uteslutas ur arbetslöshetskassan eller fränkännas rätten till ersättning under en period, se 37 § LAK och 66 § ALF.

Av 66 § tredje stycket ALF framgår att ersättning som tillkommer en sökande kan innehållas i avvaktan på utredning i ärendet, om det finns sannolika skäl att han eller hon medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktig eller vilseledande uppgift om något förhållande av betydelse för rätten till ersättning.

Av 68 och 68 a §§ ALF framgår att redan utbetald ersättning under vissa förutsättningar kan återkrävas.

Enligt 61 § ALF har en sökande rätt att hos arbetslöshetskassan begära att beslut som rör frågor om rätt till ersättning omprövas. Därefter har sökanden, om han eller hon inte är nöjd med kassans omprövningsbeslut, rätt att enligt 49 § ALF överklaga beslutet till allmän förvaltningsdomstol.

JO har tidigare uttalat att en arbetslöshetskassa inte kan avbryta utbetalningar under utredning av rätten till ersättning utan uttryckligt lagstöd (se JO 2004/05 s. 167). Vidare har JO uttalat att en arbetslöshetskassas bedömning att hålla inne ersättning i avvaktan på utredning ska meddelas i skriftlig form tillsammans med en överklagandehänvisning (se exempelvis JO 2007/08 s. 233).

## **Bedömning**

*Arbetslöshetskassans krav på ingivande av en årsanmälan och följderna av att denna inte registrerats*

Arbetslöshetskassan har uppgett att en anmälan om arbetslöshet gäller under endast tolv månader och att kassan därefter måste fatta ett nytt beslut för att fortsatt ersättning ska utgå.

I ALF anges tydligt hur en ersättningsperiod ska bestämmas. En ersättningsperiod bestäms till 300 eller 450 dagar med ersättning. Dessa dagar får tas ut under högst fem dagar per kalendervecka. Något krav på att dagarna också måste tas ut inom viss tid uppställs inte.

Arbetslöshetskassan har i sitt yttrande inte uttryckligen angett vilket stöd den anser sig ha för sin bedömning att en anmälan om arbetslöshet gäller under endast tolv månader. I den "Begäran om årsanmälan" som sändes ut till Lisbeth G., hävdade kassan emellertid att detta följde av 47 § ALF.

I 47 § ALF uppställs som angetts ovan krav på vad en ansökan om ersättning ska innehålla. Däremot framgår inte, vare sig av bestämmelsens ordalydelse eller av dess förarbeten, att en anmälan om arbetslöshet måste förnyas efter tolv månader. I 6 § i kassans stadgar anges visserligen att en anmälan om arbetslöshet gäller i tolv månader samt att en ny anmälan ska lämnas in om förhållanden som angetts i den senaste anmälan ändrats eller då arbetslöshetskassan begär det. De krav som uppställs i denna bestämmelse kan emellertid, i avsaknad av tydligt stöd i lagstiftningen, inte läggas till grund för bedömningen att ett beslut om arbetslöshetsersättning är tidsbegränsat.

I den mån kassan, på det sätt som synes vara dess praxis, automatiskt stoppar utbetalningar av ersättning efter tolv månader på grund av att en årsanmälan inte kommit in och registrerats, innebär detta i praktiken att en pågående ersättningsperiod avbryts. För detta krävs dock stöd i lag. Sådant stöd finns i ALF och LAK såvitt gäller situationer då sökanden lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter om förhållande av betydelse för hans eller hennes rätt till ersättning. Något motsvarande stöd för att avbryta en pågående ersättningsperiod enbart på den grunden att en årsanmälan inte getts in och registrerats finns däremot inte.

I detta fall stoppade kassan utbetalningarna till Lisbeth G. den 5 mars 2011 eftersom årsanmälan inte ansågs komplett. Hon hade vid denna tidpunkt fortfarande ersättningsdagar kvar i sin ersättningsperiod. Arbetslöshetskassans åtgärd får därmed anses ha utgjort ett formlöst och, i enlighet med det ovan sagda, olagligt beslut om att avbryta hennes rätt till ersättning.

#### *Handläggningen i övrigt*

Mot bakgrund av vad som framkom av årsanmälan och den efterföljande utredningen, bedömde arbetslöshetskassan att Lisbeth G. riskerade att bli återbetalningsskyldig för redan utbetald arbetslöshetsersättning. Med stöd av 66 § tredje stycket ALF lade kassan därför den 27 mars 2011 in en spärr för kommande utbetalningar. Som kassan själv medgett borde ett skriftligt beslut om innehållandet ha skickats till Lisbeth G. någon eller några dagar efter den 27 mars 2011. Så kom inte att ske förrän den 31 maj 2011. Vad som framkommit om orsakerna till tidsutdräkten ursäktar på intet sätt det inträffade.

#### *Sammanfattning och avslutande synpunkter*

Arbetslöshetskassans handläggning av Lisbeth G:s ärende har brutit i flera avseenden.

Kassan har först, utan erforderligt lagstöd och på ett formlöst sätt, stoppat fortsatta utbetalningar av arbetslöshetsersättning till Lisbeth G. från den 5 mars 2011. Kassan har därefter, den 27 mars 2011, innehållit hennes ersättning med stöd av 66 § tredje stycket ALF. Kassan har dock inte meddelat



något formligt beslut förrän efter drygt två månader, vilket är ett alldeles för långt dröjsmål.

STs arbetslöshetskassa ska mot denna bakgrund kritiseras för sin handläggning av Lisbeth G:s ärende.

Det kan tilläggas att den bedömning som nu gjorts inte innebär att en arbetslöshetskassa är förhindrad att kräva att en ersättningsberättigad inger en s.k. årsanmälan. Som framgått ovan kan dock en underlåtenhet att ge in en sådan inte ensam utgöra grund för att avbryta en pågående ersättningsperiod. Det som framkommer i samband med att en årsanmälan krävs in kan däremot föranleda arbetslöshetskassan att misstänka att ersättning betalats ut på felaktiga grunder. Om arbetslöshetskassan väljer att inleda en närmare utredning om rätten till ersättning kan kassan under utredningstiden besluta att hålla inne fortsatta utbetalningar enligt 66 § tredje stycket ALF, förutsatt att de krav som ställs upp i denna bestämmelse är uppfyllda.



## Taxering och uppbörd samt folkbokföring

Kritik mot Skatteverket för att ha grundat ett beslut om ändring av barns folkbokföring på en vårdnadshavares muntligt lämnade uppgifter

(Dnr 3667-2011)

### Anmälan

A.P. framförde i en anmälan, som kom in till JO i juli 2011, klagomål mot Skatteverket med anledning av handläggningen av ett folkbokföringsärende avseende hennes två barn. Hon uppgav bl.a. att hon per telefon blivit tillfrågad av en handläggare vid Skatteverket om ändring av barnens folkbokföringsadress till deras fars adress på grund av att fadern hade gjort en anmälan till Skatteverket om flyttning av barnen. Enligt A.P. förklarade hon för handläggaren att det inte var aktuellt att ändra barnens adresser men Skatteverket ändrade därefter – trots att A.P. varken skriftligen eller muntligen hade godkänt detta – barnens folkbokföringsadresser till faderns adress.

Till anmälan var fogad en tjänsteanteckning upprättad av Skatteverket med anledning av ett telefonsamtal med A.P. den 12 juli sedan hennes begäran om omprövning av beslutet om ändring av barnens adresser hade avvisats. I handlingen angavs bl.a. att det i ärendet fanns dokumenterat att A.P. den 16 maj hade ringt till handläggaren vid Skatteverket och godkänt anmälan om flyttning för barnen.

### Utredning

Handlingar i det aktuella ärendet begärdes in och granskades. Härav framgick bl.a. att det på en av handlingarna hade gjorts en handskriven och undertecknad notering, daterad den 16 maj 2011, med lydelsen ”Mamman ringer och godkänner flyttningen”.

Ärendet remitterades till Skatteverket för upplysningar och yttrande om handläggningen av ärendet. Härvid skulle särskilt framgå vilka överväganden som gjorts i fråga om att lägga A.P:s per telefon lämnade uppgifter till grund för beslut i ärendet. Skatteverket inkom, genom verksjuristerna Kristina Skottke Karlsson och Peter Henning, med ett remissvar och anförde följande.

### Utredning

Skatteverkets huvudkontor har hämtat in yttrande från Skatteverkets Västra region. Av yttrandet och utredningen i övrigt framgår bland annat följande.

A.P:s och K.A:s barn M.A. (*personnummer här utelämnat; JO:s anmärkning*) och J.A. (*personnummer här utelämnat; JO:s anmärkning*) var sedan tidigare folkbokförda hos sin mor, A.P.

Den 29 april 2011 kom en anmälan om flyttning in till Skatteverket undertecknad endast av barnens far, K.A. Anmälan avsåg barnen M.A. och J.A.

Skatteverket sände den 4 maj 2011 en förfrågan till barnens moder, A.P.

Den 16 maj 2011 ringde A.P. till Skatteverket och meddelade enligt en anteckning att hon godkände flyttanmälan gällande barnen. Handläggaren i ärendet antecknade detta på en utskrift av ärendet. Barnen registrerades på den nya adressen.

Den 23 juni 2011 kom A.P. in med en begäran om omprövning av Skatteverkets beslut rörande de två barnens folkbokföring.

Skatteverket beslutade den 6 juli 2011 att avvisa begäran om omprövning, eftersom endast en av de två vårdnadshavarna hade undertecknat begäran.

Den 12 juli 2011 ringde A.P. till Skatteverket och meddelade att hon inte hade samtyckt till ändring av barnens folkbokföring.

A.P. ringde den 2 augusti 2011 till Skatteverket för att tala med en chef om barnens folkbokföring. Chefen kontaktade därefter Skatteverkets rättsliga specialister i folkbokföring.

De rättsliga specialisterna i folkbokföring meddelade den 3 augusti 2011 att Skatteverkets beslut gällande barnens folkbokföring skulle omprövas, eftersom de ansåg att anteckningen om A.P:s samtycke till barnens flyttning var alltför bristande.

Skatteverket annullerade den 17 augusti 2011 sitt beslut att ändra barnens folkbokföring till faderns adress (*adress här utelämnad; JO:s anmärkning*). Barnen blev därmed oförändrat folkbokförda tillsammans med sin moder, A.P.

#### *Rättslig reglering m.m.*

Av 15 § förvaltningslagen (1986:223) framgår att uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet ska antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

I Skatteverkets handledning Rätt handlagt 2011 (SKV 119 utgåva 5) s. 86 anges bland annat att det "kan vara praktiskt att uppgifter som erhålls vid samtal med en enskild antecknas direkt och att anteckningarna gås igenom med den enskilde innan samtalet avslutas".

Av ett svar från expertgruppen folkbokföring den 24 januari 2006 framgår bland annat följande. Om en flyttansmälan för barn är underskriven av endast en vårdnadshavare är den normala hanteringen att skicka en förfrågan till den andre vårdnadshavaren. Om den andre vårdnadshavaren ringer upp och vill lämna medgivande per telefon kan detta godtas. Ett sådant muntligt samtycke ska dokumenteras i en tjänsteanteckning. Om det bedöms finnas minsta risk för missförstånd eller missuppfattning ska skriftligt samtycke infordras. Däremot bör inte skattekontoret på eget initiativ ringa upp vårdnadshavaren och fråga efter samtycke.

I ett ställningstagande den 11 augusti 2011 rörande tjänsteanteckning i samband med muntligt samtycke till flyttansmälan för barn har Skatteverket sammanfattat och förtydligat sin sedan tidigare gällande praxis. Av ställningstagandet framgår bland annat följande. Om en anmälan är underskriven av endast en vårdnadshavare är den normala hanteringen att skicka en förfrågan till den andre vårdnadshavaren. Om den andre vårdnadshavaren ringer upp och vill lämna medgivande per telefon kan detta godtas. Ett sådant muntligt samtycke ska dokumenteras i en tjänsteanteckning. Av tjänsteanteckningen ska bland annat följande framgå: vem som tagit initiativ till samtalet, telefonnummer där den person som lämnat medgivandet kan nås, en notering om handläggaren kontrollerat att den som lämnat medgivande är medveten om att en flyttning kommer att registreras för barnet. Om det bedöms finnas minsta risk för missförstånd eller missuppfattning ska skriftligt samtycke begäras in.

### Bedömning

Skatteverket mottog via inläsningscentralen en flyttanmälan för de två ovan nämnda barnen. Anmälan avsåg flyttning till adress (*adress här utelämnad; JO:s anmärkning*). Enligt anmälan var barnen sedan 31 januari 2011 redan bosatta på heltid på adressen. Anmälan inklusive följebrevet var undertecknat av barnens fader, K.A. Båda föräldrarna har gemensam vårdnad av barnen.

Eftersom den inkomna flyttanmälan för de två barnen endast var undertecknad av barnens fader sände Skatteverket enligt gällande arbetsrutin en förfrågan till barnens moder. A.P. ringde till handläggaren i ärendet som uppfattade samtalet på så sätt att A.P. samtyckt till att barnens folkbokföring ändrades enligt den inkomna anmälan. Handläggaren gjorde en tjänsteanteckning över samtalet där det framgick att modern samtyckt till barnens flytt och registrerade den nya adressen för barnen.

A.P. begärde därefter omprövning av Skatteverkets beslut att ändra barnens folkbokföring. Skatteverket avvisade begäran om omprövning, eftersom endast en av de två vårdnadshavarna hade undertecknat begäran om omprövning.

A.P. kontaktade därefter Skatteverket på telefon för att påtala att hon inte samtyckt till ändring av barnens folkbokföring.

Skatteverket ansåg att den tjänsteanteckning som fanns i ärendet gällande moderns samtycke inte uppfyllde kraven för en tjänsteanteckning. Skatteverkets beslut att ändra barnens folkbokföring omprövades. Barnen är därmed fortsatt folkbokförda tillsammans med sin moder A.P.

Skatteverket har den 11 augusti 2011 tagit fram ett nytt rättsligt ställningstagande där verket sammanfattar och förtydligar sin sedan tidigare gällande praxis rörande en flyttningsanmälan för barn underskriven av endast en vårdnadshavare. I ställningstagandet anges vilka krav som gäller för en korrekt tjänsteanteckning i samband med ett muntligt samtycke till flyttanmälan för barn.

Skatteverket kan konstatera att tjänsteanteckningen i detta ärende inte kan anses vara gjord i enlighet med gällande praxis.

A.P. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 7 maj 2012 anförde *JO Lindström* följande.

### Bedömning

Av utredningen i ärendet framgår att fadern till A.P:s två barn, om vilka föräldrarna hade gemensam vårdnad, i april 2011 gjorde en anmälan om flyttning av barnen från A.P:s adress till hans adress. Sedan Skatteverket med anledning av anmälan sänt en förfrågan till A.P. noterade en handläggare på en handling i ärendet att A.P. den 16 maj per telefon hade godkänt flyttanmälan. Barnen registrerades därefter på faderns adress. Beslutet grundades på det samtycke som A.P. enligt handläggarens notering hade lämnat muntligen till Skatteverket.

A.P. har emellertid såväl i anmälan till JO som till Skatteverket gjort gällande att hon vid kontakten med Skatteverket i maj motsatte sig att barnens adress ändrades och att den gjorda noteringen i ärendet således är felaktig.

Av Skatteverkets remissvar framgår att praxis vid myndigheten är att per telefon lämnat samtycke från en vårdnadshavare kan godtas, dock att det muntliga samtycket ska dokumenteras i en tjänsteanteckning med visst innehåll. Av myndighetens yttrande framgår vidare att det nu aktuella beslutet om ändring av barnens folkbokföring upphävdes vid förnyad omprövning den 17

augusti på grund av att noteringen i ärendet om A.P:s samtycke inte ansågs uppfylla kraven för en tjänsteanteckning.

Vad som framkommit föranleder följande uttalanden från min sida.

Anmälan om flyttning ska göras skriftligen. För barn under 18 år ska sådan anmälan göras av barnets vårdnadshavare (se 23 § första stycket, 25 § och 30 § första stycket folkbokföringslagen [1991:481]). I 14 § första stycket förvaltningslagen (1986:223), FL, föreskrivs vidare att om en part därefter vill lämna uppgifter muntligt i ärendet ska parten få tillfälle till det, om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång. Myndigheten är skyldig att dokumentera uppgifter som lämnats muntligt och som kan ha betydelse för utgången i ärendet (15 § FL). Bestämmelsen i 14 § första stycket FL hindrar dock inte att en myndighet – när det behövs – begär att den som har lämnat en uppgift muntligt ska bekräfta den skriftligt (se Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 3:e uppl., s. 175). Exempel på fall där intresset av säkerhet i handläggningen har ansetts tala för att myndigheten bör begära en skriftlig bekräftelse är att någon per telefon återkallar ett överklagande (se RÅ 1979 2:36 och JO 1993/94 s. 177).

Som jag nämnt krävs enligt bestämmelserna i folkbokföringslagen att en anmälan om flyttning för barn ska göras skriftligen av barnets vårdnadshavare. Står barnet under båda föräldrarnas gemensamma vårdnad, ska således anmälan vara undertecknad av båda vårdnadshavarna. En anmälan som bara är undertecknad av en av de båda vårdnadshavarna kan alltså inte ensam ligga till grund för ändrad folkbokföring. Det ligger väl i linje med Skatteverkets skyldighet enligt 7 § FL att underlätta för de enskilda att i en sådan situation i stället för att avvisa anmälan bereda den andra vårdnadshavaren tillfälle att samtycka till den ändrade folkbokföringen. Men till skillnad från Skatteverket anser jag att ett sådant samtycke måste vara skriftligt. Det följer enligt min uppfattning av folkbokföringslagens krav på en skriftlig anmälan. Även bortsett från vad jag således anser följer av lag talar också rättssäkerhetshänsyn för att det inte är tillräckligt med endast muntligt lämnat samtycke, bl.a. mot bakgrund av att endast en av två gemensamma vårdnadshavare inte har rätt att överklaga ett beslut av nu aktuellt slag (se RÅ 1995 ref. 74).

Mot bakgrund av det nyss sagda anser jag följaktligen – oavsett utformningen av tjänsteanteckningen – att det var fel av Skatteverket att grunda beslutet om ändring av A.P:s barns folkbokföring på de uppgifter som hon enligt anteckningen i ärendet hade lämnat per telefon. Skatteverket förtjänar därför kritik.

## Allvarlig kritik mot Skatteverket för dröjsmål med att meddela ett s.k. obligatoriskt omprövningsbeslut

(Dnr 3687-2011)

### Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 18 juli 2011, framförde G.S. klagomål mot Skatteverket. Han anförde bl.a. följande.

Skatteverket beslutade i omprövningsbeslut den 2 juli 2009 att påföra honom ytterligare skatt samt skattetillägg för taxeringsåren 2004–2008. Den 14 juli 2009 överklagade han beslutet till Länsrätten i Stockholms län. Den 22 juli 2010 kompletterade han sitt överklagande. Enligt 6 kap. 6 § taxeringslagen ska Skatteverket ”snarast” fatta ett obligatoriskt omprövningsbeslut. I hans fall hade det nu gått över två år från det att han överklagade och något beslut var fortfarande inte fattat. Detta var orimligt och mycket påfrestande för honom och hans familj.

### Utredning

Av muntliga upplysningar som hämtades in den 27 oktober 2011 från Skatteverket framgick att Skatteverket inte hade fattat något obligatoriskt omprövningsbeslut ännu och att överklagandet inte var överlämnat till domstol.

Skatteverket anmodades därefter att yttra sig över G.S:s anmälan.

I ett yttrande den 25 januari 2012 anförde Skatteverket, genom enhetschefen Ulrika Lundström, bl.a. följande.

#### *Utredningen*

Skatteverkets huvudkontor har hämtat in yttrande från Skatteverkets Stockholmsregion. Av yttrandet och utredningen i övrigt framgår bl.a. följande.

Utredningen avseende G.S. initierades med anledning av att han använt utländska kontokort i Sverige. Skatteverket började därför att samla in information genom bl.a. tredjemansförelägganden. Kontoutdrag från svensk bank visade att betalningar gjorts till G.S:s eget bankkonto från Singapore och Jersey med honom själv som betalningsavsändare. Vidare framkom att G.S. utfört konsulttjänster för ett svenskt bolag.

I början av 2007 fick Skatteverket, efter att ha begärt handräckning från Storbritannien och Singapore, information om utländska bolag som G.S. haft koppling till. I mars 2007 kontaktade Skatteverket G.S. för första gången med anledning av de iakttagelser som gjorts om konsulttjänster, utländska konton, engagemang i utländska bolag, m.m.

Parallellt med utredningen avseende G.S. personligen har Skatteverket genomfört en skatterevision hos ett aktiebolag. Av det underlag Skatteverket har tagit del av framgår att aktiebolaget har avtalat med olika, i huvudsak, svenska slutkunder om försäljning av konsulttjänster. Under aktuella år har aktiebolaget förmedlat 32 konsulter. Skatteverket har fattat omprövningsbeslut avseende 24 av dessa konsulter. I utredningen har framkommit att en majoritet av konsulterna, däribland G.S., har kunnat disponera utländska bankkonton, i huvudsak i länder med sträng banksekretess.

Skatteverket har den 2 april 2009 avseende taxeringsåren 2004–2008 övervägt att beskatta G.S. för ej redovisade inkomster hänförliga till hans arbete som konsult. Den 2 juli 2009 har Skatteverket, efter föredragning i skattnämnd, meddelat omprövningsbeslut avseende taxeringsåren 2004–2008 som

– förutom beskattning av de inkomster G.S. har haft för de utförda konsultuppdragen – även behandlat frågan om skattskyldighet i Sverige.

G.S. har den 14 juli 2009 överklagat Skatteverkets omprövningsbeslut. Överklagandeärendet i fråga är alltjämt under handläggning hos Skatteverket. Skatteverket har den 16 juli 2009 med stöd av då gällande 17 kap. 2 § skattebetalningslagen medgett anstånd med betalning av skatten för de aktuella åren.

Då det var känt att G.S. fått betalningar till eget konto från Jersey, där han varit betalningsavsändare, var det för den fortsatta handläggningen motiverat att genom handräckning begära information från Jersey. Ett informationsutbytesavtal med Jersey trädde i kraft den 1 januari 2010. [– – –] Under sommaren 2010 begärde Skatteverket information från Jersey. I november 2010 kom svar in som bl.a. innehöll kontoutdrag från bankkonto på Jersey. De aktuella kontoutdragen är viktiga eftersom de enligt Skatteverket utgör en övertygande bevisning för att vidtagen beskattningsåtgärd är korrekt.

Motsvarande begäran till andra stater har gjorts även avseende andra konsulter som varit föremål för utredning. Skatteverket har handlagt de s.k. konsultärendena samordnat. Ärendena är komplicerade och ingår i ett avancerat upplägg med många inblandade.

Konsultärendena har också varit föremål för utredning hos Ekobrottsmyndigheten (EBM) och Skattebrottsenheten (SBE). [– – –]

Den 11 november 2011 fick Skatteverkets handläggare ta del av ett omfattande underlag från SBE av betydelse för utredningen, [– – –]. Kommunikation av uppgifterna pågår med G.S. När svarstiden går ut den 1 februari 2011 avser Skatteverket att snarast fatta det obligatoriska omprövningsbeslutet.

### *Bedömning*

Enligt då gällande 3 kap. 1 § taxeringslagen (1990:324), TL, ska Skatteverket se till att ärenden blir tillräckligt utredda.

I då gällande 6 kap. 3–7 §§ TL finns bestämmelser om hur ett överklagande från en skattskyldig ska hanteras.

Enligt bestämmelserna ska Skatteverket snarast ompröva ett överklagat beslut, s.k. obligatorisk omprövning, såvida inte överklagandet ska avvisas eller hinder mot omprövning föreligger.

Om överklagandet inte avvisas eller förfaller ska Skatteverket överlämna överklagandet, sitt omprövningsbeslut och övriga handlingar i ärendet till förvaltningsrätten. Om det finns särskilda skäl får överklagandet lämnas över till förvaltningsrätten utan föregående omprövning.

Av förarbeten till taxeringslagen framgår att ett ärende innan det når domstol i princip ska vara färdigutrett. En handläggning som innefattar en grundlig utredning skapar visserligen garantier för ett materiellt riktigt beslut men kan å andra sidan bli så tidsödande att tidsaspekten framstår som en nackdel från rättssäkerhetssynpunkt.

JO har i flera tidigare ärenden tagit ställning till den närmare innebörden av tidsbegreppet snarast och då uttalat att bestämmelsen inte kan uppfattas på annat sätt än att Skatteverket ska behandla dessa ärenden med förtur. Endast i undantagsfall bör ett överlämnande ske senare än någon månad eller några månader från det att överklagandet kom in till Skatteverket.

Den utdragna handläggningstiden i ärendet beror bl.a. på att ärendet är komplicerat och att det har ansetts nödvändigt att hämta in uppgifter från annat land. Samordning har skett med andra ärenden och handläggningen hos SBE och EBM. [– – –]

Även med beaktande av detta kan handläggningstiden i överklagandeärendet – som överstiger två och ett halvt år – anses väl lång. G.S. har dock hela tiden haft anstånd med att betala skatten.

Skatteverket beklagar den olägenhet den långa handläggningstiden kan ha medfört.



G.S. inkom därefter med ett yttrande.

I ett beslut den 18 april 2012 anförde *JO Lindström* följande.

### **Bedömning**

I 6 kap. 6 § i den numera upphävda taxeringslagen (1990:324) anges att Skatteverket snarast ska ompröva ett överklagat beslut. Bestämmelsen gäller fortfarande för den handläggning som är aktuell i detta ärende.

Som Skatteverket har redogjort för har *JO* i tidigare ärenden uttalat att det inte kan uppfattas på annat sätt än att frågor om omprövning i samband med överklagande ska behandlas med förtur och att överlämnande till domstol endast i undantagsfall kan ske senare än någon eller några månader från det att överklagandet kom in till Skatteverket (jfr t.ex. *JO* 600-1999, 342-2003 och 3650-2003).

Jag ifrågasätter inte att det aktuella ärendet varit komplicerat och krävt viss ytterligare utredning för att omprövningen skulle vara meningsfull. Emellertid måste man utgå från att Skatteverket ansåg sig ha tillräckligt underlag för sitt beslut den 2 juli 2009. Det är då mycket svårt att förstå att Skatteverket, sedan *G.S.* överklagat beslutet, har arbetat under två år och nio månader med omprövningen av beslutet. Handläggningstiden är oacceptabel och Skatteverket förtjänar allvarlig kritik för det inträffade.

Jag noterar att Skatteverket beklagar den olägenhet den långa handläggningstiden kan ha medfört. Jag förutsätter att Skatteverket snarast fattar ett obligatoriskt omprövningsbeslut och, om detta inte medför att *G.S.*s yrkanden förfaller, omedelbart överlämnar ärendet till förvaltningsrätten för vidare handläggning.

**Kritik mot Skatteverket för att inte ha behandlat ansökan om anstånd, för att inte ha lagt in den skattskyldiges nya adress i sitt system och för att inte ha efterforskat den rätta adressen när ett brev kom i retur. Kritik mot Kronofogdemyndigheten för att ha verkställt utmätningar utan att ha underrättat gäldenären enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken.**

(Dnr 6867-2010)

### **Anmälan**

I en anmälan, som kom in den 29 november 2010, framförde *P.N.* klagomål mot Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. Han framförde bl.a. följande. Han var sedan år 2004 bosatt i Norge. Han hade kvar en bostadsrättslägenhet i Lund som han sålde år 2008. I maj 2009 gav han till Skatteverket in en ansökan om uppskov med betalningen av den reavinstskatt som uppstod i samband med försäljningen. Han fick inte någon respons från Skatteverket på ansökan om uppskov. Via banken fick han i september 2010 besked om att utmätning hade skett av fondandelar. Vid kontakt med Kronofogdemyndigheten framkom att myndigheten på uppdrag av Skatteverket genom tre utmät-

ningar i Swedbank och Handelsbanken ”plockat hem” reavinstskatten. Det framgick att Kronofogdemyndigheten inte hade hans aktuella utlandsadress men efter viss efterforskning beslutat om utmätning av tillgångar i nämnda banker. Efter ett antal kontakter med Skatteverket framkom att hans ansökan om anstånd hade inkommit till myndigheten den 5 maj 2009 men av någon anledning inte blivit registrerad i ärendet. Vidare framkom att aktuell utlandsadress fanns angiven i ansökan men att inte heller den hade lagts in i systemet. Den bristfälliga handläggningen hade medfört att han själv inte fått möjlighet att fatta beslut om hur reavinstskatten skulle betalas, t.ex. genom banklån, försäljning av aktier eller andra fonder, samt att han lidit och skulle komma att lida ekonomisk skada.

### Utredning

JO tog del av infordrade handlingar från Kronofogdemyndigheten gällande bl.a. genomförd utmätning. Av dessa handlingar framgick att en underrättelse och ett utmätningensbeslut kommit i retur till Kronofogdemyndigheten, att en adressförfrågan gjorts till Norge och att svar inte inkommit. Någon uppföljning av förfrågan eller ytterligare efterforskningsåtgärder föreföll inte ha vidtagits.

Skatteverket och Kronofogdemyndigheten anmodades att, i de delar som rör respektive myndighet, göra en utredning och yttra sig över vad som framförts i anmälan.

Skatteverket anförde i avgivet yttrande, genom verksjuristerna Per Kjellson och Anders Delphin, bl.a. följande.

Skatteverket ska enligt 3 kap. 1 och 2 §§ taxeringslagen (1990:324) tillse att skatteärenden blir tillräckligt utredda och i samband därmed bereda den som berörs (den skattskyldige) tillfälle att yttra sig över denna innan ärendet avgörs, såvida detta inte bedöms onödigt.

Den som inte är obegränsat skattskyldig i Sverige är skattskyldig här endast för inkomst och förmögenhet med stark anknytning till Sverige. I förhållande till den som är begränsat skattskyldig tillämpar Sverige källstatsprincipen. De inkomster för vilka den begränsade skattskyldigheten föreligger finns uppräknade i 3 kap. 18–20 §§ inkomstskattelagen (1999:1229), IL, 5 § lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta, SINK, 7 § lagen (1991:591) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta artister m.fl., A-SINK och 1 § kupongskattelagen (1970:624), KupL.

De inledande bestämmelserna i folkbokföringslagen (1991:481) behandlar frågor om fastställande av en persons bosättning samt registrering av uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden som enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får förekomma i folkbokföringsdatabasen.

Av 23 och 25–27 §§ folkbokföringslagen följer att den som flyttat, senast inom en vecka, ska anmäla detta till Skatteverket eller Försäkringskassan. Den som har utvandrat och ändrat sin adress i utlandet bör, bl.a. för tillvaratagandet av rätten att som svensk medborgare delta i val, skriftligen begära adressändring så att ändringen kan registreras i folkbokföringsdatabasen.

*Skatteverkets bedömning*

Inom beskattningsverksamheten hämtas uppgift om adress i huvudsak från basregistret (skatteregistret). Som stöd för både beskattning och folkbokföring tjänar folkbokföringsregistret.

Av utredningen i ärendet framgår att P.N. under perioden den 15 maj 2004 till den 24 september 2010, i Skatteverkets folkbokföringsregister (FOLKE) varit registrerad på bostadsadress KRISTIAN KROGHS GATE 28, 0186 OSLO, härfter benämnd gamla adressen.

Den 24 september 2010 folkbokfördes P.N. i FOLKE, på adressen FOUGSTADS GATE 2, 0173 OSLO, härfter benämnd nya adressen.

Den 28 november 2009 fastställde Skatteverket slutlig skatt att betala vid 2009 års taxering, för P.N., till 110 491 kr, vilket bokfördes på skattekontot den 12 mars 2010. Skatteverkets betalningskrav sändes till den i registret förekommande gamla adressen. Efter avstämning den 3 april 2010 sände Skatteverket ett betalningskrav på 112 340 kr, med sista betalningsdag den 24 april, och med information om eventuell restföring – återigen till P.N:s gamla adress. Beloppet 112 340 kr restfördes den 2 maj 2010 och Skatteverkets sista åtgärd – efter avstämning av P.N:s skattekonto samma datum – resulterade i att ett ytterligare betalningskrav om 1 178 kr sändes till hans gamla adress med information om eventuell restföring för det beloppet.

Av utredningen framgår att en ansökan om anstånd har kommit in till Skatteverket och att den inte föranlett något beslut från Skatteverkets sida. Detta är naturligtvis inte acceptabelt. Det är olyckligt att Skatteverket inte uppmärksammat att en ny adress i Oslo var angiven i ansökan om anstånd och att Skatteverkets brev därför skickades till fel adress.

Att Skatteverket inledningsvis missat att den i ansökan angivna adressen var en annan än den som fanns i Skatteverkets register kan i och för sig vara förståeligt. Det fanns inte något i ansökan som antydde att det var en ny adress. När Skatteverkets brev kom i retur hade det dock varit naturligt att ändå jämföra den i ansökan angivna adressen med den adress Skatteverket använt. När Skatteverket i september 2010 fick klart för sig att det fanns en ny adress gjordes en ändring i verkets register.

Ur den enskildes perspektiv är det naturligt att förvänta sig att frågor av detta slag fungerar utan problem. Skatteverket beklagar att så inte blev fallet den här gången.

Kronofogdemyndigheten (genom biträdande processägaren Karin Berglöf Hedar) kom in med ett yttrande. Inledningsvis hänvisades till ett yttrande från Södra verkställighetsavdelningen. Av detta framgick bl.a. följande.

Betalningsanmaning har skickats till P.N. i enlighet med 4 kap. 12 § utskickningsbalken och SVA (Södra verkställighetsavdelningen, JO:s anm.) har vid utskicket använt sig av den adress som har funnits registrerad i folkbokföringsregistret. SVA har verkställt den första utmätningen när betalning inte har inkommit i enlighet med anmaningen, d.v.s. efter avtidens utgång. Vid tidpunkten för utmätningen hade inte betalningsanmaningen kommit i retur till avdelningen.

När betalningsanmaningen väl har kommit i retur så har ny adress efterforskats. SVA har då använt sig av de register som KFM förfogar över och även skickat adressförfrågan via Behörig Myndighet i Stockholm. Den omständigheten att en betalningsanmaning kommer i retur innebär inte i sig ett hinder för fortsatt verkställighet och SVA har därför också verkställt ytterligare två utmätningar.

I bilagd promemoria från Margareta Löf, SVA, framfördes vidare bl.a. följande.

När en retur inkommer till KFM görs en adressefterforskning via de register som vi har tillgång till. Handläggaren har då inte hittat någon ny adress eller telefonnummer varför adressförfrågan skickades till Norge med stöd av OECD-avtalet. En sådan förfrågan skickas via Behörig Myndighet i Stockholm. KFM hade under våren och sommaren problem med adressförfrågningar till Norge. Detta blev känt först i juli månad för Utlandsteamet. Det är dock inte brukligt att påminna mottagandelandet innan åtminstone tre månader har passerat från förfrågan sändes. Det var således inte möjligt att påverka snabbheten på svaret.

Kronofogdemyndigheten gjorde följande bedömning

Enligt 4 kap. 10 § utsökningsbalken (UB) ska verkställighet ske så snart som möjligt efter det att de handlingar som behövs har kommit in till Kronofogdemyndigheten (KFM). Enligt 4 kap. 12 § UB ska KFM som huvudregel underrätta gäldenären om ett nytt mål som kommit in för verkställighet. Syftet är att bereda gäldenären möjlighet att antingen betala skulden frivilligt eller invända mot skulden om gäldenären anser att skulden är felaktig. Det finns inget krav på att underrättelsen ska ha delgetts gäldenären och enligt 6 kap. 1 § UF får underrättelsen skickas med vanligt brev. Endast om målets beskaffenhet kräver det ska underrättelsen delges. HK:s (Kronofogdemyndighetens huvudkontor, JO:s anm.) uppfattning är att P.N:s mål inte varit av den beskaffenhet att delgivning har krävts. Det är således inte hinder mot verkställighet av målet även om gäldenären inte fått del av underrättelsen. När KFM får indikationer på att gäldenären inte nåtts av myndighetens handlingar eftersöker KFM ny adress. Någon möjlighet att med stöd av 4 kap. 15 § UB begära adressuppgifter hos bank föreligger inte. Såsom framgår av Södra verkställighetsavdelningens yttrande har KFM efterforskat adressuppgifter.

Genom beslut den 5 oktober 2010 har Kronofogdemyndigheten beslutat att gallra uppgifterna om P.N:s skuld ur utsöknings- och indrivningsdatabasen, då uppgifterna har ansetts missvisande beträffande P.N:s vilja eller förmåga att uppfylla sina ekonomiska förpliktelser. Att uppgifterna har gallrats innebär inte nödvändigtvis att handläggningen har varit felaktig.

Kronofogdemyndighetens huvudkontor gör bedömningen att handläggningen hos KFM har följt gällande regler.

P.N. yttrade sig över remissvaren.

I ett beslut den 23 februari 2012 anförde *JO Lindström* följande.

### **Bedömning**

#### *Skatteverkets handläggning*

P.N. gav den 5 maj 2009 in en skrivelse till Skatteverket i vilken han begärde anstånd med att betala skatt på den realisationsvinst som uppstått vid försäljningen av hans bostadsrättslägenhet. I skrivelsen fanns också P.N:s aktuella utlandsadress angiven.

Av utredningen framgår att skrivelsen inte blivit registrerad i ärendet och att den därför inte heller föranlett något beslut från Skatteverkets sida. Den utlandsadress som P.N. uppgivit i ansökan lades inte heller in i systemet. Utredningen ger inte stöd för annat antagande än att dessa förbiseenden skett av misstag. Detta är självfallet beklagligt.

Med anledning av att P.N:s aktuella utlandsadress inte hade noterats av Skatteverket skickades myndighetens brev till fel adress. När brevet därför

kom i retur anser jag i likhet med Skatteverket att myndigheten borde ha företagit åtgärder för att försöka hitta den rätta adressen.

Sammanfattningsvis ger Skatteverkets handläggning anledning till kritik.

#### *Kronofogdemyndighetens handläggning*

Skatteverket lämnade därefter P.N:s skatteskuld till Kronofogdemyndigheten för indrivning.

Enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken (1981:774), UB, ska Kronofogdemyndigheten, innan utmätning sker, skicka eller lämna en underrättelse om målet till gäldenären. Som framgår av lagtexten är syftet med underrättelsen att gäldenären ska få tillräcklig tid att bevaka sin rätt. Gäldenären ska således få viss tid på sig att t.ex. betala, ställa säkerhet eller anvisa egendom till utmätning och i övrigt tillvarata sina intressen. Underrättelseskyldigheten gäller även om gäldenären bor utomlands. Kronofogdemyndigheten behöver emellertid inte skicka någon underrättelse om gäldenären saknar känt hemvist och det inte har kunnat klarläggas var han eller hon uppehåller sig. Enligt 6 kap. 1 § utsökningsförordningen (1981:981) ska underrättelsen delges om målets beskaffenhet kräver det.

Kronofogdemyndigheten har uppgett att P.N:s mål inte var av den beskaffenheten att delgivning krävdes. Jag har ingenting att invända mot den bedömningen. Kronofogdemyndigheten skulle således skicka underrättelsen till P.N. med vanligt brev. Myndigheten skickade också en underrättelse till den adress i Norge som fanns registrerad i folkbokföringsregistret. Myndigheten hade givetvis ingen anledning att tro att adressen inte var korrekt och visste inte heller något om bristerna i Skatteverkets handläggning. När den första utmätningen sedan ägde rum hade den tid inom vilken P.N. skulle betala för att undvika utmätning passerat, och brevet med underrättelsen hade ännu inte kommit i retur till Kronofogdemyndigheten. Det finns därför inte anledning att kritisera myndigheten för att den utmätningen verkställdes.

Kort därefter kom emellertid underrättelsen i retur. När en underrättelse kommer i retur med uppgift om att adressaten inte finns på den angivna adressen måste myndigheten, så långt som möjligt, försöka att efterforska en ny adress för att fullgöra sin skyldighet att underrätta gäldenären om målet. Som angetts ovan är det först om det inte kan klarläggas var gäldenären uppehåller sig som en underrättelse inte krävs.

Kronofogdemyndigheten gjorde först efterforskningar genom att söka i tillgängliga register, dock utan resultat. Myndigheten skickade också en adressförfrågan till Norge. Innan Kronofogdemyndigheten hade fått svar från den norska myndigheten verkställde myndigheten två ytterligare utmätningar.

Syftet med adressförfrågan har naturligtvis varit att försöka klarlägga var P.N. uppehöll sig. När en sådan förfrågan gjorts, men något svar ännu inte erhållits och förfrågan inte heller följts upp, har det inte funnits grund för att konstatera att det inte kunde klarläggas var P.N. uppehöll sig. Det har således inte funnits förutsättningar att underlåta att underrätta P.N. enligt 4 kap. 12 § UB. Det förhållandet att en utmätning redan hunnit verkställas förändrar inte

2012/13:JO1

den bedömningen. Kronofogdemyndigheten förtjänar kritik för att de två senare utmätningarna gjordes utan att kravet i 4 kap. 12 § UB var uppfyllt.

---

Upplysningsvis kan nämnas att JO inte är behörig att pröva frågor om skadestånd.

## Utlänningsärenden

Allvarlig kritik mot Polismyndigheten i Gävleborgs län, som utvisat en asylsökande till fel land

(Beslut av *JO Axberger* den 9 december 2011, dnr 6051-2010)

*Beslutet i korthet: Migrationsverket beslutade att utvisningen av en man som hade sökt asyl i Sverige skulle verkställas genom att mannen sändes till Iran, om han inte visade att något annat land kunde ta emot honom. Polismyndigheten i Gävleborgs län sände i stället mannen till Irak. Genom sitt självständiga agerande har polismyndigheten satt rättssäkerheten i asylprocessen ur spel. Den kritik som riktas mot myndigheten är därför av allvarligt slag.*

### Bakgrund och utredning

Emma Persson, ombud för A, anmälde bl.a. Polismyndigheten i Gävleborgs län. Av anmälan framgick att A utvisades från Irak till Iran i början av 1980-talet. Han erhöll iranskt medborgarskap och levde i Iran fram till år 2002, då han tvingades fly. Han tog sig så småningom till Sverige och ansökte om asyl. Migrationsverket avlog hans ansökan och angav i sitt beslut att utvisningen skulle verkställas genom att A sändes till Iran. Den 6 oktober 2011 sändes A till Irak, där han fängslades.

Polismyndigheten i Gävleborgs län (länspolismästaren Madeleine Jufors) yttrade sig och gav följande bakgrundsbeskrivning.

A:s senaste asylansökan avlogs av Migrationsverket den 23 maj 2007, varvid verket även beslutade om utvisning till Iran. I beslutet angavs att det var sannolikt att A ursprungligen var irakisk medborgare, men att han invandrat till Iran och erhållit iranskt medborgarskap. I beslutet angavs två olika identiteter, en irakisk och en iransk. Beslutet vann laga kraft den 25 juli 2008 i och med att Migrationsöverdomstolen inte meddelade prövningstillstånd. Ett antal ansökningar om verkställighetshinder har därefter lämnats in av A, men avslagits av Migrationsverket.

Den 17 december 2008 fattade Migrationsverket beslut om att lämna över ärendet om utvisning till polisen för verkställighet. Den 2 september 2009 togs A i förvar. Ärendet överfördes sedan till Polismyndigheten i Gävleborgs län. Den 15 september 2010 skickade gränspolisen vid Polismyndigheten i Gävleborgs län en förfrågan till irakiska myndigheter om medborgarskap beträffande A. De irakiska handlingar som han tidigare hade lagt fram bifogades. Den 19 september svarade de irakiska myndigheterna att A var ”good to come”. Natten till den 6 oktober 2010 hämtades A på förvaret i Gävle och delgavs reseplaneringen. I denna framgick att han skulle utvisas till Irak. Han protesterade inte och resan genomfördes lugnt och utan frågor eller protester från A:s sida.

Den berörde befattningshavaren vid polismyndigheten uppgav att det i ärendet inte fanns några handlingar som angav att A var iranier. Däremot fanns ett irakiskt medborgarskapsbevis och ett irakiskt pass. I Migrationsver-

kets beslut om överlämnande av verkställighetsärendet angavs endast A:s irakiska identitet.

Polismyndigheten gjorde följande bedömning.

Sammanfattningsvis konstaterar Polismyndigheten i Gävleborgs län, att gränspolisen borde ha inhämtat [A:s] samtycke, innan en resa till Irak bokades. För det fall [A] inte hade samtyckt därtill, skulle gränspolisen ha försökt att utvisa [A] till Iran, i enlighet med domstolens beslut. Om detta, i sin tur, hade misslyckats och gränspolisen därefter hade gjort bedömningen att domstolens beslut inte kommer att kunna verkställas, skulle gränspolisen, i enlighet med 12 kap. 17 § utlänningslagen, ha underrättat Migrationsverket därom.

Polismyndigheten i Gävleborgs län har nu påbörjat en översyn av rutinerna, för att säkerställa ett korrekt förfarande och en korrekt dokumentation, vid handläggning av ärenden av samma karaktär.

I en kommentar underströk Emma Persson att A fortfarande satt fängslad.

### **Rättslig reglering**

I beslut om avvisning eller utvisning som meddelas av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen ska det, enligt 8 kap. 18 § utlänningslagen, anges till vilket land utlännningen ska avvisas eller utvisas. Om det finns särskilda skäl, får mer än ett land anges i beslutet.

Av 12 kap. 4 § första stycket utlänningslagen framgår att ett sådant beslut ska verkställas genom att utlännningen sänds till det land, eller något av de länder, som anges i beslutet. Enligt tredje stycket samma paragraf får utlännningen emellertid alltid sändas till ett land som han eller hon visar att mottagande kan ske i. Det är den myndighet som verkställer beslutet som ska se till att verkställigheten sker i enlighet med 12 kap. 4 § (8 kap. 1 § utlänningsförordningen).

I förarbetena till regleringen framhålls att den verkställande myndigheten inte bör kunna fatta egna beslut om verkställighet till ett annat land än vad som anges i beslutet om avvisning eller utvisning. Anledningen till detta är att den verkställande myndigheten aldrig ska kunna fatta beslut om verkställighet till ett land gentemot vilket en utlännings eventuella skyddsbehov inte har prövats. (Prop. 2003/04:50 s. 29 f.) I förarbetena anges vidare att om utlännningen vill åka till ett annat land än det som anges i beslutet, och kan visa att han eller hon kommer att mottas där, bör det alltid finnas möjlighet att sända utlännningen till det landet. För att så ska få ske krävs dock att utlännningen själv har påtalat att han eller hon vill åka dit. (A. prop. s. 32.)

### **Bedömning**

För att en utlännning som ska avvisas eller utvisas ska få sändas till ett annat land än det som har angetts i avlägsnandebeslutet krävs, som framgått ovan, att han eller hon vill åka dit. Den enskildes inställning måste vara fullständigt klarlagd och ska naturligtvis dokumenteras. Det får inte förekomma att den verkställande myndigheten presumerar att den enskilde vill åka till ett annat land än det som har angetts i beslutet.

A:s asylärende prövades i förhållande till Iran och prövningen resulterade i att han skulle verkställas dit, om han inte visade att något annat land kunde ta



emot honom. Polismyndigheten i Gävleborgs län, som var verkställande myndighet, sände honom i stället till Irak, vilket A inte samtyckt till.

A har således verkställts till fel land; ett land gentemot vilket hans skyddsbehov inte prövats. Polismyndigheten i Gävleborgs län, som genom sitt självsvåldiga agerande har satt rättssäkerheten i asylprocessen ur spel, förtjänar allvarlig kritik för sin handläggning av ärendet.

## Kritik mot Utrikesdepartementet för brister vid äkthetskontrollen av handlingar i ett asylärende

(Beslut av JO Axberger den 26 mars 2012, dnr 258-2011)

*Beslutet i korthet: I ett asylärende bad en migrationsdomstol en ambassad om hjälp med att kontrollera äktheten av vissa handlingar. Ambassaden lämnade handlingarna till en lokal s.k. förtroendeadvokat. Enligt Utrikesdepartementet var detta nödvändigt för att ambassaden skulle kunna fullgöra sin uppgift. Departementet har inte närmare redogjort för vilka överväganden som föregick utlämnandet eller redovisat någon dokumentation om detta. Det har därmed inte låtit sig bedömas om ärendet handlagts korrekt, vilket innebär att det inte kan utslutas att anmälarens uppgifter om att han lidit skada på grund av försummelser från ambassadens sida är riktiga.*

### Bakgrund och utredning

Mohamed A., medborgare i Sri Lanka, sökte asyl i Sverige år 2007. Efter att Migrationsverket avslagit hans ansökan överklagade han beslutet till migrationsdomstolen vid dåvarande Länsrätten i Stockholms län. Som ett led i utredningen av målet bad migrationsdomstolen Sveriges ambassad i Colombo att kontrollera äktheten av tre dokument som Mohamed A. hade åberopat. Domstolen avslög därefter överklagandet. Den 21 juli 2010 återfördes Mohamed A. till hemlandet Sri Lanka.

Mohamed A. gjorde gällande att den utredning som ambassaden företog medförde att sekretessbelagda uppgifter lämnades till myndigheterna i Sri Lanka. Han uppgav att detta hade lett till allvarliga problem för honom och hans familj.

Av utredningen hos JO framgick följande.

Den 25 april 2008 avslög Migrationsverket Mohamed A:s asylansökan. Migrationsverket anförde bl.a. att det fanns trovärdighetsbrister i delar av hans berättelse. Mohamed A. överklagade Migrationsverkets beslut till migrationsdomstolen. Han gav in vissa handlingar till styrkande av att han var eftersökt av polisen i Sri Lanka m.m. Migrationsdomstolen bad Sveriges ambassad i Colombo om hjälp med att fastställa de ingivna handlingarnas äkthet. I sin förfrågan angav domstolen att handlingarna kunde innehålla sekretessbelagda uppgifter. Ambassaden begärde i sin tur hjälp från en lokal s.k. förtroendeadvokat. Av advokatens svar framgick att hon hade varit i kontakt med den domstol i Sri Lanka som skulle ha utfärdat de aktuella handlingarna och fått till svar att handlingarna var förfälskade. Av svaret framgick vidare att

domstolen hade för avsikt att vidta åtgärder mot Mohamed A. med anledning av förfalskningen.

Den 29 oktober 2009 avslog migrationsdomstolen Mohamed A:s överklagande. I domen angavs att trovärdighetsbristerna i hans berättelse kvarstod. Det angavs vidare att det hade tillkommit omständigheter som ytterligare påverkade hans trovärdighet negativt. Med hänsyn till detta samt till att han inkommit med falska dokument ansåg migrationsdomstolen att hans berättelse inte var tillförlitlig och därför inte kunde läggas till grund för antagandet att han vid en återkomst till hemlandet riskerade sådan förföljelse att han var att betrakta som flykting eller skyddsbehövande i övrigt. Med hänsyn till att han hade gett in falska handlingar ålades han återreseförbud i två år räknat från den dag domen vann laga kraft.

Utrikesdepartementet (rättschefen Anders Rönquist) yttrade sig, varvid departementet redovisade följande bedömning.

Av utredningen i ärendet framgår att Sveriges ambassad i Colombo har överlämnat handlingar innehållande uppgifter som kan ha varit sekretesskyddade till en förtroendeadvokat. I samband med advokatens åtgärder för [att] utreda handlingarnas äkthet så har myndigheterna i Sri Lanka uppdagat att handlingarna varit förfalskade och vidtagit åtgärder för att utreda det misstänkta förfalskningsbrottet. Att utlämna uppgifterna till förtroendeadvokaten har varit nödvändigt för att ambassaden skulle kunna fullgöra sina uppgifter i asylärendet och har därför inte utgjort något åsidosättande av sekretess. Advokatens åtgärder för att utreda handlingarnas äkthet har varit adekvata och inte innefattat något handlande som bör kritiseras. Mot bakgrund av det anförda finns ingen anledning till kritik mot ambassadens handläggning.

### **Rättslig reglering**

Sekretess gäller för uppgift som rör en utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar (21 kap. 5 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen, OSL).

Utöver vad som följer av 21 kap. 5 § OSL gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar (med detta avses bl.a. asylärenden) för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Denna sekretess gäller också hos myndighet som lämnar biträde i sådan ärende eller i sådan verksamhet. (37 kap. 1 § första och fjärde styckena OSL).

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 § OSL).

### **Bedömning**

En migrationsdomstol vände sig i en s.k. ambassadförfrågan till Sveriges ambassad i Sri Lanka och bad om hjälp med äkthetskontroll av handlingar i ett asylärende. Ambassaden tog kontakt med en lokal advokat (förtroendeadvokat) och lämnade över kopior av handlingarna till henne. Enligt den asylsö-

kande, som anmält saken hit, har detta lett till allvarliga problem för honom och hans familj.

Generellt gäller att en utlandsmyndighet måste iaktta stor försiktighet vid utförandet av uppdrag av detta slag och i varje enskilt fall noga överväga vilka risker den enskilde eller dennes närstående kan komma att utsättas för genom myndighetens handlande. Jag instämmer härvid i de uttalanden som Justitiekanslern, JK, gjorde i JK-beslut 1995 s. 63 (dnr 1655-94-21; beslutet finns även återgivet i SOU 2001:110). JK uttalade där:

Tydligt är att praxis att anlita advokater många gånger kan ha betydande fördelar och kanske också vara det enda möjliga sättet att kontrollera asylsökandes uppgifter. En inhemsk advokat kan uppenbarligen ha helt andra förutsättningar att genomföra diskreta kontroller än vad som är möjligt för de anställda vid en ambassad. Den kritiska frågan blir därför i vad mån det går att hysa ett sådant förtroende för den advokat som anlitas att sekretessbelagda uppgifter kan lämnas till denne för uppdragets skull. Ett sådant uppdrag är mycket grannläga och fordrar känsliga avvägningar i fråga om hur det bör utföras. Det synes mig finnas anledning att hävda att uppdragen bör föregås av närmare överväganden från svenska myndigheters sida varvid sekretess- och rätts-säkerhetsaspekter på den utredningsteknik som övervägs beaktas särskilt. Utredningsmetoder får inte användas slentrianmässigt utan fordrar varsamhet i tillämpningen.

De överväganden som görs i samband med uppdrag av detta slag bör dessutom tydligt dokumenteras. Detta är av betydelse för utlandsmyndighetens möjlighet att vidta åtgärder mot förtroendeadvokater som inte agerar korrekt, något som berörs av JK i det citerade beslutet. Om advokaten ska anförtros uppgifter för vilka sekretess gäller kan myndigheten inte underlåta att dokumentera skälen för detta och ange de rättsregler som tillämpats. Därigenom säkerställs att en sekretessprövning i samband med utlämnande av handlingar verkligen sker, en prövning som då också kan kontrolleras av granskande instanser i efterhand. Det är med andra ord en rättssäkerhetsfråga.

Enligt Utrikesdepartementet var utlämnandet till advokaten nödvändigt för att ambassaden skulle kunna fullgöra sin uppgift i asylärendet (se 10 kap. 2 § OSL). Departementet synes alltså ha utgått från att sekretessbelagda uppgifter lämnades ut. Departementet har dock inte närmare redogjort för vilka överväganden som föregick detta, och någon dokumentation finns uppenbarligen inte.

Det är, inte minst mot bakgrund av JK:s uttalanden, anmärkningsvärt att de bedömningar som gjorts i detta känsliga ärende inte har kunnat redovisas. Det medför att det inte låter sig bedömas om det förekommit ett åsidosättande av den sekretess som torde ha gällt och inte heller om ärendet i övrigt handlagts med den omsorg det krävde. Jag tvingas därför lämna dessa frågor öppna, vilket innebär att det inte kan uteslutas att anmälares uppgifter om att han lidit skada på grund av försummelser från ambassadens sida är riktiga. Oavsett hur det förhåller sig med den saken måste utrikesförvaltningen kritiserats för att handläggningen av ärendet inte dokumenterats så att de bedömningar som gjorts kunnat redovisas.

## Socialtjänst

Fråga bl.a. om socialnämnds skyldighet att dokumentera uppgifter i en muntlig anmälan angående oro för barn

(Dnr 2180-2010)

*Beslutet i korthet: I beslutet bedöms det, vid en strikt tillämpning av 11 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, inte föreligga någon skyldighet att dokumentera uppgifter i en muntlig anmälan. Det får dock anses ligga i sakens natur att den som tar emot en sådan anmälan, som innehåller uppgifter av den karaktären att de kan komma att ligga till grund för åtgärder från socialnämndens sida, ska dokumentera uppgifterna.*

*I beslutet uttalas vidare att det av en anmälan enligt 14 kap. 1 § andra stycket SoL bör framgå vilka uppgifter som föranlett anmälan. Fosie stadsdelsfullmäktige i Malmö kommun kritiserar för brister i en sådan anmälan till en annan kommun.*

### Bakgrund

M.G. och U.G. var på uppdrag av socialnämnder i olika kommuner familjehem för barn. Även en granne, familjen E., var familjehem. Fosie stadsdelsfullmäktige i Malmö kommun hade hos den familjen placerat en pojke, A., född 1998.

Två tjänstemän från Fosie stadsdelsförvaltning besökte M.G. den 19 maj 2009, varvid hennes kontakter med bl.a. A. diskuterades. Vid besöket uppgav M.G. att hon ville göra en anmälan angående A. En skriftlig anmälan kom in till stadsdelsförvaltningen en tid senare.

Stadsdelsförvaltningen skickade en skrivelse, som är daterad den 26 juni 2009, till socialtjänsten i de kommuner som hade placerat barn hos makarna M.G. och U.G. I skrivelsen anförde förvaltningen följande.

### *Information avseende familjehemmet (M.G. och U.G.)*

SDF Fosie har en pojke placerad i en familj i grannskapet. Genom SDF Fosies familjehem och övriga personer i familjehemmets omgivning som känner till familjen (M.G. och U.G.) har undertecknade erhållit information gällande de barn som är placerade hos familjen (G.). Denna information föranledde en kraftig oro från vår sida om hur dessa barn har det.

M.G. har ringt till skola, assistenter, kontaktfamilj samt modern gällande vår placerade pojke. Hon har baktalat familjehemsföräldrarna inför pojken och sagt att han skall bo hos henne. Detta skapade oro hos pojken, vilket inte på något sätt gagnade honom. I samband med detta beslöt SDF Fosie att besöka M.G. och U.G.

Under besöket uppfattade undertecknade M.G. som mycket instabil. Mot bakgrund av besöket samt all den information vi erhållit vill vi härmed göra er uppmärksamma på att missförhållande kan råda.

Vi har tidigare informerat er via telefonen och har även kontaktat de övriga kommunerna som har placeringar hos familjen.

Vi återger ej den information vi fått då detta blir andrahandsuppgifter för er. Personerna själva är beredda att berätta det de vet. Vi har fått tillåtelse att ge er dessa personers namn och telefonnummer för ytterligare information. (Se bilaga)

### **Anmälan m.m.**

I en anmälan till JO framförde jur.kand. B.G., som ombud för M.G., klagomål mot tjänstemän vid Fosie stadsdelsförvaltning i Malmö kommun. Han anförde bl.a. följande.

A. sökte upp M.G. i maj 2009 och berättade att han hade blivit misshandlad i sitt familjehem. M.G., som redan tidigare hade anat att ”allt inte stod rätt till i pojkens familjehem”, gjorde en anmälan till stadsdelsförvaltningen. Anmälan fick en helt annan effekt än vad som kunde förväntas. Förvaltningen misstänkliggjorde familjehemmet M.G. genom att muntligt och skriftligt lämna felaktiga samt vaga och grundlösa påståenden om M.G. till de kommuner som hade barn placerade hos henne. Agerandet har orsakat M.G. stort obehag och ekonomisk skada.

B.G. kompletterade därefter anmälan och anförde bl.a. följande. En av de personer som angavs i bilagan till stadsdelsförvaltningens skrivelse kände inte till att hon var upptagen på listan. När personen kontaktade förvaltningen och begärde att hennes namn skulle tas bort fick hon till svar: ”Det är synd att du inte vill vara med på listan”.

### **Utredning**

Inledningsvis inhämtades vissa handlingar från stadsdelsförvaltningen.

Fosie stadsdelsfullmäktige i Malmö kommun anmodades därefter att inkomma med utredning och yttrande över om ”den information” som förvaltningen erhållit rörande de barn som var placerade hos familjen G. hade dokumenterats. Om förvaltningen hade underlåtit att dokumentera ”informationen” skulle det av remissväret framgå vilka överväganden som hade gjorts i saken.

I sitt remissvar anförde stadsdelsfullmäktige (socialutskottet) bl.a. följande (åberopade bilagor har här utelämnats).

Besöket hos MG. och U.G. föranleddes av att M.G. på flera sätt påverkat vården av A., en av Individ och familjeomsorgen (IoF) i Fosie SDF, familjehemsplacerad pojke.

Vid flera tillfällen, under maj månad 2009, kontaktade A:s familjehem familjehemssekreterare Ing-Britt Dunker-Svensson och berättade att M.G. ringt till A:s assistenter (bilaga nr 1) samt hans kontaktfamilj (bilaga nr 2). Familjehemmet uppgav också att A. berättat att M.G. inför A. talat illa om familjehemmet samt att M.G. sagt att han skulle få det bättre i hennes hem och att hon hade pratat med A. om allt roligt de skulle göra om han flyttade dit. A. är en pojke med mycket stora känslomässiga och kommunikativa problem och M.G:s handlande medförde stora konsekvenser för A. vad gäller mående och beteende.

Syftet med besöket hos familjen G. var att Fosies IoF bedömde det som mycket viktigt att framföra till M.G. vilka konsekvenser hennes handlande fått för A. Detta framgår tydligt i det brev som skrivits till de olika kommunerna.

När Ing-Britt Dunker-Svensson (Fosie IoF) via telefonsamtal kontaktar M.G. för att boka en tid (bilaga nr 3) frågar M.G. varför A:s familjehem anmält henne. Ing-Britt Dunker-Svensson uppger att ingen anmält henne och att det i så fall inte skulle ske till Fosie SDF eftersom Fosie SDF inte har något barn placerat hos henne.

I bakgrunden i anmälan från M.G., står att A. uppsökt M.G. för att han har blivit misshandlad i sitt familjehem. M.G. nämnde detta först efter att Fosie IoF ifrågasatt hennes handlande att kontakta A:s kontaktfamilj och skolassistenter. Efter att hon, i telefonsamtalet, fått veta att ingen anmält henne uppger M.G. att hon sett att A. inte mår bra och att hon därför kontaktat hans assistenter, Ing-Britt Dunker-Svensson uppmanar då M.G. att inte göra egna utredningar gällande A:s mående utan i stället ta kontakt med Fosie IoF om hon tror att det förekommer missförhållanden.

Besök av familjehemssekreterare Birgitta Nordlund samt Ing-Britt Dunker-Svensson hos familjen G. bokas in 090519. Under besöket upplevde båda familjehemssekreterarna att det var svårt att få några konkreta svar och att anklagelserna blev allt fler under den tid besöket varade (bilaga nr 4 och 5) samt att samtalet blev allt rörigare. Familjehemssekreterarna uppmanade M.G. att göra en formell anmälan eftersom hon misstänkte missförhållanden i A:s familjehem, vilket hon då gjorde.

Fosie IoF öppnade utredning i syfte att utreda om det fanns missförhållanden i A:s familjehem. En omfattande utredning visade att det inte fanns något som styrkte de påståenden som M.G. framfört varför det inte heller fanns någon anledning att omplacera A. Detta beslut är ifrågasatt av jur.kand. B.G. Flera av händelserna i anmälan har visat sig ha naturliga förklaringar. Utredningen är granskad av länsstyrelsen.

Under Fosie IoFs utredning kontaktades Fosie IoF av namngivna personer (bilaga nr 6) som uttryckte en oro för hur barnen hade det hos M.G. Fosie IoF uppmanade vederbörande att kontakta de kommuner som hade barn placerade hos M.G. Utifrån informationen samt M.G:s underliga beteende vad gäller A. gjorde Fosie IoF bedömningen att informera de kommuner som hade barn placerade hos M.G. om att det fanns en oro beträffande hur barnen hade det i sitt familjehem. Det är inte Fosie IoF:s uppgift att kontrollera sanningshalten i den information som emottagits utan det är de berörda kommunerna som måste hantera informationen och göra sina egna bedömningar. Fosie IoF har inte gått ut med felaktiga uppgifter eller gjort några vaga och grundlösa påståenden. Ett brev har skickats till de berörda kommunerna vilka i sin tur omfattas av sträng sekretess varför det inte kan ses som att det har "spridits" några felaktiga påståenden eller att någon har blivit misstänkliggjord offentligt.

Den information som kom till Fosie IoF:s kännedom kunde ej dokumenteras då varken de placerade barnen eller M.G. är aktuell hos Fosie IoF. Fosie IoF har dock en anmälningsplikt och är skyldigt att lämna uppgifter till berörda kommuner.

Den "lista" som jur.kand. B.G. refererar till består av personer som kan lämna information. Personerna står inte på någon "hatlista" utan har själva erbjudit sig att ge information till de kommuner som beslutar att utreda förhållandena. Det är upp till personerna själva om de ångrat sig och inte längre vill lämna information. Det brev Fosie IoF skrivit skickades endast till de berörda kommunernas handläggare.

I det telefonsamtal med kvinnan, som jur.kand. B.G. i "Tillägg till anmälan" hänvisar till, försökte Ing-Britt Dunker-Svensson tala med kvinnan om att detta inte var någon "hatlista" utan att hon själv kunde avgöra om hon ville informera, positivt eller negativt. Kvinnan står nämnd i bilagan men endast med förnamn, ej med telefonnummer eller efternamn.

Kvinnan förklarar för Ing-Britt Dunker-Svensson att hon nyss fått barn och att någon sagt till henne att socialen kan ta barnet ifrån henne om hon står på "listan". Då Ing-Britt Dunker-Svensson förklarar för [kvinnan] att ingen kan ta hennes barn ifrån henne med anledning av detta uttrycker [kvinnan] att hon

är rädd och vill tas bort från "listan". Ing-Britt Dunker-Svensson säger då att det är synd att hon känner så. Detta med tanke på att kvinnan kände stort obehag och var rädd. Om man tar meningar ur sitt sammanhang kan det bli missvisande.

En annan kvinna uppgav att hon hade information och att hon var villig att tala med berörda kommuner, vilket alla på den s.k. "listan" varit villiga till att göra. Anledningen till att Fosie IoF inte informerade kommunerna om vad respektive person sagt var att detta då skulle bli andrahandsinformation och de berörda kommunernas bedömningar måste utgå ifrån egna utredningar.

Fosie IoF anser inte att felaktig information spridits utan har gjort som lagen kräver. Den information som erhöles, under utredningen gällande A., var den information som orsakade Fosie IoF:s oro för barnen. Fosie IoF anser att det var viktigt att göra de kommuner som har barn placerade hos M.G. uppmärksamma.

Den information som kommit fram gäller ej Fosie IoF:s placerade pojke varför de uppgifter vi fått avseende M.G. inte kunnat journalföras. Detta samt för att undvika ytterligare eventuella tolkningar gjorde att Fosie IoF bedömde det som viktigt att de berörda kommunerna själva kontaktade de personer som var villiga att ge information.

Jur.kand. B. G. brev är daterat 100409. Han uppger att M.G. fortfarande inte fått någon placering för att kommunerna avvaktar att situationen skall bli utredd, vilket orsakat M.G. stort obehag och ekonomisk skada. Detta är dock inget Fosie IoF kan ta ansvar för eller på något sätt påverka. De berörda kommunerna gör sina egna utredningar och bedömningar om de skall placera barn eller ej.

B.G. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 31 oktober 2011 anförde *JO Wiklund* följande.

### **Bedömning**

Genom telefonsamtal och en skrivelse den 26 juni 2009 uppmärksammade Fosie stadsdelsförvaltning socialtjänsten i de kommuner som hade barn familjehemsplacerade hos M.G. och U.G. på att det kunde råda missförhållanden i familjehemmet. Informationen grundade sig på vad som hade kommit fram vid stadsdelsförvaltningens besök hemma hos M.G. och U.G. den 19 maj 2009 samt på uppgifter som förvaltningen hade fått från det familjehem där A. var placerad och från personer som torde ha känt både familjen G. och familjen E.

Enligt 14 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453), SoL, är myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården, annan rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet, socialtjänsten och kriminalvården skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Jag har därför inte någon invändning mot att stadsdelsförvaltningen kontaktade socialtjänsten i de berörda kommunerna i anledning av vad som hade kommit till förvaltningens kännedom beträffande familjehemmet M.G. och U.G.

Av skrivelsen den 26 juni 2009 gick dock inte att utläsa vilka uppgifter som stadsdelsförvaltningen hade fått rörande de barn som var placerade hos M.G. och U.G. Skälet till att uppgifterna inte återgavs angavs vara att "detta blir andrahandsuppgifter för er" men att personerna var beredda att berätta

vad de visste. I en bilaga till skrivelsen fanns bl.a. namn och telefonnummer till de personer som hade lämnat uppgifter till förvaltningen. I remissvaret har anförts att den information som kom till stadsdelsförvaltningens kännedom inte kunde dokumenteras eftersom varken M.G. eller de barn som var placerade hos henne var aktuella hos förvaltningen.

#### *Dokumentation av en muntlig anmälan*

Enligt 11 kap. 1 § SoL ska socialnämnden utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Socialnämnden har således en utredningsskyldighet beträffande sådant som tillhör nämndens verksamhetsområde. Om det finns anledning att inleda en utredning får avgöras efter en bedömning från fall till fall. En sådan s.k. förhandsbedömning grundas i första hand på innehållet i anmälan och socialtjänstens kännedom om den eller dem som berörs av anmälan.

När det gäller skyldigheten att göra en förhandsbedömning har det givetvis inte någon betydelse om socialnämnden har fått kännedom om förhållandena genom en skriftlig eller en muntlig anmälan. I båda fallen ska en bedömning göras av om de sakförhållanden som har anmälts kan leda till någon åtgärd av nämnden. Först om så bedöms vara fallet ska en utredning inledas. Då uppkommer ett ärende hos nämnden.

Av 11 kap. 5 § första stycket SoL framgår att handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling ska dokumenteras. Dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Med handläggning av ärenden avses alla åtgärder från det att ett ärende anhängiggörs till dess att det avslutas genom beslut (prop. 1996/97:124 s. 181). I de fall en anmälan inte föranleder socialnämnden att inleda en utredning uppkommer alltså inte något ärende hos nämnden. Vid en strikt tillämpning av 11 kap. 5 § SoL kan det följaktligen inte anses föreligga någon dokumentationsskyldighet enligt den bestämmelsen för uppgifter i en muntlig anmälan som görs utanför ramen för ett pågående ärende. Enligt min mening får det dock anses ligga i sakens natur att den som tar emot en muntlig anmälan, som innehåller uppgifter av den karaktären att de kan komma att ligga till grund för åtgärder från socialnämndens sida, ska dokumentera uppgifterna. Det gäller exempelvis en muntlig anmälan som kan leda till att socialförvaltningen tar kontakt med vårdnadshavarna till ett barn, att en utredning inleds eller att uppgifter anmäls eller vidarebefordras till en annan myndighet.

De uppgifter som Fosie stadsdelsförvaltning fick från A:s familjehem och från personer som torde ha känt både familjen G. och familjen E. måste ses som anmälningar. Eftersom uppgifterna inte ledde till en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL hos Fosie stadsdelsfullmäktige uppkom det inte något ärende hos fullmäktige.

Uppgifterna från de utomstående personerna samlade in med stadsdelsförvaltningens egna iakttagelser i samband med hembesöket hos M.G. föranledde emellertid förvaltningen att skicka skrivelsen med rubriken ”Informa-



tion avseende familjehemmet M.G. och U.G.” till socialtjänsten i de kommuner som hade placerat barn hos familjehemmet. Eftersom uppgifterna de facto kom att föranleda en åtgärd från myndighetens sida får de antas ha varit av den karaktären att de borde ha dokumenterats. Jag har dock inte grund för att rikta någon kritik mot stadsdelsfullmäktige för att så inte skedde.

*Stadsdelsförvaltningens anmälan till socialtjänsten i andra kommuner*

Som jag uppfattar stadsdelsfullmäktiges remissvar har stadsdelsförvaltningen ansett sig vara skyldig att göra en anmälan enligt 14 kap. 1 § andra stycket SoL till socialtjänsten i de kommuner som hade barn placerade hos M.G. och U.G. Förvaltningens skrivelse får mot den bakgrunden ses som en anmälan enligt den nyss nämnda bestämmelsen. En sådan anmälan bör göras skriftligt med hänsyn till de ingripande åtgärder av socialnämnden som den kan medföra. För att tillförsäkra de barn som berörs av en anmälan det skydd och stöd som de kan ha behov av är det nödvändigt att socialnämnden i den kommun som har ansvar för barnen får kännedom om vad som föranledde stadsdelsförvaltningen att göra anmälan. Detta gäller oavsett om det rör sig om förvaltningens egna iakttagelser eller uppgifter som lämnats av en utomstående anmälare. Att det i detta fall rörde sig om andrahandsuppgifter medför enligt min mening inte att uppgifterna inte skulle ha vidarebefordrats. Jag är därför kritisk till att uppgifterna, i den mån de var relevanta, inte redovisades för berörda kommuner. Detta har otvivelaktigt medfört att M.G. känt sig ”utpekad” utan att närmare kunna förstå varför. Vidare måste det ha försvårat de mottagande socialtjänsternas bedömningar av om förhållandena var sådana att de borde leda till någon åtgärd från deras sida.

Vad som i övrigt har kommit fram föranleder inte något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det ovan anförda.

Fråga bl.a. om socialnämnden har kunnat underlåta att fatta ett beslut om att inleda en s.k. barnavårdsutredning därför att nämnden inte ville att barnets föräldrar skulle få vetskap om barnets kontakt med socialtjänsten

(Dnr 1909-2010)

*Beslutet i korthet: En skolsköterska gjorde en anmälan till socialtjänsten i Mullsjö kommun angående en 14-årig flicka som hade uppgett sig bli slagen av sina föräldrar. Socialnämnden kritiserades för att det dröjde nästan två månader innan nämnden formellt beslutade att inleda en s.k. barnavårdsutredning med anledning av anmälan. Orsaken till dröjsmålet – att man inte ville att flickans föräldrar skulle få vetskap om hennes kontakt med socialtjänsten – är inte godtagbar. Nämnden kritiserades även för att man i sitt beslut om placering av flickan på ett s.k. skyddat boende inte angav var hon skulle vistas och också avstod från att ta reda på var hon faktiskt vistades.*

*I beslutet görs vidare vissa uttalanden rörande möjligheten för socialtjänsten att kräva att vårdnadshavarna talar svenska vid umgänge med ett omhändertaget barn samt rörande användningen av tolk under barnavårdsutredningen.*

### **Bakgrund**

Den 16 november 2009 kom det in en skriftlig anmälan till socialtjänsten i Mullsjö kommun från en skolsköterska angående en 14-årig flicka, R. Enligt anmälan hade R. uppgett till skolsköterskan att hon blev slagen av sina föräldrar. Efter att anmälan kommit in till socialtjänsten hade socialtjänsten tre samtal med R. mellan den 18 november 2009 och den 8 januari 2010 och ett samtal med skolsköterskan den 14 december 2009. Vidare tog man upp ärendet (anonymt) i ”Länsgruppen, övergrepp mot barn” den 26 november 2009.

Den 8 januari 2010 fattades beslut om att inleda en s.k. barnavårdsutredning angående R. och den 14 januari 2010 fattades beslut om omedelbart omhändertagande av henne enligt 6 § LVU. Samma dag placerades hon på ett s.k. skyddat boende.

Efter att R:s vårdnadshavare, O.M. och S.A., någon vecka senare hade samtyckt till placeringen av dottern upphävdes omhändertagandet. R. var därefter placerad utanför hemmet på frivillig grund med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453), SoL, fram till den 15 mars 2010 då O.M. och S.A. återtog samtycket. Ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande fattades den 15 mars 2010. Förvaltningsrätten i Jönköping biföll den 27 april 2010 socialtjänstens ansökan om vård av R. med stöd av 1 och 2 §§ LVU. Någon polisanmälan angående misstankarna om misshandel gjordes aldrig av socialtjänsten.

## **Anmälan**

O.M. och S.A. framförde i anmälningar, som kom in till JO under mars och april 2010, klagomål mot socialtjänsten angående handläggningen av ärendet om omhändertagande av dottern R.

## **Utredning**

Handlingar togs in från socialtjänsten och från Förvaltningsrätten i Jönköping. Vidare inhämtades upplysningar vid telefonsamtal med en handläggare inom socialtjänsten.

Kommunstyrelsen, som vid den aktuella tiden ansvarade för socialtjänsten i kommunen, anmodades därefter att inkomma med utredning och yttrande över handläggningstiden och handläggningen i övrigt i ärendet. I remissen ställdes vissa frågor, vilka framgår av remissvaret som återges nedan. Kommunstyrelsens omvårdnadsutskott överlämnade ett remissvar, i vilket följande anfördes.

Kommunstyrelsen finner att den genom att svara på ställda frågor samt hänvisa till utredningar/journalanteckningar som tidigare skickats till JO, fullgjort begäran om utredning.

I det följande anges kommunstyrelsens svar i direkt anslutning till de av JO ställda frågorna.

### *Fråga*

Har socialtjänsten vid ett möte med föräldrarna använt en tolk som är bekant till familjen?

### *Svar*

Vid bokningen av tolk frågade Tolkförmedlingen i Jönköping efter klientens efternamn. Detta är rutin hos förmedlingen för att undvika att tolk som känner klienten bokas. Handläggaren uppgav då klientens efternamn. Förmedlingen återkom därefter till handläggaren och meddelade att en tolk bokats som inte känner familjen. Dessa åtgärder bedömdes som tillräckliga i syfte att uppfylla de krav som åligger socialtjänsten vid bokning av tolk.

### *Fråga*

Har socialtjänsten ställt krav på att föräldrarna och dottern inte ska använda sitt modersmål utan prata svenska med varandra vid eventuella möten?

### *Svar*

Ja, det ingår i vårdplanen att samtalen skall ske på svenska eller att tolk skall användas, så att handläggare/behandlingspersonal hör vad som sägs mellan dotter och föräldrarna. Det är av vikt att så sker, eftersom dottern uppgett att det förekommit hot och kränkande tillmälen.

### *Fråga*

En anmälan angående dottern kom in från en skolsköterska till socialtjänsten den 16 november 2009. Flickans situation bedömdes vara allvarlig. Varför fattades beslut om att inleda utredning först den 8 januari 2010?

*Svar*

Socialtjänsten bedömde vid tillfället anmälan om R:s hemsituation som allvarlig. Man gjorde också bedömningen att det utöver fysisk bestraffning också kunde finnas inslag av hedersrelaterad problematik i hemmet. Socialtjänsten ansåg därför att man behövde vidta en del åtgärder, innan föräldrarna underrättades.

”Länsgruppen för övergrepp i Jönköpings län” konsulterades. Denna grupp har erfarenhet av handläggning av ärenden gällande fysiska och psykiska övergrepp. Gruppens medlemmar bedömde R:s situation som allvarlig. Länsgruppen kom fram till att man inte heller kunde utesluta att R. kunde vara föremål för hedersrelaterat våld.

Ytterligare experter inom området ”hedersrelaterat våld” konsulterades, bl.a. en handläggare på Socialstyrelsen region sydväst.

Med utgångspunkt från dessa konsultationer genomförde handläggarna sedan flera förtydligande samtal med R. De genomfördes med syftet att skapa underlag för bedömningen om hur allvarlig hennes hemsituation var samt om hon behövde skydd och i så fall vilket skydd hon behövde. Ett inplanerat samtal fick ställas in därför att R. blev sjuk. Detta fördröjde processen något.

Efter samtalen med R. bedömde socialtjänsten att man inte kunde utesluta att R. kunde befinna sig i en familj där det kan förekomma hedersrelaterat våld. Hemsituationen bedömdes som allvarlig.

Man gjorde också bedömningen att det var av stor vikt att R. inte träffade sina föräldrar efter det att de underrättats om vad hon berättat för socialtjänsten. Det ansågs kunna föreligga än större risk för fysisk och psykisk bestraffning från föräldrarna efter den underrättelsen.

Det fanns ett inplanerat datum då socialtjänsten hade tänkt underrätta föräldrarna, men detta ställdes in eftersom det kommit fram att R. denna dag skulle läggas in på sjukhus för operation av halsmandlarna.

Det bedömdes inte som lämpligt att underrätta föräldrarna så länge R. befann sig i hemmet. Socialtjänsten väntade därför tills skolan började igen efter jullovet, så att hon kunde garanteras skydd vid underrättandet.

*Fråga*

Efter att dottern omhändertagits enligt 6 § LVU, fattades beslut enligt 11 § LVU om att placera henne "på skyddsboendet Gryning Vård AB". Borde det av beslutet ha framgått var hon skulle vistas?

*Svar*

Svaret är nej. Flickan placerades just på ett skyddsboende, eftersom det fanns misstanke om att våldet hon beskrev, kunde vara hedersrelaterat. Under utredningstiden har boendet haft som uppdrag att göra en skyddsbedömning utifrån flickans situation.

*Fråga*

Känner socialtjänsten till var flickan placerades?

*Svar*

Svaret är nej. Det förekommer ingen rutinmässig information till socialtjänsten om var skyddsboendet har för adress. Men på förfrågan från socialtjänsten lämnas alltid adressen. Socialtjänsten gjorde här valet att inte fråga om adressen, eftersom det förhållningssättet är förankrat hos Länsstyrelsen i Västra Götaland, som också är den myndighet som regelbundet besökte verksamheten.

Vissa ytterligare handlingar och upplysningar inhämtades från socialtjänsten.

O.M. och S.A. kommenterade remissvaret och gav in kompletterande klagomål och handlingar.

I ett beslut den 3 oktober 2011 anförde *JO Wiklund* följande.

### **Bedömning**

Jag vill inledningsvis framhålla att JO:s granskning främst avser en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet, dvs. att myndigheterna har agerat korrekt i formellt hänseende. JO kan inte ändra eller upphäva myndigheters beslut och brukar inte ta ställning till om beslut är riktiga i sak eller uttala sig om de bedömningar en myndighet har gjort i ett enskilt fall. Huruvida det fanns skäl att omhänderta R. enligt LVU är således en fråga som jag inte uttalar mig om.

Beträffande vad som framkommit om den formella handläggningen begränsar jag mina uttalanden till följande.

#### *Dröjsmål med att fatta beslut om att inleda en utredning*

Socialnämnden ska utan dröjsmål inleda en utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden (11 kap. 1 § första stycket SoL). När det gäller utredningar av om nämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd kompletteras bestämmelsen av 11 kap. 2 § SoL. Den som berörs av en sådan s.k. barnavårdsutredning ska enligt paragrafens tredje stycke underrättas om att en utredning inleds.

Med en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL avses all den verksamhet som syftar till att göra det möjligt för nämnden att fatta beslut i ett ärende. Om nämnden anser att en anmälan inte bör föranleda ett ärende bör inte heller några utredningsåtgärder vidtas (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 312).

Huruvida det i det enskilda fallet finns anledning att inleda en utredning får avgöras efter en bedömning från fall till fall. Denna s.k. förhandsbedömning måste i första hand grundas på innehållet i anmälan och förvaltningens tidigare kännedom om de personer som berörs av anmälan. Någon absolut tidsgräns för hur länge en förhandsbedömning får pågå kan inte uppställas. Det ligger i sakens natur att bedömningen av om en utredning ska inledas eller inte kan och bör ske skyndsamt.

Socialtjänsten fick i det aktuella fallet kännedom om R:s situation den 16 november 2009. Trots att hon uppgav sig ha varit utsatt för misshandel av båda sina föräldrar dröjde det nästan två månader innan en utredning formellt inleddes. Under tiden hade socialtjänsten flera samtal med flickan.

Såvitt jag har förstått var samtalen med R. inte begränsade till att inhämta mer allmänna uppgifter från flickan inom ramen för förhandsbedömningen eller att informera henne om socialtjänstens verksamhet. Samtalen synes ha varit ett led i en faktisk utredning av om socialtjänsten skulle vidta stöd- och hjälpåtgärder. Socialtjänsten borde därför långt tidigare än vad som blev fallet

ha beslutat om att inleda en utredning. I detta sammanhang kan nämnas att socialtjänsten även inhämtade kompletterande uppgifter från skolsköterskan. Även den kontakten synes ha varit sådan att den borde ha vidtagits först efter att nämnden hade beslutat om att inleda utredning.

När en utredning har inletts ska bl.a. berörda vårdnadshavare underrättas om att så har skett. Bestämmelsen om nämndens upplysningsskyldighet har kommit till för att det inte ska råda något tvivel om att en utredning pågår. Familjen ska därför alltid informeras om nämndens beslut och avsikter i fråga om utredningens bedrivande (prop. 1996/97:124 s. 110). Det har ansetts otillfredsställande att utredningsarbete skulle kunna bedrivas ”bakom ryggen” på de berörda (a. prop. s. 109). Det har inte i lagen föreskrivits inom vilken tid en sådan underrättelse måste ske. Underrättelsen ska i normalfallet ske utan onödigt dröjsmål. Det kan visserligen finnas fall då nämnden kan avvakta något med att informera en vårdnadshavare om att en utredning har påbörjats. Det får emellertid aldrig bli fråga om någon längre tid som vårdnadshavaren hålls ovetande om en pågående utredning, och det måste finnas goda skäl till varför så sker (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1999/00 s. 243).

Orsaken till att socialtjänsten i detta fall underlät att inleda en utredning var att socialtjänsten inte ville att R:s föräldrar skulle få vetskap om hennes kontakt med socialtjänsten. Att socialtjänsten således underlät att fatta ett beslut om att inleda en utredning för att kringgå bestämmelsen i 11 kap. 2 § tredje stycket SoL om skyldighet att informera vårdnadshavarna om utredningen är givetvis inte godtagbart.

#### *Placeringen i ett för socialnämnden okänt boende*

Av 11 § första stycket LVU framgår att socialnämnden bestämmer hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska vistas under vårdtiden.

Det följer således direkt av lagrummets ordalydelse att det av ett beslut om var den unge ska placeras måste framgå var han eller hon ska vistas under vårdtiden, vilket i praktiken innebär att det ifrågasvarande jourhemmet eller familjehemmet ska anges i beslutet (se även JO:s ämbetsberättelse 2004/05 s. 261).

Beslutet att placera R. ”på skyddsboendet Gryning Vård AB” innebar i praktiken att nämnden överlämnade åt bolaget att fatta beslut om var R. skulle vistas. Som framgår av vad jag ovan anförd är det inte korrekt.

Jag ser också allvarligt på att nämnden i detta fall har avstått från att ta reda på var flickan faktiskt vistades. Jag har svårt att se att socialnämnden under de omständigheterna har möjlighet att fullgöra sina skyldigheter att följa vården av det placerade barnet (jfr 11 § fjärde och femte styckena LVU). Att placeringen i detta fall periodvis skedde frivilligt och att vårdnadshavarna då gick med på att den faktiska vistelseadressen var okänd förändrar inte den saken.

#### *Krav på att tala svenska vid umgänge*

Såvitt framkommit har det i detta fall under den för granskningen aktuella tiden inte fattats några beslut enligt 14 § LVU om umgängesbegränsning. Av

bl.a. socialtjänstens journalanteckningar framgår emellertid att frågan om hur umgänge skulle ske var uppe till diskussion. Vidare har det upprättats åtminstone två vårdplaner där frågan om umgänge mellan R. och föräldrarna tagits upp. I en vårdplan som O.M. och S.A. undertecknade den 14 mars 2010 – och alltså *inte* samtyckte till – anføres om umgänge bl.a. följande.

Till en början bör umgänget [...] ske på institutionen tillsammans med personal, samtalet skall ske på svenska och umgänget skall också begränsas i tid.

I en vårdplan som socialtjänstens handläggare undertecknade den 12 maj 2010 anges i stället att samtalet ska ske på svenska ”om föräldrarna inte önskar att tolk bokas”.

Om socialtjänsten finner skäl att övervaka umgänge som sker mellan ett barn som är omhändertaget enligt LVU och dess föräldrar bör personalen ha möjlighet att förstå vad som sägs. Om det inte klart framgår att det är naturligt för barnet och dess anhöriga att tala svenska med varandra, och det inte heller finns någon kontaktperson eller annan personal som förstår familjens språk och som kan medverka vid umgänget, är det enligt min mening mest naturligt att en tolk anlitas för att tolka det som sägs åt den som övervakar umgänget.

För det fall socialtjänsten ensidigt förordnar att vårdnadshavarna till ett barn som vårdas med stöd av LVU ska tala svenska vid umgänget med barnet utgör förordnandet en sådan reglering av umgänget som ska komma till uttryck i ett överklagbart beslut enligt 14 § LVU.

Det har inte framkommit i vilken utsträckning umgänge mellan R. och föräldrarna skedde under de villkor som nämnts ovan eller om någon av parterna vid något tillfälle avstod från umgänge därför att de uppställda villkoren inte godtogs. Jag anser inte att utredningen ger mig underlag för att bedöma om det under den aktuella tiden skulle ha funnits skäl att fatta beslut enligt 14 § LVU i frågan om att tala svenska vid umgänget. Det framgår emellertid att socialtjänsten senare gav föräldrarna den valmöjligheten att tolk i stället kunde förordnas. Mot den bakgrunden anser jag mig kunna lämna saken.

#### *Användande av en tolk som var bekant till familjen*

O.M. och S.A. har i sin anmälan till JO anfört att socialtjänsten vid det första mötet med dem, den 14 januari 2010, hade anlitat en tolk som var bekant med dem och ”tvingat” denne att tolka. Förutom vad som framgår av remissvaret har bl.a. följande framkommit om händelsen. I ett brevsvar till O.M. och S.A. har förvaltningen anfört bl.a. följande.

Påståendet att [socialförvaltningen] skulle ha tvingat tolken att tolka är fel. [Två tjänstemän vid förvaltningen] uppfattade att både tolken och O.M., efter en del diskussioner, gav sitt muntliga medgivande till att tolkningen kunde ske trots att de kände varandra. Något tvång var det inte frågan om. [Socialförvaltningen] vädjade dock till båda parter om att tolkningen skulle kunna ske eftersom det var nödvändigt att föräldrarna skulle bli underrättade. Det som avgjorde att det blev en tolkning var att tolken intygade att hon hade tystnadsplikt.

Enligt 8 § förvaltningslagen (1986:223), FL, bör en myndighet, när den har att göra med någon som inte behärskar svenska eller som är allvarligt hörsel-

eller talskadad, vid behov anlita tolk. Några för tolkar direkt tillämpliga jävsbestämmelser eller dylikt finns inte i förvaltningslagen. Som jämförelse kan nämnas att det i förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, finns en bestämmelse om att ”den vars tillförlitlighet kan anses förringad på grund av hans ställning till någon som för talan i målet eller på grund av annan därmed jämförlig omständighet” inte får anlitas som tolk (50 § tredje stycket FPL).

Tolkar står inte under JO:s tillsyn. Jag känner inte heller till om den aktuella tolken var auktoriserad. Jag vill emellertid i sammanhanget nämna att det finns bestämmelser om bl.a. jävssituationer som auktoriserade tolkar har att förhålla sig till. I förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare föreskrivs således att auktoriserade tolkar ska avböja att utföra ett uppdrag om det finns särskilda omständigheter som kan rubba förtroendet för deras opartiskhet eller självständighet (9 § andra stycket). Kammarkollegiet har med stöd av förordningen utfärdat tolkföreskrifter (KAMFS 2004:1), vari bl.a. anges att en auktoriserad tolk, innan han åtar sig eller fullföljer ett uppdrag, noggrant ska överväga om han är lämplig att utföra uppdraget (13 §). Kammarkollegiet har vidare i en vägledning för auktoriserade tolkar, God tolksed (reviderad i december 2010), lämnat vissa rekommendationer. Under rubriken Jävsgrunder anförs bl.a. följande.

För att tolken ska ha parternas förtroende är det viktigt att hon är och uppfattas som opartisk. Det finns många situationer då en tolks opartiskhet kan ifrågasättas. Exempel på sådana situationer är om:

- Ärendet angår tolken eller en nära släkting.
- Tolken genom skuldsättning eller av annan anledning är ekonomiskt beroende av någon av parterna.
- Det i övrigt finns någon särskild omständighet som kan rubba förtroendet för tolkens opartiskhet.

Om jäv föreligger ska tolken avstå från uppdraget. Om hon är osäker om jäv föreligger bör hon meddela parterna detta och komma överens med dem om hur situationen ska bedömas. Detta gäller även när tolkningen redan påbörjats.

I den situation jag nu har att bedöma förefaller det inte i första hand ha varit fråga om att tolkens tillförlitlighet, dvs. förmåga att utföra sin uppgift, kunde ifrågasättas. Det som skulle kunna tala för att det i detta fall var olämpligt att den aktuella tolken anlitas var snarast att det kunde ifrågasättas om O.M. och S.A. kunde förväntas tala fritt om sin familjesituation inför en person som de kände.

Vad gäller bokningen av tolken instämmer jag i den uppfattning som kommer till uttryck i remissvaret, nämligen att förvaltningen inte kan göra mycket mer än att uppge partens namn till tolken (alternativt tolkförmedlingen) och förlita sig på att tolken med ledning av detta upptäcker om det är olämpligt att åta sig uppdraget.

Det är självfallet principiellt sett inte lämpligt att i ett LVU-ärende använda sig av en tolk som på något sätt är bekant med familjen. När en situation som den i det nu aktuella fallet uppstår, dvs. att det först vid själva tolkningsituationen visar sig att bekantskap föreligger, måste myndigheten utifrån



omständigheterna i det enskilda fallet bedöma vad som är lämpligast att göra. Det får i detta fall vägas in att det var fråga om att socialtjänsten skulle informera om att man hade beslutat om ett omedelbart omhändertagande, ett beslut som till sin natur är akut och alltså inte kan skjutas upp.

Vad som har framkommit i ärendet i denna del ger mig inte underlag för att riktad någon kritik mot socialförvaltningen för att den aktuella tolken användes.

Med den kritik som uttalats ovan avslutas ärendet.

## Socialstyrelsen riktade i samband med en inspektion allvarlig kritik mot ett HVB-hem; fråga bl.a. om det förelåg grund för Socialstyrelsens kritik mot hemmet

(Dnr 6003-2010)

*Beslutet i korthet: Efter en inspektion av HVB-hemmet Hoppet Kil har Socialstyrelsen i ett beslut riktat allvarlig kritik mot hemmet för att en ungdom skrivits in i "eller i vart fall" inte skrivits ut från hemmet då ungdomen inte skulle ha samtyckt till att vårdas i hemmet. JO anser att Socialstyrelsen inte har haft grund för att kritisera HVB-hemmet. Vidare är det, enligt JO:s mening, oacceptabelt att det av dokumentationen i tillsynsärendet inte går att utläsa vilket underlag Socialstyrelsen hade för sitt beslut.*

### Bakgrund

Hoppet Kil är ett hem för vård eller boende, ett s.k. HVB-hem, som drivs av SSK i Uppsala AB.

Den 21 september 2010 genomförde Socialstyrelsen en inspektion av Hoppet Kil. Under inspektionen hölls samtal med bl.a. N.N., som var 16 år och vårdades i hemmet. Enligt vad som antecknades i Socialstyrelsens beslut den 30 september 2010 med anledning av inspektionen uppgav N.N. att han flera gånger hade uttryckt att han inte ville vara på institutionen, både till socialtjänsten och till föreståndaren, och att han inte hade lämnat något samtycke till placeringen.

I sitt beslut riktade Socialstyrelsen allvarlig kritik mot Hoppet Kil för bl.a. att N.N. vårdades i hemmet utan något samtycke. Socialstyrelsen anförde bl.a. följande.

Av intervjun med en av ungdomarna, som var över 15 år, framkom det att han inte lämnat sitt samtycke till att vårdas på institutionen. Ungdomen kan därför inte vårdas med stöd av socialtjänstlagen och skulle därför inte ha skrivits in på institutionen eller i vart fall ha skrivits ut då samtycke till vården inte längre förelåg från ungdomens sida. Hoppet Kil HVB kan därför inte undgå allvarlig kritik, då detta förhållande har inneburit att den unge vårdats på institutionen mot sin vilja.

Socialstyrelsen ställde i beslutet krav på att Hoppet Kil skulle tillse att "ungdomar över 15 år inte skrivs in i eller vårdas i verksamheten om samtycke

från dem inte föreligger”. Hoppet Kil skulle redovisa sina åtgärder i denna del senast den 15 november 2010.

### **Anmälan**

I en anmälan till JO framförde H.S., ägare och biträdande föreståndare för Hoppet Kil, klagomål mot Socialstyrelsens handläggning av tillsynsärendet. Han anförde bl.a. följande.

När N.N. skrevs in i Hoppet Kil vårdades han med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Vård enligt denna lag förutsätter inte något samtycke från den enskilde. Det var därför fel av Socialstyrelsen att kritisera hemmet för att inskrivning hade skett. LVU-vården upphörde först i maj 2010.

Det var först i samband med Socialstyrelsens intervju som det kom fram att N.N. motsatte sig en placering i behandlingshemmet. N.N. hade inte framfört detta när han några veckor före inspektionen undertecknade den senaste behandlingsplanen och inte heller vid de enskilda samtal som hölls minst en gång per vecka under hela placeringstiden eller under den vardagliga behandlingen.

Socialstyrelsens beslut om att rikta allvarlig kritik mot Hoppet Kil föregicks inte av någon kontakt med den placerande socialtjänsten eller N.N:s anhöriga.

Efter mottagandet av Socialstyrelsens beslut kallade hemmet till ett utskrivningsmöte den 7 oktober 2010 med N.N:s nätverk och den placerande socialtjänsten. Samtliga mötesdeltagare var upprörda över beslutet. N.N. framförde att ”det var inte det här han ville”. Föreståndaren för hemmet ansåg dock att utskrivning var ”det enda möjliga” i den uppkomna situationen. N.N. skrevs ut från hemmet den 8 oktober 2010.

Det fanns inte några föräldrar eller andra anhöriga som hade möjlighet att ta emot N.N. Genom Socialstyrelsens beslut tvingades Hoppet Kil att ”ställa ungdomen på gatan utan boende, skydd, försörjning, tillsyn, fungerande umgänge eller andra skyddsfaktorer” och enligt en tjänsteman från Socialstyrelsen ”är detta inte Hoppets problem”.

### **Utredning**

Inledningsvis inhämtades Socialstyrelsens beslut den 30 september 2010 i ärende dnr 9.1 – 27155/2010.

Socialstyrelsen anmodades därefter att inkomma med utredning och yttrande över vad H.S. hade framfört i sin anmälan till JO. Yttrandet skulle belysa vilket underlag som Socialstyrelsen hade haft för att uttala allvarlig kritik mot HVB-hemmet.

I sitt remissvar anförde Socialstyrelsen bl.a. följande (åberopade bilagor har här utelämnats).

---

*Socialstyrelsens yttrande*

En kontakt borde i förevarande fall ha tagits med socialnämnden och en granskning av vårdplanen och annan relevant dokumentation borde gjorts innan kritik kunde riktas. Någon tjänsteanteckning har inte gjorts av inspektörens samtal med föreståndaren angående 16-åringens samtycke till vård. En sådan anteckning borde ha gjorts och tillförts materialet i ärendet.

*Bakgrund*

Bakgrunden är att Socialstyrelsen genom en av sina regionala tillsynsenheter (nedan kallad tillsynsmyndigheten) i bedömningen i ett beslut av den 30 september 2009 [rätteligen 2010; JO:s anm.] (bilaga 1) riktade allvarlig kritik mot ett hem för vård eller boende (HVB) då det vid ett tillsynsbesök på detta HVB, Hoppet Kil HVB, under en intervju med en 16-åring som var inskriven vid hemmet, framkommit att 16-åringen inte samtyckte till att vårdas på institutionen. Efter att tillsynsmyndigheten meddelat beslutet skrev institutionen i samråd med socialnämnden ut den unge, vilket enligt anmälaren var mycket olyckligt för den unge då den unge inte hade någonstans att ta vägen samt att den unge uttalat att det inte var så han menade.

---

*Socialstyrelsens utredning**Tillämpliga regler m.m.*

Det följer av 13 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, att Socialstyrelsen har tillsyn över socialtjänsten och verksamheten vid hem för vård eller boende, även då de bedrivs i enskild regi.

Enligt 13 kap. 2 § första stycket SoL innebär tillsyn enligt lagen granskning av att den verksamhet som avses i 1 § uppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter samt beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter.

Enligt 3 kap. 19 § socialtjänstförordningen (2001:937), SoF, ska Socialstyrelsen minst två gånger per år inspektera hem för vård eller boende som tar emot unga, den så kallade frekvenstillsynen för HVB.

Enligt 13 kap. 4 § SoL får vid tillsyn som rör barns förhållanden barnet höras om det kan antas att barnet inte tar skada av samtalet. Barnet får höras utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande.

Socialnämnden har ett ansvar enligt 5 kap. 1 § SoL att verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden och de har att, med särskild uppmärksamhet, följa utvecklingen hos barn och ungdom som har visat tecken på en ogynnsam utveckling. Enligt samma bestämmelse har nämnden att i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet.

Det är socialnämnden som enligt 6 kap. 1 § SoL ska sörja för att den unge som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i familjehem eller i ett HVB och barnets bästa ska beaktas (1 kap. 2 § SoL). Nämnden ansvarar för att den som genom deras försorg tagits emot i ett annat hem än det egna får god vård. Vård i familjehem och i HVB ska enligt 6 kap. 4 § SoL bedrivs i samråd med socialnämnden och nämnden ska, enligt 6 kap. 8 § SoL, minst en gång var sjätte månad överväga om vården fortfarande behövs.

Det framgår av 3 kap. 14 § första stycket SoF, att när behovet av vård i ett HVB har upphört ska den som vårdas skrivas ut. Det är föreståndaren som beslutar om utskrivning, om inte huvudmannen har bestämt annorlunda. För

den som vårdas enligt socialtjänstlagen ska utskrivning ske tidigare om den enskilde eller dennes vårdnadshavare begär det.

Av 1 kap. 1 § SoL framgår att verksamhet enligt socialtjänstlagen ska byggas på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Enligt 3 kap. 5 § SoL första stycket ska socialnämndens insatser för den enskilde utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne. Enligt andra stycket samma paragraf ska, när en åtgärd rör ett barn, barnet få relevant information och hans eller hennes inställning så långt det är möjligt klarläggas. Hänsyn ska tas till barnets vilja med beaktande av dess ålder och mognad. Bestämmelsen i 3 kap. 5 § första stycket anger klart att socialtjänsten inte får företa åtgärder ”över huvudet” på den enskilde (prop. 1979/80:1 del A s. 528). Stadgandenas främsta funktion får anses vara att understryka betydelsen av den enskildes aktiva roll och bestämmande över sin situation. Det innebär att frivillighet och självbestämmande ska vara vägledande vid handläggningen av enskilda ärenden inom socialtjänsten. Frivillighet och självbestämmande ska gälla vid såväl vård och behandlingsinsatser som andra av socialtjänsten förmedlade sociala insatser (jfr prop. 1979/80:1 del A s. 208). Principen om frivillighet fråntar inte socialnämnden dess ansvar att i samspel med den enskilde vid behov motivera och aktivt påverka den enskilde att ta emot en viss insats (jfr prop. 1979/80:1 s. 211). Enligt 3 kap. 5 § andra stycket gäller detta även när en åtgärd rör ett barn.

Insatser mot den enskildes vilja kan således inte komma i fråga med stöd av socialtjänstlagen. Detta gäller oavsett om insatsen är riktad till barn eller vuxna. Med barn avses enligt lagen den som är under 18 år (1 kap. 2 § SoL). Av föräldrabalken följer att vårdnadshavare har att företräda barnet och föra dess talan. Genom 11 kap. 10 § SoL har dock barn som fyllt 15 år rätt att själv föra sin talan i mål och ärenden enligt lagen. Har den underårige fyllt 15 år men ännu inte uppnått myndig ålder, dvs. 18 år, kommer i allmänhet både vårdnadshavaren och den underårige att ha partsställning (prop. 1979/80:1 del A s. 408, se även Thunved 2010 s. 255).

Om ett barn eller ungdom inte vill ta emot en erbjuden insats eller en frivillig insats inte kan anses tillgodose barnets eller den unges behov bör nämnden överväga ett tvångsomhändertagande enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Frivilliga lösningar ska tas till i första hand, men om förutsättningarna i nyss nämnda lag är uppfyllda har socialnämnden inte bara en befogenhet utan också en skyldighet att ingripa till den underåriges skydd.

#### Handläggningen hos Socialstyrelsen

Med yttrandet bifogas en skrivelse från den inspektör som genomförde den aktuella inspektionen. I skrivelsen redogörs för händelsen (bilaga 2).

Socialstyrelsen vill tillägga följande. Vid inspektioner inom ramen för den så kallade frekvenstillsynen av HVB används en förtryckt intervjumall. Intervjumallen baserar sig på Socialstyrelsens nationella bedömningskriterier för tillsyn av kvalitet och säkerhet vid HVB för barn och unga samt familj. En av frågorna i mallen är ”Hur är det att vara här? Skola, kompisar, personal, fritid?” På denna fråga svarade 16-åringen att han inte tycker om att vara på hemmet och att han inte har lämnat sitt samtycke (se bilaga 3). Uppgifterna bekräftades enligt inspektören av föreståndaren för hemmet vid det efterföljande samtalet med föreståndaren. Det finns dock ingen tjänsteanteckning upprättad som styrker detta.

#### Socialstyrelsens bedömning

Det är ytterst viktigt att barn som är placerade på HVB kommer till tals och ges utrymme att beskriva sin upplevelse av vårdens innehåll. Av denna anledning har tillsynsmyndigheten enligt 13 kap. 4 § SoL en möjlighet att vid tillsyn som rör barns förhållanden höra barnet.

Tillsynsmyndigheten har sedan att göra en bedömning av vad som framkommit vid ett sådant samtal och inspektionen i övrigt. Vid bedömningen ska tillsynsmyndigheten bl.a. ta ställning till om verksamheten uppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter. Det följer av socialtjänstlagen och socialtjänstförordningen att ett HVB inte kan skriva in eller vårda en ungdom som har fyllt 15 år för vård enligt socialtjänstlagen om samtycke saknas eller om samtycke till vården återtas.

Den enskildes utsaga bör väga tungt. Det hindrar dock inte att ytterligare utredning kan behöva göras för att ta ställning till om innehållet i den enskildes utsaga är tillräckligt för att göra bedömningen av om verksamheten förtjänar kritik eller inte. I det förevarande beslutet har tillsynsmyndigheten dragit slutsatser om dels att den unge vårdades utan samtycke och dels att den unge hade skrivits in på HVB utan att samtycke fanns. Det är Socialstyrelsens uppfattning att en kontakt i förevarande fall borde ha tagits med socialnämnden och en granskning av vårdplanen och annan relevant dokumentation gjorts innan kritik kunde riktas. Socialstyrelsen noterar att någon tjänsteanteckning inte gjorts av de samtal som inspektören har haft med föreståndaren angående 16-åringens samtycke till insatsen. En sådan anteckning borde ha gjorts och tillförts materialet i ärendet, vilket också hade underlättat kontakten med socialnämnden.

Socialstyrelsen vill avslutningsvis förtydliga att tillsynsmyndighetens beslut att rikta kritik mot verksamheten bygger på vad som framkom vid inspektionen och det som den 16-åriga pojken då uttryckte. Om den unge i ett senare skede lämnat sitt samtycke till att vara fortsatt placerad så förelåg det i den situationen inget hinder för att den unge kvarstannade vid Hoppet Kil HVB. HVB samt placerande socialnämnd har att, efter ett beslut som det förevarande, utifrån den kritik som riktas, i samtal med den unge ta reda på om samtycke föreligger till insatsen. Tillsynsmyndighetens beslut kan aldrig, vilket anmälaren anför, vara ett beslut som tvingar ett HVB att skriva ut den enskilde. Det är socialnämnden som har ansvaret för den unge och som har att bedöma om erforderligt samtycke finns för att bedriva en god vård i frivillig form. Vården vid HVB ska också bedrivas i samråd med socialnämnden. 3 kap. 14 § SoF reglerar att när behovet av vård i hemmet har upphört så ska föreståndaren besluta om utskrivning. För den som vårdas enligt socialtjänstlagen ska utskrivning ske tidigare om den enskilde eller dennes vårdnadshavare begär det. Behovet kan likväl finnas kvar även om den unge inte längre samtycker till vården. Då måste socialnämnden omedelbart informeras av HVB och överväganden om andra åtgärder måste göras, t.ex. om insatser med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga är nödvändiga.

H.S. kommenterade yttrandet och anförde bl.a. följande. Av den behandlingsplan som N.N. undertecknade den 12 september 2010, nio dagar före inspektionen, framgick det tydligt att han skulle stanna kvar i Hoppet Kil till dess att annan fungerande och lämplig lösning hade hittats. Vid denna tidpunkt fanns det således ett samtycke till placeringen från N.N:s sida. Föreståndaren ”har alltså *inte* sagt att samtycke saknats då han, socialtjänsten och ungdomens enda anhöriga (syster) levde i tron att samtycke fanns”.

I ett beslut den 13 februari 2012 anförde *JO Wiklund* följande.

### **Bedömning**

Socialstyrelsen har riktat allvarlig kritik mot HVB-hemmet Hoppet Kil för att N.N. skrivits in i ”eller i vart fall” inte skrivits ut från hemmet då N.N. inte skulle ha samtyckt till att vårdas i hemmet.

Av utredningen framgår att N.N. placerades i behandlingshemmet år 2008. H.S. har uppgett att N.N. vårdades med stöd av LVU vid tidpunkten för inskrivningen och att LVU-vården upphörde först i maj 2010. Socialstyrelsen har i sitt yttrande inte tillbakavisat dessa uppgifter. Med utgångspunkt från vad H.S. har anfört har beslutet om inskrivning kunnat fattas oavsett om N.N. samtyckte till vård i hemmet eller inte. Socialstyrelsen har då inte haft grund för att kritisera Hoppet Kil för att N.N. skrevs in i hemmet. Det är förvånande att Socialstyrelsen inte har berört frågan i sitt remissvar.

Jag övergår nu till att behandla den kritik som Socialstyrelsen har uttalat mot Hoppet Kil för att det inte hade fattats beslut om utskrivning av N.N.

Enligt 3 kap. 14 § socialtjänstförordningen (2001:937) ska den som vårdas i ett HVB-hem skrivas ut när behovet av vård i hemmet har upphört. Om vården sker med stöd av socialtjänstlagen (2001:453), SoL, ska utskrivning ske tidigare om den enskilde eller dennes vårdnadshavare begär det.

Det har inte framkommit annat än att N.N. alltså hade behov av vård i HVB-hemmet när Socialstyrelsen i september 2010 genomförde inspektionen.

Socialstyrelsen har i beslutet den 30 september 2010 anfört att N.N. upp gav att han ”flera gånger uttryckt att han inte ville vara på institutionen, både till socialtjänsten och till föreståndare”. I dokumentationen av samtalet med N.N. antecknades följande på frågan ”Hur är det att vara här? Skola, kompisar, personal, fritid?”

Tycker inte om att vara på Hoppet. Men – har ingenstans att bo, och soc vill inte flytta honom till familjehem. Har sagt till soc att han inte vill vara på Hoppet. Har inte lämnat sitt samtycke. Planeras att han ska flytta till ett elevhem ... Har inte fått reda på sina rättigheter och visste inte att han kan klaga på soc!

Vidare framgår det att Socialstyrelsen frågade N.N. ”Har du försökt att påverka hur du vill ha det?” Som N.N:s svar antecknades följande.

Ja – men mest försökt att få flytta. Vill också ha internetuppkoppling – men fungerar inte – dålig mottagning. Finns mobilt, men mycket långsamt!

I remissvaret har Socialstyrelsen anfört att föreståndaren för Hoppet Kil bekräftade de uppgifter som N.N. hade lämnat under samtalet om att han inte tyckte om att vara i hemmet och ”att han inte har lämnat sitt samtycke”. H.S. har dock tillbakavisat uppgiften att föreståndaren skulle ha bekräftat att N.N. inte samtyckte till placeringen.

Varken i Socialstyrelsens tillsynsbeslut eller i dokumentationen beträffande inspektionen finns det något som tyder på att föreståndaren bekräftade de aktuella uppgifterna. Det är därför inte möjligt för mig att bedöma vad som sades vid diskussionen mellan Socialstyrelsens tjänstemän och föreståndaren.

För det fall föreståndaren skulle ha bekräftat N.N:s uppgifter borde, som Socialstyrelsen har medgett, uppgiften givetvis ha dokumenterats. Inte minst med hänsyn till att Socialstyrelsen i sitt beslut riktade allvarlig kritik mot HVB-hemmet är det oacceptabelt att det av dokumentationen i ärendet inte går att utläsa vilket underlag som Socialstyrelsen hade för sitt beslut.

Även om N.N. inför personal vid HVB-hemmet hade uttryckt att han inte ville vara i hemmet och att han inte samtyckte till att vårdas där är det enligt

min mening inte givet att N.N. för den skull kan anses ha begärt att bli utskrivnen.

För att socialnämnden med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen ska kunna bereda ett barn vård utanför det egna hemmet fordras ett samtycke från barnets vårdnadshavare. Om barnet har fyllt 15 år måste även den unge samtycka till vården. Ett samtycke ska avse både att barnet ska beredas vård utanför hemmet och själva placeringen. Utan samtycke från vårdnadshavaren och, när det krävs, barnet själv, kan den unge inte beredas vård på frivillig grund. Om vårdnadshavaren eller den unge återtar ett tidigare lämnat samtycke ankommer det på socialnämnden att ta ställning till om insatsen ska upphöra eller om den unge ska beredas vård enligt bestämmelserna i LVU.

Det är inte helt ovanligt att en ungdom som är placerad i ett HVB-hem uttrycker att han eller hon inte vill vara i hemmet. Varje uttalande från den unge om att han eller hon inte vill vara placerad utanför det egna hemmet, inte vill vara i HVB-hemmet eller inte trivs där kan emellertid inte uppfattas som en begäran om att bli utskrivnen från hemmet. Huruvida den unges uttalanden innefattar en sådan begäran måste bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. För det fall det föreligger någon osäkerhet om vad den unge vill ska hemmet naturligtvis diskutera saken med honom eller henne.

Såvitt framgår av Socialstyrelsens tillsynsbeslut och remissyttrande ska N.N. i huvudsak ha framfört samma sak till föreståndaren för Hoppet Kil som han gjort under samtalet med tjänstemännen från Socialstyrelsen när det gäller hans uppfattning om att vårdas i HVB-hemmet. Det för enligt min mening för långt att uppfatta att det i dessa uttalanden har legat en begäran om att mer eller mindre omgående bli utskrivnen från hemmet. Såvitt framgår av anmälan till JO var det inte heller N.N:s önskan att skrivas ut. Dokumentationen av Socialstyrelsens samtal med N.N. ger inte heller vid handen att frågan diskuterades närmare med N.N. för att klarlägga vad han hade menat.

Socialstyrelsen drog i sitt tillsynsbeslut den slutsatsen att eftersom N.N. inte skulle ha samtyckt till placeringen hade HVB-hemmet vårdat honom mot hans vilja. Jag vill med anledning av detta uttalande framhålla att om den unge anger att han eller hon inte samtycker till placeringen och vill lämna HVB-hemmet står det den unge fritt att göra det. Hemmet kan i princip inte hindra honom eller henne. (Jag går här inte in på vad som gäller i en nödsituation.) Om den unge vill lämna HVB-hemmet ska hemmet givetvis kontakta socialnämnden, som får ta ställning till om den unges önskemål ska föranleda någon åtgärd från nämndens sida. Det har inte ens antytts att hemmet skulle ha förhindrat N.N. att lämna hemmet.

Sammanfattningsvis anser jag att det inte har funnits grund för Socialstyrelsen att rikta kritik mot HVB-hemmet, vare sig för att N.N. skrevs in i hemmet eller för att han före inspektionen inte hade skrivits ut från hemmet. Jag kan av det som har kommit fram i ärendet inte dra annan slutsats än att Socialstyrelsen varken i sitt tillsynsbeslut eller i sitt remissyttrande har gjort någon egentlig analys av när ett HVB-hem ska besluta om att skriva ut en ungdom från hemmet. Det är självfallet inte tillfredsställande.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det ovan anförda.

Socialnämnden hade inlett en utredning beträffande en 13-årig pojke; fråga om socialförvaltningens handläggare borde ha samrått med barnets vårdnadshavare innan de inom ramen för utredningen hade samtal med pojken

(Dnr 7161-2010)

*Beslutet i korthet: Ärendet rör tillämpningen av 11 kap. 10 § socialtjänstlagen (2001:453). I beslutet konstateras att det, även om det finns rättsliga förutsättningar för socialtjänsten att under en s.k. barnavårdsutredning genomföra ett samtal med ett barn som är under 15 år utan samtycke från barnets vårdnadshavare, är en allmän utgångspunkt att utredningen ska bedrivas i samråd med vårdnadshavaren. Utgångspunkten är alltså att vårdnadshavarens inställning till att samtal hålls med barnet ska efterfrågas och i största möjliga mån beaktas.*

*De skäl socialnämnden anfört för att underlåta att söka kontakt med vårdnadshavarna inför ett samtal med en 13-årig pojke godtas inte.*

#### **Anmälan m.m.**

I en anmälan till JO klagade M.J. och J.B. på Socialnämnden i Vetlanda kommun angående handläggningen av en s.k. barnavårdsutredning rörande deras son J., född 1997. De anförde bl.a. följande.

Den 6 december 2010 genomförde två socialsekreterare ett samtal med J. hos skolsköterskan, utan att de som föräldrar hade informerats om att samtalet skulle äga rum. J. upplystes om att skolsköterskan hade gjort en anmälan till socialtjänsten. Socialsekreterarna började omedelbart ”fråga ut honom hur han hade det hemma”.

M.J. och J.B. gav därefter in en kompletterande skrivelse.

#### **Utredning**

Inledningsvis inhämtade JO vissa handlingar från socialförvaltningen i Vetlanda kommun.

Socialnämnden i Vetlanda kommun anmodades därefter att göra en utredning och yttra sig över huruvida socialtjänsten borde ha samrått med vårdnadshavarna innan samtal genomfördes med J.

I sitt remissvar anförde socialnämnden bl.a. följande.

#### *Bakgrund och familjens kontakter med socialtjänsten*

Till socialtjänsten inkom i december 2010, två av varandra oberoende anmälningar om misstanke om stor oro för J. [– – –] Denna information föranleder övervägande om polisanmälan gällande misstanke om brott mot underårig och då ska *inte* vårdnadshavarna underrättas förrän samråd skett med polis och åklagare gällande övervägande om polisanmälan samt om fortsatt handläggning från polisens sida.

I anmälan nummer två från skolan framkommer att skolsköterskan har haft kontakt med fadern om oron för J. Efter det avbröt fadern all kontakt och ville heller inte att J. skulle bli undersökt av skolläkaren.



---

Det har tidigare genomförts två utredningar enligt 11 kap. 2 § socialtjänstlagen. I tidigare utredning som genomfördes 2007/2008 var det genomgående svårigheter att få kontakt med vårdnadshavarna. Föräldrarnas medverkan i utredningen var näst intill obefintlig. Endast vid ett tillfälle under utredningstiden svarade fadern i telefon. Utredaren sökte familjen ett flertal gånger per telefon och pratade in meddelanden på telefonsvarare. Sammanlagt sju brev skickades med kallelse till möten. Ett oanmält hembesök gjordes och då var fadern avogt inställd och hotade med polis. Utredningen genomfördes med referentkontakter och inhämtande av uppgifter från skolan. Några samtal med barnen kunde inte genomföras. Den andra utredningen genomfördes 2008/2009. Även denna gång var det svårt att få föräldrarna att medverka. Föräldrarna kallades till flera möten men uteblev och lämnade inte återbud. Några samtal med barnen kunde heller inte hållas under denna utredning. Uppgifter fick inhämtas från klasslärare, skolhälsovården och sjukvården.

2010-12-03 inleddes utredning enligt 11 kap. 2 § socialtjänstlagen. Under nuvarande utredningstid har föräldrarna inte medverkat i utredningen, ej kommit [till] möten eller hört av sig.

*Övervägande gällande samråd innan samtal genomfördes med underåriga J.*

Utifrån allvaret i de två anmälningar (misstanke om våld mot underårig), som föranledde att utredning enligt 11 kap. 2 § inleddes så gjordes bedömningen att det inte kunde uteslutas att det fanns behov av att ingripa till J:s skydd eller stöd. Sannolikheten att få samtycke av vårdnadshavarna var obefintlig utifrån de erfarenheter sedan de tidigare två utredningarna då vårdnadshavarna inte tidigare medverkat i utredningar. De har heller inte tidigare tillåtit samtal med barnen. Det bedömdes vara till J:s bästa att höra hans inställning gällande framkommen information i anmälningarna, för att kunna ta ställning till om nämnden behöver ingripa till hans skydd samt vilket behov av insatser som finns, för J. J. är 13 år och det bedömdes inte att J. skulle ta skada av detta samtal.

Socialsekreterarna som genomförde samtalet har många års arbetslivserfarenhet och rutin på hur samtal med barn ska gå till för att fungera på bästa sätt. De bedömde att J. var mogen att klara av det och förstå vad saken gällde och själv skulle kunna avgöra om han ville delta i samtal eller ej. Det var också nödvändigt att låta samtalet äga rum relativt snabbt utifrån allvaret i anmälningarna. Det bedömdes osannolikt att snabbt få kontakt med vårdnadshavarna för att efterhöra samtycke. J. tillfrågades om sin medverkan i samtalet, och ville prata om sin situation. Samtalet ägde rum på en trygg plats för honom och det lades ingen onödig börda på J. J. pressades inte på några synpunkter under samtalet.

Familjen är känd sedan tidigare av socialförvaltningen och socialsekreterarna som genomförde samtalet var väl medvetna om att J. kan befinna sig i lojalitetskonflikt. Socialsekreterare bedömde att det fanns ett tydligt behov av att prata med J. och till nytta för utredningen utan vårdnadshavarnas samtycke. Det har tidigare varit omöjligt att få insyn i familjen och hur barnen har det via vårdnadshavarna. Någon regel om att vårdnadshavarnas inställning ska kontrolleras finns inte. Innan samtalet rådgjorde socialsekreterare med socialstyrelsen gällande omständigheterna och fick rådet att genomföra samtalet utan att tillfråga vårdnadshavarna.

M.J. och J.B. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 12 december 2011 anförde *JO Wiklund* följande.

### Bedömning

I en anonym anmälan till Socialnämnden i Vetlanda kommun den 25 november 2010 uttryckte anmälaren oro för J. Den 1 december 2010 ringde en skol-sköterska till socialförvaltningen och framförde att hon var orolig för honom. Hon uppgav bl.a. att skolan hade för avsikt att göra en anmälan till socialnämnden. Nämnden inledde en utredning den 3 december 2010 och den 6 december 2010 träffade två socialsekreterare J. i skolan tillsammans med skolsköterskan. Skolsköterskan gjorde därefter, den 8 december 2010, en skriftlig anmälan till socialnämnden.

Socialnämnden har enligt 11 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453), SoL, en skyldighet att utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.

Vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd får nämnden, för bedömningen av behovet av insatser, konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs. Utredningen ska bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för skada eller olägenhet. Den ska inte göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ärendet (11 kap. 2 § första stycket SoL). Den som berörs av en sådan utredning ska underrättas om att en utredning inleds (11 kap. 2 § tredje stycket SoL).

Vikten av att barn får komma till tals i utredningar enligt SoL markeras på flera ställen i lagen. Enligt 1 kap. 2 § ska, när åtgärder rör barn, särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver och enligt 3 kap. 5 § andra stycket ska, när en åtgärd rör ett barn, barnets inställning så långt det är möjligt klarläggas. Hänsyn ska tas till barnets vilja med beaktande av dess ålder och mognad.

I 11 kap. 10 § SoL föreskrivs följande.

Barn som har fyllt 15 år har rätt att själva föra sin talan i mål och ärenden enligt denna lag.

Barn som är yngre bör höras, om det kan vara till nytta för utredningen och barnet inte kan antas ta skada av det.

Vid en sådan utredning som avses i 2 § om behov av ingripande till ett barns skydd eller stöd får barnet höras utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande. Detsamma gäller vid en utredning på socialnämndens initiativ om överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap. 7 eller 8 § föräldrabalken.

Tredje stycket i bestämmelsen infördes genom en lagändring som trädde i kraft den 1 augusti 2010. Tidigare fanns det inte någon bestämmelse i SoL som rörde socialtjänstens möjlighet att tala med barn utan vårdnadshavarens medgivande. De rättsliga förutsättningarna för socialtjänsten att under en s.k. barnavårdsutredning inhämta uppgifter direkt från barnet fick då bedömas utifrån de grundläggande bestämmelserna i föräldrabalken (FB) om ställföreträdarskap för barn.

Enligt huvudregeln i 6 kap. 2 § första stycket FB står barn under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem. Vårdnadshavaren har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Vårdnads-

havaren ska därvid i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål (6 kap. 11 § FB).

Om ett barn samtyckte till att samtala med socialtjänsten och barnet hade uppnått en sådan ålder och mognad att han eller hon själv kunde råda över frågan fick socialtjänsten redan före tillkomsten av bestämmelsen i 11 kap. 10 § tredje stycket SoL hålla samtal med barnet även om vårdnadshavaren motsatte sig åtgärden (jfr JO:s ämbetsberättelse 2006/07 s. 212). Barnets medgivande var då både en nödvändig och tillräcklig förutsättning för att socialtjänsten skulle kunna hålla ett samtal.

De situationer som, före lagändringen den 1 augusti 2010, vållade problem var de där ett samtal med ett barn framstod som sakligt befogat men barnet befann sig på ett sådant utvecklingsstadium att det enligt FB:s regler skulle företrädas av någon annan – enligt huvudregeln vårdnadshavaren – och denne inte samtyckte till åtgärden. Det saknades då rättsliga förutsättningar för socialtjänsten att genomföra ett samtal med barnet utan vårdnadshavarens samtycke. Socialtjänsten har emellertid i och med införandet av bestämmelsen i tredje stycket 11 kap. 10 § SoL getts en sådan rätt.

Ett samtal med ett barn som är under 15 år måste alltid föregås av en bedömning av frågan om barnet kan antas ta skada av att höras (se 11 kap. 10 § andra stycket SoL). Bestämmelsen i andra stycket motsvarar 56 § andra stycket i 1980 års socialtjänstlag. I förarbetena till den bestämmelsen anfördes att lämpligheten av att höra ett barn får avgöras med ledning av barnets ålder och mognad, vilken betydelse ärendet kunde antas ha för barnet men också vilken inställning barnets vårdnadshavare hade till frågan om barnet skulle höras (jfr prop. 1979/80:1 del A s. 567).

Uttalandet i propositionen ger vid handen att socialtjänsten, för att få ett underlag vid den skadebedömning som ska göras, alltid bör kontakta vårdnadshavaren och få dennes synpunkter på om barnet ska höras i ärendet.

Syftet med bestämmelsen i 11 kap. 10 § tredje stycket i den nu gällande socialtjänstlagen är att ge socialtjänsten möjlighet att vid vissa utredningar höra barnet utan vårdnadshavarens samtycke. Ett barnsamtal ska få genomföras när det med hänsyn till andra bestämmelser är motiverat att barnet hörs, jämför andra stycket i denna paragraf men också 1 kap. 2 § och 3 kap. 5 § SoL. I förarbetena (prop. 2009/10:192 s. 33) anfördes bl.a. följande.

Omsorgsfulla överväganden från socialtjänstens sida angående behovet av att samtal sker krävs i varje enskilt fall. Någon regel om att vårdnadshavarens inställning ska kontrolleras före samtalet finns inte. Av 1 kap. 1 § och 3 kap. 5 § följer däremot att vårdnadshavaren bör informeras om samtalet innan det genomförs. Information till vårdnadshavaren om samtalet torde i allmänhet ske i samband med det samråd som sker med denne om den utredningsplan som inleder en utredning (jfr Socialstyrelsens allmänna råd SOSFS 2006:12 om handläggning och dokumentation av ärende som rör barn och unga). Det kan ofta vara av stor betydelse för barnets bästa att eftersträva ett samtycke av vårdnadshavaren även om samtalet i och för sig får genomföras utan samtycke.

I det nu aktuella fallet har socialtjänsten genomfört i vart fall ett samtal med J. utan att dessförinnan samråda med hans vårdnadshavare. Socialnämnden har i remissvaret anförts att man gjorde bedömningen att det var till J:s bästa att

höra hans inställning till innehållet i de anmälningar som hade gjorts till nämnden, att J. inte skulle ta skada av ett sådant samtal och att J. var mogen att själv avgöra om han ville delta i samtal eller inte. De socialsekreterare som genomförde samtalet med J. ansåg att det var nödvändigt att samtalet hölls relativt snabbt och att det bedömdes som osannolikt att man på så kort tid skulle kunna få kontakt med vårdnadshavarna för att efterfråga ett samtycke. Vidare har nämnden framfört att sannolikheten ”att få samtycke av vårdnadshavarna var obefintlig utifrån de erfarenheter sedan de tidigare två utredningarna då vårdnadshavarna inte tidigare medverkat i utredningar” och att vårdnadshavarna inte tidigare hade tillåtit samtal med barnen.

Med hänsyn till J:s ålder och vad som kommit fram rörande hans mognad kan jag inte se att det har förelegat något hinder för socialtjänsten att tala med honom utan vårdnadshavarnas medgivande. Samtalet har därför kunnat äga rum oberoende av bestämmelsen i 11 kap. 10 § tredje stycket SoL, som tar sikte på samtal med yngre barn och barn som inte har nått sådan mognad att de själva kan ta ställning till om de vill delta i utredningen. En allmän utgångspunkt är emellertid att en utredning som rör ett barn som är under 15 år ska bedrivas i samråd med barnets vårdnadshavare. Utgångspunkten är alltså att vårdnadshavarens inställning till att samtal hålls med barnet ska efterfrågas och i största möjliga mån beaktas. Frivillig medverkan och bästa möjliga samarbete med barnets vårdnadshavare är alltid att föredra och bör eftersträvas så långt det är möjligt.

De tidigare erfarenheter som socialnämnden har hänvisat till i remissvaret baseras på utredningar som nämnden gjorde under 2007/08 och 2008/09. Av JO:s ärende, dnr 1407-2009, framgår att utredningarna från 2008/09 slutfördes redan i september 2008, men tillställdes vårdnadshavarna först i mars 2009. Det hade således förflutit mer än två år från det senaste utredningstillfället när socialtjänsten samtalade med J. i december 2010. Mot den bakgrunden kan de tidigare misslyckandena att samarbeta med vårdnadshavarna inte godtas som skäl för att i den nu aktuella utredningen underlåta att ta kontakt med dem. Socialtjänsten borde alltså ha försökt att få till stånd en kontakt med vårdnadshavarna. Under alla förhållanden borde vårdnadshavarna ha informerats om att socialtjänsten avsåg att ta kontakt direkt med J. för att få tala med honom.

Socialnämnden har i remissvaret vidare framfört att anmälningarna rörande J. föranledde övervägande av om polisanmälan gällande misstanke om brott mot underårig skulle göras och att vårdnadshavarna i en sådan situation inte ska underrättas förrän samråd skett med polis och åklagare ”gällande övervägande om polisanmälan samt om fortsatt handläggning från polisens sida”. Jag vill i anledning härav rent allmänt anföra följande.

JO har tidigare, se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1999/2000 s. 243 och 2003/04 s. 311, uttalat att det i vissa speciella fall kan finnas situationer då nämnden kan avvakta något med att informera en vårdnadshavare om att en utredning har inletts. Det får emellertid aldrig bli fråga om någon längre tid som vårdnadshavaren hålls ovetande om en pågående utredning, och det måste finnas goda skäl till varför så sker. Ett sådant skäl kan t.ex. vara att en

vårdnadshavare, eller någon annan familjemedlem, är misstänkt för brott mot barnet och att polisutredningen befinner sig i ett känsligt läge.

Socialnämnden bör inte göra någon mer omfattande utredning innan man tar ställning till om en polisanmälan bör göras. När det gäller samtal med barn som har samband med frågan om brott har begåtts bör ett sådant inte hållas utan att socialtjänsten först samråder med polis eller åklagare. I denna del kan jag vidare hänvisa till Socialstyrelsens allmänna råd om handläggning och dokumentation av ärenden som rör barn och unga (SOSFS 2006:12 s. 2).

Med den kritik som ligger i det anförda avslutas ärendet.

## **Två adoptivföräldrar förde sitt adoptivbarn tillbaka till barnets hemland Gambia; fråga om socialnämnden brustit i sina åligganden beträffande barnet när nämnden uppmärksammades på adoptivföräldrarnas agerande**

(Dnr 3710-2010)

### **Anmälan**

I en anmälan, som kom in till JO i juni 2010, framförde M.E. m.fl. klagomål mot Nämnden för arbete och välfärd i Växjö kommun. De anförde bl.a. följande. År 2007 adopterades en gambisk flicka, A., av en familj bosatt i Växjö. Sommaren 2009 återfördes A. av sin adoptivmor till Gambia och blev lämnad där utan tillsyn av vårdnadshavarna. Nämnden inledde, efter en anmälan i juli 2009, en s.k. barnavårdsutredning. Enligt A. hade socialtjänsten endast kontaktat henne en gång i Gambia. A:s önskemål var att återvända till Sverige men socialtjänsten tog inte hänsyn till detta och tillvaratog inte A:s rättigheter och intressen. Efter en lång handläggningstid avslutade nämnden utredningen den 15 juni 2010 och beslutade att då inte agera för att få hem A. till Sverige.

### **Utredning**

Inledningsvis inhämtade JO från förvaltningen för arbete och välfärd journalanteckningar i A:s ärende.

Därefter anmodades Nämnden för arbete och välfärd i Växjö kommun att inkomma med utredning och yttrande över vad som framförts i anmälan.

Som sitt remissvar lämnade nämnden ett tjänsteutlåtande från förvaltningen. I utlåtandet anfördes bl.a. följande.

#### *Nämnden för arbete och välfärds agerande*

Socialtjänsten beslutade då utredningen avslutades att inte ansöka om vård enligt LVU. Bedömningen gjordes att A:s förhållanden i Gambia inte kan jämföras med situationer där LVU är tillämpligt. Detta trots att A. blivit lämnad i Gambia av sina adoptivföräldrar. A. bedömdes få sina behov tillgodosedda av sin biologiska pappa, som med stöd av adoptivföräldrarna till boende och skolgång, står för den dagliga omsorgen av A. A. har en tydlig vilja att få återvända till Sverige. Med tanke på hennes ålder har hennes inställning stor betydelse. Att dock enbart mot bakgrund av hennes inställning

agera för att hon skulle få komma tillbaka till Sverige med hjälp av tvångslagstiftning, skulle ske på bekostnad av att utsätta henne för ytterligare uppbrrott och påfrestningar samt att hon sannolikt skulle hamna i ytterligare ett nytt sammanhang. Bedömningen gjordes att A:s bästa i den situation som uppstått var att kvarstanna hos sin biologiska pappa i Gambia fram till dess att hon kan återvända till adoptivföräldrarna i Sverige. De uppgifter som framkommit i utredningen talar för att A. har det bra och utvecklas i Gambia. Förhållandena hos hennes biologiska fader i Gambia bedömdes inte utgöra en påtaglig risk för att skada A:s hälsa och utveckling.

Det är en felaktig uppfattning att nämnden beslutade att inte agera vidare. Ärendet är pågående hos socialtjänsten i Växjö kommun. Under utredningens gång erbjöds föräldrarna stöd på flera olika plan, både för egen del och för flickans del, för att möjliggöra att A. skulle kunna flytta hem till adoptivföräldrarna. Föräldrarna ansåg sig trots detta inte ha möjlighet att ge A. vad hon behövde. De ansåg inte att de kunde ta hand om henne.

Utredningen avslutades med att bevilja A. kontakt med Ungdomsgruppen (nämndens öppenvårdsresurs inriktad på ungdomar 13–20 år). Kontakten riktades enbart till föräldrarna så länge A. befann sig i Gambia. Insatsen tillsattes för att föräldrarna skall få bearbeta de upplevelser de burit på som gjort att de inte ansett sig kunna ta hand om A. samt att föräldrarna på sikt skall få nya redskap i hur de skall förhålla sig till och hantera A., så att hon kan återförenas med sina föräldrar i Sverige. Delmål var bl.a. att A. skulle ha en regelbunden och kontinuerlig kontakt med föräldrarna i Sverige. Inom ramen för insatsen ingick också att socialtjänsten regelbundet skulle följa upp A:s situation hos sin biologiske far i Gambia.

#### *Vårdnaden om A.*

I ett dokument från gambiska myndigheter som nämnden fick ta del i inledningen av utredningen, framgick att fadern hade erhållit vårdnaden om A. Utrikesdepartementet kontaktades för att få klarhet i dokumentets giltighet. Dokumentet är inte giltigt i Sverige, därför har nämnden hela tiden agerat utifrån att A. är svensk medborgare. A:s adoptivföräldrar i Sverige är hennes vårdnadshavare enligt svensk lag. I maj 2010 inkom på begäran av åklagarmyndigheten ett nytt dokument från Gambia. Nämnden begärde in dokumentet av vilket framgår att A. är svensk medborgare och att det inte finns något domstolsbeslut som överlåtit vårdnaden för A. på hennes biologiska far eller någon annan i Gambia. För nämnden finns inga andra vårdnadshavare än hennes adoptivföräldrar i Sverige och nämnden har hela tiden agerat utifrån detta.

#### *A:s rättigheter och egna åsikter*

A. har under hela utredningstiden haft kontakt med socialtjänsten, både direkt med handläggaren i ärendet och via andra instanser som socialtjänsten begärt hjälp av. Handläggaren har via telefon talat med A. vid fyra tillfällen under utredningstiden, tre under hösten 2009 och ett under våren 2010. A. har vid samtliga telefonsamtal tydligt uttryckt att hon vill tillbaka till Sverige. Hon har också sagt att hon har det bra i sin familj i Gambia, att hon trivs i skolan och att hon har bra kompisar. A. har träffat Sveriges honorärkonsul i Gambia, Robert Hardmark, på uppdrag av socialtjänsten. Till honom har hon också uppgivit att hon trivs bra men vill till Sverige. A. har på socialtjänstens begäran träffat representant för Internationell Social Servetes, ISS. A. har uttryckt sig på samma sätt till ISS representant.

Den 8 oktober 2009 anmäler socialtjänsten behov av offentliga biträden till Förvaltningsrätten (dåvarande Länsrätten) för parterna i ärendet. Beslut om offentliga biträden fattas den 12 oktober och de entledigas den 24 juni 2010.

A:s offentliga biträde har haft kontakt med A. i Gambia. Även till sitt offentliga biträde har A. framfört att hon vill tillbaka till Sverige, även om hon inte kan ange varför. A:s offentliga biträde har också närvarit på möten med socialtjänsten och med A:s vårdnadshavare, där det offentliga biträdet framfört och tillvaratagit A:s åsikter.

Via de instanser som på Nämndens uppdrag besökt A. i Gambia har nämnden fått information om hennes mående och situation. Handläggaren i ärendet har också haft kontakt med A:s biologiska far i Gambia. A. själv har berättat om sin situation. De uppgifter som framkommit har varit samstämmiga. A. lever under enkla förhållanden, men hon har fått sina grundläggande behov av mat, trygghet, bostad och skola tillgodosedda i Gambia av hennes biologiska pappa och släkt där. A:s adoptivföräldrar står för A:s ekonomiska försörjning genom att skicka pengar till mat, kläder m m till pappan, genom att bekosta hennes skolgång i en privatskola och en privatlärare till A. som extra stöd i skolarbetet. Adoptivföräldrarna äger det hus där A. bor tillsammans med sin biologiska pappa och hans familj. Adoptivföräldrarna bekostar även en hemhjälp.

A:s egna åsikter är väl kända för socialtjänsten och hennes inställning har noggrant tagits med i bedömningen. Enbart A:s egen inställning har inte bedömts ligga till grund för LVU, varför ansökan om vård enligt LVU inte föreslagits. Däremot har A:s egen inställning varit av avgörande betydelse både under utredningens gång och i det beslut som fattats då utredningen avslutades. Insatsen tillsattes för att möjliggöra att A. skulle kunna komma tillbaka till Sverige. Socialtjänsten har arbetet med att få föräldrarna att ändra inställning och se till att A. får komma tillbaka till Sverige.

Även under den period som insatsen pågått har handläggaren haft en kontinuerlig kontakt med A. Detta för att följa upp hur hon har det, vad hon själv anser och för att fortsatt hålla A. informerad om vad som händer.

#### *Utredningens längd*

Utredningen har varit svår att genomföra och uppgifter från flera instanser har inhämtats. Bl.a. har Socialstyrelsen och Utrikesdepartementet konsulterats för att både utredningen och de uppgifter som inkommit skulle hanteras på ett korrekt sätt. Kontakterna med ISS och honorärkonsuln har tagit betydligt mer tid än vad motsvarande kontakter i Sverige gör. Även direktkontaktarna med flickan och hennes biologiska pappa har ibland dragit ut på tiden, det har i vissa perioder varit svårt att komma fram på telefon. För att få en så allsidig bild av A. som möjligt, trots att hon vistats i Gambia, har uppgifter inhämtats från många instanser och enskilda personer även i Sverige. Nämnden bedömer att det är omöjligt att genomföra en så omfattande utredning med en svårutredd situation på en utredningstid om fyra månader. Sammantaget har detta inneburit att utredningstiden förlängts.

#### *Yttrande*

Nämnden anser att A:s rättigheter tagits tillvara och att socialtjänsten i sitt agerande tagit hänsyn till A:s åsikter och behov. De uppgifter som lämnats av anmälaren är på flera punkter felaktiga eller feltolkade.

A. vistas nu sedan den 8 oktober (*år 2010; JO:s anm.*) i Sverige. Nämnden för arbete och välfärd har fortsatta insatser både för A. och för hennes vårdnadshavare.

Bedömningen är att det kommer att krävas insatser under lång tid för att ge A. det stöd hon behöver.

M.E. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 12 december 2011 anförde *JO Wiklund* följande.

### Bedömning

Bestämmelser som för barns vidkommande reglerar vårdnad, boende och umgänge återfinns i 6 kap. föräldrabalken (FB). Där framgår att det primärt är vårdnadshavarna som har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Vid händelse av adoption blir adoptivföräldrarna vårdnadshavare för det barn som adopteras. Vårdnadshavarna ska givetvis agera med utgångspunkt i vad som kan anses vara till barnets bästa. En naturlig följd av vårdnadshavarens ansvar för barnet är att barnet bor hos vårdnadshavaren och får behövlig omsorg i sitt "eget" hem.

Socialtjänsten har sekundärt, i förhållande till vårdnadshavarna, ett ansvar gentemot barn och unga. Socialtjänsten ska, som framgår av 5 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, bl.a. med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och ungdom som har visat tecken till en ogynnsam utveckling. Socialtjänsten ska även i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motivera det, vård och fostran utanför det egna hemmet.

Socialtjänsten har vidare en vidsträckt utredningsskyldighet. Av 11 kap. 1 § SoL framgår att socialtjänsten utan dröjsmål ska inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till dess kännedom och som kan föranleda någon åtgärd från socialtjänstens sida.

---

I det aktuella ärendet har flera frågor aktualiserats. Jag har funnit skäl att begränsa mina uttalanden till att avse det följande.

Av handlingarna i ärendet framgår att socialförvaltningen den 30 juli 2009 inledde en utredning med anledning av att en anmälan om oro för A. inkommit några dagar tidigare. Oron såvitt gällde A. bestod av att vårdnadshavarna hade återfört A. till Gambia och lämnat henne där utan deras tillsyn. Socialförvaltningens utredning syftade till att bilda sig en uppfattning om A:s situation och i förlängningen bedöma om det kunde vara aktuellt att ansöka om vård med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU.

Den reglering som socialförvaltningen hade att förhålla sig till återfinns i 2 § LVU där det framgår att vård 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 och utveckling skadas.

Frågan som närmast torde vara aktuell var om föräldrarna, genom att återföra A. till Gambia och lämna henne där för vård och fostran hos sin biologiske far, kunde anses ha brustit i omsorgen om A.

I propositionen angående LVU redogörs för vad som bl.a. innefattas i begreppet "brister i omsorgen" (prop. 1989/90:28 s. 107 f.).

Under uttrycket "brister i omsorgen" faller situationer då barnet utsätts för vanvård. Det kan vara fråga om att barnet allvarligt missköts i fråga om hygien, kläder eller mat. En annan situation som faller under begreppet "brister i omsorgen" är att föräldrarna utsätter barnets hälsa för en påtaglig risk att



skadas genom att inte se till att barnet får lämplig sjukvård. Det kan gälla barn som av föräldrarna förvägras en behövlig blodtransfusion. Det kan också vara fråga om ett handikappat barn som – på grund av att föräldrarna inte går med på det – inte får nödvändig behandling, t. ex. sjukgymnastik vid rörelsehinder. ”Brister i omsorgen” föreligger också om barnets behov av känslomässig trygghet och stimulans allvarligt eftersatts t. ex. på grund av missbruk eller psykiska störningar hos föräldrarna. Det kan också vara fråga om djupgående konflikter mellan föräldrarna, där barnet får sitta emellan på ett sådant sätt att dess hälsa eller utveckling riskerar att skadas. Även fall där föräldrarna placerar barnet i en miljö som innebär en påtaglig risk för att dess hälsa eller utveckling skadas omfattas. Begreppet ”brister i omsorgen” täcker också situationer då föräldrarna överlåter ansvaret för barnet på andra personer som inte kan tillförsäkra barnet en trygg uppväxtmiljö.

Socialförvaltningen hade under utredningens gång kontakt med olika myndigheter, organisationer och personer i Sverige och utomlands för att driva utredningen framåt och inhämta information om A:s situation i Gambia. På grundval av uppgifterna som framkom under utredningstiden bedömde förvaltningen att förutsättningarna för att ansöka om vård enligt 2 § LVU inte var uppfyllda.

I förvaltningens utredning kan i denna del bl.a. utläsas följande.

A. får sina behov tillgodosedda av sin biologiska pappa, som med stöd av adoptivföräldrarna till boende och skolgång, står för den dagliga omsorgen av A. Hennes situation är utredd så långt det är möjligt med de begränsningar som funnits efter att adoptivföräldrarna fört henne till Gambia.

A. har en tydlig vilja att få återvända till Sverige. Med tanke på hennes ålder har hennes inställning stor betydelse. Att dock enbart med bakgrund av hennes inställning agera för att hon skulle få komma tillbaka till Sverige skulle ske på bekostnad av att utsätta henne för ytterligare uppbrott och påfrestningar samt att hon sannolikt skulle hamna i ytterligare ett nytt sammanhang. A:s bästa i den situation som uppstått är därför att kvarstanna hos sin biologiska pappa i Gambia fram till dess att hon kan återvända till adoptivföräldrarna i Sverige.

A:s förhållanden i Gambia är även fast hon blivit lämnad där av sina adoptivföräldrar inte att jämföras med situationer där LVU är tillämpligt. Förhållanden för A. hos fadern i Gambia framstår av utredningen inte utgöra en påtaglig risk för att skada hennes hälsa och utveckling, särskilt med bakgrund av hur det såg ut för A. när hon vistades hos adoptivföräldrarna i Sverige. De uppgifter som framkommit talar för att A. har det bra och utvecklas i Gambia.

Det alternativ som förvaltningen även hade att beakta var hur A:s situation skulle gestalta sig om hon återbördades till Sverige. I utredningen framgår bl.a. följande i denna del.

Med utgångspunkt från det som framkommit i utredningen skulle A. placeras på institution eller i familjehem om hon kom tillbaks till Sverige. Adoptivföräldrarna har en stark obenägenhet att ta hand om A. inom överskådlig tid. Mycket av det som framkommit i utredningen talar för att de inte har förmåga att ta hand om A. Därför måste man noga överväga vad det skulle innebära och få för konsekvenser för A. att återigen tas från ett sammanhang där hon växt upp under 10 år till ett helt nytt sammanhang.

Nämndens ställningstagande att det inte förelåg förutsättningar för ett ingripande med stöd av LVU grundades på en utredning som, med hänsyn till svårigheterna att utföra den, ger en god bild av de förhållanden som A. levde

under i Gambia. Det kan givetvis finnas utrymme för olika uppfattningar om huruvida nämnden borde ha vidtagit åtgärder för att bereda A. vård enligt LVU. JO är dock återhållsam med att uttala sig om de bedömningar som en myndighet har gjort i ett enskilt ärende. Det som har kommit fram under utredningen utgör inte skäl för mig att frånga den principen.

Att vårdnadshavarna förde A. till Gambia och lämnade henne där föranleder givetvis frågetecken rörande deras omsorg om flickan. Handlandet innebär i praktiken att de avhände sig den dagliga omvårdnaden om A. och i stället överlät detta ansvar till A:s biologiska far. Vårdnadshavarna hade dock fortfarande en juridiskt oinskränkt bestämmanderätt över A., innebärande att endast de hade rätt att bestämma om, och i så fall när, A. skulle få återvända till Sverige.

Även om det inte har förelegat förutsättningar för ett ingripande med stöd av LVU kan det likväl finnas frågetecken om lämpligheten av att vårdnadshavarna skulle utöva bestämmanderätten över A.

Det är i vissa fall möjligt för en socialförvaltning att föra talan i domstol beträffande överflyttning av vårdnaden till en särskilt förordnad vårdnadshavare. En sådan vårdnadsöverflyttning är möjlig om vårdnadshavarna vid utövandet av vårdnaden av ett barn gör sig skyldiga till missbruk eller försumelse eller i övrigt brister i omsorgen om barnet som medför en bestående fara för barnets hälsa eller utveckling (6 kap. 7 § FB).

För att bestämmelsen ska vara tillämplig förutsätts det, förenklat uttryckt, att det finns skäl för vård med stöd av 2 § LVU och att faran för barnets hälsa eller utveckling är bestående. Med hänsyn till att nämnden kom fram till att det inte förelåg skäl för ett ingripande med stöd av LVU fanns det således inte skäl för nämnden att ansöka om att vårdnaden om A. skulle flyttas över till en särskilt förordnad vårdnadshavare. Såvitt jag kan bedöma har det inte heller funnits förutsättningar för att socialnämnden skulle kunna ta initiativ till att anordna någon annan form av ställföreträdarskap för A.

Sammanfattningsvis finns det enligt min mening inte anledning att rikta kritik mot nämnden för dess handläggning av ärendet.

---

Under senare år har det vid några tillfällen uppmärksammats fall där vårdnadshavarna har lämnat ett barn hos släktingar eller andra personer i utlandet för att de ska ta hand om barnet. Socialstyrelsen har behandlat saken i sitt meddelandeblad Handläggningen inom socialtjänsten av ärenden då barn med hemvist i Sverige söker hjälp hos svenska utlandsmyndigheter. Under sommaren 2010 vände sig Barnombudsmannen till regeringen och påtalade att regeringen borde överväga dels om de sociala myndigheterna och utlandsmyndigheterna skulle ha större skyldighet att bistå ”dumpade” barn, dels om det skulle anses vara en brottslig handling att som vårdnadshavare ”dumpa” sitt barn utomlands.

Det är inte möjligt för mig att utifrån detta enda fall bedöma om det finns behov av bestämmelser som tar sikte på den situationen att en vårdnadshavare har fört ett barn till utlandet och lämnat barnet för fostran där. Detta är frågor som närmast Socialstyrelsen har möjlighet att bedöma. Jag tillställer därför

Socialstyrelsen en kopia av detta beslut för kännedom. Jag sänder även för kännedom en kopia av beslutet till Barnombudsmannen.

## Kritik mot en stadsdelsnämnd för brister i motiveringen av ett beslut om avslag på en ansökan om ekonomiskt bistånd

(Dnr 6481-2010)

### Bakgrund

I en dom den 22 juli 2010 förklarade Kammarrätten i Stockholm att N.N. var berättigad till bistånd för hela boendekostnaden avseende december 2008 och januari–april 2009.

Efter kammarrättens dom ansökte N.N. om bistånd för bl.a. hyra avseende september 2010. I ett beslut den 24 augusti 2010 avslog Bromma stadsdelsnämnd i Stockholms kommun (delegationsbeslut) delvis N.N:s ansökan om bistånd för boendekostnaden. Nämnden fattade därefter likartade beslut beträffande N.N:s ansökningar om bistånd under hösten 2010.

### Anmälan

I en anmälan till JO framförde M.B. klagomål mot Bromma stadsdelsnämnd angående handläggningen av N.N:s biståndsärende. Hon anförde bl.a. att N.N., trots kammarrättens dom, inte hade fått bistånd som täckte hela boendekostnaden.

M.B. klagade även på Socialstyrelsen och var missnöjd med bl.a. styrelsens granskning av N.N:s ärende.

### Utredning

Inledningsvis inhämtades vissa handlingar från Kammarrätten i Stockholm, Socialstyrelsen och Bromma stadsdelsförvaltning.

Mot bakgrund av vad kammarrätten hade anfört i domen den 22 juli 2010 uppkom fråga om vilka närmare överväganden som Bromma stadsdelsnämnd hade gjort när det gällde N.N:s rätt till bistånd för hela boendekostnaden.

Stadsdelsnämnden anmodades därför att inkomma med yttrande om följande.

1. Vilka överväganden det var som låg till grund för beslutet att den 24 augusti 2010 neka N.N. bistånd för hela boendekostnaden. Av remissvaret skulle framgå om det efter kammarrättens dom hade framkommit några nya omständigheter som hade betydelse för bedömningen av N.N:s rätt till bistånd.

2. Huruvida motiveringen av det nämnda beslutet var tillfredsställande.

I sitt remissvar anförde nämnden (sociala delegationen) bl.a. följande.

---

N.N. har valt att hyra en lägenhet med en månadshyra uppgående till 7.500 kr. Denna hyra överstiger av stadsdelsnämnden godkända nivåer. N.N. har själv valt den aktuella lägenheten – trots att handläggaren informerat henne innan hon flyttade in – om att boendet bedömdes vara för dyrt. Detta medför-

de att nämnden godkände en hyresnivå motsvarande genomsnittshyran, en nivå som ligger under den faktiska hyran. N.N. överklagade vårt beslut. Förvaltningsrätten delade stadsdelsförvaltningens bedömning. N.N. överklagade förvaltningsrättens dom till kammarrätten vilka ändrade förvaltningsrättens beslut till N.N:s fördel och ansåg att hon hade rätt till den högre hyresnivån av det skälet att hon ansågs för sjuk för att flytta. Kammarrättens dom kom mitt under semesterperioden och besvärstiden hade vid stadsdelsnämndens möte i augusti löpt ut. Stadsdelsnämnden hade dock haft för avsikt att överklaga kammarrättens dom vidare till högre instans eftersom man ansåg den felaktig. Kammarrättens dom gäller en begränsad period och nämnden är av den uppfattningen att man inte kan utesluta att N.N. har resurser att hitta annat boende. Stadsdelsnämnden har dessutom erbjudit sig att hjälpa till med flythjälp. I kammarrättens dom anges att hon för närvarande på grund av sjukdom helt saknar förmåga att flytta. Eftersom N.N. vägrar komma på besök har stadsdelsnämnden haft svårt att utreda om de uppgivna hälsoproblemen kvarstår. Stadsdelsnämnden har därför fortsatt att endast godta den lägre hyresnivån eftersom N.N. inte kan ansetts medverka i denna del av utredningen. Stadsdelsnämnden bedömer att eftersom N.N. inte fullt ut redogör för sin aktuella situation så har nämnden valt att fortsätta bevilja en lägre hyresnivå än den faktiska hyran med hänsyn till att denna bedöms som oskäligt hög.

Eftersom nämnden inte hade yttrat sig vad gällde frågan om motiveringen av beslutet den 24 augusti 2010 var tillfredsställande, hemställde JO att nämnden skulle inkomma med ett kompletterande yttrande.

I det kompletterande remissvaret anförde nämnden (sociala delegationen) följande.

Stadsdelsnämnden anser att beslutsformuleringen är tillfredsställande utifrån de omständigheter som föreligger i ärendet, dvs. att hyresnivån på 7.500 kr/mån. är för hög i förhållande till den försäkringskassans rekommenderade nivå för genomsnittshyran för ensamstående som uppgår till 5.125 kr/mån.

M.B. bereddes tillfälle att kommentera remissvaren.

Jag har haft tillgång till bl.a. Kammarrättens i Stockholm beslut den 28 mars 2011 i mål nr 7202–7205-10, som avser prövning av N.N:s rätt till bistånd för hyra avseende september 2010.

I ett beslut den 8 februari 2012 anförde *JO Wiklund* följande.

### **Bedömning**

Bromma stadsdelsnämnd avslag delvis N.N:s ansökan om bistånd för boendekostnad avseende december 2008 och januari–april 2009. Som skäl angavs att en hyra om 7 500 kr för en person inte kunde anses skälig.

Länsrätten i Stockholms län avslag N.N:s överklaganden av biståndsbesluten genom domar den 1 juni 2009.

N.N. överklagade länsrättens domar till Kammarrätten i Stockholm och anförde bl.a. att hon på grund av sjukdom var för svag och utmattad för att söka efter ett nytt boende och ombesörja en flytt. I en dom den 22 juli 2010 biföll kammarrätten överklagandet och förklarade att N.N. var berättigad till bistånd för hela boendekostnaden avseende december 2008 och januari–april 2009. Kammarrätten anförde bl.a. följande.

N.N. har på grund av ohälsa särskilt behov av kontinuitet i boendet. Hon kan antas ha begränsade möjligheter att bli godkänd som hyresgäst.

De i kammarrätten åberopade intygen styrker enligt rättens uppfattning att N.N. för närvarande på grund av sjukdom helt saknar förmåga att vidta de åtgärder som erfordras för att flytta till en billigare bostad. Detta oavsett om hon beviljas flytt hjälp eller inte. Kammarrätten finner att det föreligger särskilda skäl till att godta hela boendekostnaden vid beräkning av bistånd.

Den 23 augusti 2010 betalade stadsdelsnämnden ut ett kompletterande bistånd till N.N. i enlighet med kammarrättens dom.

N.N. ansökte om bistånd för sin hyra avseende september 2010. Genom ett beslut den 24 augusti 2010 avslog nämnden (delegationsbeslut) delvis N.N:s ansökan. Under rubriken ”Beslutsformulering” anfördes följande.

Avslag på ansökan enligt kap 4:1§ SoL om FSS till del av hyra 2375:- då en hyra på 7500:- för en person inte kan anses skälig.

Stadsdelsnämnden har givetvis varit formellt bunden av kammarrättens dom endast vad gäller den tidsperiod som domen omfattar. Ur kammarrättens dom har nämnden dock kunnat utläsa hur domstolen ansåg att biståndsparagrafen i socialtjänstlagen (2001:453) borde tillämpas i N.N:s fall. Eftersom nämnden lät domen vinna laga kraft, faller det sig naturligt att nämnden, om inga nya omständigheter kommit fram, skulle lägga kammarrättens bedömning till grund för kommande beslut. Nämnden kan annars lätt misstänkas för att mer eller mindre medvetet tillämpa socialtjänstlagen felaktigt och därigenom tvinga den biståndssökande att varje gång ett nytt beslut har fattats överklaga hos allmän förvaltningsdomstol för att få sin rätt tillgodosedd. Att nämnden hade för avsikt att överklaga kammarrättens dom, men försummat denna möjlighet på grund av att domen meddelats under en semesterperiod, ändrar inte det som sagts. Det synes inte heller efter kammarrättens dom ha framkommit några nya omständigheter som hade betydelse för bedömningen av N.N:s rätt till bistånd.

Mot bakgrund av det anförda finns det enligt min mening starka skäl att ifrågasätta att stadsdelsnämnden redan en månad efter kammarrättens dom nekade N.N. bistånd för hela boendekostnaden. Eftersom nämnden emellertid i formell mening var oförhindrad att avslå ansökan anser jag mig inte ha grund för att kritisera nämnden för dess beslut. Jag kan dock inte underlåta att notera att Förvaltningsrätten i Stockholm genom en dom den 3 december 2010 bl.a. förklarade att N.N. var berättigad till bistånd för hela boendekostnaden avseende september 2010. I domen anförde förvaltningsrätten bl.a. att det måste anses finnas särskilda skäl mot att kräva att N.N. ska byta bostad. Stadsdelsnämnden överklagade förvaltningsrättens dom till Kammarrätten i Stockholm, som den 28 mars 2011 beslutade att inte meddela prövningstillstånd.

Även om jag inte riktat någon kritik mot att stadsdelsnämnden den 24 augusti 2010 delvis avslog N.N:s ansökan om bistånd för boendekostnaden har jag invändningar mot motiveringen av det aktuella beslutet.

Förvaltningslagen (1986:223) innehåller få regler om utformningen av förvaltningsmyndigheters beslut. Vad som föreskrivs i detta avseende inskränker sig i huvudsak till att myndigheterna ska uttrycka sig lättbegripligt (7 §) och

att de i allmänhet ska motivera sina beslut (20 §, jfr även 11 kap. 8 § socialtjänstlagen).

Enligt 20 § förvaltningslagen ska ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild, t.ex. ett beslut om ekonomiskt bistånd. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis – såvitt här är av intresse – om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen. Bestämmelsen omfattar även de beslut som endast delvis går den sökande emot, s.k. partiella avslagsbeslut.

Ett avslag, helt eller partiellt, på en biståndsansökan ska alltså som regel komma till uttryck i ett skriftligt beslut med en tydlig motivering. Det är angeläget att den som har ansökt om bistånd förstår varför myndigheten beslutat som den har gjort, inte minst för att kunna bedöma om beslutet ska överklagas.

Av nämndens beslut går det endast att utläsa att skälet till att N.N. nekades bistånd för hela boendekostnaden var att en hyra om 7 500 kr för en person inte kunde anses vara skälig. Tidigare hade dock frågan i ärendet gällt om N.N. på grund av sjukdom var förhindrad att flytta. När stadsdelsnämnden, redan en månad efter att kammarrätten hade förklarat att N.N. var berättigad till bistånd för hela boendekostnaden, delvis avsåg N.N:s biståndsansökan för just denna kostnad borde det givetvis av beslutsmotiveringen ha framgått hur beslutet förhöll sig till kammarrättens dom. Någon sådan förklaring finns inte i beslutet. Det har därför inte varit möjligt för N.N. att förstå varför nämnden gjorde en annan bedömning än den kammarrätten hade gjort.

Nämnden har i remissvaret anfört att skälen till avslaget var att det inte kunde uteslutas att N.N. hade resurser att hitta ett annat boende och att nämnden erbjudit N.N. flytt hjälp samt att N.N. inte kunde anses ha medverkat i utredningen då hon vägrat att komma på besök och det därför hade varit svårt att utreda om de i kammarrätten uppgivna hälsoproblemen kvarstod. Om ansökan avsågs på den grunden att N.N., enligt nämndens mening, inte hade medverkat i utredningen borde detta självfallet ha framgått av beslutet.

I det första remissvaret har nämnden, trots begäran härom, över huvud taget inte berört frågan om motiveringen av beslutet varit tillfredsställande. Efter en förnyad remiss har nämnden anfört att ”beslutsformuleringen är tillfredsställande utifrån de omständigheter som föreligger i ärendet”. Det är anmärkningsvärt att nämnden inte ens i samband med upprättandet av remissvaren till JO synes ha insett att det finns uppenbara brister i motiveringen av beslutet.

När det gäller M.B:s klagomål mot Socialstyrelsen vill jag endast anföra följande. En tillsynsmyndighet har betydande frihet att själv bestämma om och hur en tillsynsutredning ska bedrivas. JO är som regel återhållsam med att uttala sig om de bedömningar och ställningstaganden som en tillsynsmyndighet har gjort i sin granskningsverksamhet. Det som M.B. har framfört ger mig inte skäl att frånga den principen.

Vad M.B. i övrigt har anfört föranleder inte någon ytterligare åtgärd från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som har uttalats mot stadsdelsnämnden.

## Uttalanden angående socialnämnds skyldighet att ompröva vård enligt 3 § LVU

(Dnr 2422-2011, 5941-2011 och 2605-2012)

Under verksamhetsåret har JO Wiklund fattat beslut i två ärenden och gjort uttalanden i ett inspektionsprotokoll som har gällt att socialnämnder har underlåtit att enligt 13 § tredje stycket LVU ompröva vård som ges med stöd av 3 § LVU inom den s.k. sexmånadersfristen. Avgörandena redovisas nedan under en rubrik som anger vilken kommunal nämnd som respektive ärende rör.

### Socialnämnden i Västerviks kommun

(Dnr 2422-2011)

#### **Initiativet**

Vid en inspektion av Socialnämnden i Västerviks kommun den 12–14 april 2011 granskade JO bl.a. akten beträffande M.S., född 1994, som vårdades med stöd av 3 § LVU. Av de tillgängliga handlingarna framgick bl.a. följande. Dåvarande Länsrätten i Kalmar län förordnade i en dom den 24 januari 2008 att M.S. skulle beredas vård med stöd av 3 § LVU. Han placerades under våren 2008 på Långanässkolan som är ett sådant särskilt ungdomshem som avses i 12 § LVU. M.S. vistades alltså på Långanässkolan vid tidpunkten för min inspektion.

I sociala utskottets protokoll den 22 december 2010 (§ 320) antecknades följande.

*Övervägande vid placering enligt 13 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)*

[M.S.] är med stöd av 1 och 2 §§ LVU omhändertagen och placerad på Långanässkolan.

---

M.S. är i fortsatt behov av vård med placering där han kan stå under särskilt noggrann tillsyn (§ 12-hem).

#### *Förslag till beslut*

Att övervägande enligt 13 § LVU är fullgjort.

#### *Sociala utskottet beslutar*

Enligt förslag till beslut.

I samband med övervägandet hade någon omprövning av vården med stöd av 3 § LVU inte gjorts. Såvitt framgick av den översiktliga granskning som gjordes under inspektionen syntes vården med stöd av 3 § LVU inte ha omprövats efter länsrättens dom om vård i januari 2008.

Mot bakgrund av dessa uppgifter beslutade JO att inom ramen för ett särskilt ärende utreda varför nämnden inte hade omprövat vården av M.S.

### Utredning

Socialnämnden anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som kommit fram rörande avsaknaden av omprövning av den vård som M.S. erhöll med stöd av 3 § LVU.

I ett remissvar anförde nämnden bl.a. följande.

M.S. blev placerad i familjehem till 1 november 1999 med stöd av socialtjänstlagen (SoL). Familjehemsplaceringen varade fram till den 30 juni 2006, då M. omplacerades till Arabievillan, hem för vård och boende. M. blev med stöd av SoL föremål för flera nya omplaceringar med anledning av otillräckliga vårdinsatser och har ytterligare haft placeringar under perioderna:

---

2007-12-18 tas beslut med stöd av 6 § LVU om ett omedelbart omhändertagande samt enligt 11 § LVU om placering på Ryds brunn. Placeringen verkställs samma datum.

2008-01-24 meddelar Länsrätten i Kalmar län bifall till socialnämndens ansökan och beslutar att M. skall beredas vård enligt 1 och 3 §§ LVU.

2008-03-10 omplaceras M. med stöd av 11 § LVU till nuvarande vårdgivare, Långanässkolan, Eksjö.

Västerviks SOU har följt vården genom redovisningar som gjorts i samband med överväganden enligt 13 § LVU. Från att placeringen blev verkställd i december 2007 har redovisningar och överväganden enligt 13 § LVU genomförts vid sammanträden:

2008

23 juli SOU § 248, övervägande enligt 13 § LVU

BESLUT; enligt förslag

17 dec. SOU § 412, övervägande enligt 13 § LVU

BESLUT; enligt förslag

2009

17 juni SOU § 201 övervägande enligt 13 § LVU

BESLUT; enligt förslag

22 dec. SOU § 382, övervägande enligt 13 § LVU

BESLUT; enligt förslag

2010

23 juni SOU § 154 övervägande enligt 13 § LVU omedelbar justering

BESLUT; enligt förslag

22 dec. SOU § 320 övervägande enligt 13 § LVU

BESLUT; enligt förslag

2011

Till följd av inspektion av JO under april 2011 framkom felaktigheter i handläggandet av ärendet. Till nästkommande sammanträde i SOU togs ärendet upp för prövning enligt 13 § LVU.

4 maj SOU § 113, omprövning enligt 13 § LVU BESLUT; enligt förslag



### *Rörande avsaknad av omprövning av vården*

Bedömningen är att M. enligt angivna rekvisit i 3 § LVU, utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas. Det har visat sig att M. behöver stå under särskilt noggrann tillsyn för att kunna säkerställa en god vård och omsorg. Efter flera misslyckade placeringar, där beslutade och tillgängliga vårdinsatser för M. har visat sig otillräckliga, har det föranlett socialnämnden, för att säkerställa en trygg och förutsägbar vård för M., att han blivit placerad på Långanässkolan. Den planerade vården är mer eller mindre inriktad att följa en långsiktig uppgjord behandlingsplanering med fortsatt placering på Långanässkolan.

M. var nyss fyllda 13 år när han placerades med stöd av LVU och den nu beslutade vården kunde inledas. Vården är bedömd som nödvändig för M. M.K., som är M:s vårdnadshavare, har under vårdens genomförande inte begärt prövning av den beslutade vården eller på annat sätt framfört synpunkter på att vården skall ha ett annorlunda innehåll. Socialnämnden har inte av den anledningen haft skyldighet i enlighet med 13 § LVU att ompröva fattade beslut. M. blev den 11 november 2009, 15 år och därmed berättigad till att själv få sin vårdinsats prövad enligt 13 § LVU.

Detta handläggningsärende är generellt sett, ett komplicerat ärende med många krävande inslag. För att tillmötesgå de vårdbehov som föreligger och med det långsiktiga perspektivet som den planerade vården är inriktad på, för att uppnå erforderliga förbättringar, så har det tyvärr medfört bristande uppmärksamhet från handläggare, andra deltagande tjänsteutövare och socialnämndens ledamöter. M. blev 15 år och var därmed berättigad till att själv få sin vårdinsats prövad enligt 13 § LVU och detta uppmärksammades inte.

Socialförvaltningen har upprättade skriftliga rutiner och riktlinjer kring handläggning och dokumentation för barn- och ungdomsvård. Utifrån de felaktigheter som gjorts gällande i ärendet och utifrån strävandet att allmänt förbättra handläggningsrutiner har ytterligare rutiner skapats. I rutinen framgår att samordnare regelbundet tillsammans med handläggaren ska bevaka de skyldigheter som åvilar socialnämnden i myndighetsutövning.

JO inhämtade nämndens beslut om omprövning av vården, underlaget för beslutet och journalanteckningar i ärendet för tiden den 12 april–1 juli 2011.

I ett beslut den 18 oktober 2011 anförde *JO Wiklund* följande.

### **Bedömning**

Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdom ska göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen. Under vissa förutsättningar kan det bli aktuellt med vård utan samtycke. Bestämmelser om sådan vård finns i LVU.

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 (2 § LVU). Vård ska också beslutas bl.a. om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende (3 § LVU).

Socialnämnden ska noga följa vården av den som får vård med stöd av LVU. Har den unge beretts vård med stöd av 2 §, ska socialnämnden minst en gång var sjätte månad *överbäga* om vård enligt lagen fortfarande behövs (13 § andra stycket LVU). Har den unge beretts vård med stöd av 3 §, ska social-

nämnden inom sex månader från dagen för verkställighet av vårdbeslutet *pröva* om vård med stöd av lagen ska upphöra. Denna fråga ska därefter prövas fortlöpande inom sex månader från senaste prövning (13 § tredje stycket LVU).

M.S. omhändertogs med stöd av LVU i december 2007. Länsrätten beslutade den 24 januari 2008 att M.S. skulle beredas vård med stöd av 3 § LVU. Enligt 13 § tredje stycket LVU skulle socialnämnden senast sommaren 2008 ha prövat om vården skulle upphöra och därefter fortlöpande inom sex månader från den senaste prövningen. Någon sådan prövning gjordes inte förrän jag vid inspektionen hade upplyst nämnden om bristen. Vården av M.S. omprövades den 4 maj 2011 och nämnden beslutade då att vården skulle fortsätta.

De ”överväganden” som nämnden har gjort under åren 2008–2010 av om vården av M.S. fortfarande behövs kan inte jämföras med prövningar av om vården ska upphöra, eftersom en sådan omprövning medför att ett förvaltningsrättsligt ärende uppkommer vid nämnden. Detta innebär bl.a. att nämndens utredning av huruvida det fortfarande föreligger förutsättningar för vård med stöd av LVU ska kommuniceras med parterna som även ska beredas tillfälle att yttra sig inför beslutet. Parterna har vidare rätt till företräde inför nämnden i anslutning till att frågan om fortsatt vård avgörs. Ett omprövningsbeslut kan till skillnad från ett övervägande överklagas till domstol. Parterna ska, i samband med att de underrättas om beslutet, informeras om hur de kan överklaga detsamma om det har gått dem emot.

I remissvaret till JO har nämnden uppgett att det före den 11 november 2009 inte förelegat någon skyldighet att ompröva vården eftersom M.S. var under 15 år gammal och hans vårdnadshavare inte motsatte sig vården av honom. Skyldighet att ompröva vården gäller dock *oavsett* den unges ålder och om vårdnadshavaren eller den unge själv motsätter sig vården. Nämndens ståndpunkt om omprövningsskyldigheten är direkt felaktig. Att nämnden vidhållit sin uppfattning även efter att ha tagit del av mitt protokoll från inspektionen i april i år är förvånande. Jag förutsätter att nämnden nu tar till sig den information som jag har lämnat.

Att en individ genomgår tvångsvård på ett särskilt ungdomshem utan att föreskrivna omprövningar görs är givetvis allvarligt. Underlåtenhet att ompröva vård som ges med stöd av 3 § LVU kan föranleda ansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Vården av M.S. har under flera års tid inte omprövats av nämnden. Flera tjänstemän vid förvaltningen och ledamöter i nämnden har varit delaktiga i handläggningen. Att ingen uppmärksammat bristen i handläggningen är anmärkningsvärt. Det framstår dock inte som möjligt att utpeka någon eller några enskilda personer som ansvariga för bristerna. Jag har därför inte funnit skäl att inleda en förundersökning med anledning av det inträffade. Jag vill dock, mot bakgrund av vad som nu sagts, framhålla vikten av att nämnden vidtar åtgärder för att höja kompetensen, till undvikande av att liknande fel kan inträffa i framtiden.

Jag finner skäl att skicka en kopia av detta beslut till Socialstyrelsen, som har tillsyn över socialtjänsten. Jag skickar också en kopia av beslutet för kännedom till Statens institutionsstyrelse.

Med den allvarliga kritik som uttalats ovan avslutas ärendet.

**Socialnämnden i Mora kommun**

(Dnr 5941-2011)

**Initiativet**

Vid en inspektion av Socialnämnden i Mora kommun den 3–5 oktober 2011 granskade JO bl.a. ärenden som rörde ungdomar som hade beretts vård med stöd av 3 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU (JO:s ärende dnr 4970-2011).

Vid genomgång av akterna beträffande A., född 1990, B., född 1993. och C., född 1997, som alla vårdades med stöd av 3 § LVU, framgick bl.a. följande.

Enligt socialnämndens IFO-utskotts protokoll från sammanträde den 10 november 2010 *övervägdes* den vård som gavs A. med stöd av 3 § LVU. Utskottet beslutade att lägga tjänstemannaförslaget, att vården ”efter prövning enligt 13 § tredje stycket LVU” skulle fortgå, till protokollet.

Vad gäller den vård som gavs B. med stöd av 3 § LVU *övervägdes* denna enligt utskottets sammanträdesprotokoll den 10 augusti 2011. Utskottet beslutade att lägga tjänstemannaförslaget, att vården ”efter prövning enligt 13 § tredje stycket LVU” skulle fortgå, till protokollet.

Vid sammanträdet den 10 augusti 2011 *övervägde* utskottet också, ”enligt 13 § tredje stycket LVU” den vård som gavs C. Utskottet beslutade att lägga tjänstemannaförslaget om fortsatt vård till protokollet.

Mot bakgrund av dess uppgifter beslutade JO att närmare utreda socialnämndens handläggning av ärendena.

**Utredning**

Socialnämnden anmodades att inkomma med utredning och yttrande över varför vården av A., B. och C. vid de aktuella tillfällena inte hade omprövats utan enbart övervägts.

I ett remissvar anförde nämnden bl.a. följande.

Sammanträdesprotokollen vid de angivna tillfällena har behandlats felaktigt på grund av att rubriken på BBIC-formulären varit ”Övervägande vid placering enligt 13 § LVU”, istället för BBIC-formuläret ”Omprövning vid placering enligt 13 § LVU”. Följden av detta har blivit att sammanträdesprotokollet har hanterats som ett övervägande, varav beslutet blivit att ”Rapporten läggs till handlingarna”. Nämndsekreteraren har här inte uppmärksammat tjänsteförslaget till beslut som i ärende A. varit: *IFO-utskottet föreslås besluta att efter prövning enligt 13 § tredje stycket LVU besluta bereda NN fortsatt vård enligt 1 och 3 §§ LVU och att vården ska fortsätta på LSS-boende. I det fall NN inte sköter sig och fortsätter begå kriminella handlingar föreslås ny omplacering till låst SIS-institution ske.* I ärende B: *IFO-utskottet föreslås, efter prövning enligt 13 § tredje stycket LVU, besluta att NN fortsatt vård enligt 1 och 3 §§ LVU. Vården ska fortsätta på HVB-hemmet.* I ärende C: *IFO-utskottet föreslås, efter prövning enligt 13 § tredje stycket LVU, besluta att bereda NN fortsatt vård enligt 1 och 3 §§ LVU. Vården skall fortsätta i familjehemmet.*

Handläggningssmässigt har dessa överväganden hanterats som omprövningar. Parterna har varit delaktiga och lämnat sina synpunkter på förslag till

den fortsatta vården. Beslutsformuleringen med förslag till beslut har **inte** varit att ”Rapporten läggs till protokollet”.

Ett övervägande innebär inte att ett formellt beslut i frågan fattas. Övervägande kan även ske utan att berörda parter är medvetna om det. I de tre ärenden som JO lyfter fram har samtal kring omprövning av vården ägt rum.

JO:s granskning och de synpunkter på handläggningen som lämnats har i arbetsgruppen diskuterats. I dessa diskussioner har de juridiska aspekterna och rutinerna kring handläggningen lyfts, däribland den **väsentliga** skillnaden mellan ett övervägande och en omprövning.

I ett beslut den 22 mars 2012 anförde *JO Wiklund* följande.

### **Bedömning**

Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdom ska göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453). Under vissa förutsättningar kan det bli aktuellt med vård utan samtycke. Bestämmelser om sådan vård finns i LVU.

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 (2 § LVU). Vård ska också beslutas bl.a. om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende (3 § LVU).

Socialnämnden ska noga följa vården av den som får vård med stöd av LVU. Har den unge beretts vård med stöd av 2 §, ska socialnämnden minst en gång var sjätte månad *överväga* om vård enligt lagen fortfarande behövs (13 § andra stycket LVU). Har den unge beretts vård med stöd av 3 §, ska socialnämnden inom sex månader från dagen för verkställighet av vårdbeslutet *pröva* om vård med stöd av lagen ska upphöra. Denna fråga ska därefter prövas fortlöpande inom sex månader från senaste prövning (13 § tredje stycket LVU). Ett beslut om omprövning enligt 3 § LVU kan överklagas till förvaltningsrätten.

Socialnämndens IFO-utskott har i de aktuella fallen endast *övervägt* om vården skulle fortgå. Nämnden har emellertid varit skyldig att fatta formellt överklagbara beslut.

Ärendena har vid förvaltningen handlagts som omprövningsärenden. Förvaltningens utredningar har dock kommit att rubriceras som ”övervägande vid placering enligt 13 § LVU”. Dessa misstag har lett till att nämnden i sina protokoll angav att det varit fråga om överväganden. Genom att utskottet således enbart övervägde om vården skulle fortgå fattades inte några överklagbara beslut.

Det kan givetvis hävdas att felen uppstått på grund av ett rent förbiseende. Det är dock fråga om misstag i tre olika fall. Jag vill framhålla att nämnden vid handläggningen av ärenden som rör tvångsvård måste iaktta särskild noggrannhet. Det finns därför skäl att se allvarligt på det inträffade.

Med den kritik som uttalats avslutas ärendet.

### **Individ- och familjenämnden i Landskrona kommun**

(Dnr 2605-2012)

Vid en inspektion av Individ- och familjenämnden i Landskrona kommun den 8–11 maj 2012 granskade JO bl.a. akterna beträffande barn och ungdomar som var föremål för vård med stöd av 3 § LVU. I JO:s protokoll den 21 juni 2012 från inspektionen anförde *JO Wiklund* följande under rubriken *Omprövning av vården*:

När barn eller ungdomar har beretts vård med stöd av 3 § LVU ska, enligt 13 § tredje stycket LVU, nämnden inom sex månader från dagen för verkställighet av vårdbeslutet pröva om vård med stöd av lagen ska upphöra. Denna fråga ska därefter prövas fortlöpande inom sex månader från senaste prövning.

Nämndens lagstadgade skyldighet att fortlöpande ompröva vården utgör [– –] ett led i den kontroll som är nödvändig för att nämnden ska kunna ta sitt ansvar för att barn och ungdomar som vårdas utanför hemmet tillförsäkras en god vård och att vården inte bedrivs längre än nödvändigt. Till skillnad från ett övervägande enligt 13 § andra stycket LVU ska nämndens omprövning av vård med stöd av 3 § LVU föranleda ett formellt beslut. Beslutet ska fattas efter att nämnden har utfört en utredning. Innan nämnden fattar beslut i saken ska de berörda få tillfälle att yttra sig över utredningen (17 § FL). Den som är part i ärendet har rätt till företräde inför socialnämnden i enlighet med vad som sägs i 11 kap. 9 § SoL.

Granskningen av akter rörande barn och ungdomar som vårdades med stöd av 3 § LVU visade att det förelåg stora brister när det gällde nämndens skyldighet att ompröva vården. I ett flertal fall hade det dröjt drygt sju månader mellan omprövningarna och det fanns även exempel där det gått nio till tio månader utan omprövning. I två av de granskade ärendena tog det ännu längre tid.

A.A., född 1996: Förvaltningsrätten biföll nämndens ansökan om vård enligt 3 § LVU i en dom den 5 juli 2010. Vården omprövades första gången den 31 maj 2011. Det dröjde således nästan elva månader från det att ansökan om vård bifölls till dess att vården omprövades.

A.G., född 1993: Förvaltningsrätten biföll nämndens ansökan om vård enligt 3 § LVU i dom den 21 april 2010. Vården verkställdes den 27 april 2010 och någon omprövning av vården hade ännu inte gjorts vid tidpunkten för inspektionen. Här har det således gått mer än två år från det att vården verkställdes och vården har ännu inte omprövats av nämnden.

Vid det avslutande mötet uppgav förvaltningen när det gällde A.G:s ärende att ett handläggabyte hade skett och att det inte hade lagts in någon bevakning i det digitala systemet.

Underlåtenhet att ompröva vård som ges med stöd av 3 § LVU kan föranleda ansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Det som kommit fram vid inspektionen ger anledning misstänka att underlåtenheten att ompröva vården med stöd av 3 § LVU kan hänföras till bristfälliga rutiner. Ansvaret för att vården inte har omprövats ligger på nämnden, arbetsledningen och

enskilda handläggare. Det ter sig ogörligt att försöka klarlägga vem som ska anses ha ansvaret för att omprövning inte skett i ett enskilt ärende. Jag har, om än med viss tvekan, inte funnit skäl att inleda en förundersökning i syfte att utkräva ett straffrättsligt ansvar för bristerna när det gäller underlåtenheten att i de aktuella fallen ompröva vården.

Som jag anfört i det föregående avsnittet kommer jag att begära en redovisning av nämnden beträffande vilka åtgärder som nämnden avser att vidta när det gäller övervägandena av vården. Den redovisningen ska omfatta även omprövning enligt 13 § tredje stycket av vård som ges med stöd av 3 § LVU.

### Fråga om beräkning av den frist inom vilken en socialnämnd enligt 13 § tredje stycket LVU första gången ska ompröva vård som ges med stöd av 3 § LVU

(Dnr 1781-2012)

Vid en inspektion av Socialnämnden i Nyköpings kommun den 27–29 mars 2012 granskade JO bl.a. ärenden som rörde barn och ungdomar som var föremål för vård med stöd av 3 § LVU. I samband därmed uppkom fråga om beräkning av tidsfristen inom vilken nämnden enligt 13 § tredje stycket LVU första gången ska ompröva vården.

I inspektionsprotokollet den 28 maj 2012 anförde *JO Wiklund* bl.a. följande.

#### **Tidsfrist för omprövning av vård enligt 3 § LVU**

En utgångspunkt för socialnämndens verksamhet är att erforderlig vård ska beredas barn och ungdomar på frivillig väg med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen. Under vissa förutsättningar kan det dock bli aktuellt med vård utan samtycke. Bestämmelser om sådan vård finns i LVU. Vård enligt LVU kan beslutas på grund av brister i den unges hem (2 § LVU) eller på grund av den unges eget beteende (3 § LVU).

Beslut om vård med stöd av LVU fattas av förvaltningsrätten efter en ansökan av socialnämnden (4 § första stycket LVU). Om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU kan socialnämnden med stöd av 6 § LVU besluta att den unge omedelbart ska omhändertas om rättens beslut om vård inte kan avvaktas med hänsyn till bl.a. risken för den unges hälsa eller utveckling.

Har den unge beretts vård med stöd av 2 §, ska socialnämnden minst en gång var sjätte månad överväga om vård enligt lagen fortfarande behövs (13 § andra stycket LVU). Om den unge har beretts vård med stöd av 3 §, ska socialnämnden enligt 13 § tredje stycket LVU inom sex månader från dagen för verkställighet av vårdbeslutet pröva om vård med stöd av lagen ska upphöra.

Vid det avslutande mötet uppkom fråga om fristen för den första omprövningen av vård som ges med stöd av 3 § LVU ska räknas från dagen för verkställighet av rättens beslut om vård eller från ett eventuellt beslut om omedelbart omhändertagande.

Av 13 § andra och tredje stycket LVU framgår att skyldigheten att överväga/ompröva vård enligt 2 eller 3 § inträder efter att den unge har beretts vård. Härmed avses rättsens beslut om vård. Med den utgångspunkten ska fristen för den första omprövningen räknas från dagen för verkställighet av rättsens dom om vård och inte från verkställigheten av ett beslut om omhändertagande enligt 6 § LVU. I denna del kan hänvisas till specialmotiveringen till 13 § tredje stycket LVU där det anfördes att ”Som framgår av lagtexten avser bestämmelsen, liksom i fråga om miljöfallen, inte den vård som ges efter ett beslut om omedelbart omhändertagande” (prop. 1989/90:28 s. 115).

Frågan om beräkningen av fristen för omprövningen kompliceras emellertid av ordalydelsen av bestämmelserna i 10 § LVU. Enligt 10 § första stycket LVU ska vården med stöd av LVU nämligen anses påbörjad när den unge på grund av ett beslut om omedelbart omhändertagande eller ett beslut om vård har placerats utanför sitt eget hem. För vårdens innehåll och utformning gäller enligt 10 § andra stycket LVU bl.a. föreskrifterna i 11–20 §§ LVU, dvs. bl.a. bestämmelserna i 13 § LVU om övervägande och omprövning av vård. Bestämmelserna i 11–20 §§ LVU gäller därför – i tillämpliga delar – både den vård som ges efter ett beslut om att bereda någon vård och den vård som ges efter ett beslut om omedelbart omhändertagande (prop. 1989/90:28 s. 112).

I propositionen till LVU behandlas inte närmare hur bestämmelserna i 10 § och 13 § förhåller sig till varandra. JO har i ett par äldre beslut ansett att 10 § LVU medför att bestämmelserna om övervägande/omprövning i 13 § LVU blir tillämpliga när ett beslut om omedelbart omhändertagande har fattats (JO:s beslut den 26 november 1996, dnr 4151-1995, och 21 januari 1997, dnr 338-1996). Det synsättet har kommit till uttryck även i senare JO-praxis.

LVU är en tvångslagstiftning och det ligger därför i sakens natur att man i första hand ska se till utformningen av bestämmelserna när man tar ställning till hur de ska tillämpas. När det gäller frågan om när skyldigheten att överväga/ompröva vård enligt LVU inträder måste man givetvis ta hänsyn till vad som är bäst för den unge. Jag ansluter mig därför till de uttalanden som JO tidigare har gjort i frågan. Det finns emellertid, mot bakgrund av det ovan redovisade uttalandet i förarbetena till LVU, utrymme för en annan ståndpunkt. Det är således inte helt givet hur bestämmelsen om övervägande/omprövning ska tillämpas. Med hänsyn till att tveksamheten rör en central bestämmelse i en lagstiftning som avser tvångsvård är det förhållandet inte tillfredsställande.

När det gäller skyldigheten att ompröva vård med stöd av 3 § LVU skulle i och för sig kunna hävdas att diskussionen i praktiken inte har någon egentlig betydelse eftersom det i de flesta fall rör sig om kanske någon månads skillnad mellan tidpunkterna för den första omprövningen. Jag vill dock peka på den situationen att den unge avviker efter att ett beslut om omedelbart omhändertagande har verkställts men innan förvaltningsrätten har beslutat om vård. Om man skulle utgå från verkställigheten av själva vårdbeslutet skulle således någon skyldighet för nämnden att ompröva vården inte inträda. Liknande situationer kan inträffa när ett barn har omhändertagits med stöd av 6 § LVU på grund av sådana omständigheter som avses i 2 § LVU.

Frågorna om övervägande/omprövning av vård har behandlats i Barnskyddsutredningens betänkande (SOU 2009:68) Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU). Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Mot bakgrund av de uttalanden som jag har gjort ovan skickar jag därför en kopia av protokollet i denna del till Socialdepartementet för kännedom.

### Fråga om en ersättare i en stadsdelsnämnd fattat s.k. ordförandebeslut enligt LVU och LVM utan att vara behörig

(Dnr 2180-2011)

#### Anmälan

L.A. har i en anmälan, inkommen till JO den 12 april 2011, påkallat JO:s granskning av det förhållandet att ordföranden vid den sociala delegationen vid stadsdelsnämnden, Ulf Colliander, fattat s.k. ordförandebeslut enligt LVU och LVM trots att han inte var ledamot i nämnden.

#### Utredning

Inledningsvis inhämtade JO vissa handlingar från nämnden.

Härefter anmodade JO stadsdelsdirektören vid Skärholmens stadsdelsförvaltning att inkomma med upplysningar om huruvida Ulf Colliander efter den 1 januari 2011 har fattat beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § andra stycket LVU eller 13 § andra stycket LVM samt om placering av unga med stöd av 11 § tredje stycket LVU.

I ett remissvar anförde stadsdelsdirektören Steinunn Á Håkansson följande.

Ordförande i sociala delegationen, Ulf Colliander, har under perioden 2011-01-25–2011-02-16 fattat fyra beslut om flytt enligt 11 § 1 st. LVU.

Dessa beslut fattades på nytt av vice ordföranden Liliane Svensson 2011-02-23 och anmäldes samma dag vid delegationens sammanträde.

Ulf Colliander utsågs av Kommunfullmäktige 2011-05-09 till ledamot i Skärholmens stadsdelsnämnd.

Skärholmens stadsdelsnämnd fattade beslut 2011-05-19 om vilka som har delegation att fatta ordförandebeslut.

L.A. bereddes tillfälle att kommentera stadsdelsdirektörens svar.

I ett beslut den 14 september 2011 anförde *JO Wiklund* följande.

#### Bedömning

Med stöd av 6 § första stycket LVU får en socialnämnd 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. I 13 § LVM finns en liknande bestämmelse om möjlighet att omhänderta en person som missbrukar bl.a. alkohol och narkotika. Enligt 11 §



första stycket LVU bestämmer socialnämnden hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska vistas under vårdtiden.

Enligt 6 kap. 33 § kommunallagen (1991:900), KL, får en kommunal nämnd uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller i en viss grupp av ärenden. Från denna möjlighet att delegera beslutanderätten finns i 6 kap. 34 § KL vissa undantag. Nämnden får enligt den bestämmelsen inte delegera beslutanderätt bl.a. i vissa ärenden som anges i särskilda föreskrifter (5 p.). En sådan särskild föreskrift är bestämmelsen i 10 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453), av vilken framgår att socialnämnden kan delegera bl.a. rätten att fatta beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU respektive 13 § LVM samt placering enligt 11 § LVU endast till en särskild avdelning som består av ledamöter eller ersättare i nämnden.

Det ligger i sakens natur att behovet av ett omhändertagande kan vara brådskande och att det inte alltid är möjligt att avvakta att nämnden eller ett utskott inom nämnden sammankallas för att fatta ett omhändertagandebeslut. Därför får ordföranden, enligt 6 § andra stycket LVU respektive 13 § andra stycket LVM, fatta beslut om omedelbart omhändertagande när nämndens beslut inte kan avvaktas. Detta gäller, enligt 11 § tredje stycket LVU, även beslut om placering av unga. Nämnden har också möjlighet att förordna någon annan *ledamot* att besluta om omhändertagande och placering i sådana fall. Med ledamot avses endast den som är ledamot i nämnden men inte den som är ersättare.

Ulf Colliander är ordförande i sociala delegationen som är ett utskott inom Skärholmens stadsdelsnämnd. Han var ersättare i stadsdelsnämnden under tiden från den 1 januari till den 9 maj 2011 då han av kommunfullmäktige valdes till ledamot. Det framgår inte huruvida stadsdelsnämnden hade förordnat att han under sin tid som ersättare skulle ha rätt att fatta s.k. ordförandebeslut om bl.a. omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU eller placering med stöd av 11 § LVU. Oavsett hur det förhåller sig med den saken skulle nämnden inte ha kunnat ge honom ett sådant förordnande eftersom han inte var ledamot i nämnden utan endast ersättare. Under den tid som Ulf Colliander var ersättare fattade han fyra beslut om placering av unga som vårdades med stöd av LVU. Det är givetvis djupt otillfredsställande att så har skett. Jag har inte anledning att anta annat än att det varit fråga om ett rent förbiseende. När misstaget uppmärksammades fattades nya beslut, av en behörig beslutsfattare. Ulf Colliander är numera ledamot av nämnden med särskilt förordnande att fatta ordförandebeslut. Jag anser mig därför kunna lämna saken med en kritik som ligger i det anförda.

Avslutningsvis vill jag, till undvikande av framtida misstag, påpeka att när nämnden ger en ledamot ett förordnande att fatta beslut om bl.a. omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § andra stycket LVU ska ledamotens namn anges i förordnandet. Det är i princip inte tillräckligt att nämnden knyter förordnandet till en viss befattning, t.ex. ordföranden i sociala delegationen (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 2008/09 s. 317).

## När en socialnämnd beslutar att vård med stöd av LVU ska upphöra ska nämnden se till att de berörda utan dröjsmål underrättas om beslutet

(Dnr 832-2011)

### Anmälan

M.L. framförde i en anmälan till JO klagomål mot Skarpnäcks stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun avseende handläggningen av ett ärende rörande H.A., som är född i maj 1992. I anmälan anfördes bl.a. att H.A., vårdnadshavare och det hem där H.A. var placerad inte underrättats om att stadsdelsnämnden beslutat att vården av henne med stöd av LVU upphört.

### Utredning

Inledningsvis inhämtades vissa handlingar från stadsdelsförvaltningen. Vidare inhämtades upplysningar per telefon från förvaltningen.

Härefter anmodades Skarpnäcks stadsdelsnämnd i Stockholms kommun att inkomma med utredning och yttrande över omständigheterna kring hur H.A. och det jourhem där hon vistades underrättades om att nämnden beslutat att vården med stöd av 3 § LVU skulle upphöra. Yttrandet skulle också behandla hur nämnden dokumenterar att underrättelse av beslut om upphörande av vård har skett.

I ett remissvar anförde nämnden bl.a. följande.

#### *Utredning och yttrande över omständigheter*

2010-07-19 besöker två utredare H.A. i jourhemmet L.K. Under besöket informeras H.A. och jourhemmet om att utredarna kommer att lämna ett förslag till sociala delegationen gällande upphörande av LVU-vård för H.A. då H.A. samtycker till nödvändig vård. H.A. och jourhemmet informeras om att sociala delegationen kommer att fatta beslut i ärendet 2010-08-04. Detta under förutsättning att situationen inte förändras.

2010-08-04 fattar sociala delegationen beslut att LVU-vården skall upphöra.

2010-08-17 framkommer med anledning av att socialjouren kontaktas i ärendet, att varken H.A. eller jourhemmet uppfattat att utredarna informerat om att LVU kommer att upphöra 2010-08-04. Det framkommer inte av journalanteckningarna huruvida H.A. har fått information genom skriftlig underrättelse efter nämndsammanträde. Samma dag som förvaltningen får kännedom om ovan finns i journaler att handläggare avser kontakta jourhemsförmedling, jourhem samt H.A. om detta. Det framgår sedan av journalen att jourhemsförmedling samt jourhem informeras. Det framgår inte huruvida H.A. informeras eller om försök gjorts för att få tag i H.A. för att kunna informera. Dock kan det förväntas att jourhemmet informerat H.A. om detta så snart de fick kännedom.

#### *Rutiner vid dokumentation av underrättelse om beslut*

Efter sammanträde med Skarpnäcks stadsdelsnämnds sociala delegation expedieras de beslut som i enlighet med Stockholm stads och stadsdelsförvaltningens rutiner skall expedieras med eventuella besvärshänvisningar. När det avser detta specifika fall, upphörande av vård enligt LVU, har beslut samt

besvärshänvisning expedierats till H.A. dagen efter sociala delegationens sammanträde, 2010-08-05. (Utdrag från delgivningsbok bifogas.) Stadsdelsförvaltningen dokumenterar expediering av beslut dels genom att eventuellt rekommenderat kvitto biläggs akt eller genom de böcker som styrker att ett brev gått iväg rekommenderat.

Efter sociala delegationens sammanträde återsänds beslut samt beslutsunderlaget till ansvarig socialsekreterare. Socialsekreterare registrerar beslutet i Stockholms stads journalföringssystem samt lägger handlingarna i akten. Då beslut skickas med rekommenderat brev kontrollerar socialsekreterare inte att beslutet delgivits. Om det rekommenderade brevet inte hämtas ut kommer försändelsen åter till förvaltningen. Socialsekreterare får då ansvar att försöka kommunicera beslutet muntligen. I detta specifika fall kom inte försändelsen åter vilket innebär att H.A. har hämtat ut försändelsen.

M.L. bereddes tillfälle att kommentera nämndens remissvar.

I ett beslut den 20 oktober 2011 anförde *JO Wiklund* följande.

### **Bedömning**

Enligt 21 § förvaltningslagen (1986:223) ska en sökande, klagande eller annan part underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Parten behöver dock inte underrättas, om det är uppenbart obehövt. Myndigheten bestämmer om underrättelsen ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt.

Av utredningen i ärendet framgår att stadsdelsnämnden underrättade H.A. om sitt beslut att avsluta vården enligt 3 § LVU den 4 augusti 2010 genom att sända en kopia av beslutet till H.A. i ett rekommenderat brev.

Jag har inte några invändningar mot att nämnden sände beslutet per post till H.A. En skriftlig underrättelse kan dock inte anses utgöra en tillräcklig åtgärd för att upplysa någon om att han eller hon inte längre står under tvångsvård. Nämnden borde efter sitt beslut ha sett till att H.A. och jourhemmet utan dröjsmål informerades om nämndens beslut. I sammanhanget bör noteras att H.A. och jourhemmet i förväg hade informerats om förvaltningens avsikt att föreslå för nämnden att LVU-vården skulle upphöra. Till undvikande av misstag borde H.A. och hemmet likväl ha underrättats omgående om att beslutet verkligen hade fattats.

Vad M.L. anför i övrigt föranleder inte någon ytterligare åtgärd från min sida.

Med den kritik som ligger i det anförda avslutas ärendet.

## Kritik mot bl.a. en tjänsteman vid en socialförvaltning för att denne begärt handräckning med stöd av LVM trots att domen om vård ännu inte kunde verkställas

(Dnr 6513-2009)

*Beslutet i korthet: I en ansökan till förvaltningsdomstol om att en ung kvinna skulle beredas vård med stöd av 4 § LVM saknades ett yrkande om omedelbar verkställighet. Domstolen biföll ansökan om vård. Inget förordnande om omedelbar verkställighet av beslutet meddelades i domen. Samma dag som domen inkom till Södermalms stadsdelsförvaltning i Stockholm sändes en begäran om handräckning till polisen för att kvinnan skulle föras till ett LVM-hem. Till följd av denna begäran fördes kvinnan till LVM-hemmet där hon några dagar senare togs in.*

*Den enhetschef vid förvaltningen som, trots att hon undertecknade ansökan om vård och förde nämndens talan i domstolen, inte uppmärksammade att det saknades ett yrkande om omedelbar verkställighet kan, med hänsyn till att det rörde en så viktig fråga, inte undgå kritik för sin försumlighet. Den tf. enhetschef som skickade handräckningsbegäran till polisen och som därvid tog del av domen, men inte uppmärksammade att det saknades ett förordnande om omedelbar verkställighet, kritiseras för att han förbisåg en så viktig förutsättning för verkställighet av domen.*

### **Bakgrund**

Under en inspektion av Södermalms stadsdelsnämnd i Stockholms kommun den 17–20 november 2009 (JO:s dnr 6383-2009) granskade JO bl.a. akten i ett ärende rörande F.O. angående vård enligt LVM. Vid granskningen framkom bl.a. följande.

Nämnden ansökte den 26 februari 2009 hos dåvarande Länsrätten i Stockholms län, numera Förvaltningsrätten i Stockholm, om att F.O. skulle beredas vård med stöd av 4 § LVM. I en dom den 19 mars 2009 biföll länsrätten nämndens ansökan. Länsrätten förordnade inte att beslutet om tvångsvård skulle gälla omedelbart. Domen var således inte verkställbar i denna del.

Domen kom in till stadsdelsförvaltningen den 24 mars 2009. Samma dag begärde tf. enhetschefen Tomas Åkerlund med stöd av 45 § LVM biträde av polis för att föra F.O. till LVM-hemmet Rebecka. Den 27 mars 2009 fördes F.O. av polis till LVM-hemmet där hon togs in.

F.O. överklagade länsrättens dom till Kammarrätten i Stockholm, som i dom den 20 maj 2009 fastställde beslutet om tvångsvård. Domen vann laga kraft den 16 juni 2009.

### **Initiativet**

Mot bakgrund av vad som kommit fram om verkställigheten av länsrättens beslut om tvångsvård beslutade dåvarande JO Kerstin André att ta upp saken till utredning i ett särskilt ärende (JO:s dnr 6513-2009).

## Utredning

Akterna rörande F.O. inhämtades från stadsdelsnämnden, Statens institutionsstyrelse (SiS) och Kammarrätten i Stockholm.

Det som kom fram vid granskningen av akterna gav anledning att anta att befattningshavare som stod under JO:s tillsyn hade gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. JO beslutade därför den 16 december 2009 att inleda förundersökning angående sådant brott. Förundersökningen omfattade inledningsvis befattningshavare vid stadsdelsförvaltningen och SiS. Den 28 april 2010 utvidgades förundersökningen till att avse även tre ledamöter vid Kammarrätten i Stockholm som hade prövat överklagandet av länsrättsens dom om vård enligt LVM.

Under förundersökningen hölls förhör med flera befattningshavare vid stadsdelsförvaltningen, SiS och kammarrätten. När det gäller misstankarna mot befattningshavare vid stadsdelsförvaltningen hölls förhör med socialsekreteraren Tomas Åkerlund och enhetschefen Lisa Kinnari som båda delgavs misstanke om ansvar för tjänstefel. Under förundersökningen hölls även förhör enligt 23 kap. 6 § rätte-gångsbalken med F.O., bitr. juristen Arvid Danielsson och socialsekreteraren Anna Lehndal.

Genom ett beslut den 3 juni 2010 avfördes Lisa Kinnari som misstänkt från förundersökningen. Sedan förundersökningen avslutats fann JO André i ett beslut den 2 november 2010 inte skäl att väcka åtal mot Tomas Åkerlund. JO André fann inte heller skäl att väcka åtal mot någon befattningshavare vid SiS eller kammarrätten. Den fortsatta granskningen ägde rum inom ramen för tre tillsynsärenden som gällde stadsdelsförvaltningen (dnr 6513-2009), SiS (dnr 6484-2010) och kammarrätten (dnr 6485-2010).

Stadsdelsnämnden anmodades att inkomma med yttrande över nämndens handläggning av ärendet rörande F.O.

Nämnden anförde bl.a. följande (bilagorna här uteslutna).

Av de utredningar som genomförs inom enheten för vuxna leder ett ytterligt fåtal till en ansökan om vård enligt LVM. Det tjänsteutlåtande som förvaltningen förelägger nämndens sociala delegation med förslag om vård enligt LVM följer en mall som finns i verksamhetsstödet (paraplyet). Se bilaga 2. De tre punkterna i "Förslag till beslut" är avsedda att täcka olika alternativ som kan förekomma i ett beslut. Om någon punkt inte är tillämplig tas den helt enkelt bort. Det är mycket, mycket ovanligt att punkten 2 (vården ska gälla omedelbart) inte är tillämplig. I det aktuella fallet fanns ingen tvekan hos vare sig handläggare eller arbetsledning om att punkten skulle gälla. Förvaltningen kan inte finna någon förklaring till att den saknas annat än att den måste ha raderats av misstag när uppgifterna i mallen fylldes i.

Förvaltningen fick kännedom om misstaget först i november 2009 genom JO:s granskning av ärendet. Misstaget hade inte heller upptäckts av F.O. själv eller hennes advokat, inte av placerings-enheten vid SiS (Statens institutionsstyrelse) eller LVM-hemmet Rebeckahemmet. Rebecka-hemmet hade till och med begärt och fått handräckning för att återföra F.O. till hemmet vid ett tillfälle då hon avvikit.

F.O:s tid under tvångsvård blev inte längre på grund av det aktuella misstaget men den påbörjades tidigare än vad det fanns beslut om. Förvaltningen beklagar givetvis djupt det inträffade. Förutom den "lathund" som används

vid handläggningen finns nu även en checklista att följa för att ett liknande misstag inte ska upprepas.

I ett beslut den 12 mars 2012 anförde *JO Wiklund* följande.

### **Bedömning**

Vård inom socialtjänsten ges missbrukare i samförstånd med honom eller henne enligt reglerna i socialtjänstlagen (2001:453). En person med missbruksproblem ska dock beredas vård oberoende av eget samtycke under de förutsättningar som anges i LVM. Bestämmelserna om när tvångsvård ska beslutas finns i 4 § LVM.

Om socialnämnden efter utredning anser att det finns skäl att bereda någon tvångsvård ska nämnden ansöka om sådan vård hos förvaltningsrätten. Har rätten beslutat om tvångsvård ska socialnämnden se till att beslutet verkställs genom att den enskilde bereds vård i ett LVM-hem eller på sjukhus.

Enligt 43 § LVM får rätten förordna att beslut som rätten meddelat ska gälla omedelbart. För det fall rätten inte meddelar ett sådant förordnande får beslutet om vård inte verkställas innan avgörandet har vunnit laga kraft.

Det ligger i sakens natur att beslut om vård enligt LVM i normalfallet bör verkställas omedelbart. Normalt torde också socialnämnderna begära hos rätten att ett sådant förordnande ska meddelas. I det nu aktuella fallet har så inte skett. Enligt remissvaret har detta berott på ett misstag i samband med att ansökan om vård upprättats.

Av länsrättens dom framgår enligt min mening tydligt att F.O. omgående behövde beredas vård. Länsrätten meddelade dock inte något förordnande om omedelbar verkställighet av beslutet om vård. Det är inte klarlagt varför något sådant förordnande inte meddelades. En bidragande orsak torde emellertid ha varit att det saknades ett yrkande i saken från stadsdelsnämnden. Den som beslutar om att ansöka om vård, i detta fall stadsdelsnämndens sociala delegation, har givetvis ett ansvar för att ansökan utformas på ett korrekt sätt. När det gäller den formella handläggningen av olika ärenden måste dock nämndens ledamöter, som ofta är lekmän, kunna förlita sig på tjänstemännen vid nämndens förvaltning (jfr 3 kap. 3 § andra stycket socialtjänstlagen).

Lisa Kinnari undertecknade den ansökan om vård som presenterades för nämnden och som sedan gavs in till domstolen. Vidare var det hon som förde nämndens talan i länsrätten. Att Lisa Kinnari, trots att hon tagit så aktiv del i handläggningen av ärendet, inte uppmärksammade att det saknades ett yrkande om omedelbar verkställighet framstår som anmärkningsvärt. Inget tyder visserligen på annat än att det var fråga om ett enstaka misstag. Med hänsyn till att det rörde en så viktig fråga kan hon likväl inte undgå kritik för sin försumlighet.

Att det inte fanns ett förordnande om omedelbar verkställighet i länsrättens dom innebar att beslutet om vård inte fick verkställas. Trots detta skickade Tomas Åkerlund en begäran om handräckning till polisen för att F.O. skulle föras till ett LVM-hem. Till följd av denna begäran om handräckning fördes F.O. till LVM-hemmet Rebecka där hon togs in.

Som nämnts inledningsvis uppkom fråga om Tomas Åkerlund gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken genom att begära polishandräckning trots att det inte fanns en verkställbar dom. Enligt bestämmelsen om tjänstefel kan den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften dömas för tjänstefel. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa, ska inte dömas till ansvar.

Efter det att förundersökningen hade avslutats beslutade JO André att inte väcka åtal mot Tomas Åkerlund. Jag finner inte anledning att nu göra någon annan bedömning i åtalsfrågan. Det förhållandet att frågan om straffrättsligt ansvar inte längre är aktuell innebär dock inte att Tomas Åkerlunds agerande varit invändningsfritt.

Tomas Åkerlund var tf. enhetschef när länsrättens beslut om vård kom in till stadsdelsnämnden. Det ankom på honom att ta ställning till frågan om verkställighet av domen. Tomas Åkerlund tog del av domen men uppmärksammade inte att beslutet saknade ett förordnande om omedelbar verkställighet och begärde därför polishandräckning av F.O. för att hon skulle föras till LVM-hemmet Rebecka. Att förbise en så viktig förutsättning för verkställigheten av domen måste anses klandervärt. Tomas Åkerlund förtjänar kritik för den bristfälliga handläggningen.

Jag har i ett särskilt beslut denna dag uttalat kritik mot två befattningshavare vid Södermalms stadsdelsförvaltning för deras handläggning av ärendet avseende F.O. (dnr 6513-2009). Vidare har JO Lars Lindström i ett beslut denna dag uttalat sig om handläggningen vid Kammarrätten i Stockholm av F.O:s överklagande (dnr 6485-2010).

## Kritik mot Statens institutionsstyrelse (SiS), LVM-hemmet Rebecka, för att en kvinna bereddes tvångsvård vid hemmet trots att det inte fanns något verkställbart förordnande om LVM-vård

(Dnr 6484-2010)

*Beslutet i korthet: En förvaltningsdomstols dom, där en ansökan om att en ung kvinna skulle beredas vård med stöd av 4 § LVM bifölls, saknade ett förordnande om att beslutet om tvångsvård skulle gälla omedelbart. Samma dag som domen inkom till Södermalms stadsdelsförvaltning i Stockholm sände en tf. enhetschef vid förvaltningen domen till Statens institutionsstyrelse, SiS, som anvisade en plats för kvinnan på LVM-hemmet Rebecka. Samme tf. enhetschef begärde därefter biträde av polis för att föra kvinnan till LVM-hemmet. Institutionschefen vid LVM-hemmet beslutade samma dag om inskrivning av kvinnan vid hemmet. Några dagar senare fördes kvinnan till LVM-hemmet och en jourhavande befattningshavare beslutade om intagning av henne vid hemmet.*

*LVM-hemmet Rebecka kritiseras för att F.O. togs in och mot sin vilja bereddes vård vid LVM-hemmet trots att domen om vård inte var verkställbar.*

### **Bakgrund**

Under en inspektion av Södermalms stadsdelsnämnd i Stockholms kommun den 17–20 november 2009 (JO:s dnr 6383-2009) granskade JO bl.a. akten i ett ärende rörande F.O. angående vård enligt LVM. Vid granskningen framkom bl.a. följande.

Stadsdelsnämnden ansökte den 26 februari 2009 hos dåvarande Länsrätten i Stockholms län, numera Förvaltningsrätten i Stockholm, om att F.O. skulle beredas vård med stöd av 4 § LVM. I en dom den 19 mars 2009 biföll länsrätten nämndens ansökan. Länsrätten förordnade inte att beslutet om tvångsvård skulle gälla omedelbart. Domen var således inte verkställbar i denna del.

Domen kom in till stadsdelsförvaltningen den 24 mars 2009. En tf. enhetschef vid stadsdelsförvaltningen sände samma dag per telefax domen jämte nämndens utredning till SiS, som anvisade en plats för F.O. på LVM-hemmet Rebecka. Tf. enhetschefen vid stadsdelsförvaltningen begärde därefter biträde av polis, s.k. polishandräckning, för att föra F.O. till LVM-hemmet ”via St: Göran BAS”. Institutionschefen Göran Leijon beslutade samma dag om inskrivning av F.O. vid hemmet.

Den 27 mars 2009 fördes F.O. till LVM-hemmet och Ingalill Hedqvist, i egenskap av jourhavande befattningshavare, beslutade om intagning av F.O. vid LVM-hemmet.

F.O. överklagade länsrättens dom till Kammarrätten i Stockholm, som i dom den 20 maj 2009 fastställde beslutet om tvångsvård. Domen vann laga kraft den 16 juni 2009.



## **Initiativet**

Mot bakgrund av vad som kommit fram om verkställigheten av länsrättens beslut om tvångsvård beslutade dåvarande JO Kerstin André att ta upp saken till utredning i ett särskilt ärende (JO:s dnr 6513-2009).

## **Utredning**

Akterna rörande F.O. inhämtades från stadsdelsnämnden, SiS och Kammarrätten i Stockholm.

Det som kom fram vid granskningen av akterna gav anledning att anta att befattningshavare som stod under JO:s tillsyn hade gjort sig skyldiga till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. JO beslutade därför den 16 december 2009 att inleda förundersökning angående sådant brott. Förundersökningen omfattade inledningsvis befattningshavare vid stadsdelsförvaltningen och SiS. Den 28 april 2010 utvidgades förundersökningen till att avse även tre ledamöter vid Kammarrätten i Stockholm som hade prövat överklagandet av länsrättens dom om vård enligt LVM.

Under förundersökningen hölls förhör med flera befattningshavare vid stadsdelsförvaltningen, SiS och kammarrätten. När det gäller misstankarna mot befattningshavare vid SiS hölls förhör med institutionschefen Göran Leijon, som beslutat om inskrivning, och avdelningsansvariga Ingalill Hedqvist, som beslutat om intagning. Båda delgavs misstanke om ansvar för tjänstefel.

Sedan förundersökningen avslutats fann JO André i ett beslut den 2 november 2010 inte skäl att väcka åtal mot vare sig Göran Leijon eller Ingalill Hedqvist. JO André fann inte heller skäl att väcka åtal mot någon befattningshavare vid stadsdelsförvaltningen eller kammarrätten. Den fortsatta granskningen ägde rum inom ramen för tre tillsynsärenden som gällde stadsdelsförvaltningen (dnr 6513-2009), SiS (dnr 6484-2010) och kammarrätten (dnr 6485-2010).

SiS anmodades att inkomma med ett yttrande inriktat på förfarandet vid inskrivningen och intagningen av F.O. vid LVM-hemmet Rebecka.

SiS anförde i ett remissvar som hade beslutats av generaldirektören Ewa Persson Göransson bl.a. följande (de åberopade bilagorna är här uteslutna).

### *Utredning*

SiS har tagit del av i ärendet aktuella förhör med Göran Leijon och Ingalill Hedqvist. Synpunkter har inhämtats från tf institutionschefen Raoul Svensson vid SiS LVM-hem Rebecka och Placeringsenheten vid SiS huvudkontor. Därutöver har SiS tagit del av utdrag från myndighetens klientadministrativa system, KIA, avseende F.O. samt Placeringsenhetens akt avseende F.O.

### *Yttrande*

Den 24 mars 2009 inkom en ansökan till SiS om plats för F.O. från Södermalms stadsdelsnämnd i Stockholms stad (stadsdelsnämnden). Stadsdelsnämndens ansökan innehöll ett läkarintyg, en dom från Länsrätten i Stockholms län om vård med stöd av 4 § LVM samt en utredning enligt 7 § LVM. I

stadsdelsnämndens utredning angavs att F.O. inledningsvis skulle placeras på SiS LVM-hem Rebecka.

Institutionschefen fattade den 24 mars 2009 beslut om inskrivning av F.O. på SiS LVM-hem Rebecka. Ett sådant beslut om inskrivning innebar att en plats reserverades åt F.O. på det aktuella LVM-hemmet. Den 27 mars 2009 fattades beslut om intagning av F.O. på SiS LVM-hem Rebecka av tjänstgörande beredskap. F.O. anlände till LVM-hemmet efter att en begäran om polishandräckning från stadsdelsnämnden hade verkställts.

SiS LVM-hem Rebecka har inte haft några egna lokala riktlinjer för beslut om inskrivning och intagning, utan har använt sig av SiS interna föreskrifter (Råd & Riktlinjer/LVM). För vid tiden gällande version av de interna föreskrifterna, se bilaga 1.

Sedan SiS fick kännedom om förhållandena i aktuellt ärende har åtgärder vidtagits på så sätt att myndighetens interna föreskrifter justerats och förtydligats, se bilaga 2. Ändringarna har gjorts för att undvika att liknande misstag begås i framtiden.

Av SiS nuvarande interna föreskrifter (Råd & Riktlinjer/LVM) framgår bl.a. följande.

Efter ansökan från socialnämnden beslutar institutionschefen vid berörd institution enligt SiS arbets- och delegationsordning om inskrivning av klienten (3 kap. 10 § socialtjänstförordningen [2001:937], SoF). Innan sådant beslut fattas ska institutionschefen förvissa sig om att SiS platsanvisning samt giltiga beslut om omhändertagande eller vård föreligger. När det gäller en dom om beredande av vård måste institutionen förvissa sig om att domen gäller omedelbart eller vunnit laga kraft.

---

Det är viktigt att vid intagning kontrollera att domen gäller omedelbart. Om domen inte gäller omedelbart får intagning inte ske förrän den vunnit laga kraft. (Flik 4 s. 1)

---

Ett omedelbart omhändertagande upphör när rätten avgör frågan om vård. Om rätten anser att omhändertagandet ska bestå måste rätten i ett beslut om vård förordna om omedelbar verkställighet, dvs. att domen gäller omedelbart.

Institutionen måste således *alltid* kontrollera att domen gäller omedelbart eller vunnit laga kraft innan intagning sker. I normalfallet förordnar rätten att domen ska gälla omedelbart och det framgår då av domslutet. Om det inte framgår får inte institutionen ta in klienten för vård förrän domen vunnit laga kraft. (Flik 4 s. 4)

Det stora flertalet av LVM-ärenden som aktualiseras hos SiS utgörs av omedelbara omhändertaganden enligt 13 § LVM där ett verkställbart beslut finns redan från början. Ett ärende som initieras genom att socialnämnden ansöker om plats med stöd av 4 § LVM är långt ifrån lika vanligt som de ärenden som inletts med ett beslut om omedelbart omhändertagande.

I förevarande fall skulle LVM-hemmet ha säkerställt att länsrättens dom gällde omedelbart innan beslut om intagning av F.O. fattades. SiS beklagar naturligtvis det inträffade. Misstag tycks dock ha begåtts hos flera myndigheter, vilket emellertid inte förtar det ansvar som åligger SiS.

Efter genomgång av remissvaret anmodades SiS i en förnyad remiss att besvara följande frågor.

1. Anser SiS att det ska ske en kontroll av att ett beslut om vård enligt LVM är verkställbart innan beslut om *inskrivning* vid ett LVM-hem fattas?
2. Om svaret på fråga 1 är ja, vilken betydelse har denna kontroll vid det beslut om *intagning* i LVM-hemmet som senare ska fattas?

Av yttrandet skulle även framgå SiS syn på hur besluten om inskrivning och intagning förhåller sig till varandra och vilken rättsverkan respektive beslut har.

SiS generaldirektör anförde i ett remissvar följande.

*Yttrande*

---

#### Fråga 1

I SiS tidigare interna föreskrifter angavs bl.a. att "Platsanvisning och inskrivningsbeslut ska vara klart innan länsrättens handläggning." Ett beslut om inskrivning fattades enligt detta synsätt bl.a. för att kunna reservera en plats åt LVM-klienten. I syfte att minska risken för ett olaga frihetsberövande föreskriver SiS numera att man även innan ett beslut om inskrivning, ska förvissa sig om att SiS platsanvisning samt giltiga beslut om omhändertagande eller vård föreligger. Det framgår också att "När det gäller en dom om beredande av vård måste institutionen förvissa sig om att domen gäller omedelbart eller vunnit laga kraft." SiS anser således numera att det ska ske en kontroll av att ett beslut om vård enligt LVM är verkställbart redan innan beslut om inskrivning vid ett LVM-hem fattas.

#### Fråga 2

Ett beslut om intagning kan inte fattas i SiS klientadministrativa system förrän ett beslut om inskrivning har fattats. Genom SiS ändrade föreskrifter sker nu kontroller vid två tillfällen.

Beslutet om inskrivning är mer av en administrativ karaktär och är det första beslut som fattas. En person kan skrivas in utan att fysiskt befinna sig på en SiS-institution. Vad gäller ett beslut om intagning så innebär det i praktiken att personen fysiskt kommer till en institution.

I ett beslut den 12 mars 2012 anförde *JO Wiklund* följande.

#### **Rättslig reglering**

Vård inom socialtjänsten ska ges missbrukare i samförstånd med honom eller henne enligt reglerna i socialtjänstlagen (2001:453). En person med missbruksproblem ska dock beredas vård oberoende av eget samtycke under de förutsättningar som anges i LVM. Bestämmelserna om när tvångsvård ska beslutas finns i 4 § LVM.

Förvaltningsrätten, tidigare länsrätten, beslutar om vård efter en ansökan från socialnämnden (5 och 11 §§ LVM).

Enligt 43 § andra stycket LVM får rätten förordna att ett beslut om vård som rätten meddelat ska gälla omedelbart. För det fall rätten inte meddelar ett sådant förordnande får beslutet inte verkställas innan avgörandet har vunnit laga kraft.

Har rätten beslutat om tvångsvård ska socialnämnden se till att beslutet verkställs genom att den enskilde bereds vård i ett LVM-hem eller på sjukhus.

Av 25 § LVM framgår att om beslut har fattats om tvångsvård eller omedelbart omhändertagande enligt LVM ska SiS efter anmälan av socialnämnden anvisa plats i ett LVM-hem. SiS beslutar om intagning i och om utskrivning från ett LVM-hem.

Bestämmelser om inskrivning i hem för vård och boende finns i 3 kap. socialtjänstförordningen (2001:937).

SiS beslutar om inskrivning i bl.a. ett LVM-hem (3 kap. 10 § första stycket socialtjänstförordningen). Om socialnämnden ansöker om inskrivning ska nämnden till sin ansökan foga sin utredning i ärendet (3 kap. 12 § socialtjänstförordningen). Om det för den som ansökan avser finns ett beslut om omhändertagande eller om vård enligt LVM, ska en kopia av eller annan underrättelse om det verkställbara beslutet fogas till ansökan (3 kap. 13 § socialtjänstförordningen).

### **Bedömning**

I en dom den 19 mars 2009 beslutade länsrätten att F.O. skulle beredas vård enligt LVM. Länsrätten förordnade inte att domen med stöd av 43 § andra stycket LVM skulle gälla omedelbart. Att det saknades ett sådant förordnande innebar att beslutet om vård inte fick verkställas innan domen vunnit laga kraft. Stadsdelsnämnden ansökte den 24 mars 2009 hos SiS om en plats för F.O. vid ett LVM-hem. Efter att SiS hade anvisat en plats för F.O. vid LVM-hemmet Rebecka beslutade institutionschefen Göran Leijon samma dag om inskrivning av F.O. Den 27 mars 2009 fördes F.O. av polis till LVM-hemmet. Ingalill Hedqvist beslutade då om intagning av F.O.

I JO:s tillsynsärende uppkom fråga om Göran Leijon och/eller Ingalill Hedqvist hade gjort sig skyldiga till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken genom att besluta om inskrivning respektive intagning av F.O. vid LVM-hemmet trots att det inte fanns en verkställbar dom. Enligt bestämmelsen om tjänstefel kan den som uppsåtligt eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften dömas för tjänstefel. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa ska inte dömas till ansvar.

Att F.O. blev föremål för vård vid hemmet innan domen vann laga kraft berodde ytterst på att SiS inte kontrollerade om det i domen fanns ett förordnande om att domen skulle gälla omedelbart. Förundersökningen avseende handläggningen vid SiS inriktades på om en sådan kontroll skulle ha gjorts vid inskrivningen eller vid intagningen av F.O. vid LVM-hemmet.

Under förundersökningen uppgav Göran Leijon bl.a. att det inte hade någon betydelse vid inskrivningen av F.O. att domen inte hade vunnit laga kraft ”eftersom samma inskrivningsbeslut fattas för samtliga som placeras på institutionen, vare sig dom är omhändertagna med stöd av SoL eller § 13 eller § 4 LVM”. Vidare anförde han att det yttersta ansvaret för att någon enskild inte tas emot vid behandlingshemmet utan verkställbart beslut har den som fattar beslut om intagning. Ingalill Hedqvist anförde bl.a. att när hon fattade beslutet om intagning utgick hon från att en kontroll av om det fanns förutsättningar för tvångsvård hade gjorts i samband med beslutet om inskrivning.

Efter det att förundersökningen hade avslutats beslutade JO André, som nämnts inledningsvis, att inte väcka åtal mot Göran Leijon eller Ingalill Hed-

qvist. Jag finner inte anledning att nu göra någon annan bedömning i åtalsfrågan.

Det förhållandet att frågan om straffrättsligt ansvar för befattningshavare vid SiS inte längre är aktuell innebär dock inte att SiS handläggning har varit invändningsfri.

Det är ett grundläggande rättssäkerhetskrav att en person inte blir frihetsberövad utan att det finns ett beslut eller en dom om tvångsvård som får verkställas. För att undvika att någon felaktigt tas in för tvångsvård vid ett hem som drivs av SiS måste det givetvis kontrolleras att det finns ett verkställbart beslut om vård. Det finns varken i LVM eller i någon annan författning någon uttrycklig bestämmelse om att LVM-hemmet eller någon central enhet inom SiS ska göra den kontrollen. Det ligger dock, enligt min mening, i sakens natur att LVM-hemmet måste förvissa sig om att domen är verkställbar innan en person bereds tvångsvård. Det är helt oacceptabelt att F.O. togs in och mot sin vilja bereddes vård vid LVM-hemmet Rebecka trots att domen om vård inte var verkställbar. För detta ska LVM-hemmet kritiseras.

Även om det är självklart att LVM-hemmet måste kontrollera att en dom är verkställbar innan en person bereds tvångsvård är det inte lika självklart att slå fast om kontrollen ska göras i samband med beslutet om *inskrivning* eller i samband med beslutet om *intagning*. Frågan behandlades vid den aktuella tidpunkten inte i SiS interna råd och riktlinjer för LVM-vården. Inte heller fanns det vid LVM-hemmet någon lokal instruktion som reglerade saken.

Genom beslutet om intagning får SiS huvudansvaret för att genomföra vården och för beräkning av vårdtiden. I fråga om beslutet om inskrivning anfördes vid tillkomsten av den nuvarande lagstiftningen om tvångsvård av missbrukare att inskrivningen reglerar förhållandet mellan socialnämnden och LVM-hemmet. Beslutet om inskrivning innebär att det vid hemmet finns en plats för den enskilde (prop. 1987/88:147 s. 104). Som SiS har anført i sitt kompletterande remissvar har beslutet måhända en karaktär av administrativt beslut. Man kan dock inte av det anförda dra slutsatsen att beslutet om inskrivning inte skulle ha någon rättsverkan mot den enskilde. Efter det att SiS centralt har anvisat plats vid ett visst LVM-hem slås det genom LVM-hemmets beslut om inskrivning fast att det är vid det hemmet som personen i fråga ska beredas vård. Genom bestämmelsen i 45 § 4 LVM ges SiS, dvs. LVM-hemmet, möjlighet att begära handräckning av polis för att hämta någon som ska tas in vid hemmet. Beslutet om inskrivning förefaller därför kunna få en rättsverkan i förhållande till den enskilde.

Lagstiftningen ger, som redan nämnts, inte något klart svar på frågan *när* det ska kontrolleras att ett beslut om vård är verkställbart. Man kan anföra skäl för att kontrollen ska göras när beslutet om intagning fattas, men det finns även skäl som talar för att den formella kontrollen ska ske redan vid inskrivningen. Eftersom det inte finns tydliga författningsbestämmelser och då SiS inte heller behandlade frågan i sina interna råd och riktlinjer vid den aktuella tiden är det svårt att klandra någon enskild befattningshavare vid LVM-hemmet för att det inte gjordes någon kontroll av domen innan F.O. bereddes vård vid hemmet.

Av remissvaret framgår att SiS har omarbetat sina interna råd och riktlinjer och att det numera framgår bl.a. att institutionerna inför ett beslut om inskrivning måste förvissa sig om att domen gäller omedelbart eller har vunnit laga kraft. Vidare framgår att det är viktigt att hemmen inför intagning kontrollerar att domen gäller omedelbart. SiS uppger i sitt remissvar att det nu, genom de ändringar som gjorts, kontrolleras vid två tillfällen om det finns förutsättningar för att ta emot en enskild för vård.

SiS nya riktlinjer torde visserligen minska risken för att någon i framtiden tas in för tvångsvård utan att det finns ett beslut om vård som får verkställas. De kan samtidigt ses som ett uttryck för den osäkerhet som råder i fråga om vem som bär ansvaret om någon trots allt skulle bli föremål för tvångsvård utan laglig grund. Frågan har även uppmärksammats av JO i ett ärende som gällde intagning av en flicka vid ett s.k. särskilt ungdomshem trots att det inte fanns en dom om vård med stöd av 3 § lagen (1992:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), se JO:s ämbetsberättelse 2010/11 s. 368 (särskilt s. 383).

Det som har kommit fram i detta och det tidigare ärendet väcker frågan om det inte borde tydliggöras, i socialtjänstförordningen eller andra föreskrifter, vilket ansvar SiS har för att kontrollera att det finns förutsättningar för tvångsvård av den enskilde. Jag sänder därför en kopia av detta beslut till Socialdepartementet för kännedom.

Jag finner även skäl att för kännedom tillstålla Socialstyrelsen, som har tillsyn över bl.a. LVM-hemmen, en kopia av beslutet.

Jag har i ett särskilt beslut denna dag uttalat kritik mot två befattningshavare vid Södermalms stadsdelsförvaltning för deras handläggning av ärendet avseende F.O. (dnr 6513-2009). Vidare har JO Lars Lindström i ett beslut denna dag uttalat sig om handläggningen vid Kammarrätten i Stockholm av F.O:s överklagande (dnr 6485-2010).

**Kritik mot en socialnämnd som underlåtit att vidarebefordra ett överklagande till förvaltningsrätten därför att det överklagade beslutet enligt nämndens mening inte gick att överklaga**

(Dnr 889-2011)

#### **Anmälan**

I en anmälan, som kom in till JO i februari 2011, framförde A.P. och S.E. klagomål mot Socialnämnden i Gävle kommun rörande handläggningen av ett ärende angående umgänge med deras barnbarn. De anförde bl.a. följande. Den 12 augusti 2010 gjorde de en ansökan till socialnämnden om att nämnden skulle föra talan i domstol om umgänge mellan dem och deras barnbarn. Först vid socialnämndens sammanträde den 15 december 2010 fattades beslut om att inte föra en sådan talan. Socialnämndens bedömning bortsåg från barnbarnens behov av att träffa dem. De överklagade beslutet men överklagandet vidarebefordrades inte till förvaltningsrätten eftersom förvaltningen ansåg att beslutet inte var överklagbart.

## Utredning

Socialnämnden i Gävle kommun anmodades att inkomma med yttrande i fråga om A.P:s och S.E:s överklagande borde ha vidarebefordrats till förvaltningsrätten.

Som sitt remissvar lämnade nämnden ett yttrande som hade upprättats vid socialförvaltningen. I yttrandet anfördes i huvudsak följande.

Makarna inkommer i juni 2010 med en ansökan om att socialnämnden ska föra talan mot vårdnadshavaren enligt 6 kap. 15 a § Föräldrabalken för att de skall få ett umgänge med sina barnbarn. Socialnämnden inledde utifrån detta en utredning. Nämnden har prövat ärendet och fattat beslut 2010-12-15. A.P. begärde och fick företräde inför socialnämndens beslut. Hon hade tidigt i utredningsskedet informerats om att de vid ett för dem negativt beslut inte hade möjlighet att överklaga det enligt förvaltningslagen och att de inte kunde få laglighetsprövning av beslutet eftersom de inte är kommuninnevånare. Då beslutet inte går att överklaga (prop. 2005/06:99 sid 56 och 57) har ingen besvärshänvisning (Förvaltningsbesvär) lämnats med beslutet. Den enskilde har efter det att de erhöll beslutet, skickat in en överklagan och socialnämnden har åter informerat dem om att beslutet inte kan överklagas genom förvaltningsbesvär. Hänvisningar har gjorts till prop. 2005/06:99. Överklagandet har inte lämnats vidare till Förvaltningsdomstolen eftersom beslutet inte får överklagas. Enligt 22 § Förvaltningslagen, *ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas.* Aktuellt beslut kan inte överklagas.

Regler om hur beslut överklagas med laglighetsprövning finns i 10 kap. 4 och 5 §§ Kommunallagen. Varje medlem av en kommun har rätt att få lagligheten av ett beslut prövat genom att överklaga till förvaltningsrätten. Vem som är medlem i en kommun regleras i 1 kap. 4 § KL. Begäran om laglighetsprövning ska alltid insändas direkt till förvaltningsrätten. Av Förvaltningslagens 4 § följer en allmän serviceplikt för myndigheten vilket inbegriper en skyldighet att om en handling felaktigt skickats till nämnden så ska nämnden ombesörja att den översändes till rätt instans. Den nu aktuella överklagan kan inte tolkas på annat sätt än att det var en överklagan om en önskan om ändring i själva sakfrågan (umgänget). Det faktum att de klagande inte är kommunmedlemmar – men dock haft partsställning i sakärendet – tillsammans med att varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersatts (7 § FL) vilket får anses ha skett i detta ärende, kan ha bidragit till att handlingarna inte skickades till förvaltningsrätten. Det får dock anses att i mål gällande laglighetsprövning i stort också inbegriper momentet att göra en prövning om någon är behörig att anföra laglighetsbesvär.

A.P. och S.E. yttrade sig över remissvaret. Av yttrandet framgick bl.a. att deras överklagandeskrivelse hade översänts till Förvaltningsrätten i Falun den 6 april 2011. A.P. och S.E. inkom därefter med ytterligare synpunkter.

JO inhämtade Förvaltningsrättens i Falun beslut den 18 april 2011 i mål nr 1603-11 och Kammarrättens i Sundsvall protokoll den 18 maj 2011 i mål nr 1205-11. Av handlingarna framgick bl.a. att förvaltningsrätten hade avvisat överklagandet eftersom nämndens beslut inte var överklagbart och då A.P. och S.E., som folkbokförda i Älvkarleby kommun, saknade rätt att begära laglighetsprövning av beslut fattade av Gävle kommun. Kammarrätten beviljade inte prövningstillstånd.

I ett beslut den 26 oktober 2011 anförde JO Wiklund följande.

### **Bedömning**

JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet, dvs. att myndigheterna har agerat korrekt i formellt hänseende. Jag anlägger inte några synpunkter på den bedömning som låg till grund för nämndens beslut att inte väcka talan om umgänge. Min granskning har inriktats på socialtjänstens handläggning av A.P:s och S.E:s överklagande.

Av 6 kap. 15 § föräldrabalken (FB) följer att ett barn ska ha rätt till umgänge med föräldrar som det inte bor tillsammans med samt att vårdnadshavarna har ett gemensamt ansvar för att barnets behov av umgänge med någon annan som står det särskilt nära så långt som möjligt tillgodoses.

Enligt 6 kap. 15 a § andra stycket FB får rätten på talan av socialnämnden besluta om umgänge mellan barnet och någon annan än en förälder. Vid bedömningen av om en sådan talan ska föras ska socialnämnden särskilt beakta barnets behov av umgänge med sina morföräldrar och farföräldrar och andra som står barnet särskilt nära.

En närstående som vill ha umgänge med barnet kan inte själv väcka talan vid domstol utan det är socialnämnden som beslutar om talan ska föras. Socialnämndens beslut i saken kan inte överklagas enligt reglerna om s.k. förvaltningsbesvär. I förarbetena till lagstiftningen uttalade regeringen följande (prop. 2005/06:99 s. 56 f.).

Regeringen delar kommitténs bedömning att det inte heller nu bör ges en talerätt för närstående. Det är av största vikt att barnet inte utsätts för fler processer, kanske med åtföljande umgängesutredningar m.m., än som är absolut nödvändiga. Av naturliga skäl är en sådan avvägning inte lätt att göra för en utomstående person, som vill ha ett umgänge med barnet men som inte får detta till följd av motstånd från barnets vårdnadshavare. Socialnämnden får förutsättas på ett mera objektivt sätt överväga om de nackdelar som en process för med sig från barnets synpunkter vägs upp av de fördelar som ett umgänge kan leda till. Av samma skäl bör det inte heller – som ett par remissinstanser föreslår – införas någon möjlighet att överklaga nämndens beslut att inte väcka talan.

En nämnds beslut att inte väcka talan kan således inte överklagas i sak av den enskilde, dvs. det är inte möjligt att få till en prövning genom förvaltningsbesvär. Beslutet kan endast överklagas för laglighetsprövning enligt bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen (1991:900), KL. Detta förutsätter att den som klagat är medlem i den kommun som har fattat beslutet.

När ett beslut överklagas genom förvaltningsbesvär ska enligt 23 § andra stycket (1986:223), FL, överklagandet ges in till den myndighet som har meddelat beslutet. Beslutsmyndigheten prövar om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid. Har skrivelsen kommit in för sent, ska myndigheten enligt huvudregeln avvisa den (24 § FL). Om skrivelsen inte avvisas ska myndigheten i enlighet med 25 § FL överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som ska pröva överklagandet, dvs. förvaltningsrätten.

I förarbetena till FL anfördes bl.a. följande (prop. 1985/86:80 s. 44 f.).



För att ett överklagande ska tas upp till prövning är det inte tillräckligt att klagandens skrivelse har kommit in i rätt tid. Vissa andra förutsättningar måste också vara uppfyllda: beslutet ska vara sådant att det över huvud taget får överklagas, endast den får överklaga som har ett visst intresse i saken osv. Dessa förutsättningar kan vara svåra att bedöma och kräver då särskilda överväganden som i allmänhet görs bäst i samband med prövningen i högre instans. De bör därför liksom hittills prövas av den instansen.

När överklagandet inkom till förvaltningen borde överklagandet efter rättidsprövning ha överlämnats utan dröjsmål till förvaltningsrätten. Det hade därefter ankommit på domstolen att ta ställning till om beslutet kunde överklagas. Av förvaltningsrättens beslut framgår att så också skett.

Nämnden har i sitt remissvar även uttalat att eftersom en laglighetsprövning av beslutet inte var möjlig, mot bakgrund av att A.P. och S.E. inte var kommuninnevånare, så vidarebefordrades överklagandet inte heller av den anledningen till förvaltningsrätten.

När ett beslut överklagas för laglighetsprövning ska överklagandet, enligt 10 kap. 5–7 §§ KL, ges in till förvaltningsrätten. Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på kommunens, landstingets eller kommunalförbundets anslagstavla att protokollet över beslutet justerats. Om överklagandet före klagotidens utgång har kommit in till kommunen, landstinget eller kommunalförbundet i stället för till förvaltningsrätten ska överklagandet ändå prövas.

I 4 § tredje stycket FL föreskrivs att om någon enskild av misstag vänder sig till fel myndighet, bör myndigheten hjälpa honom till rätta. I detta ligger bl.a. att om det till myndigheten inkommer en felsänd handling, bör hjälpen i regel lämnas genom att myndigheten sänder handlingen vidare till rätt myndighet. Ofta är det lämpligt att myndigheten samtidigt underrättar den enskilde om vart den har vidarebefordrat handlingen. Förvaltningen borde således i nära anslutning till att överklagandet inkom, som en serviceåtgärd, ha överlämnat detta till förvaltningsrätten om förvaltningen bedömt att skrivelsen utgjorde en begäran om laglighetsprövning. Det ankom inte på förvaltningen att bedöma huruvida A.P. och S.E. var klagoberättigade. Den frågan skulle förvaltningsrätten ta ställning till.

Det kan således konstateras att det ålåg förvaltningen att vidarebefordra A.P:s och S.E:s överklagande till förvaltningsrätten. Det har framkommit att förvaltningen vidarebefordrade överklagandeskrivelsen till förvaltningsrätten den 11 april 2011, dvs. tre månader efter det att den inkom till förvaltningen. Förvaltningens handläggning förtjänar kritik.

Vad A.P. och S.E. har anfört i övrigt ger inte anledning till något uttalande från min sida.

## Stöd och service till vissa funktionshindrade

En socialförvaltning som informerar en enskild om förutsättningarna för att bevilja en insats måste uttrycka sig så, att den enskilde inte känner sig pressad att återta ansökan eller får uppfattningen att saken redan är avgjord

(Dnr 714-2011)

### Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 8 februari 2011, framförde Emelin O., som är god man för E.O., klagomål mot Myndigheten för personer med funktionsnedsättning i Södertälje kommun. Klagomålen gällde förvaltningens handläggning av ett ärende rörande insatser enligt LSS.

Hon uppgav bl.a. följande. I augusti 2009 hjälpte hon E.O. med att ansöka om insatser enligt LSS. Myndigheten gjorde en utredning och ett hembesök med ADL-terapeut den 21 september 2009. I februari 2010 kallades hon och E.O. till ett möte med handläggaren i ärendet. Vid mötet informerades hon om att E.O:s ansökan inte skulle beviljas. Hon uppmanades därför att ta tillbaka E.O:s ansökan, vilket också skedde. Genom att ta tillbaka ansökan kunde E.O., som hon uppfattade det, erhålla andra insatser. Hon förstod inte att E.O. hade rätt att få ett beslut som kunde överklagas. När hon förstod konsekvenserna av sitt handlande bad hon att förvaltningen skulle återuppta E.O:s ansökan om personlig assistans enligt LSS och meddela ett beslut i ärendet. Då fick hon besked om att en ny ansökan måste göras.

### Utredning

Inledningsvis inhämtades vissa handlingar från förvaltningen. Därefter anmodades Omsorgsnämnden i Södertälje kommun att inkomma med utredning och yttrande över vad som hade framförts i anmälan till JO.

I remissvaret anförde nämnden bl.a. följande.

Myndigheten har som målsättning att slutföra den här typen av utredning inom tre månader. Om den enskilde under utredningens gång uppger att han eller hon vill återkalla sin ansökan och inte längre är intresserad av någon insats ska ärendet avslutas genom ett beslut. Beslutet måste vara formulerat så att det inte råder någon tvekan om att den enskildes önskemål har beaktats.

E.O:s ansökan om personlig assistans enligt 9 § 2 LSS inkom till myndigheten 2009-07-06. Därefter påbörjades en utredning som uppenbarligen aldrig fullföljdes utan den enskilde uppmanades att återta ansökan med motiveringen att det sannolikt skulle fattas ett avslagsbeslut. Den enskilde valde då att återta ansökan.

Senare ångrade den enskilde återtagandet och ville ha ett beslut. Då fick hon beskedet att hon ska lämna in en ny ansökan avseende insatsen personlig assistans enligt 9 § 2. En ansökan lämnades muntligt 2010-09-22, utredning inleddes 2010-12-29 och avslagsbeslut fattades 2011-04-11 (se bilaga 2 – *här utelämnad; JO:s anmärkning*).

*När det gäller huruvida handläggare har uppmanat sökande att återta sin ansökan framkommer följande:*

2009-08-06 kontaktar utredaren god man Emelin O. per telefon. Utredaren meddelar att utifrån de uppgifter som inkommit under besöket på Myndigheten 09-07-28 är bedömningen att E.O. inte har rätt till personlig assistans enligt 9 § 2 LSS. Utredaren frågar Emelin O. om hon med bakgrund av det faktum att det med stor sannolikhet kommer att bli ett avslag vill återta ansökan om personlig assistans och det vill Emelin O. Detta är inte ett lämpligt förfaringssätt. Den enskilde har inte fått sådan information att han eller hon kan förstå utredningsprocessen och tillvarata sina intressen. Myndigheten kommer att upprätta en skriftlig rutin gällande återtagande av ansökningar för att detta inte skall uppstå igen.

*När det gäller att den sökande tvingades att på nytt lämna in en ansökan om personlig assistans samt att hon ännu inte erhållit beslut.*

Här har nämnden brustit i sin serviceskyldighet. Sektionsledaren Lilian Gustafsson borde inte ha begärt in en ny ansökan utan borde ha återupptagit den tidigare utredningen om personlig assistans.

Den nya ansökan om personlig assistans inkom 2010-09-22 och utredning inleddes 2010-12-29. 2011-03-09 skickas utredningen för kommunikering och beslut om avslag på insatsen fattas 2011-04-11. Se bilaga 2 (*här utelämnad; JO:s anmärkning*).

Det innebär att utredningsförfarandet tog närmare 7 månader vilket är oacceptabelt lång tid.

Myndigheten har under åren 2009 och 2010 haft hög arbetsbelastning. Trots det är det oacceptabelt att den enskilde drabbas av den här sortens felaktig handläggning.

#### *Vidtagna samt planerade åtgärder*

Myndigheten har förstärkts med handlägningsresurser, dels en tillsvidare-tjänst under 2010 samt en tillsvidare-tjänst under 2011. Dessutom två tjänster som tillfällig förstärkning under hösten 2010 med förlängning under 2011. Myndigheten följer kontinuerligt upp att handlägningsresurserna är tillräckliga i förhållande till uppdraget.

De senaste två åren har arbete pågått kontinuerligt med att utforma riktlinjer och rutiner till stöd i handlägningsarbetet. En kvalitetsutvecklare är anställd på myndigheten och börjar i maj 2011. Det innebär ytterligare resurser att sammanställa och utveckla arbetet med att stärka rättssäkerheten.

Sedan januari 2011 arbetar myndigheten också med att utveckla metodstöd två gånger i månaden med syfte att höja kompetens avseende handläggning och dokumentation.

Myndigheten har också genomgått två organisationsutvecklingar det senaste året för att stärka brukarens rättssäkerhet.

Två utbildningsdagar där samtliga handläggare samt arbetsledning deltagit har arrangerats under 2010. Inriktningen har varit aktuell lagstiftning, såväl LSS som socialtjänstlagen, samt handläggning och dokumentation.

Emelin O. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 30 november 2011 anförde *JO Wiklund* följande.

#### **Bedömning**

En ansökan om insats enligt LSS ska alltid leda till ett beslut som, om beslutet går den enskilde emot, kan överklagas till en förvaltningsdomstol. Om den enskilde under utredningen av ärendet tar tillbaka ansökan ska förvaltningen givetvis avsluta ärendet. Det finns inte något hinder mot att den som handläg-

ger ett ärende om en insats informerar den enskilde om förutsättningarna för att en insats ska beviljas. Förvaltningen måste dock vara mycket försiktig under diskussionen med den enskilde så att han eller hon inte känner sig pressad att återta en ansökan eller att den enskilde får uppfattningen att saken redan är avgjord. Förvaltningen måste vinnlägga sig om att upplysa den enskilde om att han eller hon alltid har rätt att få ett beslut i saken och om möjligheten att få rätten till en insats prövad av domstol.

I det nu förevarande fallet upplyste handläggaren vid förvaltningen E.O. om att ansökan inte skulle beviljas och uppmanade henne att ta tillbaka den. Enligt anmälan fick E.O. inte information om att hon kunde få ett formellt avslagsbeslut och att hon hade rätt att överklaga beslutet. Som nämnden har medgett i sitt remissvar var det inte ett lämpligt förfaringsätt.

Myndighetens agerande har medfört att handläggningen av E.O:s ärende dragit ut på tiden. Nämnden har i sitt remissvar anfört att handläggningstiden i det aktuella ärendet har kommit att bli oacceptabelt lång. Jag delar den uppfattningen. Enligt nämnden har organisatoriska och resurstilldelande åtgärder vidtagits för att förbättra handläggningsrutinerna kring inkomna ansökningar. Vidare ska en skriftlig rutin upprättas gällande handläggningen vid återtagande av ansökningar. Mot den bakgrunden anser jag mig kunna lämna saken.

Vad som i övrigt framkommit föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Med den kritik som har uttalats ovan avslutas ärendet.

Utformningen av beslut om insatser enligt LSS; fråga om nämnden i sitt beslut borde ha angett var insatser i form av korttidstillsyn och korttidsvistelse skulle utföras

(Dnr 6845-2010)

#### **Anmälan**

U.K. framförde i en anmälan, som kom in till JO i november 2010, klagomål mot tjänstemän vid Norrmalms stadsdelsnämnd i Stockholms kommun angående handläggningen av ett ärende om insatser enligt LSS till hennes son, J. (född 1997). Hon anförde bl.a. följande. Efter att de flyttat in från en annan stadsdel i kommunen har hon haft kontakt med Norrmalms stadsdelsförvaltning sedan juli 2010. Hon har ansökt om bl.a. "fritidsverksamhet" för J. på den friskola (Ikasus) där han går (framställningen handlades som en ansökan om korttidstillsyn för skolungdom över 12 år utanför det egna hemmet i anslutning till skoldagen samt under lov enligt 9 § 7 LSS; *JO:s anmärkning*). Ansökan avslogs med hänvisning till att kostnaden var för stor. I stället har andra lösningar föreslagits som inte alls passar för pojken. Det beslut som fattades går inte att förstå, t.ex. vad avser hur tiden för beviljade insatser förhåller sig till hennes arbetstid, som innefattar tjänstgöring på kvällar och nätter. När hon frågar handläggarna om vad som ska gälla när hon jobbar natt får hon inget svar. Utredningen inför beslutet har varit mycket långdragen och komplicerad.

U.K. gav senare in ytterligare klagomål.

### Utredning

JO hämtade från förvaltningen in handlingar i ärendet. Utifrån vad som kom fram anmodades stadsdelsnämnden att komma in med utredning och yttrande beträffande handläggningen av ansökningarna om insatser enligt LSS till J. I svaret skulle särskilt bl.a. följande frågor belysas.

Såvitt har kunnat utläsas av handlingarna har U.K. önskat att insatsen korttidstillsyn enligt 9 § 7 LSS skulle utföras vid sonens skola (Ikasus). Borde beslutet av den 11 november 2010 ha innehållit ett uttryckligt avslag i den delen?

Även beträffande korttidsvistelse (jfr 9 § 6 LSS) synes det ha förelegat olika uppfattningar om var den skulle anordnas. Borde det ha fattats ett uttryckligt beslut i frågan om *var* korttidsvistelse beviljades?

I ett remissvar anförde stadsdelsnämnden, sociala delegationen, följande när det gäller de frågor i remissen som redovisats ovan (åberopade bilagor har här uteslutits).

#### *Frågan om beslut skulle fattats gällande verkställighetsansökan*

Den första frågeställningen gäller huruvida U.K:s begäran om att korttidstillsyn enligt 9 § p. 7 LSS borde innehållit ett uttryckligt avslagsbeslut gällande verkställigheten vid Ikasus skola.

Förvaltningen medger att beslut gällande önskad adress borde ha fattats från nämndens sida, samt ser vidare allvarligt på den uppkomna bristen. Telefonkontakt har nu tagits med U.K., och hon har tillfrågats om hon önskar skriftligt beslut gällande sin begäran om verkställighet vid Ikasus skola. U.K. önskade ett skriftligt beslut, varpå förvaltningen fattade ett skriftligt avvisningsbeslut gällande detta. Beslutet fattades den 18 februari 2011, varpå beslutet skickades till sökande per post med bifogad besvärshänvisning, bilaga 2.

Förvaltningen beklagar den uppkomna bristen och kommer att vidta förbättringsåtgärder i syfte att liknande händelser i framtiden ska undvikas.

På frågan om beslut borde fattats avseende verkställighet av korttidsvistelse, anser förvaltningen att den handläggningen varit korrekt, trots att uttryckligt beslut inte fattats. U.K. framförde att hon önskade att sonen skulle byta från korttidshemmet Dungen till korttidshemmet Ikasus. Då hennes önskemål tillgodosågs, utan invändningar från förvaltningen, fanns inget skäl att fatta ett uttryckligt avslagsbeslut, bilaga 3.

U.K. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 25 juni 2011 anförde *JO Wiklund* följande.

### Bedömning

Enligt 27 § första stycket LSS får bl.a. beslut som avser insatser för en enskild enligt 9 § i lagen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. När LSS infördes – och bl.a. ersatte den tidigare gällande lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. (omsorgslagen) – uttalades i förarbetena i anslutning till 27 § följande (prop. 1992/93:159 s. 189 f.).

Om den enskilde överklagar ett avslagsbeslut avseende rätt till insats skall domstolen avgöra om rätt till den begärda insatsen föreligger. Om sådan rätt

föreligger kan domstolen förplikta den ansvarige huvudmannen att tillhandahålla insatsen eller visa målet åter till den ansvarige huvudmannen. Det torde normalt inte finnas anledning för domstolen att vid bifall till överklagandet gå närmare in på utformningen av den avsedda stödinsatsen. Det ankommer i första hand i stället på vederbörande nämnd att bestämma det närmare innehållet i stödinsatsen.

Lagrådet framhöll vid tillkomsten av nu gällande omsorgslag att det emellertid kan tänkas fall då den enskilde visserligen kommer i åtnjutande av viss omsorg, men gör gällande att innehållet i den lämnade omsorgen inte fyller lagens krav på hur en sådan omsorg bör vara beskaffad. Om t.ex. en person är missnöjd med en viss stödinsats som erbjuds honom och önskar tillgång även till annan eller mer kvalificerad hjälp måste han rimligen ha rätt att av domstolen få prövat om det han erhåller uppfyller lagens krav eller om lagen förutsätter en högre nivå på insatsen.

Domstolsprövningen kommer i dessa fall sålunda att avse just utformningen av den särskilda insatsen, i vart fall på det sättet att domstolen uttalar sig om den lämnade insatsen är tillräcklig med beaktande av innehållet i 3 och 5 §§ omsorgslagen (motsvaras närmast av 5–7 §§ i den nya lagen).

Jag gör samma bedömning när det gäller insatser enligt den nya lagen. Jag vill tillägga att detta torde innebära att beslut om viss utformning av en insats eller om ändring av en tidigare lämnad insats i regel måste anses utgöra för den enskilde överklagbara beslut.

Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen) har vid prövning av mål om insatsen korttidsvistelse utanför det egna hemmet enligt 9 § 6 LSS uttalat följande (RÅ 2007 ref. 62 I och II).

Frågan i målet gäller omfattningen av den prövning som domstolarna skall göra i mål om särskilda insatser enligt LSS. Eftersom det är fråga om förvaltningsbesvär gäller generellt att domstolen kan pröva målet i dess helhet och i förekommande fall sätta ett nytt beslut i det överklagade beslutets ställe. I motiven har också påpekats att beslut om utformningen av en insats är ett för den enskilde överklagbart beslut. Normalt finns det dock i mål av det nu aktuella slaget inte anledning för domstolen att vid bifall till ett överklagande gå närmare in på utformningen av den avsedda stödinsatsen. I praxis överläts det ofta på vederbörande nämnd att bestämma det närmare innehållet i den. Sådana bedömningar och avvägningar låter sig ofta inte göras med utgångspunkt i endast ett enstaka ärende. Hänsyn måste tas till organisatoriska aspekter, tillgång till adekvat personal, m.m. En viss flexibilitet måste också finnas. Ett ställningstagande till detaljerna vad gäller utformningen av en viss insats torde oftast vara att betrakta som beslut om verkställighetsåtgärder. Rena verkställighetsåtgärder anses inte vara överklagbara (se t.ex. Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet, 1970 s. 582, jfr RÅ 1988 ref. 40). Vad domstolen har att ta ställning till är om den enskilde genom den erbjudna insatsen tillförsäkras goda levnadsvillkor och – i förekommande fall – om de anhöriga genom insatsen bereds avlösning i omvårdnadsarbetet (jfr RÅ 2006 ref. 66 II).

I ett senare fall har Regeringsrätten vid prövningen av ett mål om insatsen bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna enligt 9 § 9 LSS uttalat följande (RÅ 2010 ref. 91).

Den prövning en domstol har att göra om en enskild begär en sådan insats är att avgöra om den enskilde har rätt till den insatsen. Om domstolen kommer fram till att den enskilde har den rätten, är det kommunen som har ansvaret för att utforma insatsen närmare. Om den enskilde inte är nöjd med kommunens beslut om utformningen av insatsen, kan detta beslut överklagas. I ett

sådant mål har domstolen att pröva om den enskilde tillförsäkras goda levnadsvillkor genom den beviljade insatsen.

---

I det nu aktuella fallet hade U.K. ansökt om insatsen korttidstillsyn enligt 9 § 7 LSS för sonen. Det framgår av stadsdelsnämndens utredning med anledning av ansökan att U.K. ville att insatsen skulle ske vid hans skola (Ikasus).

U.K. hade även ansökt om bl.a. insatsen korttidsvistelse utanför det egna hemmet (9 § 6 LSS). Såvitt har kunnat utläsas av handlingarna i ärendet önskade U.K. att även korttidsvistelsen (dvs. vistelse med övernattning för J. utanför hemmet) skulle anordnas hos Ikasus.

I ett beslut den 11 november 2010 anfördes att J. beviljas bl.a. korttidsvistelse utanför det egna hemmet i form av korttidshem med tio dygn per månad samt korttidstillsyn under vissa närmare angivna tider.

Det var således ostridigt att J. var berättigad till både korttidstillsyn och korttidsvistelse. Parterna hade dock olika uppfattningar om *var* insatserna skulle utföras. I det hänseendet framgår heller inte av beslutet vad som beviljades.

Av ovan redovisade förarbetsuttalanden och praxis framgår att den enskilde har möjlighet att få den övergripande utformningen av en insats enligt LSS prövad i domstol, låt vara att domstolen skulle begränsa sin prövning till frågan om *den beviljade* insatsen uppfyller kraven att tillförsäkra den enskilde goda levnadsvillkor. Detta förutsätter emellertid att beslutsmyndigheten i sitt beslut – åtminstone i väsentliga delar – har tagit ställning till utformningen av insatsen.

Jag anser mot denna bakgrund att beslutet vad avser insatserna till J. borde ha innehållit uppgift om var de beviljade insatserna skulle utföras. Stadsdelsnämnden kan inte undgå kritik för den bristfälliga utformningen av beslutet.

Den i remissvaret redovisade åtgärden att *avvisa* U.K:s talan vad avsåg utförandet av korttidstillsynen vid Ikasus är alltså inte heller acceptabel.

En korrekt utformning av beslut får i och för sig anses ha störst betydelse ur rättssäkerhetssynpunkt när den enskilde kan ha intresse av att överklaga beslutet, dvs. om beslutet har gått honom eller henne emot. Det framgår t.ex. av bestämmelserna i 20 och 21 §§ förvaltningslagen (1986:223) om motivering av och underrättelse om beslut att det ställs högre krav i de delarna vad gäller beslut som går en enskild part emot. Med hänsyn till vad som kommit fram i detta fall vill jag emellertid framhålla att det naturligtvis även vid bifall är av vikt att den enskilde får klara besked om vad som beslutats. I remissvaret anfördes att något uttryckligt avslagsbeslut inte fattades angående U.K:s ansökan om korttidsvistelse för J. hos anordnaren Ikasus eftersom hennes ansökan i den delen tillmötesgicks. Av U.K:s anmälan till JO måste dock den slutsatsen dras att hon inte hade förstått att så var fallet. Även utformningen av JO:s remiss i ärendet bygger på att det utifrån innehållet i beslutet, inklusive det omfattande utredningsdokumentet, är mycket svårt att få någon klar bild av vad beslutet i det avseendet innebar.

2012/13:JO1

Den otydlighet som har förelegat angående handläggningen av aktuellt ärende är något som stadsdelsnämnden måste lastas för. Jag förutsätter att nämnden mot bakgrund av vad som kommit fram överväger behovet av utbildningsinsatser och förändrade rutiner inom förvaltningen.

Vad som i övrigt har framkommit föranleder inte något uttalande från min sida.

Med den ovan uttalade kritiken avslutas ärendet.



## Hälso- och sjukvård

Initiativvarende mot en psykiatrisk vårdinrättning som beslutat att skriva ut en person under pågående LVM-vård

(Dnr 6808-2010)

*Beslutet i korthet: En man som omhändertagits omedelbart med stöd av lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, hade förts till psykiatriska kliniken vid Mälarsjukhuset för bedömning och eventuell vård. Med anledning av att han uppträdde hotfullt och önskade lämna sjukhuset skrev kliniken, i strid med 24 § tredje stycket LVM, ut honom. Mälarsjukhuset kritiserar för att inte ha vidtagit tillräckliga åtgärder för att kvarhålla patienten.*

### Initiativet

I en anmälan, som inkom till JO den 25 oktober 2010, framförde D.R. klagomål mot socialtjänsten i Oxelösunds kommun avseende handläggningen av anmälningar om oro för hans bror J.R. (JO:s ärende dnr 6134-2010). I ärendet inhämtades bl.a. journalanteckningar avseende J.R. från socialtjänsten i Oxelösunds kommun. Av journalanteckningarna framgick bl.a. att J.R. hade skrivits ut från psykiatriska kliniken vid Mälarsjukhuset, Landstinget Sörmland, den 27 oktober 2010 när han vistades där med anledning av ett beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av LVM som verkställdes dagen innan.

Vad D.R. hade anfört i sin anmälan föranledde inte någon ytterligare åtgärd från JO:s sida (JO:s beslut den 25 november 2010). Stf. JO Jan Pennlöv beslutade dock att inom ramen för ett särskilt ärende utreda frågor rörande psykiatriska kliniken vid Mälarsjukhuset agerande i sammanhanget.

### Utredning

Hälso- och sjukvårdsnämnden (sedan årsskiftet 2010/11 uppdelad i Länssjukvårdsnämnden och Primärvårdsnämnden) inom Landstinget Sörmland anmodades att inkomma med utredning och yttrande vad gällde frågan om psykiatriska kliniken beslut att skriva ut J.R. under pågående LVM-vård var förenligt med regleringen i 24 § tredje stycket LVM.

I ett remissvar anförde länssjukvårdsnämnden bl.a. följande.

Patienten J.R. inkommer till Psykiatriska kliniken, Mälarsjukhuset, tidig morgon 101027 för bedömning av eventuellt slutenvårdsbehov inför placering på behandlingshem. Patienten är vid inläggningen i gott psykiskt och fysiskt skick. Han bejakar blandmissbruk av olika droger. Vid bedömningssamtal under eftermiddagen dagen därpå konstateras att patienten har sovit gott under natten. Inga psykiska eller fysiska tecken på akut abstinens eller psykisk sjukdom noteras vid överläkarsamtalet. Patienten är dock enligt journalen påtagligt arg över att han omhändertagits enligt LVM. Patienten är inlagd enligt HSL. Under överläkarsamtalet bedöms patienten sammanfattningsvis inte ha något behov av slutenvård då han inte uppvisar några symtom på abstinens, intoxikation eller allvarlig psykisk störning. Av socialtjänsten begärt

LVM-intyg, utfärdas av överläkaren. Kontakt tas med behandlingshemmet och polisen för transport.

Ett par timmar efter läkarsamtalet blir patienten agiterad, hotfull mot personal och ifrågasätter vården. Patienten vill prompt bli utskriven. Överläkaren bedömer i detta läge att situationen är så pass hotfull och allvarlig att risk för våld mot personal och/eller medpatienter är överhängande. Personal och överläkare försöker i detta läge övertala patienten att kvarstanna tills polistransport sker. Patienten vägrar detta. Behandlingshem och polis är kontaktad och informeras om situationen. Överläkaren bedömer således att patienten är hotfull och att risk för våld är överhängande. Överläkaren bedömer också att patienten inte uppfyller kriterierna för konvertering enligt 11 § LPT, vilket krävs för kvarhållande och för att eventuella tvångsåtgärder ska kunna vidtagas. Överläkaren bedömer också att verksamhetschefens skyldighet att kvarhålla patienten enligt § 24 LVM i denna stund inte är möjlig att tillämpa då risken för våld mot personal och/eller medpatienter är överhängande. Mot bakgrund av ovanstående beslutar därför överläkaren att släppa ut patienten.

Som verksamhetschef bedömer jag att överläkaren agerat enligt de rutiner och lagrum vi har att förhålla oss till. Enbart aggressivitet och hotfullhet utan grund i allvarlig psykisk störning är inte tillräckligt för att uppfylla kriterierna för konvertering till vård enligt LPT. Detta lagrum kan således ej användas för att tvinga kvar patienten. Ej heller skyldigheten att kvarhålla patienten enligt § 24 LVM blir tillämplig då denna skulle innebära att personal och medpatienter utsattes för överhängande risk för fysiskt våld.

Härefter inhämtades upplysningar per telefon från psykiatriska kliniken vid Mälarsjukhuset.

I ett beslut den 10 april 2012 anförde *JO Wiklund* följande.

### **Bedömning**

Socialtjänstens vård, som syftar till att hjälpa enskilda människor att komma ifrån missbruk av bl.a. alkohol, ska enligt 1 § LVM bygga på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet och ska så långt som möjligt utformas och genomföras i samverkan med den enskilde.

Enligt 4 § LVM ska dock tvångsvård beslutas om

1. någon till följd av ett fortgående missbruk av bl.a. alkohol är i behov av vård för att komma ifrån sitt missbruk,
2. vårdbehovet inte kan tillgodoses enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller på något annat sätt, och
3. han eller hon till följd av missbruket utsätter sin fysiska eller psykiska hälsa för allvarlig fara, löper uppenbar risk att förstöra sitt liv, eller kan befaras komma att allvarligt skada sig själv eller någon närstående.

Tvångsvård lämnas enligt 22 § LVM genom hem som är särskilt avsedda att lämna vård enligt LVM (LVM-hem).

Vården ska enligt 20 § LVM anses påbörjad när missbrukaren på grund av beslut om omedelbart omhändertagande eller tvångsvård inställt sig vid eller förts till ett LVM-hem eller ett sjukhus.

Enligt 24 § första stycket LVM ska vården inledas på sjukhus, om förutsättningar för sjukhusvård är uppfyllda och det anses lämpligt med hänsyn till den planerade vården i övrigt. Enligt tredje stycket, i den lydelse som gäller

sedan den 1 juli 2005, ska verksamhetschefen för den sjukhusenhet där missbrukaren vistas se till att socialnämnden eller Statens institutionsstyrelse genast underrättas, om missbrukaren önskar lämna eller redan har lämnat sjukhuset. Verksamhetschefen ska besluta att missbrukaren ska hindras från att lämna sjukhuset under den tid som behövs för att säkerställa att missbrukaren kan föras över till ett LVM-hem.

Enligt den tidigare lydelsen av 24 § tredje stycket fick verksamhetschefen besluta om att kvarhålla missbrukaren. Det förelåg således en rätt för sjukhuset att kvarhålla missbrukaren, men inte en skyldighet. I samband med lagändringen anförde regeringen bl.a. följande (prop. 2004/05:123 s. 38 f.)

Ett beslut om ingripande (*med stöd av LVM; JO:s anm.*) måste föregås av noggranna överväganden, och utgå ifrån att vård i frivilliga former inte kan komma ifråga. Det måste därför finnas garantier för att den beslutade tvångsvården verkligen kan genomföras. Det kan ses som ett väsentligt rättsskydd för patienten, eftersom dennes vilja att avbryta pågående abstinensbehandling inte sällan är ett uttryck för den ambivalens som kan finnas inför den förestående vården. Motivationen kan ändras över tid, och det gäller naturligtvis inte minst i inledningen av behandlingen, innan läget har stabiliserats för patienten. Därtill kommer att en avbruten abstinensbehandling kan innebära stora risker för patientens liv och hälsa. Det gäller framför allt vid ett svårt alkoholmissbruk, där det krävs ett kvalificerat medicinskt omhändertagande framför allt i initialskedet efter ett avbrutet alkoholintag. Enligt regeringen är det, såväl ur ett samhälls- som ett patientperspektiv, av starkt intresse att patienten inte kan avvika. Lagbestämmelsen bör därför ändras på så sätt att det framgår att verksamhetschefen skall vidta åtgärder för att hindra en patient att lämna sjukhuset så att denne hålls kvar i avvaktan på att de praktiska arrangemangen kring överföringen till LVM-hemmen kan ordnas. Det bör understrykas att skyldigheten att vidta åtgärder för att hindra en patient att lämna sjukhuset i första hand bör innebära att patienten via motiverande samtal förmås kvarstanna på avdelningen. Kvarhållningen bör ske under kortast möjliga tid och under former som inte äventyrar patientsäkerheten och som är etiskt godtagbara.

Det bör tilläggas att kvarhållningsrätten enligt 24 § LVM inte kan anses strida mot Hawaii-deklarationen och den år 1996 antagna Madrid-deklarationen. Den slutsatsen drar LVM-utredningen, efter uttalande av bl.a. JO (1990/91 s. 218). Regeringen delar den uppfattningen, och vill i det sammanhanget erinra om att inga behandlingsinsatser eller åtgärder får vidtas i strid med patientens uttryckliga vilja under den tid som patienten aktivt hålls kvar och hindras lämna avdelningen.

I det betänkande som låg till grund för propositionen (Tvång och förändring – Rättssäkerhet, vårdens innehåll och eftervård [SOU 2004:3]), fördes följande resonemang om en tillämpning av bestämmelserna om nödvärn och nöd i 24 kap. brottsbalken (s. 232 f.).

Även om kvarhållning skall vara ”kortast möjliga tid” kan det under denna begränsade tid inträffa att patientens psykiska tillstånd förvärras vilket motiverar tvångsvård med stöd av LPT, exempelvis vid delirium tremens och amfetaminpsykos, vilka båda är exempel på en allvarlig psykisk störning. Om beslut om LPT fattas bortfaller naturligtvis vårdbehovet enligt LVM under den tid som patienten i stället vårdas med stöd av LPT.

Men även om LPT inte är tillämplig kan patienten naturligtvis ändå under kvarhållningstiden uppträda hotfullt och utagerande mot både personal och medpatienter. Frågan uppkommer då inom vilka gränser personalen kan agera. Denna situation skiljer sig naturligtvis inte från andra där en patient som

vårdas med stöd av HSL uppträder på ett hotfullt och aggressivt sätt. I flertalet fall kan personalens uppträdande ha en lugnande inverkan, men om detta inte hjälper kan det naturligtvis bli aktuellt att tillämpa bestämmelsen om nödvärnsrätt i 24 kap. 1 § BrB. De åtgärder som vidtas måste vara försvarliga med hänsyn till angreppets beskaffenhet, det angripnas betydelse och omständigheterna i övrigt. Med tanke på att tiden för kvarhållning skall vara kortast möjliga bör exempelvis tvångsmedicinering i form av lugnande medel betraktas som en direkt oförsvarlig åtgärd.

Även nödbestämmelsen i 24 kap. 4 § BrB kan i vissa fall vara tillämplig. Denna tillämpas vid kollision mellan två intressen och när ”den fara som hotar det ena intresset kan avvägras endast genom ett intrång i det andra intresset” (SOU 1988:7 s. 81). De intressen som rättsordningen skyddar är liv, hälsa och egendom.

Socialtjänstens beslut om omedelbart omhändertagande enligt LVM verkställdes den 26 oktober 2010. J.R. fördes till psykiatriska kliniken vid Mälarsjukhuset där han vårdades enligt hälso- och sjukvårdslagen. Den 27 oktober 2010 genomfördes en läkarundersökning avseende J.R. Läkaren gjorde bedömningen att J.R. inte var i behov av slutenvård vid kliniken varför kontakt togs med LVM-hemmet och polisen om transport till hemmet. Av remissvaret framgår att J.R. ett par timmar efter läkarsamtalet blev ”agiterad, hotfull mot personal och ifrågasätter vården”. Han krävde att han skulle bli utskriven. Överläkaren uppfattade att situationen var ”så pass hotfull och allvarlig att risk för våld mot personal och/eller patienter är överhängande”. Mot den bakgrunden beslutade överläkaren att släppa ut J.R.

Som redovisats ovan ska verksamhetschefen, enligt 24 § tredje stycket LVM, besluta att missbrukaren ska hindras från att lämna sjukhuset under den tid som behövs för att säkerställa att missbrukaren kan föras över till ett LVM-hem. Verksamhetschefen ska vidta åtgärder för att hindra patienten från att lämna sjukhuset, så att denne hålls kvar i avvaktan på att de praktiska arrangemangen kring överföringen till LVM-hemmet kan ordnas. Förarbetena ger ingen närmare ledning vad gäller frågan om vilka åtgärder som får vidtas för att hindra en missbrukare från att lämna sjukhuset. Självfallet bör sjukhuset i första hand försöka förmå patienten att stanna kvar på avdelningen genom motiverande samtal. När detta inte fungerar kan det emellertid vara nödvändigt att personalen vid sjukvårdsinrättningen använder ett visst mått av våld för att förhindra att patienten avviker från LVM-vården.

I den uppkomna situationen, där J.R. agerade på ett sätt som uppfattades som hotfullt, ankom det enligt min mening på verksamhetschefen att med stöd av 45 § LVM begära omedelbar polishandräckning och att – om J.R. inte ens med vetskap om att en sådan begäran framställt kunde övertalas att stanna kvar – vidta erforderliga åtgärder för att hindra J.R. från att lämna sjukhuset till dess polisen kom dit. Härvid har kliniken haft utrymme att agera inom de ramar som nödvärns- och nödbestämmelserna medger. Såvitt framkommit framställdes dock inte någon begäran om omedelbar polishandräckning. I stället ”informerade” kliniken LVM-hemmet och polisen om situationen och släppte ut J.R. från kliniken efter att man misslyckats med att övertala honom att stanna kvar. Handläggningen kan inte anses ha stått i överensstämmelse med regleringen i 24 § tredje stycket LVM om verksamhetschefens skyldighet att hålla kvar en missbrukare som vill lämna sjukhuset.

I sammanhanget kan noteras att LVM-hemmet, efter att J.R. lämnat sjukhuset, begärde polishandräckning och att J.R. omhändertogs på nytt den 28 oktober 2010 och fördes till LVM-hemmet.

Med det kritiska uttalande som gjorts avslutas ärendet.

## Kritik mot en psykiatrisk vårdinrättning för att en patient utan laglig grund hindrats att lämna vårdinrättningen

(Dnr 4663-2010)

### Anmälan

I en anmälan till JO framförde M.P. klagomål mot Psykiatriakuten Östra, Sahlgrenska Universitetssjukhuset, Västra Götalandsregionen. Han anförde bl.a. följande.

Hans ”vanliga” läkare remitterade honom till psykiatriakuten. När han kom dit ombads han att sitta ned och vänta på att det skulle göras en bedömning av hans allmäntillstånd. Det dröjde cirka en timme innan bedömningen gjordes. Han skulle därefter träffa en läkare och upplystes om att väntetiden var högst en halvtimme. Senare fick han besked om att det kunde dröja ett par timmar innan läkarundersökningen skulle ske. Han bad då personalen att öppna dörren så att han kunde sätta sig utanför mottagningen och arbeta. Personalen uppgav att de inte fick öppna dörren. När han ifrågasatte varför de inte fick göra det svarade de ”att det är bättre och vänta på doktorn”. Han upprepade frågan flera gånger och de svarade samma sak fram till dess att han fick träffa läkaren. Han var upprörd och informerade personalen om att de inte hade rätt att frihetsberöva honom och ringde nödnumret 112. Efter undersökningen ville läkaren prata med hans far i enrum. Han accepterade detta och sa ”visst, jag väntar vid bilen”. När han bad personalen att släppa ut honom fick han till svar att ”de inte gjorde det utan att läkaren godkänt det”. Han blev utsläppt först när samtalet mellan läkaren och fadern hade avslutats. Läkaren ansåg inte att han uppfyllde kriterierna för vårdintyg.

### Utredning

Inledningsvis inhämtades kopia av vissa handlingar i Polismyndighetens i Västra Götaland ärende dnr 1400-K126615-10. Av handlingarna framgick bl.a. följande. Den 3 augusti 2010 gjorde M.P. en polisanmälan om att han hade blivit kvarhållen mot sin vilja på sjukhuset. Senare samma dag fattades beslut om att förundersökning inte skulle inledas.

Vidare inhämtades kopia av anteckningar i M.P:s patientjournal den 3 augusti 2010 från psykiatriakuten.

Vederbörande nämnd inom Västra Götalandsregionen anmodades därefter att inkomma med utredning och yttrande över vad som hade framförts i M.P:s anmälan till JO.

I ett remissvar anförde Styrelsen för Sahlgrenska Universitetssjukhuset, Västra Götalandsregionen, bl.a. följande.

Sammanfattningsvis söker patienten med sin far den psykiatriska akutmottagningen 2010-08-03 med remiss från sin behandlande läkare med önskan om psykiatrisk bedömning.

Patienten träffar omvårdnadspersonal för en första bedömning och man uppfattar patienten som splittrad, forcerad och hotfull. Tillståndet bedöms såpass allvarligt att omvårdnadspersonal inte vågar låta patienten lämna mottagningen innan läkarbedömning av tjänstgörande jourläkare genomförts. Detta informeras patienten om och omvårdnadspersonal prioriterar så att patienten bedöms av läkare så fort som möjligt. Tjänstgörande läkares samlade bedömning är fullgjord i och med att samtalet med patientens far är avslutat. Patienten bedöms i behov av inläggning på psykiatrisk vårdavdelning samt uppföljning inom den specialiserade öppenvården. Patienten nekar dock till erbjuden vård och kriterierna för vårdintyg enligt Lag om psykiatrisk tvångsvård (LPT) bedöms inte vara uppfyllda. Patienten lämnar således akutmottagningen tillsammans med sin far.

Utredningen visar att omvårdnadspersonalens beslut har fattats i enlighet med praxis baserat på gällande lagrum (LPT). Verksamhetens praxis har dock visat sig vara otydlig i förhållande till LPT. Den skriftliga journaldokumentationen av ovanstående händelseförlopp har också varit ofullständig. Verksamheten har visserligen rutiner utifrån de krav som finns i LPT men dessa rutiner kommer att ses över. Kravet på spårbarhet genom skriftlig dokumentation kommer att lyftas fram och rutinerna kommer att inskräpa den del som berör hanteringen av patienter vid den psykiatriska akutmottagningen. Utifrån de nya rutinerna kommer utbildningsaktiviteter genomföras för verksamhetens medarbetare. Utifrån aktuellt fall har den psykiatriska akutmottagningen redan nu tydliggjort kravet på att samtliga beslut rörande patienterna och genomförda patientåtgärder skall dokumenteras och att de skall kunna härledas till gällande lagrum.

Till remissvaret hade fogats ett yttrande från vårdenhetschefen Stefan Lund. I yttrandet anfördes bl.a. följande.

[M.P.] uppsöker 2010-08-04 (rätteligen den 3 augusti 2010; *JO:s anm.*) klockan 16.00 den Psykiatriska Akutmottagningen. Område 2, Sahlgrenska Universitetssjukhuset tillsammans med sin far, med en remiss utfärdad av sin behandlande privatläkare, med önskan om en psykiatrisk bedömning [– – –].

Enligt tjänstgörande personal ger [M.P.] ett splittrat och forcerat intryck, varför man bedömer att [M.P.] bör läkarbedömas och inte omedelbart lämna mottagningen som han ger uttryck för [M.P.] ber då att personalen skall ringa 112 vilket de nekar honom att göra. [M.P.] ringer då själv 112 från sin mobiltelefon. Tjänstgörande personal upplever att [M.P.] uppträder hotfullt och agiterat. Ansvarig sjuksköterska meddelar tjänstgörande primärjour att [M.P.] önskar lämna akutmottagningen och att bedömning bör prioriteras.

[M.P.] erbjuds inläggning vilket [M.P.] avböjer. [M.P.] bedöms inte uppfylla kriterierna för vårdintyg. Han erbjuds uppföljning i den specialiserade öppenvården vilket [M.P.] tackar nej till. Primärjournen avslutar bedömningen med att i enrum samtala med [M.P:s] far, för att få en kompletterande bild av [M.P:s] sinnesstämning.

[M.P.] insisterar omedelbart på att lämna mottagningen efter bedömningen, vilket skötare [– – –] nekar honom i samråd med ansvarig sjuksköterska, före det att läkaren gett sitt medgivande. [M.P.] uppträder då hotfullt mot [skötaren] och säger att hon skall ”få känna hur det är att vara frihetsberövad” och att han ”hoppas att de träffas i ett annat sammanhang”. [Skötaren] upplever situationen som mycket pressad och obehaglig.

[M.P.] går hem med fadern klockan 18.24, och uppmuntras åter söka hos oss i fall han skulle må sämre.

– – –

Vi menar konklusivt att vi djupt beklagar [M.P:s] upplevelser men samtidigt anser att vi inte har brustit varken i vår yrkesutövning eller i vårt bemötande.

JO hemställde att Socialstyrelsen skulle inkomma med yttrande vad gällde frågan under vilka förutsättningar en patient kan hindras att lämna en sjukvårdsinrättning innan det har fattats beslut om intagning för tvångsvård enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT.

I sitt remissvar anförde Socialstyrelsen följande.

I 4 § andra stycket LPT finns en bestämmelse om omhändertagande för undersökning för vårdintyg om undersökningen inte kan utföras med patientens samtycke. Avsikten är inte att vårdpersonalen särskilt ska fråga patienten om han eller hon går med på att låta undersöka sig. Ger patienten emellertid på något sätt uttryck för att han eller hon motsätter sig undersökningen kan ett beslut om omhändertagande fattas. Eftersom ett beslut om omhändertagande för vårdintygsundersökning mot den omhändertagnes vilja är en frihetsberövande åtgärd får ett sådant beslut endast fattas av läkare i allmän tjänst eller av en läkare som enligt avtal med landstinget har till uppgift att utföra undersökningar för vårdintyg. En sådan läkare kan också enligt 47 § LPT begära biträde av polismyndighet för att han eller hon ska kunna genomföra en undersökning för vårdintyg. Ett beslut om omhändertagande enligt 4 § andra stycket LPT medför inte att den läkare som genomför undersökningen får vidta några tvångsåtgärder eller utöva våld gentemot patienten, t.ex. för kvarhållande. Om detta blir nödvändigt måste läkaren i så fall begära biträde av polis.

Enligt 6 § LPT får en patient, sedan vårdintyg har utfärdats, efter beslut av tjänstgörande läkare hållas kvar på vårdinrättningen tills frågan om intagning har avgjorts. Om andra åtgärder inte är tillräckliga, får det tvång användas som är nödvändigt för att hindra patienten att lämna den del av vårdinrättningen där patienten ska vistas, för att upprätthålla ordningen på inrättningen eller för att tillgodose säkerheten i vården. Om det är nödvändigt får patienten kroppsvisiteras eller ytligt kroppsbesiktigas för kontroll av att denne inte bär på sig egendom som anges i 21 § LPT. Bestämmelserna i 23 och 24 §§ LPT ska därvid tillämpas.

Av 6 a § LPT följer att en patient som hålls kvar enligt 6 § LPT kortvarigt får spännas fast med bälte eller liknande anordning eller kortvarigt får hållas avskild från de andra patienterna i sådana fall som anges i 19 § eller 20 § LPT.

I 6 a § andra stycket LPT anges att en patient som hålls kvar enligt 6 § LPT får, om det finns en överhängande fara för patientens liv eller hälsa, ges nödvändig behandling.

Beslut om omhändertagande för undersökning och beslut att hålla kvar patienten på vårdavdelning tills frågan om intagning har avgjorts går inte att överklaga. Besluten ska delges patienten och dokumenteras i patientjournalen.

I ett beslut den 21 februari 2012 anförde *JO Wiklund* följande.

### **Bedömning**

Av utredningen framgår bl.a. följande. Efter en remiss från en privatpraktiserande läkare kom M.P. till psykiatriakuten för att genomgå en undersökning för vårdintyg. M.P. uttryckte dock, såväl innan han hade träffat en läkare som omedelbart efter att så hade skett, att han ville lämna mottagningen. Omvårdnadspersonal nekade honom att göra detta.

I den uppkomna situationen var det i och för sig naturligt att personalen försökte få M.P. att frivilligt stanna kvar på mottagningen tills en läkarundersökning utförts och läkaren tagit ställning till om ett vårdintyg skulle utfärdas. M.P. accepterade dock inte detta. Frågan är om det under dessa förhållanden funnits rättslig grund för att hindra honom från att lämna mottagningen.

I styrelsens yttrande anføres bl.a. följande.

Utredningen visar att omvårdnadspersonalens beslut har fattats i enlighet med praxis baserat på gällande lagrum (LPT). Verksamhetens praxis har dock visat sig vara otydlig i förhållande till LPT. Den skriftliga journaldokumentationen av ovanstående händelseförlopp har också varit ofullständig.

Styrelsens yttrande är mycket otydligt när det gäller de avgörande frågorna, dvs. vem som fattade beslut om att M.P. skulle hindras från att lämna mottagningen och med stöd av vilken bestämmelse detta skedde.

Eftersom det vid M.P:s ankomst till psykiatriakuten inte förelåg ett vårdintyg och det inte heller därefter utfärdades något sådant har det inte funnits förutsättningar för att besluta om kvarhållande enligt 6 § första stycket LPT.

Om en undersökning för vårdintyg inte kan utföras med patientens samtycke, får patienten tas om hand för undersökning. Beslut om omhändertagande får fattas endast av läkare i allmän tjänst eller av en läkare som enligt avtal med landstinget har till uppgift att utföra undersökningar för vårdintyg (4 § andra stycket LPT). Som jag uppfattar styrelsens remissvar har det inte fattats något sådant beslut.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det inte har funnits någon laglig grund för att hindra M.P. från att lämna sjukvårdsinrättningen. Jag är därför kritisk till att så har skett. Huruvida det i och för sig hade förelegat förutsättningar att besluta om omhändertagande av M.P. finns det inte skäl för mig att ta ställning till.

Ärendet avslutas.



Fråga om brister i handläggningen vid meddelande av förhållningsregler enligt 4 kap. 2 § smittskyddslagen (2004:168) som innebar att två barn förbjöds att vistas på förskola under en period

(Dnr 2218-2011)

*Beslutet i korthet: En läkare har möjlighet att med stöd av smittskyddslagen meddela förhållningsregler för patienter som bär på vissa smittor. Förhållningsreglerna ska meddelas patienten skriftligen samt åtföljas av information om att patienten kan begära att smittskyddsläkaren ska överpröva beslutet. Beslutet ska dokumenteras i patientens journal. Smittskyddsläkarens beslut om förhållningsregler får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.*

*Region Skåne förbjöd två barn att vistas på förskolan under en period. Såvitt framkommit upprättades inte några skriftliga beslut, och annan dokumentation rörande besluten saknas. Efter att barnens vårdnadshavare begärt överprövning av besluten prövade smittskyddsläkaren endast beslutet avseende ett av barnen. Regionen kritiseras för att den föreskrivna ordningen inte följdes när barnen meddelades förhållningsreglerna samt för att inte båda besluten överprövades.*

### **Anmälan**

E.N. framförde i en anmälan till JO klagomål mot Smittskydd Skåne inom Region Skåne, Kammarrätten i Göteborg och Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen). Till anmälan fogade han vissa handlingar.

I anmälan anfördes bl.a. följande.

Hans son W. och dotter L. avstängdes från förskolan från den 10 juni 2009 med anledning av att de under vissa perioder hade burit på penicillinresistenta pneumokocker. Barnen stängdes av ”utifrån Smittskydd Skånes generella smittskyddsåtgärder”. Avstängningen varade för W:s del till den 13 november 2009 och för L:s del till den 19 januari 2010. I november 2009 kontaktade de Socialstyrelsen som informerade om att alla beslut om avstängning enligt smittskyddslagen ska vara individuella. De begärde att få ta del av besluten rörande sina barn men smittskyddsläkaren uppgav att några formella beslut inte hade fattats. De begärde därför att förhållningsreglerna avseende deras barn skulle omprövas. Smittskyddsläkarens omprövningsbeslut omfattade dock endast L. Genom en läkare på barnkliniken fick de besked om att W. kunde gå tillbaka till förskolan.

### **Utredning**

Inledningsvis inhämtades handlingar från Smittskydd Skåne, Vårdcentralen Lundbergsgatan och Skånes universitetssjukhus inom Region Skåne.

Regionstyrelsen för Region Skåne anmodades att göra en utredning och inkomma med yttrande över vad som anförts i anmälan om att formellt beslut om förhållningsregler avseende L. fattats först när förhållningsreglerna överprövades den 11 november 2009 samt att det inte fattats något formellt beslut över huvud taget avseende W.

I ett remissyttrande anförde regionstyrelsen bl.a. följande.

#### *Lagstiftning och interna rutiner*

Interna rutiner avseende smittskyddsanmälan i Region Skåne

Inom Region Skåne anmäls ca 90 procent av alla anmälningar till smittskyddsläkaren via ett nationellt webbaserat anmälningssystem benämnt SmiNet. Resterande anmälningar sker via post. Behandlande läkare ska i smittskyddsanmälan bl.a. ange diagnos samt de åtgärder som vidtagits för att stoppa smittspridning enligt 2 kap. 6 § smittskyddslagen. I detta ingår att rapportera vilka förhållningsregler som behandlande läkare gett patienten.

#### *Anmäld händelse*

Det har den 1 juli 2009 via SmiNet till smittskyddsläkaren inkommit en smittskyddsanmälan från Lundbergsgatans vårdcentral avseende anmälares dotter. I denna anmälan finns förtecknat att behandlande läkare gett patienten två förhållningsregler. Den ena förhållningsregeln avser inskränkningar som gäller deltagande i arbete, skolgång eller deltagande i annan verksamhet, t.ex. förskoleverksamhet. Den andra förhållningsregeln gäller skyldighet att iaktta särskilda hygienrutiner. Beträffande sonen har anmälan inkommit från Lundbergsgatans vårdcentral via SmiNet till smittskyddsläkaren den 16 oktober 2009. I anmälan avseende sonen är samma förhållningsregler angivna som i anmälan avseende systemen. Det kan således konstateras att det till smittskyddsläkaren i behörig ordning har inkommit anmälningar av vilka det framgår att patienten har fått formella förhållningsregler.

Enligt smittskyddslagen ska den smittade få förhållningsregler av sin behandlande läkare. Patienten ska också av den behandlande läkaren informeras om möjligheten att få förhållningsreglerna prövade av smittskyddsläkaren enligt 4 kap. 3 § andra stycket smittskyddslagen. Region Skåne kan efter utredningen varken bekräfta eller dementera att patienten/vårdnadshavaren har fått information om möjligheten att få sina förhållningsregler överprövade av smittskyddsläkaren. Dock är det känt att anmälares den 5 november 2011 framställt en sådan begäran om överprövning av de förhållningsregler som meddelats dottern. Beslutet om omprövning har sedermera överklagats och prövats i såväl länsrätt som kammarrätt. Samtliga instanser har slagit fast att beslutet om förhållningsregeln ska bestå. Anmälares har således inte på något sätt fråntagits sin möjlighet att få smittskyddsläkarens beslut om förhållningsregeln rättsligt prövad.

#### *Utredning*

Interna rutiner

Smittskydd Skåne har utarbetade rutiner för handläggning vid fynd av resistent pneumokocker. Vad särskilt gäller information till olika parter vid provtagning på förskola av infektion med pneumokocker med nedsatt känslighet för penicillin G går information ut från smittskyddsläkaren till föräldrar, vårdcentral och förskola. I *Föräldrainformation När ditt barn bär resistent pneumokocker* står bl.a. att de barn som är bärare av resistent pneumokocker ska vara hemma från förskolan. Föräldrainformationen innehåller även instruktioner avseende syskon till smittade barn. I *Läkarinformation Handläggning vid fynd av resistent pneumokocker* ger smittskyddsläkaren också den vårdcentral som ansvarar för provtagning av barnen extra information om bl.a. att handläggningen medför smittskyddsåtgärder samt att förhållningsregler ska ges.

Av utredningen i ärendet framgår att Smittskydd Skåne har interna rutiner bl.a. i form av skriftlig riktad information som delges patienter och föräldrar i samband med provtagning i vilken det anges att barn som är bärare av resistent pneumokocker ska stanna hemma från förskolan. Smittskydd Skånes skriftliga informationsmaterial avseende resistent pneumokocker till föräldrar, läkare och förskola biläggs (*bilaga här utesluten; JO:s anm.*).

Av utredningen i ärendet framgår att Smittskydd Skåne har interna rutiner till säkerställande av korrekt tillämpning av ovan nämnd lagstiftning med avseende på information om undvikande av smittspridning till läkare, barnomsorg och till föräldrar. Däremot verkar det möjligen saknas interna rutiner för hur behandlande läkare på respektive vårdcentral ska agera i förhållande till patienten när anmälan skett till Smittskydd Skåne. Vad som gäller för behandlande läkare i detta avseende följer dock direkt av smittskyddslagen enligt ovan men även av Smittskydd Skånes informationsmaterial till vårdcentralen.

#### Beslut om individuella förhållningsregler

Av den utredning som genomförts med anledning av ärendet framgår att beslut om individuella förhållningsregler har fattats i samband med smittskyddsanmälan avseende anmälares dotter den 1 juli 2009 samt beträffande anmälares son i samband med smittskyddsanmälan av denne den 16 oktober 2009.

Av utredningen har inte närmare kunnat säkerställas huruvida de individuella förhållningsreglerna för respektive barn har kommunicerats med patienterna skriftligen eller huruvida de har upplysts om, eller i vilket skede de har upplysts om, möjligheten att få förhållningsreglerna överprövade.

#### Slutsatser

Av ovanstående kan konstateras att det finns formellt beslutade förhållningsregler insända i den smittskyddsanmälan som behandlande läkare har skyldighet att göra enligt 2 kap. 5–6 §§ och 4 kap. 2 § smittskyddslagen för båda barnen. Det kan således konstateras att det fanns individuellt utformade förhållningsregler av behandlande läkare på provtagande vårdcentral vid datum för smittskyddsläkarens beslut gällande överprövning av anmälares dotters förhållningsregler den 11 november 2009. Det är vidare utrett att det har fattats beslut om individuellt utformade förhållningsregler även avseende anmälares son.

På vilket sätt förhållningsreglerna har kommunicerats med vårdnadshavaren är oklart men både i smittskyddsläkarens skriftliga information till vårdcentralen och i enlighet med smittskyddslagens bestämmelser finns tydligt beskrivet att patienten ska erhålla förhållningsregler och hur detta ska ske.

Regionstyrelsen kan inte närmare klarlägga händelseförloppet. Regionstyrelsen kommer att tillse att ett arbete påbörjas för att förbättra rutinerna avseende hur informationen om beslut om individuellt utformade förhållningsregler når patienten, samt hur information om att det är möjligt att få förhållningsreglerna överprövade når patienten. Regionstyrelsens förhoppning är att detta arbete ska leda till att kommunikering av information till patienten förbättras.

E.N. bereddes tillfälle att kommentera remissyttrandet.

I ett beslut den 2 maj 2012 anförde *JO Wiklund* följande.

### Rättslig reglering

Enligt 4 kap. 2 § smittskyddslagen ska en behandlande läkare besluta om individuellt utformade förhållningsregler i syfte att hindra smittspridning för den som bär på eller misstänks bära på en allmänfarlig sjukdom. Förhållningsreglerna får endast avse vissa särskilt uppräknade åligganden, däribland inskränkningar som gäller arbete, skolgång eller deltagande i viss annan verksamhet samt skyldighet att iaktta särskilda hygienrutiner. Förhållningsreglerna ska meddelas skriftligt så snart det är möjligt samt tas in i den undersöktes patientjournal.

I 4 kap. 3 § smittskyddslagen stadgas att smittskyddsläkaren ska pröva beslutet om förhållningsregler enligt 2 § om patienten begär det. Smittskyddsläkaren får efter en sådan begäran eller på eget initiativ ändra förhållningsreglerna på det sätt han eller hon finner mest ändamålsenligt. Smittskyddsläkarens beslut ska meddelas den behandlande läkaren och av denne tas in i patientjournalen. Patienten ska av den behandlande läkaren informeras om möjligheten att få förhållningsreglerna prövade av smittskyddsläkaren.

Smittskyddsläkarens beslut om förhållningsregler får enligt 8 kap. 1 § smittskyddslagen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

### Bedömning

E.N. har i anmälan till JO uppgett att L. och W. inte fick gå till förskolan under perioden den 10 juni 2009–19 januari 2010 respektive den 10 juni–13 november 2009 med anledning av att barnen under vissa perioder bar på penicillinresistenta pneumokocker. Smittskyddsläkaren har den 11 november 2009 på E.N:s begäran prövat om förhållningsreglerna även fortsättningsvis skulle gälla L. Något överprövningsbeslut avseende W. har inte fattats.

Utredningen vid JO har inledningsvis inriktats på att klargöra vem som beslutade att L. och W. inte fick gå till förskolan. I anmälan har E.N. anfört att barnen stängdes av ”utifrån Smittskydd Skånes generella smittskyddsåtgärder” och att smittskyddsläkaren uppgett att några formella beslut inte hade fattats. I smittskyddsläkarens överprövningsbeslut anges att omgivningsundersökningen på L:s förskola genomförts av personal från Lundbergsgatans vårdcentral. Vårdcentralen har också i anmälningar enligt smittskyddslagen den 1 juli (rörande L.) respektive 16 oktober (rörande W.) 2009 angett att barnen meddelats vissa förhållningsregler. I patientjournalerna förda vid vårdcentralen finns dock inte några noteringar om vare sig provtagning eller förhållningsregler. I ett meddelande den 7 september 2011 till JO har distriktsläkaren Nils Walter vid vårdcentralen uppgett att den initiala handläggningen inte skedde där utan vid Smittskydd Skåne. De handlingar som inhämtats från smittskyddsläkaren saknar emellertid noteringar vad gäller tiden före vårdcentralens anmälan den 1 juli 2009. I vårdcentralens journal avseende L. har den 25 augusti 2009 antecknats att E.N. ”informerar om att dagis givit besked om flickan har pneumokocker” och att de ”fick beskedet 11/6 och man har därför varit hemma med flickan sedan dess”.

Det kan konstateras att det, trots att journalanteckningar avseende barnen har inhämtats från berörda vårdgivare, är oklart vem som beslutade om för-

hållningsregler avseende barnen och när detta skedde. Regionstyrelsens utredning ger inte heller någon klarhet i saken.

Vårdnadshavarna skulle skriftligen ha meddelats individuellt utformade förhållningsregler rörande W. och L. De skulle också ha informerats om att de kunde begära att smittskyddsläkaren skulle överpröva besluten. Vidare skulle besluten ha dokumenterats i barnens journaler. Såvitt framgår av utredningen i ärendet har inte den föreskrivna ordningen följts. Bristerna i handläggningen i samband med att förhållningsreglerna meddelades föranleder kritik från min sida.

Jag förutsätter att regionen har vidtagit de i remissvaret förutskickade åtgärderna för att förbättra rutinerna avseende hur patienter ska informeras om beslut om individuellt utformade förhållningsregler och om möjligheterna att få dessa överprövade. Jag vill i sammanhanget framhålla vikten av att besluten i sig också dokumenteras på föreskrivet sätt.

När det gäller smittskyddsläkarens överprövning har regionstyrelsen anfört att E.N. den 5 november 2009 begärde en prövning av förhållningsreglerna beträffande L. E.N:s framställan om överprövning kan dock knappast läsas på annat sätt än att den omfattar båda barnen. Smittskyddsläkaren borde således även ha överprövat förhållningsreglerna avseende W. Mot bakgrund av att dessa upphävdes i nära anslutning till E.N:s begäran om överprövning finner jag emellertid inte anledning att uppehålla mig ytterligare vid frågan.

Vad E.N. anfört i sin anmälan beträffande de allmänna förvaltningsdomstolarnas handläggning och beslut föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Med den kritik som uttalats avslutas ärendet.

## Socialförsäkring

Kritik mot Försäkringskassan för att felaktigt ha lämnat beskedet att den som har förvaltare inte har rätt att ge fullmakt åt annan att begära ut handlingar i ett ärende

(Dnr 3078-2010)

### Beslutet i korthet

En försäkrad hade förvaltare förordnad för sig. En person kontaktade Försäkringskassan med begäran om att vissa handlingar i den försäkrades ärende skulle skickas till den försäkrade. En handläggare vid Försäkringskassan uppgav att den som framställde begäran var tvungen att uppvisa en fullmakt från den försäkrades förvaltare, eftersom den försäkrade själv inte var behörig att utfärda en fullmakt. I beslutet konstateras att en person som har förvaltare har rätt att själv begära och få del av handlingar. Vidare konstateras att den som har förvaltare är oförhindrad att utfärda en fullmakt som ger en annan person behörighet att vidta de åtgärder som huvudmannen själv, förvaltarskapet till trots, är behörig att vidta. Försäkringskassan kritiserades för att ha lämnat felaktiga besked rörande frågan om fullmakt.

### Anmälan

I en anmälan till JO framförde S.K. klagomål mot Försäkringskassan m.fl. Av anmälan framgick bl.a. följande. S.K. hade förvaltare förordnad för sig. En tjänsteman vid Försäkringskassan vägrade att låta S.K. ta del av handlingar i hennes ärende rörande sjukersättning, och anförde som skäl att det enbart var förvaltaren som kunde få del av handlingarna. Vidare uppgav tjänstemannen att S.K., på grund av förvaltarförordnandet, inte hade rätt att ge en viss person fullmakt att företräda henne. Försäkringskassan hade även underlåtit att svara på S.K:s frågor.

### Utredning

Anmälan remitterades till Försäkringskassan för yttrande. Försäkringskassan anmodades att även yttra sig beträffande myndighetens generella uppfattning angående följande:

1. Hur bör framställningar från enskilda personer, som har förvaltare eller god man, om att få ta del av handlingar med stöd av tryckfrihetsförordningen eller med stöd av 16 § förvaltningslagen (1986:223), FL, handläggas?
2. Är det någon skillnad i handläggningen i förhållande till det fall då en enskild utan sådan legal ställföreträdare gör motsvarande framställning?

I sitt remissyttrande anförde Försäkringskassan, genom försäkringsdirektören Svante Borg, följande.

### Utredning

Försäkringskassans interna utredning med anledning av JO:s begäran om yttrande visar följande.

Den 19 maj 2010 ringde en kvinna vid namn T.R. och önskade komma i kontakt med Försäkringskassans handläggare Siv Broström. Handläggaren ringde samma dag upp T.R., som uppgav sig vara ombud för S.K. T.R. ville att Försäkringskassan skulle skicka kopior av handlingar rörande beslut om sjukersättning till S.K. Någon fullmakt för T.R. fanns inte. Den 19 maj 2010 kontaktade handläggaren den försäkrades förvaltare som uppgav att han inte utfärdat någon fullmakt för T.R. Den 20 maj 2010 skickade handläggaren kopior på efterfrågade handlingar till S.K:s förvaltare och informerade T.R. om detta per telefon.

Handläggaren skickade även ett brev till S.K. och informerade henne om att kopiorna hade skickats till förvaltaren för vidare befordran.

I övrigt framgår inte av dokumentationen i ärendet att Försäkringskassan inte har svarat på frågor från S.K. och att Försäkringskassan uppgivit att hon inte har rätt att ha en person (med fullmakt) som företräder henne. Vid utredning med handläggaren framkommer dock att hon vid telefonsamtalet med T.R. informerat henne om att hon måste ha en fullmakt utfärdad av S.K:s förvaltare.

### Försäkringskassans slutsatser

I Försäkringskassans vägledning (2004:7) Försäkringskassan och förvaltningslagen sägs bland annat följande rörande partsinsynen enligt 16 § FL.

*En försäkrad har rätt att när som helst under ett ärendes handläggning eller när det är avslutat få reda på vad som har tillförts ärendet (16 § FL).*

*Sekretess gäller i normalfallet inte mot en part. Dennes rätt till insyn kan emellertid begränsas i vissa fall. En handling eller annat material får nämligen inte lämnas ut om det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs (10 kap. 3 § första stycket OSL).*

*Det är endast sådana förhållanden som avses i 28 kap. 2 § och 3 § första stycket OSL som kan begränsa en försäkrads rätt till insyn. Det handlar då om känsliga uppgifter som rör den enskilde själv eller den som gjort en anmälan.*

Offentlighetsprincipen enligt tryckfrihetsförordningen (TF) beskrivs närmare i vägledningen (2001:3) Offentlighet eller sekretess? När det gäller partsinsynen och rättigheten att ta del av allmänna handlingar enligt olika regelsystem sägs i den vägledningen bland annat följande.

*I 16 § FL finns en särskild bestämmelse om en parts rätt till insyn i det egna ärendet. Denna rätt fyller flera funktioner och är en viktig rättsäkerhetsgaranti för den enskilde individen. Den kan till exempel göra det möjligt att kontrollera att den personliga integriteten inte kränks och förhindra att sådana kränkningar äger rum.*

*Rätten till insyn gäller i princip även avslutade ärenden.*

*I princip gäller samma skyndsamhetskrav för partsinsynen som för utlämnande av allmän handling enligt TF (4 och 7 §§ FL och kapitel 19).*

*Redan bestämmelserna i 2 kap. TF ger var och en, även en part, rätt att ta del av handlingar och uppgifter som är offentliga. En begäran om insyn kan alltså grundas enbart på TF, men rätten till partsinsyn enligt FL är vidare och omfattar även annat än allmänna handlingar (jämför JO:s ämbetsberättelse 2005/06, s. 460).*

*Försäkringskassan måste vid en begäran från den enskilde ta ställning till vilket av de två regelverken som ska tillämpas.*

När det gäller förhållandet till legala ställföreträdare beskrivs detta också i vägledningen 2001:3. Det görs på följande sätt.

*En försäkrad kan av olika anledningar ha en annan legal ställföreträdare än vårdnadshavare, exempelvis en förvaltare eller god man. I dessa fall är den försäkrade i och för sig part i ärendet men de begärda handlingarna ska i de flesta fall lämnas till ställföreträdaren (se närmare om olika slag av ställföreträdare i vägledningen 2004:7).*

I vägledningen (2004:7) finns även bl.a. följande skrivningar om god man och förvaltare.

*Om en försäkrad har en god man, är det normalt den gode mannen som företräder henne eller honom i kontakterna med Försäkringskassan och för hennes eller hans talan. Det innebär till exempel att ansökan om förmåner kan göras av en god man för en försäkrades räkning och att skrivelser i normalfallet skickas till den gode mannen.*

*Som nämnts ovan gäller att om en försäkrad har en god man, är det normalt den gode mannen som företräder honom eller henne i kontakterna med Försäkringskassan och för hennes eller hans talan. I detta sammanhang uppkommer frågan om den gode mannen har möjlighet att ge annan person fullmakt att företräda och föra den försäkrades talan inför Försäkringskassan. Av en dom från Kammarrätten i Sundsvall framgår att en god man bör ha möjlighet att anlita någon annan att företräda honom eller henne i sådana frågor där den gode mannen själv saknar kunskap eller erfarenhet (KRSU mål nr 2431-08). Det ankommer då på ombudet att i den gode mannens ställe, i enlighet med 12 kap. 3 § FB, handla på det sätt som bäst gagnar den enskilde. En förutsättning är att den utfärdade fullmakten är begränsad till den aktuella frågan, till exempel ett försäkringsärende. Den gode mannen kan därigenom inte anses ha överlåtit det övergripande ansvaret som god man för den enskilde på fullmaktstagaren.*

*Förvaltare kan enligt FB utses om någon på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller liknande förhållande är ur stånd att vårda sig eller sin egendom och det inte är tillräckligt att god man förordnas eller att den enskilde får hjälp på något annat mindre ingripande sätt. Av FB framgår att en förvaltare, till skillnad mot vad som gäller för god man, inom ramen för sitt uppdrag ensam bestämmer över den enskildes egendom och företräder denne i alla angelägenheter som omfattas av uppdraget (11 kap. FB).*

*På samma sätt som är fallet när någon har god man är det normalt förvaltaren som företräder sin huvudman i kontakterna med Försäkringskassan och för hennes eller hans talan samt lämnar uppgifter på heder och samvete till Försäkringskassan.*

En förvaltare bör i samma utsträckning som nämnts under rubriken God man ha möjlighet att i vissa situationer ge annan person fullmakt att företräda den försäkrade i kontakterna med Försäkringskassan och föra hans eller hennes talan.

*I ärenden där en försäkrad företräds av en god man eller förvaltare är det viktigt att Försäkringskassan läser igenom förordnandet och kontrollerar att det omfattar de handlingar och åtgärder som den gode mannen eller förvaltaren vidtagit för den försäkrades räkning. Handläggaren bör också anteckna i ärendet att en sådan prövning har gjorts. Förordnandena är i allmänhet ganska kortfattade. Står det i förordnandet att den gode mannen eller förvaltaren ska bevaka huvudmannens rätt och förvalta dennes egendom bör det dock kunna presumeras att*



*den gode mannen eller förvaltaren kan företräda sin huvudman i kontakterna med Försäkringskassan. En förvaltare eller god man har i normalfallet tillgång till den försäkrades konto och kan på det sättet hjälpa till med att sköta den löpande ekonomin.*

Av utredningen framgår att de begärda handlingarna skickats till S.K.'s förvaltare, eftersom begäran kommit från en person som saknade fullmakt från förvaltaren att företräda S.K. i ärende hos Försäkringskassan.

Oavsett hur förordnandet för förvaltaren såg ut borde emellertid S.K. ha varit oförhindrad att själv ge någon fullmakt till T.R. att företräda henne i frågan om att ta del av handlingarna i hennes ärende.

I stället för att vända sig till förvaltaren borde handläggaren ha bitt T.R. att styrka sin behörighet genom en skriftlig fullmakt från S.K. Försäkringskassans vägledning är dock inte helt tydliga i denna fråga. Det avslutande citatet i vägledning 2001:3 kan uppfattas som att handlingarna ska lämnas till ställföreträdaren även när begäran kommer från den enskilde. Det syftar dock på att begäran om att få ut handlingar i flertalet fall görs av ställföreträdaren. Försäkringskassan kommer att förtydliga texten i de båda vägledningarna i detta avseende.

När det gäller myndighetens generella uppfattning om hur framställningar från enskilda personer, som har förvaltare eller god man, om att få ta del av handlingar med stöd av TF eller med stöd av 16 § FL bör handläggas, har Försäkringskassan följande uppfattning.

Oavsett om den enskilde har legal företrädare eller ej och oavsett om begäran görs med stöd av tryckfrihetsförordningen eller med stöd av 16 § förvaltningslagen ska begärda handlingar efter sekretessprövning skyndsamt lämnas ut till den enskilde.

I de fall den enskilde har legal ställföreträdare är det lämpligt att denne samtidigt informeras om utlämnandet. Detta för att undvika missförstånd mellan förvaltaren eller den gode mannen och den enskilde och inte försvåra deras relation. Vidare kan det undantagsvis, i de fall den enskilde begärt ut handlingarna med stöd av 16 § förvaltningslagen och det efter en sekretessprövning visar sig att vissa handlingar inte kan lämnas ut till honom eller henne, vara aktuellt att i stället lämna ut handlingarna till ställföreträdaren med sekretessförbehåll (se prop. 1971:30, s. 443 och Norström, Förvaltningsförarbetet hos Försäkringskassan, s. 127–128). I övrigt är det emellertid ingen skillnad mellan de båda situationerna.

S.K. fick möjlighet att kommentera remissyttrandet.

I ett beslut den 23 december 2011 anförde *chefsJO Nordenfelt* följande.

### **Bedömning**

#### *Allmänna utgångspunkter*

Var och en betraktas som rättssubjekt, dvs. kan äga tillgångar och ha skulder. För att själv få förfoga över egendom eller ingå förbindelser, t.ex. sluta överlåtelseavtal eller sätta sig i skuld, erfordras att en person har rättslig handlingsförmåga (jfr SOU 1986:50 s. 107). Med rättsförmåga avses kompetensen att själv företa bindande rättshandlingar. Vad angår fysiska personer krävs för rättsförmåga i princip att den rättshandlande är myndig, dvs. över 18 år. Den omyndige är dock inte helt utan rättsförmåga utan kan med bindande verkan företa vissa rättshandlingar (se 9 kap. föräldrabalken, FB). Tidigare kunde personer över 18 år omyndigförklaras genom beslut av domstol och jämställdes då i de flesta hänseenden med un-

deråriga. Denna möjlighet avskaffades genom ändringar i FB (SFS 1988:1251) och ersattes av mindre ingripande åtgärder, nämligen förordnande av god man respektive förvaltare (jfr Adlercreutz & Gorton, Avtalsrätt I, 13:e upplagan, 2011, s. 130 f.).

Om någon på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller liknande är ur stånd att vårda sig eller sin egendom, får rätten besluta att anordna förvaltarskap för honom eller henne. Förvaltarskapet ska anpassas till den enskildes behov i varje särskilt fall och får begränsas till att avse t.ex. viss egendom eller angelägenhet. Detta framgår av 11 kap. 7 § FB.

Enligt 11 kap. 9 § FB har förvaltaren inom ramen för förvaltaruppdraget ensam rådighet över den enskildes egendom och företräder denne i alla angelägenheter som omfattas av uppdraget. Bestämmelsen innebär att förvaltaren inte är beroende av huvudmannens samtycke för sina åtgärder utan har att handla på eget ansvar i huvudmannens intresse och för dennes räkning. Förvaltarens rådighet gäller enbart inom uppdragets ram sådan den har angetts i rättens förordnande enligt 7 och 8 §§, eventuellt kompletterat genom närmare föreskrifter av överförmyndaren. I fråga om egendom och angelägenheter som omfattas av uppdraget är förvaltarens rådighet alltså utan konkurrens från huvudmannen. Om emellertid förvaltaren enbart har förordnats att ha hand om huvudmannens ekonomiska angelägenheter, har han inte någon bestämmanderätt över huvudmannen i frågor av mera personligt slag. Huvudmannen torde då normalt själv få t.ex. ansöka om medlemskap i en ideell förening, om detta inte medför några mera omfattande ekonomiska åtaganden. Även i de fall då förvaltaren har förordnats att representera huvudmannen i någon icke-ekonomisk fråga, t.ex. rörande den sociala vårdlagstiftningen, bör huvudmannen ofta kunna tillerkännas en viss självständighet. Risker för negativa konsekvenser av kolliderande rättshandlingar på det området torde vara försumbar med hänsyn till den officialprövning som åligger sociala myndigheter m.fl. I allmänhet bör huvudmannen också själv få bestämma i frågor som rör hans boende liksom innehållet i erbjuden vård. En förvaltare bör således i normala fall inte företräda huvudmannen när det gäller frågor om samtycke till t.ex. operativa ingrepp. Detta hindrar naturligtvis inte att man från bl.a. vårdinrättingars sida inhämtar förvaltarens synpunkter (se prop. 1987/88:124 s. 171 f.).

Genom ett beslut om förvaltarskap fråntas huvudmannen helt eller delvis sin rättshandlingsförmåga. Enligt förarbetena till förvaltarskapsbestämmelsen ska den enskilde inte fråntas sin rättsliga handlingsförmåga i större utsträckning än vad som är befogat i det enskilda fallet (se SOU 2004:112 s. 367). Även om ett förvaltarförordnande inskränker huvudmannens rättshandlingsförmåga har huvudmannen, som huvudregel, rätt att med giltig verkan företa vissa rättshandlingar rörande anställningar och dylikt. Detta följer av 11 kap. 8 § FB (se Adlercreutz & Gorton, a.a. s. 132). Om det finns särskilda skäl kan dock rätten föreskriva att förvaltaruppdraget ska omfatta även dessa angelägenheter, se nämnda lagrum. Ett annat exempel på huvudmannens ”restkompetens” är att han eller hon trots förvaltarskapet har rätt att rösta i allmänna val, jfr 3 kap. 2 § regeringsformen.

*Har den som har förvaltare rätt att själv begära och få del av handlingar?*

De grundläggande reglerna om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Det är detta kapitel som primärt reglerar frågan om utlämnande av allmänna handlingar.

Enligt 2 kap. 1 § TF har varje svensk medborgare en principiell rätt att ta del av allmänna handlingar. Av 14 kap. 5 § TF framgår att utlämning i detta hänseende likställs med svensk medborgare. Bestämmelserna innehåller inte någon inskränkning av rätten att ta del av handlingar för t.ex. personer som har förvaltare, och förarbetena innehåller inte heller något uttalande om att en sådan begränsning har varit avsedd.

Om den enskilde är part i ett ärende hos en myndighet kan han eller hon även grunda en framställning om att få ta del av handlingar på sin egenskap av part. Den som är part i ett ärende hos en myndighet har nämligen enligt 16 § FL – med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, – rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot honom eller henne.

Av utredningen framgår att det inte var S.K. själv utan T.R., som för S.K:s räkning, begärde ut vissa handlingar i S.K:s ärende rörande sjukersättning. För det fall S.K. själv hade gjort framställningen skulle Försäkringskassan emellertid – under förutsättning att det i förhållande till S.K. inte förelåg sekretess – ha varit skyldig att lämna ut handlingarna till S.K., oavsett om begäran grundades på tryckfrihetsförordningens bestämmelser eller på regeln om partsinsyn i 16 § FL. Även om förvaltarförordnandet ger en förvaltare rätt att begära och få ut handlingar som rör huvudmannen gör förordnandet alltså inte huvudmannen obehörig att själv vidta samma åtgärd.

*Kan den som har förvaltare ge fullmakt åt någon annan att företräda honom eller henne i fråga om att få del av vissa handlingar?*

Fullmakter behandlas i lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (fortsättningsvis avtalslagen). Som framgår av lagens titel är det fullmakter med ett ekonomiskt användningsområde som där behandlas. Därmed är inte avtalslagens bestämmelser direkt tillämpliga på andra områden, t.ex. inom den offentliga rätten. De anses dock i stor utsträckning kunna tillämpas analogivis utanför sitt egentliga område (jfr SOU 2004:112 s. 469 ff.).

Om fullmaktsgivaren får en förvaltare enligt FB, har en rättshandling som fullmäktigen företar och som omfattas av förvaltarens uppdrag inte större verkan än den skulle ha haft, om fullmaktsgivaren själv hade företagit rättshandlingen (se 22 § avtalslagen).

Innebörden av bestämmelsen är att en fullmakt upphör att gälla i och med att förvaltare förordnas, utom i den utsträckning huvudmannen fortfarande har rättshandlingsförmåga (jfr Grönfors & Dotevall, Avtalslagen – En kommentar, fjärde upplagan, 2010, s. 171 f.). Fullmaktens giltighet motsvarar således huvudmannens kvarvarande rättshandlingsförmåga.

Av utredningen framgår att tjänstemannen vid Försäkringskassan lämnade T.R. beskedet att hon i den aktuella situationen var tvungen att uppvisa en

skriftlig fullmakt från S.K:s förvaltare eftersom S.K., på grund av förvaltarskapet, inte var behörig att utfärda en fullmakt för T.R. Som ovan anförts skulle emellertid de aktuella handlingarna – under förutsättning att det i förhållande till S.K. inte förelåg sekretess för vissa uppgifter – ha lämnats ut till S.K. om det hade varit hon själv som hade framställt begäran.

Mot bakgrund av vad som nu anförts har S.K. varit oförhindrad att utfärda en fullmakt som ger en annan person behörighet att vidta åtgärder som hon själv, förvaltarskapet till trots, varit behörig att vidta. Försäkringskassan har anført att handläggarens besked var felaktigt, dvs. att hon i stället borde ha bett T.R. styrka sin behörighet genom att uppvisa en skriftlig fullmakt från S.K. Jag instämmer i den uppfattningen. Försäkringskassan förtjänar kritik för det inträffade.

#### *Övrigt*

Försäkringskassans Vägledning 2001:3, version 4, och Vägledning 2004:7, version 6, tar i här aktuella avseenden i allt väsentligt sikte på normalfallet, dvs. att det är förvaltaren som i alla angelägenheter företräder den enskilde gentemot myndigheten. Som framgått ovan kan det dock finnas situationer då så inte är fallet. Jag ser positivt på att kassan avser att förtydliga sina vägledningar i dessa avseenden.

### Fråga om Försäkringskassans möjlighet att verkställa ett beslut om återkrav av tandvårdsersättning innan det vunnit laga kraft; även fråga om dröjsmål med verkställigheten av en förvaltningsrättsdom

(Dnr 935-2011)

*Stf JO Ragnemalm* meddelade den 15 juni 2012 ett beslut med följande innehåll.

*Beslutet i korthet: Försäkringskassan beslutade den 21 april 2010 att I.P. var återbetalningsskyldig för utbetald tandvårdsersättning. Beslutet verkställdes genom kvittning innan det hade vunnit laga kraft. I JO:s beslut konstateras att lagstiftningen på området saknar uttryckliga regler om verkställbarhet och att rättsläget får betraktas som oklart. I framställning till regeringen har behovet av ett klarläggande genom lagstiftarens försorg påtalats. – JO:s beslut rör även verkställigheten av en förvaltningsrättsdom. Försäkringskassan kritiserar för den försening av verkställigheten som uppkom till följd av att domen förkom under cirkulation mellan kassans olika enheter.*

#### **Anmälan**

I en anmälan, som kom in till JO den 16 februari 2011, klagade I.P. på att Försäkringskassan fortfarande inte hade verkställt Förvaltningsrättens i Umeå dom meddelad den 25 januari 2011. I.P. ifrågasatte vidare Försäkringskassans rätt att verkställa sitt beslut om återkrav innan det vunnit laga kraft.

## Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som i remissvar den 4 maj 2011 anförde följande.

### *Bakgrund*

#### Verkställighet av beslut om återbetalning

Den 1 juli 2008 infördes ett nytt statligt automatiserat tandvårdsstöd som bland annat innebär att det i princip inte sker någon manuell handläggning när en vårdgivare begär ersättning för utförda tandvårdsåtgärder. Det är vårdgivaren själv som avgör om de utförda tandvårdsåtgärderna är ersättningsberättigande. Försäkringskassan betalar ut tandvårdsstödet inom två veckor från det att ansökan från vårdgivaren kom in. Försäkringskassan utför sedan efterhandskontroller av de utbetalda ersättningarna.

Enligt 4 kap. 2 § lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd får Försäkringskassan, om en vårdgivare har fått ersättning med ett för högt belopp, kräva tillbaka den ersättning som felaktigt har betalats ut. Försäkringskassan får, i stället för att kräva återbetalning, räkna av beloppet från en annan fordran som vårdgivaren har på ersättning enligt lagen om statligt tandvårdsstöd.

Detta hanteras i praktiken så att om Försäkringskassan finner att tandvårdsåtgärderna inte var ersättningsberättigande fattas ett beslut om återbetalning. Av beslutet framgår att det felaktiga beloppet kommer att räknas av om vårdgivaren begär ersättning igen inom tre månader. En automatisk avräkning görs då vid nästa utbetalning till vårdgivaren. Om Försäkringskassan vid en omprövning kommer fram till att ersättningen inte ska återkrävas, eller att det ska vara ett lägre belopp, betalas ersättningen på nytt ut till vårdgivaren. Detta förfarande är även aktuellt när en förvaltningsdomstol bifallit ett överklagande.

Av förarbetena till lagen om statligt tandvårdsstöd framgår att det kan vara lämpligt att i första hand räkna av det återkrävda beloppet från en fordran som vårdgivaren har på annan ersättning enligt lagen. Eftersom kvittning i regel kan utföras ganska omgående, har någon möjlighet att kräva ränta vid återbetalningskrav mot vårdgivare inte införts i lagen (prop. 2007/08:49 s. 112 och 117).

#### Verkställighet av förvaltningsrättens dom

I Försäkringskassans vägledning 2001:7 Omprövning, ändring och överklagande av Försäkringskassans beslut finns ett metodstöd som anger hur domar och beslut från domstolarna ska hanteras. Där sägs bland annat följande. Domstolarna skickar domar och beslut till den omprövningsenhet inom Försäkringskassan som handlägger den typ av ärenden som målet avser. I de fall domen innebär en ändring av Försäkringskassans beslut ska omprövningsenheten snarast skicka domen till den processjuridiska enheten som ska ta ställning till om domen ska överklagas eller inte. Den processjuridiska enheten ska snarast meddela sitt ställningstagande till chefen för den enhet som handlägger aktuell förmån.

## Utredning

Försäkringskassan beslutade den 21 april 2010 att I.P. var återbetalningsskyldig för utbetald tandvårdsersättning. Denna fordran kvittades mot en utbetalning till I.P. den 3 maj 2010. I.P. begärde omprövning den 17 juli 2010. Försäkringskassan beslutade vid omprövning den 29 juli 2010 att inte ändra sitt tidigare beslut.

Förvaltningsrätten i Umeå beslutade den 25 januari 2011 att upphäva Försäkringskassans beslut att återkräva tandvårdsersättning. Handlingarna överlämnades till Försäkringskassan för nödvändig handläggning.

Den 26 januari 2011 kom förvaltningsrättens dom in till Försäkringskassans omprövningsenhet som skickade en kopia av domen till processjuridiska enheten. Den 27 januari 2011 skickade processjuridiska enheten ett meddelande per post till Försäkringskassans Nationella försäkringscenter (NFC), Skellefteå, att domen inte skulle överklagas och att den skulle verkställas direkt. En kopia av domen bifogades.

Den 4 mars 2011 ringde I.P. och frågade varför Försäkringskassan inte verkställt förvaltningsrättens dom. Efter utredning framkom att processjuridiska enhetens försändelse inte kommit fram till NFC, vilket var anledningen till att domen aldrig verkställdes. Den 7 mars 2011 begärde NFC en kopia av domen från förvaltningsrätten. Domen verkställdes den 8 mars 2011.

#### *Försäkringskassans slutsatser*

##### Verkställighet av beslut om återbetalning

Det statliga tandvårdsstödet är automatiserat och det är först vid en efterhandskontroll som Försäkringskassan manuellt kan kontrollera om en utbetald ersättning uppfyller villkoren för att berättiga till ersättning. Det är därför naturligt att återbetalning verkställs omedelbart om det visar sig att ersättning utgått med för högt belopp.

Det finns inte heller någon möjlighet för Försäkringskassan att kräva ränta vid återbetalningskrav mot vårdgivare. I förarbetena anges att skälet för det är att kvittning i regel ska utföras ganska omgående. Enligt Försäkringskassan kan därför avsikten med det automatiserade statliga tandvårdsstödet inte vara att ett beslut om återkrav måste vinna laga kraft för att kunna verkställas. Det finns inte heller något sådant krav i lagen om statligt tandvårdsstöd. I de allra flesta fall när Försäkringskassan kvittar ett felaktigt utbetalt belopp mot andra fordringar som vårdgivaren har på tandvårdsersättning finns inte ett laga-kraftvunnet beslut om återkrav.

Mot bakgrund av detta anser Försäkringskassan att det var korrekt att den 3 maj kvitta det belopp som Försäkringskassan beslutat att I.P. var skyldig att betala tillbaka mot en annan fordran som I.P. hade på tandvårdsersättning.

##### Verkställighet av förvaltningsrättens dom

Domar ska verkställas omedelbart. Utredningen visar att förvaltningsdomstolens dom kom in till Försäkringskassan den 26 januari 2011. Därefter har domen skickats per post till den enhet inom Försäkringskassan som skulle verkställa domen. Försändelsen kom aldrig fram.

Trots efterforskningar har det inte gått att fastställa vad som har hänt. Den nu aktuella domen verkställdes först den 8 mars 2011, efter det att I.P. tagit kontakt med Försäkringskassan. Detta är givetvis inte acceptabelt och Försäkringskassan ser allvarligt på det inträffade.

Yttrandet har beretts i samråd med Försäkringsprocesser och Nationellt försäkringscenter, Skellefteå.

I.P. kommenterade remissvaret.

#### **Bedömning**

##### *Rättslig reglering*

Den 1 januari 2011 trädde socialförsäkringsbalken, SFB, i kraft. SFB samlar och ersätter flertalet av de tidigare socialförsäkringsförfattningarna. I föreva-

rande ärende tillämpas dock den före den 1 januari 2011 gällande lagstiftningen.

Av dåvarande 20 kap. 13 § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) framgår följande.

Överklagande av beslut i mål eller ärenden om försäkring enligt denna lag skall vara inkommet inom två månader från den dag då klaganden fick del av beslutet eller, om överklagandet anförts av det allmänna ombudet eller Försäkringskassan, inom två månader från den dag då beslutet meddelades.

Vad som sägs i denna paragraf om överklagande skall i tillämpliga delar gälla en begäran om omprövning enligt 10 §.

Försäkringskassans och domstols beslut skall omedelbart gälla, om inte annat föreskrivits i beslutet eller bestäms av den domstol som har att pröva beslutet.

I 4 kap. 2 § lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd föreskrivs följande.

Om en vårdgivare har fått ersättning enligt denna lag med ett för högt belopp, får Försäkringskassan kräva tillbaka den ersättning som felaktigt har betalats ut. Försäkringskassan får, istället för att kräva återbetalning, räkna av beloppet från en annan fordran som vårdgivaren har på ersättning enligt denna lag.

I 4 kap. 9 § lagen om statligt tandvårdsstöd, i lydelse före den 1 januari 2011, hänvisades bl.a. till 20 kap. 11–13 §§ AFL ”om överklagande”. Den citerade ämnesbestämningen indikerar att hänvisningen beträffande den ovan återgivna bestämmelsen i 20 kap. 13 § AFL inte omfattade tredje stycket, vari anges att Försäkringskassans och domstols beslut ska gälla omedelbart, om inte annat föreskrivits i beslutet eller bestäms av den domstol som har att pröva beslutet. (Se vidare härom nedan.)

En bestämmelse motsvarande den i 20 kap. 13 § tredje stycket AFL finns sedan den 1 januari 2011 i 112 kap. 5 § SFB vari föreskrivs följande.

En myndighets eller allmän förvaltningsdomstols beslut enligt denna balk ska gälla omedelbart, om inget annat föreskrivs i beslutet eller bestäms av en domstol som har att pröva beslutet.

I 4 kap. 9 § lagen om statligt tandvårdsstöd i nu gällande lydelse saknas hänvisning till 112 kap. 5 § SFB.

Lagen om statligt tandvårdsstöd innehåller inte heller – vare sig i tidigare eller nuvarande lydelse – någon särskild regel om verkställighet.

#### *Verkställigheten av Försäkringskassans beslut om återbetalning*

Av utredningen framgår att Försäkringskassan den 21 april 2010 beslutade att I.P. var återbetalningsskyldig för utbetald tandvårdsersättning. Beslutet verkställdes genom avräkning mot en utbetalning till I.P. den 3 maj 2010. Verkställigheten skedde alltså innan tiden för begäran om omprövning hade löpt ut och således innan beslutet hade vunnit laga kraft (4 kap. 9 § lagen om statligt tandvårdsstöd jämförd med 20 kap. 13 § andra stycket AFL).

Frågan huruvida ett beslut får verkställas redan innan det har vunnit laga kraft är inte underkastad någon generellt tillämplig författningsreglering. Förvaltningslagen (1986:223) saknar sålunda – förutom bestämmelsen om inhibition i 29 § – regler om besluts verkställbarhet, vilket ofta förorsakar

problem i rättstillämpningen. För att inte överklagandeinstitutet ska göras meningslöst genom att ett överklagbart beslut på ett kanske irreparabelt sätt verkställs innan den klagoberättigade getts en möjlighet att få beslutet överprövat i högre instans får huvudregeln anses vara att lagkraftens inträde ska avvaktas. Åtskilliga undantag måste emellertid av uppenbara skäl tillåtas från en sådan regel (se härom SOU 2010:29 s. 533–546).

Det är däremot tämligen vanligt att den förvaltningsrättsliga speciallagstiftningen innehåller, på olika sätt konstruerade och ibland svårtolkade, bestämmelser i ämnet (se a. SOU s. 534 f.). Socialförsäkringsrättsliga bestämmelser utanför AFL:s tillämpningsområde har ofta hänvisat till hela eller delar av 20 kap. 13 § AFL. Det förekommer också att frågan om verkställighet regleras särskilt, som t.ex. i den tidigare lagen (1993:389) om assistansersättning.

Ett uttryckligt lagstöd för Försäkringskassans omedelbara verkställighet av beslutet om återbetalning förutsätter en tolkning av 4 kap. 9 § lagen om statlig tandvård (i då gällande lydelse) som uteslutande baseras på det faktum att 20 kap. 13 § AFL, vars tredje stycke medger att beslut direkt effektueras, uttryckligen utpekats som gällande även för ärenden om statligt tandvårdsstöd. Man får då bortse från det ovan påpekade tillägget i hänvisningsbestämmelsen om att det är fråga om regler ”om överklagande”. Det synes i och för sig inte helt orimligt att se detta tillägg mera som en allmän upplysning om det ämne som de utpekade reglerna huvudsakligen avhandlar – både 13 § och 11–12 §§, som inkluderas i samma hänvisning, handlar väsentligen ”om överklagande” – än som en precisering av vilka bestämda delar av paragraferna som ska tillämpas också i tandvårdsärenden.

Även om lagstiftningen brister i tydlighet, framstår det antydda tolkningsalternativet som något djärvt. Försäkringskassan har inte heller i sitt remissvar hävdats att man med ett sådant resonemang kunnat uppbringa lagstöd för en omedelbar verkställighet av det aktuella återkravsbeslutet. Mot en sådan tolkning kan också tala den omständigheten att lagstiftaren i samband med den justering av lagen om statligt tandvårdsstöd som föranleddes av SFB:s ikraftträdande valt att inte inkludera en hänvisning till verkställbarhetsbestämmelsen i 112 kap. 5 § SFB.

Jag utgår därför i det fortsatta resonemanget från att frågan om den tidpunkt då beslut enligt lagen om statligt tandvårdsstöd får verkställas lämnats oreglerad. Som ovan påpekats får huvudregeln under sådant förhållande anses vara, att ett beslut inte får effektueras förrän det vunnit laga kraft. Att ett beslut av förevarande slag bör hanteras på det sättet stöds även av litteraturen på området där det bl.a. uttalas att ett beslut om återbetalning, som utgått enligt en författning som saknar uttryckliga regler om verkställighet, inte bör kunna verkställas innan det vunnit laga kraft (se Lavin, Återbetalning av social ersättning, 1986, s. 182). Frågan är då om särskilda skäl talar för att i den aktuella situationen medge avsteg från huvudregeln.

Försäkringskassan har i sitt ovan återgivna remissvar redovisat hur ersättningssystemet är konstruerat och hur det praktiskt hanteras. Kassans resonemang till stöd för det tillämpade förfarandet vid verkställandet av återbetalningskrav framstår enligt min mening inte som orimligt.



Med hänsyn till att ersättning på begäran av vårdgivaren per automatik betalas ut omgående utan föregående kontroll, kan det synas systemenligt att man – om det vid en manuell efterhandsgranskning visar sig att ett belopp inte skulle ha betalats ut – omedelbart kan återföra beloppet genom kvittning mot andra fordringar på tandvårdsersättning som samma vårdgivare kan ha. Det faktum att det inte finns någon möjlighet för Försäkringskassan att kräva ränta vid återbetalningskrav mot en vårdgivare, vilket i förarbetena motiverats med att kvittning förutsätts ske relativt omgående, kan också anses tala för att det automatiserade statliga tandvårdsstödet bygger på förutsättningen att laga kraft inte behöver inväntas innan ett återkrav verkställs. Tilläggas kan att den direkta mottagaren av stödet, och därmed den som kan sägas missgynnas av en omedelbar verkställighet, här inte, som ofta vid sociala insatser, är en personligt eller ekonomiskt utsatt individ, utan en näringsidkare, som genom ekonomiskt stöd stimuleras att medverka i ett program för god tandvård. Verkställbarhetsfrågan bör också ses i det perspektivet.

Som framgått bygger min förståelse för Försäkringskassans uppfattning i den aktuella frågan främst på ett resonemang kring stödsystemets logik och lagstiftarens förutsatta syfte med detta. Det rent rättsliga stödet för att tillåta en omedelbar verkställighet av återkravsbeslut får emellertid betraktas som något bräckligt. Den rådande oklarheten i frågan bör enligt min uppfattning avhjälpas av lagstiftaren.

#### *Verkställigheten av förvaltningsrättens dom*

Av utredningen i ärendet framgår att förvaltningsrättens dom kom in till Försäkringskassan den 26 januari 2011. Dagen därpå skickades domen med post till en annan enhet inom kassan för verkställighet. Försändelsen nådde emellertid inte fram till adressaten. Verkställigheten försenades därför. Sedan domen inkom till Försäkringskassan den 26 januari 2011 har det ålegat myndigheten att bevaka verkställighetsärendet. Myndigheten förtjänar därför kritik för det uppkomna dröjsmålet, oavsett av vilken anledning och i vilket skede därefter som domen förkom.

#### *Avslutning*

Att frågan om verkställighet av beslut enligt lagen om statligt tandvårdsstöd är oreglerad medför, som anförts ovan, vissa oklarheter. Jag har därför enligt 4 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän och efter där föreskrivet samråd beslutat väcka fråga om sådan författningsändring som kan undanröja oklarheterna i frågan. Jag överlämnar i samband därmed en kopia av detta beslut till Regeringskansliet (Socialdepartementet).

## Kritik mot Försäkringskassans handläggning av ett uppdrag att följa upp sjukförsäkringsreformerna

(Dnr 6613-2010)

*Beslutet i korthet: I detta beslut behandlas Försäkringskassans möjligheter att via privata företag genomföra telefonundersökningar med uppgifter som omfattas av sekretess enligt 28 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) och som lämnats ut till dessa företag med stöd av 10 kap. 2 § samma lag. I beslutet behandlas även frågan om omfattningen av sekretesskyddet i 2 kap. 1 § OSL. Försäkringskassan kritiseras för att ha ingått personuppgiftsbiträdesavtal enligt 30 § andra stycket personuppgiftslagen enbart med den aktuella leverantören och inte även med dess underleverantör. I beslutet konstateras slutligen att kassan har ett ansvar för att korrekt information om tillämpliga regler lämnas till ett företag som anlitas för ett uppdrag.*

### Anmälan och utredning

I en anmälan, som kom in till JO den 16 november 2010, anförde M.Q. i huvudsak följande. Hon erhöll ett brev från Demoskop AB (Demoskop) där hon informerades om att hon var en av 2 250 personer som uppbär sjukersättning som valts ut att ingå i en undersökning. Det framgick att Demoskop hade erhållit uppdraget från Försäkringskassan, som i sin tur hade fått uppdraget från regeringen. Försäkringskassan har således lämnat ut uppgift till Demoskop om att hon uppbär sjukersättning trots att kassan har tystnadsplikt avseende försäkringstagares personliga förhållanden.

Försäkringskassan yttrade sig efter remiss. M.Q. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 30 mars 2012 anförde *chefsJO Nordenfelt* följande.

### Tillämpliga bestämmelser

*Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL*

Förbud att röja eller utnyttja en uppgift enligt denna lag eller en lag eller förordning som denna lag hänvisar till gäller för myndigheter. Ett sådant förbud gäller också för en person som 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 §).

Av 10 kap. 2 § följer att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnade myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.

Enligt 24 kap. 8 § första stycket gäller sekretess i sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik för uppgift som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde.

Enligt 28 kap. 1 § första stycket gäller sekretess hos Försäkringskassan för uppgifter om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärende enligt lagstiftningen om allmän försäkring.

*Personuppgiftslagen (1998:204), PUL*

Enligt 3 § är *personuppgiftsansvarig* den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med och medlen för behandling av personuppgifter. *Personuppgiftsbiträde* är den som behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning.

Av 30 § första stycket framgår att ett personuppgiftsbiträde och den eller de personer som arbetar under bitrådets eller den personuppgiftsansvariges ledning får behandla personuppgifter bara i enlighet med instruktioner från den personuppgiftsansvarige. Enligt andra stycket ska det finnas ett skriftligt avtal om personuppgiftsbitrådets behandling av personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning.

**Bakgrund***Anledningen till undersökningen*

I regleringsbrevet för budgetåret 2010 avseende Försäkringskassan angavs ett återrapporteringskrav att kassan skulle redovisa måluppfyllelsen för målet att berörda försäkrade och samarbetspartner ska ha god kännedom om de nya reglerna inom sjukförsäkringen.

I regleringsbrevet fick Försäkringskassan även i uppdrag att följa upp sjukförsäkringsreformerna. I detta uppdrag ingick att redovisa antalet personer med sjukersättning som arbetar ideellt eller studerar med stöd av bestämmelserna om steglös avräkning. Kassan skulle även redogöra för vilka faktorer som har betydelse för om en person inom den aktuella gruppen börjar förvärvsarbeta, arbeta ideellt, studerar eller avstår från detta.

De uppgifter som var nödvändiga för att redovisa måluppfyllelsen och besvara uppdraget i regleringsbrevet fanns inte i Försäkringskassans databaser, utan det var endast de försäkrade som kunde ge kassan de efterfrågade uppgifterna.

Försäkringskassan valde intervjuer som metod för att få in uppgifterna. Intervjuerna genomfördes i form av en muntlig enkät riktad till den berörda gruppen av försäkrade.

Kassan anlätade ett externt företag för att genomföra telefonundersökningen. Demoskop fick uppdraget. Anledningen till att ett externt företag anlätades var att de resurser i form av personal som krävdes för uppdraget inte fanns tillgängliga under den period som uppdraget skulle genomföras.

*Avtalen mellan Försäkringskassan och Demoskop*

I ett ramavtal mellan Försäkringskassan och Demoskop, som tecknades 2008, finns en uttrycklig sekretessklausul som innebär att anställda hos företaget har samma tystnadsplikt som alla anställda inom kassan har.

Det tecknades även ett personuppgiftsbiträdesavtal mellan kassan som personuppgiftsansvarig och Demoskop som personuppgiftsbiträde. Om Demoskop anlitar en underleverantör för att behandla personuppgifter med anledning av uppdragsavtalet är Demoskop enligt personuppgiftsbiträdesavtalet även ansvarigt för den behandling som underleverantören utför och för att den utförs i enlighet med de instruktioner som framgår av avtalet. Vidare anges att det ankommer på Demoskop att se till att de leverantörer som behandlar per-

sonuppgifter hos Demoskop eller en underleverantör informeras om att personuppgifterna endast får behandlas enligt personuppgiftsbiträdesavtalet.

#### *Avtalet mellan Demoskop och Anthill*

Av reviderat anbud Kvantitativa marknadsundersökningar – Sjukförsäkringen framgår att Demoskop avsåg att anlita företaget Anthill för att genomföra intervjuerna. I ramavtalet som tecknades mellan Försäkringskassan och Demoskop 2008 anges de underleverantörer som Demoskop kan anlita vid utförande av uppdrag åt kassan. Bland dessa finns Anthill uppräknat.

I underleverantörsavtalet mellan Demoskop och Anthill finns en sekretessklausul med följande innehåll.

Part förbinder sig att inte för tredje man utan den andra partens i förväg inhämtade skriftliga godkännande lämna ut handlingar eller på annat sätt lämna uppgifter i annan utsträckning än vad som erfordras för detta avtals genomförande. Sekretessskyldigheten gäller inte för sådan information som part kan visa har blivit allmänt känd för honom eller på annat sätt än genom fullgörandet av detta avtal. Anthill förbinder sig att tillse att anställda eller konsulter åtar sig ett lika långtgående sekretessansvar.

Enligt uppgift från Demoskop undertecknade de anställda som deltog i uppdraget en sekretessförbindelse avseende uppgifter som de fick del av vid uppdragets genomförande.

#### *Genomförandet av undersökningen*

Försäkringskassan tog fram vilka försäkrade som skulle intervjuas genom att göra ett slumpmässigt urval och lämnade de uppgifter till Demoskop som var nödvändiga för att uppdraget skulle kunna utföras. De uppgifter som lämnades ut var namn, adress, personnummer, handläggande lokalt försäkringscenter och grad av ersättning.

Demoskop skickade ett informationsbrev till samtliga utvalda försäkrade. Brevet innehöll information om bl.a. syftet med studien. Vidare framhölls att statistiksekretess gällde för uppdraget.

Demoskop lämnade i sin tur kontaktuppgifter till intervjupersonerna samt uppgift om att det handlade om personer som var berättigade till sjukersättning till Anthill.

Anthill kontaktade de försäkrade, utförde intervjuerna och redovisade resultatet till Demoskop.

Demoskop redovisade uppdraget i en rapport till Försäkringskassan. Rapporten innehöll inte några individrelaterade uppgifter utan endast en statistisk sammanställning och tillhörande analyser.

### **Bedömning**

#### *Försäkringskassans utlämnande av uppgifter till Demoskop*

Av utredningen framgår att Försäkringskassan hade behov av att anlita ett externt företag för att kunna utföra det uppdrag som regeringen hade gett myndigheten i regleringsbrevet för budgetåret 2010 och som avsåg återrap-

porteringen avseende de berörda försäkrades och samarbetspartners känedom om de nya reglerna inom sjukförsäkringen. Demoskop anlätades för att antingen i egen regi eller genom ett annat företag utföra intervjuer med ett större antal försäkrade.

Försäkringskassan tog fram vilka försäkrade som skulle intervjuas genom att göra ett slumpmässigt urval och lämnade de uppgifter till Demoskop som var nödvändiga för att uppdraget skulle kunna utföras. De uppgifter som lämnades ut var namn, adress, personnummer, handläggande lokalt försäkringscenter och grad av ersättning. Uppgifterna som lämnades till Demoskop hämtades från Försäkringskassans socialförsäkringsdatabas och omfattas av sekretess enligt 28 kap. 1 § OSL.

Försäkringskassan har uppgett att anledningen till att ett externt företag anlätades var att de resurser i form av personal som krävdes för uppdraget inte fanns tillgängliga under den period som uppdraget skulle genomföras. Eftersom det var nödvändigt för att kassan skulle kunna utföra sitt uppdrag enligt regleringsbrevet skedde utlämnandet av uppgifter till Demoskop med stöd av 10 kap. 2 § OSL.

I kommentaren till denna paragraf uttalas att bestämmelsen innebär att sekretess inte hindrar att en myndighet lämnar ut uppgifter till andra myndigheter eller till enskilda, om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Syftet med bestämmelsen är alltså att förhindra att sekretessregleringen gör det omöjligt för en myndighet och dess personal att sköta de uppgifter som åvilar myndigheten. Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt (se prop. 1979/80:2 del A s. 465 och 494). Sekretessen får efterges bara i sådana fall då ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter är en nödvändig förutsättning för att en myndighet ska kunna fullgöra ett visst åliggande. Enbart en bedömning att effektiviteten i myndighetens handlande nedsätts genom en föreskriven sekretess får alltså inte leda till att sekretessen åsidosätts (Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen, En kommentar, den 1 juli 2011, Zeteo internetutgåva, kommentaren till 10 kap. 2 §).

JO brukar inte ta ställning till om en myndighets beslut är riktigt i sak. Jag tar därför inte ställning till om det var nödvändigt att överlämna uppgifterna till Demoskop för att Försäkringskassan skulle kunna fullgöra sitt uppdrag.

#### *Sekretesskyddet för de utlämnade uppgifterna hos Demoskop och Anthill*

I 2 kap. 1 § OSL föreskrivs att förbud att röja eller utnyttja uppgifter enligt OSL gäller för myndigheter. I bestämmelsen anges vidare vilka personer som omfattas av sekretessregleringen.

I kommentaren uttalas att det är mer tveksamt i vad mån lagen omfattar uppdragstagare och likställda som har någon begränsad form av anknytning till en myndighet. Gränsdragningsproblem är oundvikliga.

JO har tidigare tagit upp principfrågan om det är lagligt och i så fall lämpligt att dåvarande skattemyndigheterna lämnade ut sekretessbelagda uppgifter (deklarationer, kontrolluppgifter, arbetsgivaravgifter) till privata dataföretag, s.k. servicebyråer, för registrering (se JO 1982/83 s. 238). Slutsatsen i det beslutet var att lagstiftaren knappats avsett att servicebyråerna och deras per-

sonal i en sådan funktion ska omfattas av 1 kap. 6 § sekretesslagen (numera 2 kap. 1 § OSL). JO fann emellertid, bl.a. med hänvisning till 1 kap. 5 § sekretesslagen (numera 10 kap. 2 § OSL), att man inte kunde rikta några avgörande invändningar mot den ordning som kommit till användning. Av betydelse i sammanhanget torde ha varit att myndigheterna försett sina avtal med klausuler om tystnadsplikt och att skyddsintresset när det gäller uppgifter om fysiska personer på ett i huvudsak tillfredsställande sätt tillgodosågs genom tystnadspliktsregeln i dåvarande 13 § datalagen (1973:289) (Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen, En kommentar, den 1 juli 2011, Zeteo internetutgåva, kommentaren till 2 kap. 1 §).

I remissvaret uppger Försäkringskassan att myndigheten är medveten om svårigheterna att tolka räckvidden av bestämmelsen i 2 kap. 1 § OSL. Om anställda hos Demoskop och Anthill kan anses delta i myndighetens verksamhet på grund av uppdrag hos myndigheten omfattas dessa personer av förbudet i 2 kap. 1 § OSL. Som Försäkringskassan har medgett är det oklart om den typ av uppdrag som Demoskop och även Anthill fick i det aktuella fallet kan anses vara av sådan karaktär att det omfattas av bestämmelserna i 2 kap. 1 § OSL.

Mot den bakgrunden tog kassan i avtalet med Demoskop in såväl en hänvisning till 2 kap. 1 § OSL som en klausul om att sekretess skulle gälla för uppgifter som Demoskop fick från Försäkringskassan och att uppgifterna inte fick lämnas till tredje man utan Försäkringskassans samtycke. En motsvarande bestämmelse finns i underleverantörsavtalet mellan Demoskop och Anthill.

Under förutsättning att det var nödvändigt att utlämna uppgifterna till Demoskop för att Försäkringskassan skulle kunna fullgöra sitt uppdrag anser jag att det saknas tillräckliga skäl att kritisera Försäkringskassans agerande. Jag vill dock poängtera att skyddet för sekretessbelagda uppgifter som lämnas ut till privata företag i praktiken försvagas beroende på antal kontrakterade leverantörer och underleverantörer. En viss försiktighet bör därmed iakttas.

#### *Personuppgiftsbiträdesavtalet*

I personuppgiftsbiträdesavtalet mellan Försäkringskassan och Demoskop anges att leverantören är ansvarig även för behandling av personuppgifter som utförs av en underleverantör.

Av kommentaren till 30 § andra stycket PUL framgår bl.a. följande. Redan av första stycket i denna paragraf torde följa att ett personuppgiftsbiträde inte utan instruktion därom från den personuppgiftsansvarige helt eller delvis får lägga ut personuppgiftsbehandlingen på ett annat företag såsom en underentreprenör. Om den personuppgiftsansvariges instruktioner till personuppgiftsbiträdet, som de framgår i avtalet med denne eller på annat sätt, tillåter det och personuppgiftsbiträdet skulle välja att anlita ett annat företag såsom underentreprenör för någon viss behandling av personuppgifterna, torde även underentreprenören vara att betrakta som personuppgiftsbiträde till den personuppgiftsansvarige, eftersom även denne behandlar personuppgifter för den

personuppgiftsansvariges räkning (Öman m.fl., Personuppgiftslagen, En kommentar, den 1 oktober 2011, Zeteo internetutgåva, 30 §).

Det sagda innebär att Försäkringskassan i egenskap av personuppgiftsansvarig skulle ha ingått ett sådant skriftligt avtal som avses i 30 § andra stycket PUL med båda personuppgiftsbiträdena, dvs. med både Demoskop och Anthill. Jag är kritisk till att så inte skedde.

#### *Informationsbrevet från Demoskop*

I informationsbrevet som Demoskop skickade till intervjupersonerna anges att de uppgifter som den försäkrade lämnar skyddas hos Försäkringskassan av den s.k. statistiksekretessen i 9 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100). Brevet är daterat den 14 september 2010.

Offentlighets- och sekretesslagen trädde i kraft den 30 juni 2009, då sekretesslagen upphörde att gälla. Hänvisningen till 9 kap. 4 § sekretesslagen är således felaktig. Som Försäkringskassan uppgivit i remissvaret är emellertid inte heller motsvarande bestämmelse i 24 kap. 8 § OSL tillämplig eftersom redovisningen till kassan skett i en rapport med uppgifter som inte kan hänföras till de intervjuade personerna. Försäkringskassan har ett ansvar för att korrekt information om bl.a. tillämpliga regler lämnas till ett företag som anlitas för ett uppdrag. Jag är kritisk till att så inte skett i detta fall.

Försäkringskassan kritiseras för att av misstag ha skickat ut ett besked med annat innehåll än det avsedda samt för att ha agerat felaktigt då misstaget upptäcktes

(Dnr 6733-2010)

*Beslutet i korthet: Försäkringskassan beslutade den 9 juni 2010 att en försäkrad inte hade rätt till sjukersättning. Beslutet antecknades i journalen. I det besked som därefter sändes ut till den försäkrade angavs emellertid att ansökan hade bifallits. När misstaget upptäcktes skickade Försäkringskassan ut ett nytt besked och meddelade att ansökan hade avslagits. I förevarande beslut uttalas att Försäkringskassan saknade möjlighet att formlöst återta beskedet om bifall. I beslutet uttalas också att journalanteckningen blir att betrakta som beslutsdokument om Försäkringskassan antecknar både att beslut har fattats och beslutets innebörd. Det leder till att ändringsmöjligheterna begränsas.*

#### **Anmälan**

I en anmälan, som kom in till JO den 23 november 2010, anförde A.G. och R.G. bl.a. följande. A.G. hade fått ett beslut, daterat den 9 juni 2010, av vilket framgick att hon hade beviljats sjukersättning. När hon efter en tid ringde till Försäkringskassan och efterlyste sin ersättning fick hon beskedet att hennes ansökan om sjukersättning inte alls hade beviljats. Omkring två veckor senare fick hon ett nytt beslut, daterat samma dag som det första, med beskedet att

hennes ansökan om sjukersättning hade avslagits. A.G. och R.G. ifrågasätter om Försäkringskassan kan fatta två motstridiga beslut om samma sak.

### Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som anmodades att yttra sig över det som anförts om att A.G. först erhållit ett beslut om bifall och därefter ett beslut om avslag gällande en och samma ansökan om sjukersättning.

I ett remissvar den 17 mars 2011 anförde Försäkringskassan följande.

#### *Bakgrund*

Beslut om sjukersättning handläggs av Försäkringskassan i en särskild beslutsordning. Beslut fattas av en särskilt utsedd beslutsfattare efter föredragning. Av interna anvisningar för handläggning av ansökan om sjukersättning, som var aktuella 2010 (*Processen för att tillhandahålla sjukersättning och aktivitetsersättning*), framgår bl.a. följande.

Ärendet handläggs av en personlig handläggare. En beräkningshandläggare gör den beloppsmässiga beräkningen av sjukersättningens storlek. Ärendet kvalitetssäkras av en föredragande som också är den som bestämmer vilket förslag till beslut som ska läggas fram för beslutsfattaren. I och med beslut dokumenterar både föredragande och beslutsfattare i den elektroniska journalen att beslut fattats. Ärendet lämnas till beräkningshandläggare som dels i beslutet fyller i exakt belopp (t.ex. om beslutet avser retroaktiv tid anges vilket exakt belopp som kommer att betalas ut efter avdrag för skatt) och dels verkställer själva utbetalningen. Även vid avslag lämnas ärendet till beräkningshandläggare för vissa registreringsåtgärder. Därefter är det beslutsfattaren som kontrollerar, skrivskyddar och skickar ut beslutet till den försäkrade.

Enligt Försäkringskassans metodstöd *Handläggning av sjukersättning och aktivitetsersättning* dateras beslutsbrevet med det datum då beslut fattas av beslutsfattaren.

#### *Utredning*

A.G. ansökte den 30 mars 2010 om en fjärdedels sjukersättning från och med maj 2010.

Den personliga handläggaren som utredde A.G:s ansökan bedömde att A.G. skulle beviljas en fjärdedels sjukersättning. Handläggaren lade, i det elektroniska ärendehanteringssystemet ÄHS, upp ett beslutsdokument med förslag till beviljande.

Ärendet lämnades till föredragande den 3 maj 2010. Föredraganden bedömde att A.G. inte hade rätt till sjukersättning och lämnade den 16 maj ärendet åter till handläggaren för att denne, i A.G:s akt i ÄHS, skulle ta fram ett dokument med förslag till beslut om avslag.

Handläggaren lämnade den 31 maj tillbaka ärendet till föredraganden utan att ha lagt upp ett nytt utkast till beslutsbrev i ÄHS.

Den 9 juni 2010 föredrogs ärendet för beslutsfattaren, som i journalen dokumenterade att han beslutade att avslå ansökan och lämnade ärendet åter för erforderlig handläggning. Den 14 juni 2010 lade handläggaren upp ett nytt beslutsbrev i ÄHS med innehållet att A.G:s ansökan skulle avslås. Utkastet till beslutsbrevet gällande bifall låg alltså kvar i A.G:s akt i ÄHS. Beslutsbrevet gällande avslag granskades av beslutsfattaren den 14 juni. Ärendet lämnades till en beräknare som den 21 juni gjorde en registrering om avslagsbeslutet och skickade ut det beslutsbrev i ÄHS som angav att Försäkringskassan beviljat A.G. en fjärdedels sjukersättning. Detta misstag upptäcktes inte av någon hos Försäkringskassan.



Den 2 juli 2010 kontaktade A.G. Försäkringskassan och undrade över sin ersättning. Vid detta tillfälle upptäcktes det att fel beslutsbrev blivit utsänt. En beslutsfattare vid det aktuella kontoret tog då kontakt med jurist vid Juridikstaben på huvudkontoret. I journalanteckning angavs: ”Kontroll har gjorts med juridikstaben och det är det formella beslutet med avslag som gäller”. Beslutsbrevet som innehöll avslag på ansökan om sjukersättning skickades till A.G. den 8 juli 2010.

A.G. begärde omprövning av beslutet. Den 6 september 2010 beslöt Försäkringskassan att inte ändra sitt beslut den 9 juni 2010 att avslå A.G:s ansökan om en fjärdedels sjukersättning. A.G. överklagade omprövningsbeslutet. Försäkringskassan beslöt den 26 november 2010 att tillstyrka bifall till överklagandet. Den 7 december 2010 beslöt Förvaltningsrätten i Falun att bevilja A.G. en fjärdedels sjukersättning.

#### *Försäkringskassans slutsatser*

Att beräknaren skickat ut fel beslutsbrev är ett misstag som måste hänföras till den mänskliga faktorn. Det är inte desto mindre ett misstag som Försäkringskassan djupt beklagar. Naturligtvis skulle det felaktiga utkastet till beslutsbrev ha tagits bort från ÅHS i och med att ett nytt utkast lades upp. Det noteras också att hanteringen inte var i enlighet med den ordning som anges i *Processen för att tillhandahålla sjukersättning och aktivitetsersättning*, att det är beslutsfattaren och inte beräknaren som slutligen ska kontrollera, skrivskydda och skicka ut beslutet.

Processen för att tillhandahålla sjukersättning och aktivitetsersättning har numera ersatts av den nya processen Processen för att utreda och besluta om rätten till sjukersättning och aktivitetsersättning, beräkna och besluta om ersättningen samt samordna rehabilitering under tid med ersättning. Numera gäller ordningen att just vid avslag skickar beslutsfattaren ut beslutsbrevet omedelbart utan att det först hanterats av beräknare för vissa registreringsåtgärder. Detta för att undanröja risken för att liknande misstag begås i framtiden.

När det gäller frågan om Försäkringskassans agerande när A.G. den 2 juli 2010 kontaktade Försäkringskassan och efterfrågade sin ersättning måste följande beaktas.

Det följer av fast praxis att myndigheter formlost anses kunna ändra sådana beslut som ännu inte meddelats. Ett beslut som beslutsfattare fattat och noterat i journal kan således ändras formlost så länge som det inte har meddelats. I det aktuella ärendet var det därför möjligt för Försäkringskassan att, fram till dess beslutsbrevet skickades ut, ändra avslagsbeslutet till ett bifallsbeslut. Försäkringskassans beslut om sjukersättning skickas ut genom central utskrift. Sådana beslut innehåller beslutsfattarens och föredragandens namn men saknar signaturer.

Det beslutsbrev som först skickades ut var behäftat med fel eftersom det avvek från det avslagsbeslut som beslutsfattaren fattat, och det var inte ändrat i den bemärkelsen att den behörige beslutsfattaren ändrat beslutet till ett bifall, utan det var en annan handläggare som av misstag skickade ut bifallsbeslutsbrevet. Det var dock ett beslutsbrev som innehöll behörig beslutsfattares namn och som i övrigt var formellt riktigt och sakligt och inte på något sätt anmärkningsvärt. Med hänsyn till detta anser Försäkringskassan att detta beslutsbrev inte är behäftat med sådana grova brister som strider mot författning varken vad avser förfarandet eller det materiella innehållet att det kan anses vara en nullitet.

Försäkringskassan borde därmed, med hänsyn till den allmänna rättsgrund-satsen om gynnande förvaltningsbesluts bindande verkan, varit förhindrad att skicka ut ett nytt beslutsbrev i form av ett avslag. Försäkringskassan borde i stället i den uppkomna situationen ha verkställt bifallsbeslutet i den del som det förfallit till betalning och för tid därefter tagit ställning till om beslutet

kunde ändras med stöd av dåvarande 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Det inträffade är djupt beklagligt. Vid aktuellt kontor har chefen tagit upp det inträffade med berörda och understrukit vikten av att process och metodstöd följs för att säkerställa att rätt beslut skickas.

A.G. och R.G. gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 30 mars 2012 anförde *chefsJO Nordenfelt* följande.

### **Rättslig reglering**

Enligt 2 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen, TF, är en handling allmän, om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet.

I 2 kap. 7 § TF föreskrivs följande.

Handling anses upprättad hos myndighet, när den har expedierats. Handling som ej har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen ej hänför sig till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställt.

I stället för vad som föreskrives i första stycket gäller att handling anses upprättad,

1. diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som föres fortlöpande, när handlingen har färdigställts för anteckning eller införing,
2. dom och annat beslut, som enligt vad därom är föreskrivet skall avkunnas eller expedieras, samt protokoll och annan handling i vad den hänför sig till sådant beslut, när beslutet har avkunnats eller expedierats,
3. annat myndighets protokoll och därmed jämförliga anteckningar, när handlingen har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts, dock ej protokoll hos riksdagens utskott, kommuns revisorer eller statliga kommittéer eller hos kommunal myndighet i ärende som denna endast bereder till avgörande.

Av 6 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, framgår att en myndighet på begäran av en enskild ska lämna uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång.

Av dåvarande 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring, AFL, framgår följande.

Försäkringskassan skall ändra ett beslut i ett ärende om försäkring enligt denna lag, som har fattats av Försäkringskassan och inte har prövats av domstol,

1. om beslutet på grund av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller uppenbar oriktighet,
2. om beslutet har blivit oriktigt på grund av att det har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag,
3. om beslutet har blivit oriktigt på grund av uppenbart felaktig rättstillämpning eller annan liknande orsak.

Ändring skall göras även om begäran om omprövning inte har framställts enligt 10 §. Ändring behöver inte göras om oriktigheten är av ringa betydelse.

Ett beslut får ej ändras till den försäkrades nackdel såvitt gäller förmån som har förfallit till betalning och ej heller i annat fall om det finns synnerliga skäl mot det.

En fråga om ändring enligt denna paragraf får ej tagas upp sedan mer än två år förflutit från den dag då beslutet meddelades. Ändring får dock ske även efter utgången av denna tid, om det först därefter har kommit fram att beslutet har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag eller om det finns andra synnerliga skäl.

Motsvarande bestämmelser finns numera i 113 kap. 3 § och 5–6 §§ socialförsäkringsbalken.

### **Bedömning**

I förevarande ärende väcks bl.a. frågan om när ett förvaltningsbeslut blir orubbligt. En utgångspunkt för den bedömningen är tidpunkten då ett beslutsdokument blir allmän handling. Från och med den tidpunkten gäller att myndigheten, enligt 6 kap. 4 § OSL, på begäran av enskild ska lämna uppgifter ur handlingen såvida inte uppgiften är sekretessbelagd eller utlämnandet skulle hindra arbetets behöriga gång.

Det finns, som JO Pennlov tidigare konstaterat i ett beslut rörande frågor liknande dessa, inte några föreskrifter som anger att Försäkringskassans beslut ska expedieras (se JO 1997/98 s. 375). Bestämmelsen i 2 kap. 7 § andra stycket punkten 2 TF – av vilken följer att en myndighets beslut blir allmän handling när det har expedierats – blir därför inte tillämplig. Vilken regel i TF som i stället styr när Försäkringskassans beslut ska anses upprättat, och därmed få statusen allmän handling, beror på vilken handling som anses utgöra beslutsdokumentet.

Försäkringskassans beslut i ärenden om sjuk- och aktivitetsersättning fattas av en särskilt utsedd beslutsfattare efter att ha föredragits av en annan tjänsteman. Myndigheten har utarbetat interna anvisningar som beskriver handläggningen i samband med att ett beslut fattas. Jag har tagit del av dokumentet ”Processen för att utreda och besluta om rätten till sjukersättning och aktivitetsersättning, beräkna och besluta om ersättningen samt samordna rehabilitering under tid med ersättning” som Försäkringskassan refererar till i sitt remissvar. Av dokumentet framgår bl.a. att Försäkringskassan anser att det är den handling som skickas ut till den försäkrade som utgör beslutsdokumentet.

Under förutsättning att beslutets innebörd inte har återgivits i journalen delar jag uppfattningen att det är den handling som skickas ut till den försäkrade som är beslutsdokumentet. Försäkringskassans beslut expedieras regelmässigt och får därför, enligt i huvudregeln i 2 kap. 7 § första stycket TF, status som allmän handling vid expedieringstillfället.

Om Försäkringskassan, som i förevarande fall, i sina journalanteckningar inte bara noterar att ett beslut har fattats utan även återger beslutets innebörd blir, enligt min mening, journalanteckningen att betrakta som ett beslutsdokument. Av 2 kap. 7 § andra stycket punkten 1 TF följer nämligen att en journalanteckning anses vara upprättad och därmed bli allmän handling när den har färdigställts för anteckning eller införing.

Det är emellertid inte bara frågan om beslutsdokumentets status som varande allmän handling eller inte, som har betydelse för myndighetens ändringsmöjligheter. Huruvida en återkallelse eller ändring är tillåten beror framför allt på beslutets innebörd. Ett avslagsbeslut kan myndigheten normalt ändra. Med gynnande beslut förhåller det sig annorlunda. Ett gynnande beslut anses av hänsyn till den enskildes behov av trygghet endast kunna återkallas eller ändras om tvingande säkerhetsskäl föreligger, om beslutet har grundats på vilseledande uppgifter från den enskilde eller om det finns ett återkallelseförbehåll. Försäkringskassan har också vissa i 20 kap. 10 a § AFL föreskrivna möjligheter att på eget initiativ ändra ett redan meddelat beslut.

Av utredningen framgår att beslutsfattaren i ärendet den 9 juni 2010 fann att A.G:s ansökan om sjukersättning skulle avslås. Beslutet och motivering därtill antecknades i journalen. Därefter skickade en annan tjänsteman ut ett besked till A.G. i vilket angavs att ansökan hade bifallits. När det kom till Försäkringskassans kännedom att A.G. hade fått ett felaktigt besked skickade myndigheten ut ett nytt besked vari angavs att ansökan hade avslagits.

Det besked om bifall som skickades ut till A.G. efter det att kassan hade beslutat om avslag föregicks inte av något ändrat ställningstagande från myndighetens sida utan var ett misstag. Av de skäl som ligger bakom principen om gynnande förvaltningsbeslut borde situationen emellertid ha hanterats på samma sätt som om det hade varit fråga om ett ändrat ställningstagande. Det innebär att kassan saknade möjlighet att formlöst återta beskedet om bifall. Som anføres i remissvaret skulle myndigheten i stället ha tillämpat 20 kap. 10 a § AFL. Försäkringskassan förtjänar kritik för det slarv som föranledde det felaktiga utskicket samt för sitt agerande i samband med att felaktigheten upptäcktes.

Försäkringskassan kritiseras för att ha lämnat ut sekretessbelagda uppgifter till förvaltningsrätten samt för att ha brutit i sin dokumentations- och kommuniceringsskyldighet

(Dnr 754-2011)

*Beslutet i korthet: I detta beslut behandlas Försäkringskassans möjligheter att vid handläggningen av en försäkrads ärende använda sig av och till domstol lämna ut uppgifter ur en annan försäkrads ärende. I fråga om tillämpningen av den sekretessbrytande regeln i 10 kap. 16 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, uttalas bl.a. att då en domstol inte har specificerat sin begäran om uppgifter får det ankomma på den utlämnande myndigheten att bedöma vilka uppgifter domstolen behöver. I förevarande fall kritiseras Försäkringskassan bl.a. för att ha lämnat ut obehövliga uppgifter till förvaltningsrätten.*

#### **Anmälan**

I en anmälan till JO klagade förbundsjuristen Evalena Ödman på Försäkringskassans handläggning av ett ärende om sjukersättning som hon drev för

klienten N.N:s räkning. Evalena Ödman anförde bl.a. att Försäkringskassan, i samband med sin prövning av N.N:s ansökan om hel sjukersättning, hämtat in och använt sig av uppgifter ur N.N:s vuxna dotters ärende om handikappersättning. Uppgifterna, bl.a. ett personligt brev från dottern ställt till Försäkringskassan, lämnades sedan ut till förvaltningsrätten. Evalena Ödman ställer sig frågande till om Försäkringskassan har lagstöd för att använda uppgifter ur en myndig persons ärende och tillföra dem till en annan persons ärende. Hon undrar särskilt om myndigheten har lagstöd för att till domstol lämna ut känslig information om en person som inte är part i målet.

### Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som anmodades att yttra sig över det som Evalena Ödman hade anförut. Försäkringskassan anförde följande.

#### Utredning

Anmälan avser vad som förekommit i handläggningen av N.N:s sjukersättningsärende. I anmälan ifrågasätts om Försäkringskassan haft stöd för att använda uppgifter från en myndig persons handikappersättningsärende i en annan persons sjukersättningsärende.

I N.N:s sjukersättningsärende kom det bl.a. in ett läkarutlåtande daterat den 15 oktober 2009. Av läkarutlåtandet framgick bl.a. ”Långvarig psykiatrisk behandling med individuell samtalsterapi, antidepressiv medicinering och familjesamtal utifrån den sjuka dotters behov”. Vidare framgick det att: ”Komplex tillstånd med långdragen depressivitet och värk utlöst av förluster men vidmakthållet av mycket påfrestande psykosocial situation där patienten inte kunnat få återhämtning och läkning”.

I samband med prövningen av rätten till sjukersättning bad Försäkringskassan N.N. att redogöra för sina arbetsinsatser i hemmet. Den 16 december 2009 kom det in ett brev från N.N. där hon bl.a. skrev ”... Är väldigt trött och vilar mycket. Jag skjutsar min dotter till Norrköping på behandling varje vecka. Hon klarar inte att åka kollektivt.”

Med anledning av dessa impulser hämtades uppgifter in från N.N:s dotters handikappersättningsärende. Vid detta tillfälle bifogades inte några dokument till N.N:s sjukersättningsärende och någon anteckning om att dessa uppgifter hämtats in gjordes inte i ärendejournalen. Uppgifterna kommunicerades inte heller med N.N.

I föredragningsmissivet daterat 2010-01-15 antecknades följande: ”Dotter född 1985 har behov av stöd vid resor till behandling då hon inte klarar av att åka kommunalt. Det framkommer i dotters handikappersättningsärende att N.N. är ett stöd till dottern i externa kontakter och genom att hon är närvarande i hemmet som stöd. Det finns en bundenhet mellan dottern och N.N. men hon ger henne ingen personlig omvårdnad, det klarar dottern själv och hon hjälper även till i hemmet med vissa sysslor.”

Genom beslut den 15 januari 2010 beviljade Försäkringskassan N.N. halv sjukersättning. N.N. begärde omprövning av beslutet.

Genom omprövningsbeslut den 8 april 2010 ändrades beslutet på så sätt att N.N. beviljades halv sjukersättning under ytterligare sex månader, dvs. totalt 18 månader. N.N. överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Linköping. I överklagandet ifrågasatte hon bl.a. att Försäkringskassan hämtat uppgifter från hennes vuxna dotters ärende om handikappersättning. Hon menade att dessa uppgifter använts utan närmare förklaring till vilken betydelse de ansågs ha för bedömningen av i vilken omfattning hennes arbetsförmåga var nedsatt.

Försäkringskassan förelades att yttra sig över vad N.N. anförde.

I yttrande till Förvaltningsrätten den 8 september 2010 redogjorde Försäkringskassan för betydelsen av uppgifterna från dotterns handikappersättningsärende vid handläggningen av N.N:s sjukersättningsärende. Till detta yttrande bifogades kopior av följande handlingar från dotterns handikappersättningsärende.

- En skrivelse från dottern där hon beskriver sin situation och vilken hjälp hon får av modern.
- Försäkringskassans beslut den 24 maj 2010 i dotterns handikappersättningsärende där det anges vad dottern uppgett om moderns insatser för henne och att den hjälp hon är beroende av att få från annan ges särskilt av modern.
- Försäkringskassans journalanteckning den 16 augusti 2010 rörande ett telefonsamtal från N.N. i dotterns ärende. N.N. beskriver i detta hur dottern är helt beroende av hjälp från annan, särskilt modern.

#### *Försäkringskassans slutsatser*

Användning av uppgifter från ett annat ärende

Med undantag för statistiksekretess råder inte någon sekretess mellan olika delar av Försäkringskassans organisation eller mellan olika ärendeslag. Ärendehandläggningen inom Försäkringskassan är organiserad på olika sätt för olika ärendeslag. För vissa ärendeslag är handläggningen koncentrerad till en eller några få orter i landet. De flesta ärendeslag handläggs dock på kontor som är spridda över hela landet. Både sjukersättning och handikappersättning är sådana förmåner som handläggs inom avdelningen Lokala försäkringscenter och på kontor som finns över hela landet. Omprövningen sker i regel på den omprövningsenhet som är geografiskt närmast det kontor som ursprungligen ansvarade för handläggningen av ansökan.

JO har tidigare uttalat sig om hur den bestämmelse som numera finns i 8 kap. 2 § OSL, och som reglerar sekretess mellan olika verksamhetsgrenar är tillämplig inom en allmän försäkringskassa (dnr 3159-1994). I det fallet handlade det om överföring av uppgifter mellan olika kontor och i ärenden av olika slag (livränta och underhållsbidrag). JO uttalade att olika kontor inom en allmän försäkringskassa inte var att betrakta som självständiga i förhållande till varandra och att den ovan nämnda bestämmelsen inte var tillämplig vid överföring av uppgifter om enskilda mellan olika kontor.

De allmänna försäkringskassorna har därefter slagits ihop med Riksförsäkringsverket och bildat en ny myndighet, Försäkringskassan, med verksamhet och kontorsnät över hela landet. Den omständigheten föranleder enligt Försäkringskassan inte en annan bedömning än vad JO uttalade i det refererade ärendet. Försäkringskassans verksamhet består således inte av olika verksamhetsgrenar i OSL:s mening och sekretessbestämmelserna utgör därför inte något hinder för överföring av uppgifter mellan olika ärenden och olika kontor.

Vid en bedömning av om uppgifterna i dotterns handikappersättningsärende behövdes vid handläggningen av N.N:s ansökan om sjukersättning får en utgångspunkt vara att utredningar i den typen av ärenden ska utgöra underlag för en samlad bedömning om den sökandes arbetsförmåga. Det huvudsakliga underlaget utgörs av den medicinska dokumentation som finns i ärendet. En diagnostiserad sjukdom är oftast inte tillräckligt underlag för bedömningen. Enligt de bestämmelser som var tillämpliga vid tiden för Försäkringskassans beslut (7 kap. 3 § lagen om allmän försäkring) skulle vid bedömningen av arbetsförmågan beaktas den försäkrades förmåga att försörja sig genom ett sådant förvärsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden. Förmågan till och faktiskt utfört arbete i hemmet kan bland annat beaktas vid bedömningen av arbetsförmågan (Försäkringskassans allmänna råd 2002:17).

Under handläggningen av N.N:s ansökan om sjukersättning framkom uppgifter som tydde på att familjesituationen och dotterns behov av stöd skulle kunna ha betydelse för bedömningen av N.N:s arbetsförmåga. Av den anledningen hämtades uppgifterna in från dotterns ärende om handikappersättning. Av de uppgifter som hämtades in från dotterns ärende framgår att N.N. hjälper sin dotter framför allt genom regelbundet samtalsstöd och genom att skjutsa henne eftersom dottern inte klarar av att färdas kommunalt.

För att beviljas handikappersättning för hjälp i den dagliga livsföringen krävs enligt praxis ett hjälpbehov av minst två timmars arbetstid per dygn. Enligt förarbetena till aktuell lagstiftning anges vidare att utöver den effektiva arbetstiden ska även vårdarens bundenhet samt eventuella behov av tillsyn beaktas (prop. 1977/78:100 bilaga 8 s. 53). Eftersom det framkommer i N.N:s vuxna dotters handikappersättningsärende att det är modern som utför den hjälp som den vuxna dottern är i behov av innebär detta att det arbete som N.N. utför motsvarar minst 14 timmars arbete i veckan. Arbetet i sig måste anses vara av sådant slag att det anses normalt förekommande då det hade kunnat utföras av annan stöd- eller kontaktperson. Därför är uppgifter som inhämtats från dotterns handikappersättningsärende enligt Försäkringskassans bedömning av betydelse för bedömningen av N.N:s arbetsförmåga.

#### Överföring av uppgifter till Förvaltningsrätten

I de handlingar som Försäkringskassan lämnade in till Förvaltningsrätten finns uppgifter som normalt sett omfattas av sekretess enligt 28 kap. 1 § OSL. Enligt 10 kap. 16 § OSL hindrar dock inte sekretess att en uppgift lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för omprövning av beslut eller åtgärd av den myndighet där uppgiften förekommer. Bestämmelsen tillämpas bland annat vid överklagande till förvaltningsdomstolar. Den sekretessbrytande bestämmelsen omfattar enligt sin ordalydelse uppgifter som förekommer hos den myndighet vars beslut ska omprövas och är inte begränsad till uppgifter som förekommer i ett visst ärende eller på annat sätt. Det är således avgörande om uppgifterna behövs, i detta fall hos Förvaltningsrätten, för omprövning av beslut.

I förevarande ärende hade Försäkringskassan förelagts att yttra sig över vad N.N. anfört i sitt överklagande i ett mål angående rätt till sjukersättning.

Mot bakgrund av hur det överklagade beslutet var formulerat och vad N.N. anfört i sitt överklagande behövde Försäkringskassan inför Förvaltningsrätten utveckla på vilket sätt uppgifter i dotterns handikappersättningsärende hade betydelse i hennes sjukersättningsärende. Detta är i yttrandet beskrivet så att de faktiska förhållandena visar att arbetsförmågan inte är nedsatt till minst tre fjärdedelar eller mer vilket är en förutsättning för att sjukersättningen ska kunna beviljas till en högre grad. Mot denna bakgrund anser Försäkringskassan att de uppgifter från dotterns handikappersättningsärende som lämnats till Förvaltningsrätten behövs för Förvaltningsrättens omprövning av Försäkringskassans beslut rörande N.N:s rätt till sjukersättning.

Även om JO-anmälan i detta ärende inte avser frågan om dokumentations- och kommuniceringsskyldighet enligt 15 och 17 §§ förvaltningslagen (1986:223), FL, kan Försäkringskassan konstatera att Försäkringskassans handläggning av N.N:s sjukersättningsärende brustit i det avseendet. De uppgifter som inhämtats från dotterns handikappersättningsärende har inte dokumenterats på annat sätt än i föredragningsmissivet och uppgifterna har inte kommunicerats med N.N. Försäkringskassan beklagar detta.

Yttrandet har beretts i samråd med LFC Norrköping och Processjuridiska enheten i Stockholm.

Evalena Ödman kommenterade yttrandet och påpekade att det JO-ärende med dnr 3159-1994 (se JO 1996/97 s. 474) som Försäkringskassan hänvisar till, rörde uppgifter som förekom i olika ärendeslag om *en och samma försäkrad*.

I ett beslut den 26 januari 2012 anförde *chefsJO Nordenfelt* följande.

### **Bedömning**

#### *Överföring av uppgifter inom Försäkringskassan*

En uppgift som omfattas av sekretess får som huvudregel inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter. Detsamma gäller mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 1–2 §§ OSL).

JO har tidigare uttalat att en allmän försäkringskassas centralkontor inte kunde anses ha en sådan självständig ställning i förhållande till ett lokalkontor inom samma allmänna försäkringskassa att den regel som numera finns i 8 kap. 2 § OSL skulle tillämpas i fråga om överföring av uppgifter om enskilda mellan lokalkontoret och centralkontoret. JO fann vidare att det inte förelåg hinder för utbyte av uppgifter om enskilda inom eller mellan de allmänna försäkringskassorna (se JO 1996/97 s. 474).

Den 1 januari 2005 inrättades myndigheten Försäkringskassan och ersatte därmed de allmänna försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket (RFV). I frågan om det skulle komma att finnas några sekretessgränser inom Försäkringskassan anfördes följande i förarbetena.

Den första förutsättningen som måste vara uppfylld för att en sekretessgräns skall uppstå inom en myndighet är således att det finns olika verksamhetsgrenar inom myndigheten. Först om så är fallet finns det anledning att pröva om de olika verksamhetsgrenarna också är självständiga i förhållande till varandra. I den verksamhet som Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna bedriver har myndigheterna i princip bara att tillämpa 7 kap. 7 § sekretesslagen (*numera ersatt av 28 kap. 1–3 och 6 §§ OSL, JO:s anmärkning*). Bestämmelsen i 9 kap. 25 § sekretesslagen (*numera ersatt av 28 kap. 5 och 7 §§, JO:s anmärkning*) får anses ha marginell betydelse i detta sammanhang eftersom den bara innebär en förstärkning av sekretessskyddet för vissa uppgifter i ärenden enligt lagstiftningen om inkomstgrundad ålderspension. När nämnda myndigheter slås ihop till Försäkringskassan kommer 7 kap. 7 § och 9 kap. 25 § att bli tillämpliga hos den nya myndigheten. [– – –] Den generella utformningen av sekretessregleringen på socialförsäkringsområdet medför således att några olika verksamhetsgrenar i sekretesslagens mening inte kommer att uppkomma inom den nya myndigheten såvitt gäller sakfrågorna (prop. 2003/04:152 s. 250).

Sekretess gäller alltså inte inom Försäkringskassan såvitt gäller myndighetens handläggning av försäkringsärenden. Detta innebär att den handläggare som utreder ett ärende kan inhämta uppgifter från ett annat ärende som rör samma eller en annan försäkrad om han eller hon behöver det i sitt arbete.

Uppgifterna ur dotterns ärende om handikappersättning får anses ha varit behövliga vid Försäkringskassans bedömning av N.N:s arbetsförmåga. Myndigheten har därför varit oförhindrad att inhämta och använda sig av dessa.

#### *Överlämnandet av uppgifter till förvaltningsrätten*

Nästa fråga att ta ställning till är om Försäkringskassan även har varit oförhindrad att lämna uppgifterna ur dotterns ärende vidare till förvaltningsrätten.



Jag har tagit del av Försäkringskassans yttrande till förvaltningsrätten samt av de där till bifogade bilagorna.

Av yttrandet framgår bl.a. att N.N:s dotter, trots att hon klarar den personliga omvårdnaden, har beviljats handikappersättning eftersom hon är helt beroende av annan – särskilt av N.N. – för att klara av sin dagliga livsföring. Det framgår vidare på vilket sätt och i vilken omfattning N.N. bistår sin dotter.

Till yttrandet bifogades Försäkringskassans beslut i dotterns ärende om handikappersättning samt en journalanteckning ur det ärendet. Av journalanteckningen framgår att N.N. uppgivit att dottern är beroende av hennes hjälp. Journalanteckningen innehåller inte några uppgifter om dotterns diagnos eller personliga förhållanden i övrigt.

Till yttrandet bifogades även ett personligt brev som N.N:s dotter gett in i samband med sin ansökan om handikappersättning. I brevet ger hon en personlig beskrivning av sina besvär och sin situation samt uppger att hon får daglig hjälp av sin mamma.

Jag delar Försäkringskassans uppfattning att de i ärendet utlämnade uppgifterna om N.N:s dotter omfattas av sekretess.

Sekretess hindrar inte att uppgift lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för omprövning av beslut eller åtgärd av den myndigheten där uppgiften förekommer (10 kap. 16 § OSL). Enligt förarbetena till motsvarande bestämmelse i sekretesslagen (1980:100) avses med omprövning även överprövning i domstol (se prop. 1979/80:2 s. 323).

Bestämmelsen ovan innebär *inte* att myndigheter har någon allmän befogenhet att lämna sekretessbelagda uppgifter till en överordnad myndighet eller domstol. För att den sekretessbrytande regeln ska bli tillämplig krävs att uppgifterna i fråga behövs i den mottagande myndighetens verksamhet. I förarbetena uttalas att den myndighet där den sekretessbelagda uppgiften förekommer i regel bör kunna utgå från att den myndighet som begär att få uppgiften också behöver den i sin verksamhet (a. prop. s. 323 f.). Detta uttalande talar för att lagstiftaren utgått från att frågan om utlämnande uppkommit till följd av den mottagande myndighetens begäran. Någon sådan begränsning föreskrivs emellertid inte i lagtexten.

I förevarande fall har uppgifterna i fråga lämnats i samband med kommuniceringen efter den mottagande myndighetens, dvs. förvaltningsrättens, begäran om yttrande i samband med en överprövning. Jag har i tidigare ärenden, där en länsrätt hade begärt Försäkringskassans yttrande i ett hos domstolen pågående mål, uttalat att då det inte är fråga om en begäran om specificerade uppgifter får den närmare behovsprövningen ankomma på den utlämnande myndigheten (se bl.a. JO 2009/10 s. 352). Det är min uppfattning att myndigheten i samband med en sådan behovsprövning bör hålla i minnet att det är fråga om tillämpning av en undantagsbestämmelse. En viss försiktighet bör därmed iakttas.

Uppgifterna i Försäkringskassans yttrande får, enligt min bedömning, anses ha varit behövliga hos förvaltningsrätten. Jag har heller inte några invändningar mot att den journalanteckning där N.N. uppger att hon hjälper sin dotter bifogades. Beträffande det bifogade beslutet får uppgifterna om dotterns

diagnos anses ha varit obehövliga för förvaltningsrättens prövning medan uppgifterna i det personliga brevet får anses ha varit obehövliga i sin helhet. De borde därför inte ha överlämnats till förvaltningsrätten.

#### *Dokumentations- och kommuniceringskyldigheten*

Uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för ärendets utgång ska antecknas (15 § FL). En god dokumentation bör även omfatta sådant som anger och förklarar myndighetens ställningstaganden. Om ett ärende avser myndighetsutövning har den enskilde dessutom rätt att ta del av och yttra sig över uppgifter som tillförts ärendet genom någon annan än honom själv (17 § FL).

Som framgår av Försäkringskassans remissvar har myndigheten brutit i sin dokumentations- och kommuniceringskyldighet i förevarande fall. Självfallet skulle de från dotterns ärende inhämtade uppgifterna ha dokumenterats i N.N:s akt och därefter ha kommunicerats med henne.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det ovan sagda.

### Kritik mot Försäkringskassan för felaktigt angivna diagnoser i kommuniceringsbrev till den försäkrade

(Dnr 334-2012)

*Beslutet i korthet: Försäkringskassan har i ett ärende om sjukpenning skickat ett kommuniceringsbrev till den försäkrade där felaktiga diagnoser angetts. Försäkringskassan förtjänar allvarlig kritik för det inträffade. Det noteras att det är det tredje ärendet hos JO på kort tid där kassan uppgivit felaktiga diagnoser i sin ärendehantering.*

#### **Anmälan**

I en anmälan, som kom in till JO den 16 januari 2012, anförde E.C. bl.a. följande. Försäkringskassans handläggare har felaktigt angivit att hon lider av psykisk sjukdom. Hon har inte kunnat arbeta på grund av detta.

#### **Utredning**

Inledningsvis infordrades och granskades Försäkringskassans akt i det aktuella ärendet.

Anmälan remitterades därefter till Försäkringskassan, som i sitt remissvar anförde följande.

#### *Utredning*

Försäkringskassans interna utredning med anledning av JO:s begäran om yttrande visar följande:

E.C:s försäkran för sjukpenning och läkarintyg kom in till Försäkringskassan den 12 oktober 2010. Hon har sedan dess beviljats sjukpenning i olika omfattning.

Ansökan om fler dagar med sjukpenning på normalnivå kom in till Försäkringskassan den 26 september 2011 och avsåg tiden från och med den 10 oktober 2011. I det medicinska underlaget, som låg till grund för bedömningen, angavs diagnoserna Lumbago ischias och Cervicobrakialt syndrom.

Handläggaren bedömde att kriterierna för att få fler dagar med sjukpenning på normalnivå, d.v.s. ”allvarlig sjukdom”, inte var uppfyllda. När kommunikeringsbrevet sammanställdes använde handläggaren ett tidigare brev som mall. Av misstag anpassades inte diagnosen till det aktuella ärendet. När brevet sändes ut den 14 oktober 2011 innehöll det således felaktiga diagnoser – ”Recidiverande depression, Generaliserat ångestsyndrom och PTSD”.

Under kommuniceringstiden genomfördes ett avstämningsmöte med E.C. och hennes läkare. Syftet med mötet var att följa upp hälsotillståndet och utreda om E.C. skulle kunna klara ett annat arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Det fördes även en diskussion kring vilka arbetstider E.C. hade när hon arbetade halvtid. Eftersom det inte gick att få klarhet i detta vid mötet överenskomms att E.C. skulle inkomma med skriftliga uppgifter på detta senare. E.C. framförde inga synpunkter kring kommunikeringsbrevet vid mötet. Den 10 november 2011 skickades därför beslutsbrevet ut, där det angavs korrekta diagnoser.

Den 4 november 2011 redovisade E.C. skriftligt sina arbetstider vid halvtidsarbete. Eftersom uppgifterna visade på mer än halvtidsarbete gjordes ett interimistiskt beslut om minskning av sjukpenningen till en fjärdedel. Detta beslut skickades till E.C. den 11 november 2011.

Den 28 november 2011 ringde E.C:s make till handläggaren och undrade vilka uppgifter Försäkringskassan hade kring E.C:s psykiska problem. Handläggaren upptäckte då vilket misstag hon hade gjort. Maken ville ha en skriftlig ändring och en tid för att prata med handläggaren. Handläggaren erbjöd ett möte den 5 december 2011. Maken frågade efter vilka brev som E.C:s läkare hade fått ta del av. Handläggaren uppgav att kopia av beslutsbrevet hade skickats, eftersom E.C. hade lämnat skriftligt samtycke till detta. Läkaren hade således inte fått ta del av kommunikeringsbrevet med de felaktigt angivna diagnoserna.

Vid besöket den 5 december 2011 framförde E.C:s make sina synpunkter och krävde bl.a. att handläggaren skriftligt skulle bekräfta vad hon sagt. Handläggaren lämnade över ett nytt kommunikeringsbrev, med rätt diagnoser angivna, som ersatte brevet den 14 oktober 2011.

Den 2 januari 2012 ringde E.C:s make och frågade efter skriftligt besked i ärendet. Eftersom handläggaren var ledig så fick han prata med en specialist. Specialisten upplyste återigen om att bedömningen av ärendet hade gjorts utifrån de diagnoser som finns i det medicinska underlaget och som har angetts i beslutsbrevet den 10 november 2011. Att det fanns fler diagnoser med i kommunikeringsbrevet var en ren felskrivning. Maken frågade också efter ett beslut om sjukpenning efter den 11 december 2011. Beslut i ärendet om minskning till en fjärdedels sjukskrivning skickades ut den 5 januari 2012.

#### *Försäkringskassans slutsatser*

Försäkringskassan konstaterar att fel diagnoser har angetts i kommunikeringsbrevet den 10 oktober, vilket djupt beklagas.

Av utredningen i ärendet framgår att handläggaren försökte rätta till sitt misstag genom att skriva ett nytt kommunikeringsbrev som ersatte det felaktiga. Det kan konstateras att inga synpunkter framkom under kommuniceringstiden utan först ett par veckor efter det att Försäkringskassan ifrågasatt graden av sjukskrivning.

Berörd handläggare har vidtalats. I samband med en ny genomgång av processen för sjukpenning och samordning kommer också samtliga personliga handläggare på berört LFC att påminnas om vikten av att kontrollera faktaunderlaget i kommunikeringen.

Försäkringskassan beklagar det inträffade och de olägenheter detta har medfört för E.C.

E.C. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 7 maj 2012 anförde *chefsJO Nordenfelt* följande.

### **Bedömning**

Av utredningen framgår att E.C. kom in med en ansökan om sjukpenning till Försäkringskassan den 26 september 2011. I det medicinska underlaget, som låg till grund för bedömningen, angavs diagnoserna Lumbago ischias och Cervicobrakialt syndrom. Försäkringskassans handläggare bedömde att kriterierna för att få fler dagar med sjukpenning på normalnivå inte var uppfyllda. När kommuniceringsbrevet sammanställdes använde handläggaren ett tidigare brev som mall. Av misstag anpassades inte diagnosen till det aktuella ärendet. När brevet sändes ut den 14 oktober 2011 innehöll det således de felaktiga diagnoserna ”Recidiverande depression, Generaliserat ångestsyndrom och PTSD”.

Jag ser mycket allvarligt på det inträffade och vill särskilt betona vikten av att Försäkringskassan anger rätt diagnos i sin ärendehantering och att faktaunderlaget inför kommunicering alltid kontrolleras av ansvariga handläggare. De felaktiga diagnoser som angavs i kommuniceringsbrevet är mycket allvarliga felaktigheter, och utredningen visar att E.C. upplevt det inträffade som mycket kränkande. Jag har stor förståelse för detta. Försäkringskassan förtjänar allvarlig kritik för det inträffade.

Jag noterar att detta är det tredje ärendet på kort tid där Försäkringskassan uppgivit felaktiga diagnoser i sin ärendehantering (jfr JO:s beslut den 31 mars 2011 i dnr 6405-2010 och den 10 november 2011 i dnr 683-2011).

**Kritik mot Försäkringskassan för att bl.a. ha dröjt med att vidta erforderliga åtgärder i samband med att en begäran om omprövning inkom till myndigheten**

(Dnr 4940-2010)

*Beslutet i korthet: I beslutet redogörs för de åtgärder som ska vidtas när en begäran om omprövning kommer in till Försäkringskassan. Det uttalas bl.a. att myndigheten omgående ska ta ställning till om beslutet kan ändras med stöd av 20 kap. 10 a § lagen (1962:382) om allmän försäkring, AFL, (numera 113 kap. 3–6 §§ socialförsäkringsbalken) och därefter göra en rättidsprövning. I förevarande fall påbörjade inte Försäkringskassan rättidsutredningen förrän efter nästan tre månader, vilket ledde till en påtaglig fördröjning av ärendet.*

### **Anmälan**

I en anmälan, som kom in till JO den 25 augusti 2010, anförde P.H. bl.a. att Försäkringskassan – trots hans påtalanden därom – inte hade tagit del av hela

utredningsmaterialet inför ställningstagandet till hans begäran om omprövning. Han blev därför tvungen att överklaga beslutet med ytterligare väntetid som följd.

### Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som anmodades att yttra sig över det som P.H. anförde.

I sitt remissvar anförde Försäkringskassan, genom försäkringsdirektören Bengt Stjärnsten, följande.

#### Utredning

Den 5 december 2008 fattade Försäkringskassan ett beslut om avslag på ansökan om sjukersättning. Beslutet om avslag på ansökan motiverades med att det på grund av att läkarutlåtande saknades, inte gick att bedöma om arbetsförmågan var nedsatt med minst en fjärdedel i minst ett år.

Begäran om omprövning av Försäkringskassans beslut om avslag på ansökan om sjukersättning kom in till Försäkringskassan den 27 februari 2009.

Av begäran om omprövning framgick att P.H. vid sin ansökan om sjukersättning, på grund av sina svårigheter med pappersexercis, inte sänt in de läkarutlåtanden som skulle ligga till grund för prövningen av sjukersättning.

P.H. har också den 20 maj 2009 sänt e-post till omprövningshandläggaren Susanne Bothén angående sina svårigheter att klara av att inkomma med medicinska underlag i sitt ärende. Av den inkomna e-posten framgick att det kunde vara så att P.H. tidigare sänt in "annan information" som av någon anledning inte kommit fram till Försäkringskassan. Vidare framgick av e-posten att P.H. hade ett "personligt ombud".

För att utreda om begäran om omprövning kunde anses ha kommit in i rätt tid, kontaktade omprövningshandläggaren P.H. per telefon den 20 maj 2009. P.H. kunde inte komma ihåg när han tog del av beslutet. Enligt uppgift vid samtalet, var P.H. hemma omkring den tidpunkt då beslutet sändes till honom och det var inga problem med postgången. Med ledning av dessa uppgifter gjorde omprövningshandläggaren bedömningen att begäran om omprövning inte gjorts i rätt tid. Av utredningen framgår att omprövningshandläggaren inte kan erinra sig om hon i samtalet med P.H. också bemötte uppgifterna om insända handlingar som framkom i e-posten den 20 maj 2009.

Begäran om omprövning avvisades den 1 juni 2009 såsom för sent inkommen.

Ärendet prövades samtidigt för en eventuell rättelse enligt 20 kap. 10 a § AFL. Omprövningshandläggaren bortsåg vid denna prövning från att utreda de uppgifter som framkom i begäran om omprövning och i senare e-post om att det fanns medicinskt underlag som inte kommit fram till Försäkringskassan. Prövningen enligt 20 kap. 10 a § AFL ändrade inte det tidigare avslagsbeslutet.

P.H. överklagade Försäkringskassans omprövningsbeslut [*rätteligen avvisningsbeslut, JO:s anmärkning*] till dåvarande Länsrätten i Jämtlands län. Till överklagandet bifogades läkarutlåtanden som skulle ha varit insända till Försäkringskassans inläsningscentral i Östersund redan den 28 april 2008 samt den 29 maj 2008. Länsrätten fann vid sin prövning, dels att det inte var klarlagt att begäran om omprövning hade kommit in för sent och dels att det hade inkommit medicinskt underlag som gav anledning att anta att beslutet den 5 december 2008 kan ha fattats på ofullständigt underlag. Länsrätten beslutade den 18 september 2009 att upphäva avvisningsbeslutet och återförvisade ärendet till Försäkringskassan för ny prövning.

Med anledning av länsrättens dom den 18 september 2009 fattade Försäkringskassan ett nytt omprövningsbeslut den 6 oktober 2009 [*beslutet i fråga*].

var det första omprövningsbeslutet som Försäkringskassan fattade i ärendet, JO:s anmärkning]. Den nya prövningen ändrade inte det tidigare avslagsbeslutet daterat den 5 december 2008, trots att Försäkringskassan vid prövningen tog hänsyn till de numera inkomna läkarutlåtandena.

#### *Försäkringskassans slutsatser*

Omprövningshandläggaren har vid sin prövning enligt 20 kap. 10 a § AFL, bortsett från informationen som dels framkom i begäran om omprövning och senare vid mailkontakt, om att det fanns medicinskt underlag som av någon anledning inte kommit in till Försäkringskassan. Enligt Försäkringskassans mening skulle omprövningshandläggaren mot bakgrund av denna information närmare försökt utreda hur det förhöll sig med uppgiften om tidigare insänt medicinskt underlag. En ytterligare åtgärd som möjligtvis kunde ha vidtagits var att försöka få kontakt med P.H:s personliga ombud eftersom det av den inkomna e-posten framgick att han hade ett sådant ombud. Försäkringskassan får därmed anses ha brustit i sin utredningsskyldighet och beklagar det inträffade.

Det inträffade ledde till onödig tidsspillan eftersom P.H. fick överklaga Försäkringskassans beslut hos länsrätten för att kunna få sitt ärende omprövat av Försäkringskassan.

För att säkerställa att liknande misstag inte upprepas kommer ansvarig enhetschef vid omprövningsenheten, Nationellt försäkringscenter, Stockholm Klara, att för medarbetarna påtala vikten av att noggrant bemöta och ta hänsyn till de fakta och frågeställningar som framkommer i omprövningsskrivelser och annan kontakt med Försäkringskassan. Den aktuella handläggaren är redan vidtalad.

P.H. gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 11 oktober 2011 anförde *chefsJO Nordenfelt* följande.

#### **Bedömning**

I förevarande ärende tillämpas lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL). Motsvarande bestämmelser återfinns numera i socialförsäkringsbalken.

När en begäran om omprövning kommer in till Försäkringskassan ska myndigheten – som en första åtgärd – ta ställning till om beslutet ska ändras med stöd av 20 kap. 10 a § AFL. Om beslutet ändras helt enligt den försäkrades yrkande faller frågan om omprövning. Om beslutet *inte* ändras helt enligt den försäkrades yrkande ska ärendet lämnas vidare för omprövning enligt 20 kap. 10 § AFL. För att en omprövning ska kunna ske krävs att den försäkrades begäran därom har kommit in i rätt tid. Försäkringskassan måste därför göra en rättidsprövning. Om det finns anledning att tro att skrivelsen kommit in för sent bör myndigheten göra en utredning om detta (rättidsutredning). Under förutsättning att rättidsprövningen visar att skrivelsen inkommit i tid sker därefter omprövningen.

Om inte särskilda skäl föranleder annat bör omprövningsbeslut fattas inom sex veckor från det att omprövningen begärdes (Försäkringskassans allmänna råd om omprövning och ändring, FKAR 2010:7). Den rekommenderade handläggningstiden om högst sex veckor omfattar således, förutom omprövningen som sådan, såväl ändringsprövningen enligt 20 kap. 10 a § AFL som rättidsprövningen. JO har vid upprepade tillfällen understrukit betydelsen av

att Försäkringskassan följer rekommendationen och fattar sina beslut om omprövning inom sex veckor. För att detta ska vara möjligt är det naturligtvis viktigt att myndigheten inte dröjer med rättidsprövningen. Om en rättidsutredning behöver göras bör den naturligtvis inledas omgående.

Visar Försäkringskassans utredning att en begäran om omprövning inte kommit in i rätt tid ska begäran avvisas. Ett beslut om avvisning kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Om, som i förevarande fall, domstolen gör en annan bedömning och finner att begäran om omprövning inte inkommit för sent, återförvisas ärendet till Försäkringskassan. En uppskjuten rättidsprövning hos Försäkringskassan leder i ett sådant fall till att den försäkrades rätt att få sin sak omprövad fördröjs i motsvarande mån.

P.H:s begäran om omprövning inkom till Försäkringskassan den 27 februari 2009. Såvitt framgår av utredningen påbörjade inte kassan rättidsprövningen förrän den 20 maj 2009, dvs. efter nästan tre månader. Beslut i ärendet fattades den 1 juni 2009 då P.H:s begäran om omprövning avvisades så som för sent inkommen. P.H. överklagade avvisningsbeslutet. Den 18 september 2009 beslutade länsrätten att upphäva avvisningsbeslutet och återförvisa ärendet till Försäkringskassan som den 6 oktober 2009 fattade sitt omprövningsbeslut.

Försäkringskassans underlåtenhet att vidta erforderliga åtgärder när P.H:s begäran om omprövning inkom har lett till en påtaglig fördröjning av hans rätt att få sin sak omprövad. Jag är mycket kritisk till det inträffade.

Jag delar vidare Försäkringskassans egen uppfattning, så som den framställs i remissvaret, att myndigheten har brustit i sin utredningsskyldighet.

Ärendet avslutas med den delvis allvarliga kritik som ligger i det ovan sagda.

## Plan- och byggnadsväsendet

Fråga hur en byggnadsnämnd vid handläggning av anmälan om olovligt byggande ska hantera situationer där den enskilde anser sig vara part men nämnden är av motsatt uppfattning

(Dnr 2101-2011)

### Anmälan

I en anmälan, som kom in den 15 april 2011, framförde P.H. klagomål mot Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms stad avseende bl.a. handläggningstiden av en anmälan om olovligt byggande. I anmälan framfördes bl.a. följande.

Den 28 maj 2009 beslutade nämnden att, med stöd av 10 kap. 1 § plan- och bygglagen (1987:10), lämna P.H:s anmälan om en olovligt uppförd veranda utan åtgärd. I stället för att överklaga beslutet gjorde han i en skrivelse den 11 juni 2009, med komplettering den 26 juli 2010, en ny anmälan avseende samma veranda. I en skrivelse från stadsbyggnadskontoret den 17 september 2010 informerades han om att den nya anmälan inte föranledde nämnden att göra någon annan bedömning än den som gjorts i beslutet den 28 maj 2009. Stadsbyggnadskontoret hänvisade till att han hade kunnat överklaga det beslutet, att någon överklagan inte hade inkommit och att skäl för omprövning av beslutet saknades. P.H. vidhöll i skrivelser den 20 och 27 september 2010 att det var fråga om en ny anmälan och begärde ett överklagbart beslut beträffande det nya ärendet. Den 28 oktober 2010 svarade stadsbyggnadskontoret att han skulle få skriftligt svar, men det hade inte skett.

### Utredning

Den 6 maj 2011 remitterades ärendet till nämnden som anmodades att ge in utredning och yttrande över handläggningen av P.H:s skrivelse den 11 juni 2009.

Den 1 juli 2011 gav P.H. till JO in en skrivelse från stadsbyggnadskontoret. Av skrivelsen framgick att kontoret den 21 juni 2011 hade prövat hans framställningar från juni 2009 och juli 2010 om ingripande avseende altanen och funnit att skäl för ingripande saknades. Samma dag hade nämnden meddelat ett överklagbart beslut med innebörd att P.H. inte bedömdes som sakägare i ärendet.

Vid sammanträde den 18 augusti 2011 beslutade nämnden att överlämna stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande den 18 juli 2011 som yttrande till JO. Stadsledningskontorets juridiska avdelnings utredning och yttrande den 22 juli 2011, bilaga 2 till tjänsteutlåtandet, innehöll bl.a. följande (övriga till tjänsteutlåtandet bifogade handlingar har här utelämnats).

#### *Handläggning av skrivelsen*

P.H:s skrivelse den 11 juni 2009 är handlagd enligt följande.



Den 10 januari 2010 inkommer e-post från P.H. med en fråga hur ärendet avancerar.

Den 18 februari 2010 inkommer en påminnelse per e-post från P.H.

Den 19 februari 2010 skickar D.R. e-post till P.H. D.R. hänvisar till anhopning av ärenden och beklagar dröjsmålet. Hon skriver vidare att fastighetsägaren ska tillskrivas. D.R. var chef för sektionen Bygg & Rätt som tidigare handlade påföljdsärenden på stadsbyggnadskontorets bygglovsavdelning och var också ansvarig handläggare av P.H:s ärende. [...]

Den 19 februari 2010 skickar P.H. e-post med frågor om byggnadsordningen.

Den 21 juli 2010 inkommer e-post från P.H. som efterlyser när beslut kommer att meddelas.

Den 22 juli 2010 skickar D.R. e-post till P.H. med ett beklagande om dröjsmål och med uppgift om att svar ska lämnas nästkommande vecka.

Den 25 juli 2010 inkommer e-post från P.H. om att han skickat en komplettering av sin anmälan med ordinarie post. Kompletteringen [...] är daterad den 26 juli 2010 och inkommer till stadsbyggnadskontoret samma dag.

Den 17 september 2010 skickar D.R. en skrivelse om att skäl för omprövning av beslutet från den 28 maj 2009 saknas.

Den 22 september 2010 inkommer en skrivelse från P.H. om att anmälan från 2009-06-11 inte avsåg en överprövning utan ska ses som ett nytt ärende "byggande på nya omständigheter" och att han emotser ett överklagbart beslut.

Den 27 september 2010 inkommer en skrivelse från P.H. som efterlyser ett överklagbart beslut.

Den 1 oktober inkommer brev från P.H. till stadsbyggnadsdirektören S.L.

Den 26 oktober 2010 inkommer brev från P.H. som efterlyser svar i ärendet.

Den 28 oktober 2010 skickar D.R. e-post till P.H. om att denne kommer att få ett svar direkt från S.L.

Nästa och sista åtgärd är att nämnden upptar anmälan till prövning och att en underrättelse om nämndens ställningstagande skickas till P.H. den 21 juni 2011 tillsammans med ett överklagbart beslut om att denne inte är sakägare i ärendet.

### *Juridiska avdelningens bedömning*

Utredningen ger vid handen att stadsbyggnadskontorets rutiner när det gäller påföljdsärenden varit bristfällig. Eftersom anmälarens ställning som sakägare eller endast som "vän av ordning" har betydelse för om anmälingen ska resultera i ett formligt beslut i ärendet eller i en formlös underrättelse anser juridiska avdelningen att stadsbyggnadsnämnden bör införa rutinen att regelmässigt pröva om anmälaren är sakägare och därmed part i ärendet eller inte. Den rutin som avdelningen föreslår och som överensstämmer med JO:s beslut den 3 februari 1999 (dnr 3554-1997) har nu tillämpats i ärendet. Frågan om P.H:s anmälan föranleder ett ingripande har upptagits till prövning. Nämnden har därvid funnit att anmälingen inte föranleder någon åtgärd då någon överträdelse inte har skett av plan- och bygglagen eller av någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av bestämmelserna i lagen. Nämnden har vidare prövat om P.H. är granne och funnit att så inte är fallet. I enlighet med JO:s beslut har ärendet därmed avslutats formlöst utan något beslut. P.H. har informerats om ärendets utgång och han har fått ett överklagbart beslut att nämnden anser att han inte är sakägare.

Utgångspunkten bör således vara att alltid ta ställning till om anmälaren är sakägare och därmed part i ärendet eller inte. I de fall anmälaren inte är sakägare föreslår avdelningen som en alternativ rutin till att komplettera den formlösa underrättelsen med ett överklagbart beslut i sakägarfrågan att nämnden skickar underrättelsen och i de fall anmälaren insisterar på att överklaga

gör en rättidsprövning varefter besvärsinstansen får ta ställning till klagorätten.

Juridiska avdelningen delar stadsbyggnadskontorets bedömning att det inte föreligger någon skyldighet att öppna ett nytt ärende. P.H:s skrivelse avser inte en ny fråga utan samma altan som i tidigare skrivelser. Stockholms byggnadsordning åberopades av P.H. redan i skrivelsen den 16 maj 2009. Någon hänvisning till Stockholms byggnadsordning görs inte i beslutet från den 28 maj 2009 av det skälet att det inte är en sådan bestämmelse eller föreskrift som kan ligga till grund för ett ingripande enligt 10 kap 1 § plan- och bygglagen. I underrättelsen som skickades den 21 juni 2011 klargörs det och det hade lämpligen kunnat göras tidigare. Vidare borde stadsbyggnadskontorets underrättelse den 17 september 2010 ha åtföljts av ett överklagbart beslut i sakägarfrågan.

Att P.H:s skrivelser lämnats obesvarade under längre tider är självfallet inte förenligt med den serviceskyldighet som följer av 4 § FL. Den stora arbetsbelastningen synes vara en förklarande orsak till detta. Företagen omorganisation kan förhoppningsvis leda till att tjänstemän inte drabbas av arbetstoppar med stora balanser och lång handläggningstid som följd.

Juridiska avdelningens erfarenhet är att behovet av utbildning om förvaltningslagen fortlöpande bör ses över av de kommunala myndigheterna bl.a. med inriktning på hur relevanta bestämmelser ska tillämpas i praktiken.

I tjänsteutlåtandet anfördes bl.a. följande.

#### *Stadsbyggnadskontorets kommentarer*

Stadsbyggnadskontoret delar helt juridiska avdelningens utredning och bedömning. Kontoret har i sitt brevsvår till P.H., bilaga F, framfört ursäkt för den oförsvarligt långa handläggningstiden.

Sedan omorganisationen 1 februari 2011 har ärenden för olovligt byggande fördelats till fler personer för att påskynda handläggningen av alla ärenden. Enligt tidplan ska dessa ha kommit till avslut senast under mars 2012.

Avdelningens tre jurister fick i samband med omorganisationen också ett tydligare uppdrag att ansvara för rutiner, bedömningar och utveckling i nära samarbete med övriga handläggare. En av dem fick ett särskilt ansvar för just tillsynen. Detta har följts upp med flera möten om juristrollen på avdelningen.

Den 24 september fick hela avdelningen en halvdagsutbildning inom förvaltningsrätt, kommunallag etc. av SKL:s (Sveriges Kommuner och Lands-ting) chefsjurist. Under oktober och november 2010 hölls också två halvdagar med fokus på plan- och bygglagens bestämmelser om utformning kopplat till rättsfall och praktik. Därefter har det juridiska fokuset på avdelningen legat på den nya plan- och bygglagen som började gälla 2 maj 2011, bland annat genom tre heldagars utbildning och workshops.

Kontoret delar juridiska avdelningens erfarenhet att fortlöpande utbildning behövs inom förvaltningsrättens område och kommer i verksamhetsplanen för 2012 att särskilt planera in detta.

Kontoret har också i samband med detta ärende förändrat rutinerna så att prövning om anmälan är part eller inte ska göras särskilt i varje ärende.

P.H. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 12 juni 2012 anförde *JO Lindström* följande.

#### **Rättslig reglering**

Den 2 maj 2011 trädde den nya plan- och bygglagen (2010:900) i kraft. Av övergångsbestämmelserna (punkten 2) framgår att äldre föreskrifter fortfa-

rande ska gälla för mål och ärenden som påbörjats före den 2 maj 2011. P.H:s klagomål avser ett ärende som påbörjats före lagändringen. Det är således den äldre plan- och bygglagen (1987:10, ÄPBL) som är tillämplig i ärendet.

Av 10 kap. 1 § ÄPBL framgår att byggnadsnämnden ska ta upp frågan om påföljd eller ingripande så snart det finns anledning att anta att en överträdelse har skett av bestämmelserna om byggande i lagen eller av någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser. Motsvarande reglering finns i 11 kap. 5 § plan- och bygglagen (2010:900).

Partsbegreppet är centralt i förvaltningslagen. Den som är part har rätt att ta del av det som tillförts ärendet (16 §), att lämna uppgifter muntligt (14 §), att bli kommunicerad (17 §) och att bli underrättad om beslut (21 §). Den som är sökande eller klagande har alltid partsställning. Däremot anses den som tar ett faktiskt initiativ till ett ärende genom en anmälan utan att ha någon närmare anknytning till ärendet inte ha partsställning (SOU 2010:29 s. 246). JO har dock i flera beslut ansett att en person i egenskap av ägare till en grannfastighet har rätt att påfordra prövning i sak av en begäran om ingripande mot en olovlig byggnadsåtgärd (se t.ex. JO 1990/91 s. 337). En sådan person ska alltså anses som part i förvaltningslagens mening. Den som är part har också rätt att överklaga myndighetens beslut, om det gått honom eller henne emot (22 §).

Enligt 7 § förvaltningslagen ska varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten efter-sätts. Av 4 § förvaltningslagen framgår att frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt.

### **Bedömning**

Av utredningen framgår att nämnden prövat en tidigare anmälan från P.H. avseende altanen och i det ärendet behandlat honom som part bl.a. genom att avsluta ärendet med ett beslut som var försett med anvisning hur man överklagade. Med anledning av P.H:s nya anmälan av den 11 juni 2009 övervägde nämnden på nytt frågan om tillåtligheten av den aktuella altanen. Nämnden skrev den 17 september 2010 till P.H. att det inte fanns skäl för omprövning av det tidigare beslutet. Det dröjde alltså 15 månader från det att den nya anmälan gjordes till dess att den över huvud taget prövades. Den tidsutdräkten ska kritiserars men i övrigt föranleder handläggningen så långt ingen kritik.

P.H. återkom emellertid och begärde beslut varvid handläggningen fortsatte. Det har framgått att nämnden i detta ärende hade en annan uppfattning i partsfrågan än i det tidigare ärendet. Handläggningen avslutades den 21 juni 2011 med att nämnden – samtidigt som den gav till känna att den inte ansåg att det fanns grund för ingripande mot altanen – fattade ett beslut av följande lydelse: ”Stadsbyggnadsnämnden bedömer att anmälaren inte är sakägare då avståndet på ca 100 m mellan den klagandes adress och åtgården är betydande och att fastigheterna inte är rågrannar”. I beslutet angavs att beslutet kunde överklagas hos länsstyrelsen. Nämnden har hänvisat till att handläggningen skedde i enlighet med tidigare uttalande av JO (dnr 3554-1997).

Den rättsliga betydelsen av detta beslut är oklar. När beslutet fattades återstod ingenting för nämnden att göra i ärendet. Den enda tänkbara konsekvensen av om P.H. inte ansågs vara sakägare är att nämndens beslut att inte ingripa mot altanen då inte skulle angå honom i den mening som avses i 22 § förvaltningslagen och att han därför inte skulle ha rätt att överklaga detta beslut. Frågan om vem som hade rätt att överklaga beslutet om altanen var emellertid ingenting som ankom på nämnden att avgöra. Om P.H. hade överklagat nämndens beslut om altanen, skulle nämnden enligt 24 § förvaltningslagen ha prövat om överklagandet kommit in i rätt tid och i så fall enligt 25 § samma lag ha skickat överklagandet till överinstansen. Frågan om beslutet om altanen angick P.H. på så sätt att han hade rätt att överklaga skulle det ha varit överinstansens uppgift att ta ställning till.

Det som jag nu har beskrivit är alltså enligt min mening det riktiga sättet att hantera situationer där den enskilde anser sig vara part men nämnden är av motsatt uppfattning. Det motsvarar den alternativa rutin som stadsledningskontorets juridiska avdelning beskrivit i sitt yttrande för de fall där anmälaren inte är sakägare.

Vad P.H. i övrigt har anfört föranleder ingen ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

## Kritik mot Lantmäteriet för bristfällig handläggning av en brevfråga och utebliven handläggning av ett överklagande

(Dnr 4903-2010)

### Anmälan

K.K. framförde i en anmälan till JO klagomål på Lantmäteriets handläggning av ett ärende rörande hans jordbruksfastighet Vånga 1:5 i Västra Götaland. I anmälan uppgav han bl.a. att han ställt några frågor om en vägsamfällighet. Han fick inget svar på frågorna från Lantmäteriet, men fick en del material tillsänt sig, bl.a. två kartor i A2- och A3-format. En tid senare fick han en faktura för utskick av kartmaterial och utredning angående vägen. När han bestred fakturan fick han till svar att han hade lämnat någon sorts uppdrag till myndigheten och att han därför var betalningsskyldig. Han överklagade beslutet till Skatteverket och begärde återbetalning av inbetalat belopp. Överklagandet var daterat den 30 januari 2010. I mars 2010 och maj 2010 skickade han skriftliga frågor till Lantmäteriet om sitt överklagande, men fick inget svar.

### Utredning

Av till anmälan fogade handlingar samt från Lantmäteriet infortrade handlingar i ärendena dnr 2009/00207 och dnr 205-2010/00105 framkom bl.a. följande.

K.K. inkom i november 2009 med en den 6 november 2009 dagtecknad skriftlig förfrågan, rubricerad Fastigheten Ulricehamn Vånga 1:5, enligt följande.

Jag är ägare av rubricerade fastighet. I samband med byggandet av den nya allmänna vägen över fastigheten lades den gamla byvägen med huvudsakligen samma sträckning ner och vägmarken ombildades till samfällighet. Jag är nu intresserad av ett uttalande om vilken mark som omfattas av det samfälliga ägandet. Är det något utöver marken för den nedlagda vägen? Ingår stickvägarna från den gamla vägen eller delar av stickvägarna? Jag är tacksam för om möjligt skriftligt svar.

Den 24 november 2009 fakturerades K.K. för utskick av kartmaterial och utredning angående väg över Ulricehamn Vånga 1:4. Beloppet uppgick till sammanlagt 1 327 kr 20 öre.

K.K. bestred betalningsskyldighet i en skrivelse daterad den 26 november 2009 och hänvisade till att han inte hade gjort någon beställning.

Den 23 december 2009 skickades ett svar från lantmäterikontoret i Vänersborg. Av detta framgick bl.a. följande. Lantmäteriet ansåg att han hade beställt kompletterande uppgifter som krävde en mindre utredning för att svara på. Normalt upplyser Lantmäteriet kunden om att sådana utredningar är uppdrag som man tar betalt för, och är det frågan om utredningar som kostar 3 000 kr eller mer krävs en skriftlig ansökan med uppgift om att det är en utredning som debiteras. Handläggaren i ärendet hade försökt få tag på K.K., men inte lyckats. Hon gjorde utredningen och sände över materialet till honom i tron att han ville ha uppgifterna så snart som möjligt och att han var införstådd med att Lantmäteriet tar betalt för denna form av utredningsarbete.

K.K. bestred åter betalningsskyldighet och den 15 januari 2010 svarade Lantmäteriets huvudkontor. Lantmäteriet ansåg att han beställt uppdraget som utförts och debiterats enligt myndighetens uppdragstaxa och uppmanade honom att betala fakturan.

Ärendet dnr 205-2010/105 avslutades i och med svaret den 15 januari 2010. Den 2 februari 2010 gav K.K. in en skrivelse till Lantmäteriet. Denna diariefördes som ”överklagat beslut; lantmäteriets fakturabeslut”. I skrivelsen, som var ställd till Skatteverket, skrev han att han anhöll om återbetalning av 1 327 kr. I två skrivelser, vilka inkom den 25 mars 2010 och den 1 juni 2010, ställde han frågor om detta överklagande. Någon ytterligare åtgärd vidtogs, såvitt framgår, inte i ärendet.

Ärendet remitterades till Lantmäteriet, som anmodades att yttra sig mot bakgrund av bestämmelserna i 4 § förvaltningslagen (1986:223).

Lantmäteriet (generaldirektören Stig Jönsson) kom in med ett remissvar.

Lantmäteriet anförde, efter att ha redogjort för bakgrunden och den rättsliga regleringen, följande under rubriken bedömning.

K.K:s ärende påbörjades genom hans skrivelse den 6 november 2009 till Lantmäteriet i Vänersborg. Lantmäteriets handläggare bedömde inledningsvis att det inte var möjligt att tillgodose K.K:s begäran genom att enbart kopiera och översända allmänna handlingar i enlighet med offentlighetsprincipen. En viss utredningsinsats rörande de aktuella sakfrågorna måste genomföras för att det skulle vara möjligt att ge ett korrekt svar på hans frågor. Det är således denna utredningsinsats som senare debiterades K.K. som ett uppdrag.

Viss enklare rådgivning i form av upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp av begränsad omfattning faller under myndigheternas serviceskyldighet enligt 4 § FL och om så är fallet har myndigheten inte rätt att ta betalt för rådgivningen. Lantmäteriet har dock genom reglerna i lantmäteriinstruktionen givits rätt att genomföra uppdrag mot betalning. Det kan ibland vara svårt att bedöma om en begäran faller in under serviceskyldigheten som den beskrivs i förvaltningslagen eller om begäran ska anses utgöra ett uppdrag. Vår bedömning i det nu aktuella ärendet är dock att K.K:s begäran utgjorde en beställning av ett uppdrag. För detta talar karaktären av uppdraget, att utreda förhållanden av fastighetsrättslig art och bedöma om viss mark utgjorde en del av en samfällighet eller inte. Vidare talar tidsåtgången för denna slutsats. En timmes arbetstid har åtgått för att utreda förhållandena samt för att framställa nödvändiga underlag i form av kartor för att åskådliggöra resultatet av utredningen. Enligt Lantmäteriets mening kan inte en sådan utredning av sakförhållanden utgöra något annat än ett uppdrag, för vilket vi har rätt att ta betalt.

Nästa fråga som uppstår är om Lantmäteriet borde ha vidtagit ytterligare åtgärder för att komma i kontakt med K.K. innan uppdraget genomfördes. Närmast är att bedöma om myndigheten i tillräcklig mån har beaktat reglerna om serviceskyldigheten i 4 § FL. Av lagkommentaren till förvaltningslagen, Hellners/Malmqvist 2003 sidan 68 m, framgår följande: "Serviceskyldigheten är vidsträckt men inte obegränsad. I första stycket andra meningen sägs att hjälpen ska lämnas 'i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet'. Myndigheten har alltså att göra en allmän lämplighetsbedömning från fall till fall av hur långt den ska sträcka sin service." Förenklat uttryckt kan konstateras att omfattningen av serviceskyldigheten gjorts till en avvägningsfråga där myndigheten får väga in olika kriterier vid bedömningen av hur långt serviceskyldigheten sträcker sig i det enskilda fallet.

I det nu aktuella ärendet var det handläggarens avsikt att kontakta K.K. för att upplysa honom om att hans förfrågan utgjorde ett uppdrag för vilket Lantmäteriet debiterade kostnaderna för utredningen. Som nämnts ovan lyckades inte handläggaren via telefon komma i kontakt med K.K.. Om man först beaktar kriteriet "med hänsyn till frågans art" kan konstateras att uppdraget ändå var av begränsad omfattning och inte skulle föranleda frågeställaren några större kostnader. Frågorna var även preciserade i en skrivelse och det förelåg inga tveksamheter om vad K.K. önskade få utfört och det fanns även en begäran om att få ett skriftligt svar. Det andra kriteriet "med hänsyn till den enskildes behov av hjälp" är även av intresse att belysa i sammanhanget. K.K:s fastighet Ulricehamn Vånga 1:5 är en lantbruksfastighet som åsatts typkod 120. Ägaren av en sådan fastighet kan normalt sett anses vara mer insatt i de förhållanden som råder i fastighetsförhållanden och att Lantmäteriet är en myndighet som tar ut avgifter för genomförda uppdrag. Även det förhållandet att K.K. är advokat och inträde som ledamot av Sveriges Advokatsamfund 1963 bör vägas in i bedömningen av det aktuella kriteriet. En erfaren advokat får helt naturligt anses ha bättre förutsättningar att bedöma konsekvenserna av olika handlingsalternativ än en person som inte besitter den kompetensen. En sammanvägd bedömning av omfattningen av serviceskyldigheten i den aktuella frågan bör enligt Lantmäteriets mening leda till ett konstaterande att det rimligen inte kan krävas att Lantmäteriet skulle ha vidtagit ytterligare åtgärder i den beskrivna situationen. Lantmäteriet anser dock att det är av största intresse att få ett klarläggande av JO hur situationen bör bedömas eftersom omfattningen av serviceskyldigheten ytterst är en avvägningsfråga som ibland kan vara svår att bedöma.

Vidare kan konstateras att K.K. erhållit två utförliga skrivelser från Lantmäteriet, dels från länslantmätaren vid det aktuella lantmäterikontoret, dels från Lantmäteriets chefsjurist. I båda skrivelserna redovisas tydligt Lantmäteriets ställningstagande till K.K:s bestridande av betalningsskyldigheten. Vida-

re redovisas grunderna för Lantmäteriets ställningstagande, som härigenom har klargjort inställningen till K.K:s bestridande.

K.K. väljer senare att under protest betala fakturan. I den situationen bör K.K., om han inte vill acceptera fakturan, välja att föra frågan vidare till allmän domstol, tingsrätt, för fastställande av om han är betalningsskyldig för uppdraget eller inte.

K.K. yttrade sig över remissvaret och efterlyste svar på vad som hänt med hans överklagande.

I ett beslut den 29 augusti 2011 anförde *JO Lindström* följande.

### **Rättslig reglering**

*Förvaltningslagen (1986:223), FL*

I 4 § FL föreskrivs att en myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälp ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Vidare ska frågor från enskilda besvaras så snart som möjligt och om någon enskild av misstag vänder sig till fel myndighet, bör myndigheten hjälpa honom eller henne till rätta.

Enligt 23 § FL ska en skrivelse med överklagande ges in till den myndighet som har meddelat det överklagade beslutet. När skrivelsen har kommit in har myndigheten först att överväga om beslutet ska omprövas enligt 27 § FL. Om beslutet inte ändras på det sätt klaganden begär, ska myndigheten enligt 24 § FL pröva om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid. Har skrivelsen kommit in för sent, ska överklagandet avvisas. Om skrivelsen inte avvisas, ska den och övriga handlingar i ärendet överlämnas till överinstansen enligt 25 § FL. Överlämnandet bör normalt ske inom en vecka från det att överklagandet kommit in till beslutsmyndigheten (se t.ex. JO 2002/03 s. 359). Finns inga särskilda regler för vilken instansordning som gäller, är förvaltningsrätten rätt överklagandeinstans enligt 22 a § FL.

### **Bedömning**

*Handläggningen av skrivelsen den 6 november 2009*

Enligt 4 § andra stycket FL ska frågor från enskilda besvaras så snart som möjligt. Bestämmelsen innebär att en myndighet måste lämna någon form av svar. Om myndigheten finner att den inte kan eller bör stå till tjänst med t.ex. en begärd upplysning, ska den i varje fall tala om detta (jfr Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentar, 2010, s. 86 samt JO 2002/03 s. 147).

Skulle myndigheten anse att en förfrågan är för omfattande för att rymmas inom serviceskyldigheten, ska den enskilde underrättas om den saken. Om en myndighet, som i detta fall, även bedriver uppdragsverksamhet, är det angeläget att den enskilde får klart för sig i vilken egenskap myndigheten agerar. Lantmäteriet skulle således ha meddelat K.K. att myndigheten ansåg att hans

brev inte kunde besvaras inom ramen för den allmänna serviceplikten och tagit reda på om han i stället ville ge myndigheten ett uppdrag att utreda saken mot betalning. Lantmäteriet kan inte undgå kritik för den bristande handläggningen i denna del.

JO:s granskning är inte avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som kan eller har kunnat ske i ordinarie ordning. Mot denna bakgrund har min granskning inte avsett huruvida K.K:s specifika förfrågan i övrigt faller in under serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen eller ska uppfattas som ett uppdrag.

#### *Överklagandet*

K.K. bestred fakturan men betalade den sedan. I slutet av januari 2010 lämnade han in en skrivelse till Lantmäteriet ställd till Skatteverket och uppställd som ett överklagande av fakturabeslutet. Såvitt framkommit av utredningen har Lantmäteriet inte vidtagit någon åtgärd i anledning av denna skrift. K.K. bad två gånger under våren 2010 om bekräftelse på att överklagandet mottagits, besked om Lantmäteriet omprövat beslutet samt besked om när handlingarna sänts till Skatteverket, men fick inget svar.

Av Lantmäteriets remissvar kan utläsas att myndigheten ansåg att K.K. borde ha vänt sig till allmän domstol för fastställande av om han är betalningsskyldig för uppdraget eller inte.

Här vill jag framhålla följande. I normalfallet inskränker sig beslutsmyndighetens handläggning till en kontroll av att skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid och att inga uppenbara felaktigheter förekommer i det överklagade beslutet. Därefter återstår bara att överlämna överklagandeskrivelsen och övriga handlingar till den myndighet som ska pröva överklagandet.

De övriga förutsättningarna som måste vara uppfyllda för att överklagandet ska kunna tas upp till prövning, t.ex. om beslutet är sådant att det över huvud taget får överklagas och om den som klagat har klagorätt, prövas av överklagandeinstansen, se prop. 1985/86:80 s. 44. Jämför även JO:s beslut 2010-09-30 i dnr 5768-2009.

Lantmäteriet skulle därför, enligt förvaltningslagens regler, ha prövat om överklagandet kommit in i rätt tid. Om det inte hade gjort det, skulle Lantmäteriet ha avisat det. I annat fall skulle Lantmäteriet ha lämnat över ärendet till överklagandeinstansen. Om det är oklart vilken instans som är rätt forum för överklagandet, bör det enligt min mening överlämnas till den myndighet klaganden ställt det till (jfr JO:s beslut 2007-11-22 i dnr 1990-2007).

Jag ser allvarligt på att Lantmäteriet ännu inte har handlagt K.K:s överklagande och att myndigheten dessutom inte besvarat hans förfrågningar under våren 2010. Lantmäteriet förtjänar kritik för det inträffade.



## Kritik mot en ledamot i en kommunal nämnd för hanteringen av en jävsfråga

(Dnr 5247-2010)

### Anmälan

I en anmälan till JO framförde J.D. klagomål mot Peter Lundvall, ledamot i Stadsbyggnadsnämnden i Jönköpings kommun. J.D. uppgav i huvudsak följande. Peter Lundvall hade vid handläggningen av ett detaljplaneärende underlåtit att iaktta gällande bestämmelser om jäv. Han hade deltagit i handläggningen av ärendet vars utgång riskerade att väsentligt gynna eller skada honom själv genom den värdeförlust på hans fastighet som riskerades om broalternativet i ärendet valdes. Peter Lundvall hade vid stadsbyggnadsnämndens besiktning på plats i juni 2010 förevisat alternativ som gynnade eller missgynnade honom själv. Han hade vidare vid beslut i stadsbyggnadsnämnden den 17 juni 2010 röstat emot förslag som väsentligt kunde missgynna honom själv och för förslag som väsentligt kunde gynna honom själv.

### Utredning

Handlingar i stadsbyggnadsnämndens ärende Stbn/2007:128 begärdes in och granskades. Därefter remitterades ärendet till stadsbyggnadsnämnden som anmodades att mot bakgrund av bestämmelserna i 6 kap. 24-25 §§ kommunallagen (1991:900) redogöra för handläggningen och myndighetens bedömning av denna.

Stadsbyggnadsnämnden gav in remissvar beslutat den 20 januari 2011 till vilket fogades en reservation mot beslutet från vissa ledamöter. Vidare bifogades ett yttrande från Peter Lundvall. I nämndens beslut angavs att Peter Lundvall inte deltagit i behandlingen av remissärendet. Stadsbyggnadsnämnden yttrade bl.a. följande.

---

#### *Fortsatt planprocess*

Då befintligt järnvägsspår delvis bildar en barriär till det tänkta utbyggnadsområdet Herrgårdsgärdet framgår det tydligt att trafikförsörjningen till området är den mest kritiska frågan i denna planprocess. Redan i planprogrammets samrådsmaterial beskrevs 4 olika alternativ för trafikförsörjning [...]

---

Efter samrådstidens utgång hösten 2009 fick därför stadsbyggnadskontoret i uppdrag att utreda närmare vilket av ovanstående alternativ som var lämpligast att jobba vidare med.

---

Stadsbyggnadskontoret var klar med sin utredning i maj 2010 som även gjorts i samarbete med tekniska kontoret. Tjänstemännens förslag förordade alternativ 3 ovan med motiv som framgår av tjänsteskrivelsen. På stadsbyggnadsnämndens sammanträde 2010-05-20 återremitterades ärendet för besiktning på plats.

En besiktning på plats genomfördes av stadsbyggnadsnämnden 2010-06-14 då de olika alternativen för trafikförsörjning kunde studeras på plats. På stadsbyggnadsnämndens sammanträde 2010-06-17 fattades ett beslut som innebar att nämnden beslutade enligt tjänstemännens förslag om att jobba vidare med alternativ 3 ovan och att påbörja förhandling om markinköp av berörda fastigheter. I detta beslut deltog även Peter Lundvall (MP) vilket denna JO-anmälan handlar om. Vid detta beslut reserverade sig (S)-gruppen som utgör 5 ledamöter av 13 till förmån för alternativ 2 ovan.

#### *Jävsfrågan*

Jäv enligt kommunallagens 6 kap. 24-25 §§ föreligger ej för Peter Lundvall (MP) i denna fråga av följande skäl.

Enligt 25 § stycke 1 framgår att jäv föreligger ”om ärendets utgång kan väntas medföra synnerligen nytta eller skada för honom själv eller någon närstående”. De 4 olika trafiklösningar som beskrivits ovan som diskuterats i debatten påverkar totalt stora delar av hela Tenhults samhälle. Alternativ 2 Broalternativet som diskuterats innehåller dessutom två olika lägen där ännu inte något val mellan dessa två lägen är gjort. Det ena alternativet ligger då ganska långt bort från Lundvalls fastighet. Sammantaget finns det inget som säger att det i detta läge kan avgöras huruvida Lundvalls fastighet skulle ha väsentlig nytta eller skada vad gäller fastighetsvärden etc. beroende av vilket trafikalternativ som väljs.

Följande övrigt finns att yttra i sakfrågan:

Utfallet av stadsbyggnadsnämndens beslut 2010-06-17 skulle med stor sannolikhet blivit samma även om Lundvall inte deltagit i besiktning och beslut. Det fanns en ganska betryggande majoritet på 8-5 till förmån för tjänstemännens förordade förslag.

Det beslut som JO-anmälan avser utgör inget formellt beslut om myndighetsutövning enligt PBL som är överklagningsbart. Det är endast ett inriktningsbeslut hur stadsbyggnadskontoret ska jobba vidare med den aktuella planfrågan. Detta beslut är också senare ändrat av stadsbyggnadsnämnden som framgår nedan.

För demokratin måste det anses väsentligt att även de som är bosatta lokalt i olika kommunalar aktivt kan delta i de beslut som berör den egna kommunalalen. Det stöder närhetsprincipen och minskar klyftan mellan förtroendevalda och medborgare. Jönköpings kommun har jobbat för denna princip genom inrättande av kommunalalalsråd i de olika kommunalalalarna.

Som upplysning i sakfrågan om de olika trafikalternativen kan nämnas att trafikalternativ 3 nu bedömts inte vara genomförbart av olika skäl (markinlösning, tekniska frågor, opinion etc). Stadsbyggnadsnämnden har därför fattat ett nytt beslut om att ge stadsbyggnadskontoret i uppdrag att noggrant utreda trafikalternativ 2 och 4 ovan. Denna utredning pågår för närvarande. Den formella planprocessen har därmed ännu ej kommit vidare.

I det reservationsvis framförda yttrandet framfördes bl.a. följande.

För att undvika att jävsfråga uppstår, är det varje enskild ledamots ansvar att bedöma huruvida han/hon ska delta i behandling av ärende som kan leda till misstanke om jäv. För nämnder finns sju olika jävsgrunder (ref. Axel Danielsson; Nämndadministration) – sakägarjäv, intressejäv, släktskapsjäv, ställföreträdarjäv, ombuds- respektive biträdesjäv och delikatessjäv. Under en mandatperiod torde det vara få ärenden som berör enskild ledamot. Uppstår fundering om huruvida man är jäv eller inte är vår uppfattning att jäv bör anmälas vid behandling av ärendet.

I det aktuella jävsärendet har ledamoten, precis som hans grannar, fått informationsbrev angående ärendet samt inbjudan till samrådsmötet. Dessa brev skickas till de som av stadsbyggnadskontoret bedöms vara sakägare. Vilket

inte kan vara okänt när man suttit i stadsbyggnadsnämnden under flera mandatperioder.

Peter Lundvall bestred att jäv förelegat och framförde bl.a. följande.

I så fall skulle jäv föreligga i varje beslut jag medverkar i som handlar om vägar jag kan fara på eller varje beslut om taxor för sophantering eller vatten och till och med om höjning eller sänkning av kommunalskatten.

Ofta tillgrips att viss byggnation påverkar fastigheters värde, och mycket ofta är det då förskolors eller särskilda boendens placering som någon inte vill ha i sin närhet. Jag tror inte på detta. Jag tror inte heller att en bro, som närmast 120 meter från fastigheten vi bor i, skulle påverka fastigheten negativt i värde.

Inte desto mindre finns det i vår kommun, Jönköping, ett stort behov av lägenheter och en del av dessa skulle kunna byggas i Tenhult. Så därför kom från tjänstemännen på stadskontoret förslag om en planprocess för Herrgårdsgården. Efter information senvåren 2009 om en sådan och hur många lägenheter det skulle kunna innebära beslöt att förslaget skulle gå vidare för bearbetning. Och redan där fanns alternativa tillfarter till planområdet beskrivna, och bland dessa den tidiga broskissen som anmälarna hänvisar till.

Just p.g.a. broalternativet, som jag förstod skulle kunna ge upphov till en jävsdebatt, tog jag kontakt med såväl ansvarigt kommunalråd som vår kommundirektör och även kommunens chefsjurist för konsultation. Samtliga hade samma syn – jäv föreligger ej, men för att stämma i bäcken borde jag inte delta om bron var det alternativ det handlade om. Liknande uppfattning hade även vår nämndordförande.

Så förenklat kan man säga att jag kunde vara med om att besluta om att området ska bebyggas eller ej, om processen skulle gå vidare eller ej, eller vilka alternativ till väganlutning som skulle beslutas om såvitt de inte var ställda mot broalternativ. Och så skedde fram till det famösa beslutet – återkommer om detta. Jag deltog inte vid nämnden när vägar till området diskuterades, så länge broalternativet levde.

Jag har i hela processen ansett att de befintliga gatorna ska användas för att de redan finns och därmed skapar ett naturligt inlemmande av ett nytt område till ett befintligt, istället för en isolerad satellit utanför. Vår trafikavdelning anser det däremot inte görligt. Jag har även ansett att en bro är ett alldeles för stort ingrepp i landskapsbilden, dessutom kostnadskrävande och platskrävande. Bron tvingas från låglänt terräng upp över en förhöjd banvall och kommer bli ungefär tretton meter hög. Av de två skissade alternativvägar som då återstår är inlösen av två hela fastigheter och viss mark från några fastigheter längs med järnvägen, eller en dragning av tillfartsvägar långt öster om samhället. Det senare vore att isolera den nya byggnationen från samhället och medverkar inte till att samhället drar särskilt god nytta av den nya bebyggelsen. Den förra, den med inlösen, som bland andra skulle drabba de två anmälarna med förlust av mark, anser jag nu som då som ett alltför stort ingrepp, en åtgärd som inte står i relation till bostadstrycket.

Processarbetet löpte på och i maj 2010 var nämnden framme vid att ta beslut. Då förelåg endast ett tjänstemannaförslag om anslutningsväg som inbegripit inlösen av mark och fastigheter. I överensstämmelse med vad jag här ovan anförde så ansåg jag då att det vore ett onödigt stort ingrepp, och ville ha en återremiss för besiktning och ytterligare syn om befintliga vägar. Trots att samtliga partier då ansåg sig redo att gå till beslut så beslöt så återremiss. Besiktning genomfördes, genom att tjänstemän och företrädare för samtliga partier kollade samtliga alternativ och dess på- eller inverkan. Med måttband, planchefen i ena ändan och jag i den andra, mättes samtliga gators bredder upp. Månaden därpå, juni 2010, så skulle ärendet ånyo upp. Fortfarande var det samma alternativ som var gällande. Jag sa att jag får ge upp och acceptera att det inte går att komma längre, dock ville jag ha med en skrivning om att viss genomfartstrafik skulle kunna ordnas via befintliga tillfartsvägar. Så blev

det också beslutat. Men här förordades helt plötsligt av oppositionspartiet att broalternativet skulle vara det nämnden gick fram med.

Analogt, med hur jag gjort tidigare när brofrågan funnits med, så borde jag lämnat mötet. Nu blev en votering mellan bro och inlösen till själva planen. Här har jag alltså gjort mig skyldig till tanklöshet genom att bryta mot det jag själv ställt upp om att inte delta när brofrågan fanns med. Tanklösheten skedde i pur förvåning över att ett parti helt plötsligt och samfällt ändrat sig.

Bara någon vecka senare, så meddelade jag ansvarigt kommunalråd, sedan nämnsordförande och företrädare för partierna för mitt parti samarbetar med att jag kommer att gå emot i KF. Det var alldeles för stort att ta till inlösen.

Redan vid första nämndsmötet under hösten togs ett nytt beslut om att inte gå vidare med inlösen och söka gå vidare med något annat eller nytt alternativ till att lösa trafikfrågan.

Men, sammanfattningsvis, jäv har aldrig funnits. Däremot har jag haft en ambition till att inte ens misstanke om jäv ska kunna uppkomma, och där har jag fallerat. Att två som känner sig förfördelade i processen använder sig möjligheten att anmäla en beslutande för jäv har jag full förståelse för.

J.D. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 25 oktober 2011 anförde *JO Lindström* följande.

### **Bedömning**

JO:s granskning är inte avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som kan eller har kunnat ske i ordinarie ordning. Frågor om jäv kan återopas vid ett överklagande och med hänsyn till detta avser jag inte att i detta beslut ta ställning till frågan om huruvida jäv föreligger i ärendet hos nämnden. Min granskning gäller i stället den formella handläggningen.

I 6 kap. kommunallagen finns bestämmelser som reglerar kommunstyrelsens och övriga nämnders verksamhet. I 24–27 §§ finns bestämmelser om jäv.

I 6 kap. 24 § föreskrivs bl.a. att en förtroendevald som är jävig i ett ärende hos en nämnd inte får delta eller närvara vid handläggningen av ärendet. Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom ska självmant ge det till känna. Har det uppkommit en fråga om jäv mot någon och har någon annan inte trätt i hans ställe, ska nämnden snarast besluta i jävsfrågan.

En förtroendevald är enligt 6 kap. 25 § jävig om

1. saken angår honom själv eller hans make, sambo, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon närstående,
2. han eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,
3. ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han själv är knuten till,
4. han har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken, eller
5. det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet.

Enligt 6 kap. 26 § bortses från jäv när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

Bestämmelserna 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).

Regleringen i 6 kap. kommunallagen avser all handläggning hos den kommunala nämnden oavsett om det är fråga om ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda eller inte. Med handläggning avses inte enbart beslutsfattande utan även utredning, beredning och föredragning. De personer som åsyftas är de som tar sådan befattning med ett ärende att de kan tänkas inverka på ärendets utgång.

Allmänt sett gäller att reglerna om jäv inte tar sikte på en befattningshavares moral och kompetens utan på förekomsten av sådana yttre faktorer som placerar honom eller henne i situationer, där det allmänt sett – oberoende av vem det gäller – föreligger en risk för att ovidkommande hänsyn skulle kunna spela en roll. Befinner sig vederbörande i en sådan situation spelar det ingen roll om man efteråt kan konstatera att han eller hon ändå handlat helt klanderfritt (jfr Förvaltningslagsutredningens betänkande, SOU 2010:29 s. 327). Det saknar även betydelse om den person, vars opartiskhet kan sättas i fråga, själv anser sig objektiv eller av den ansvariga myndigheten anses vara det. Det är tillräckligt att det föreligger någon omständighet som utifrån sett är ägnad att negativt påverka tilltron till att handläggningen sker utan påverkan av ovidkommande hänsyn (jfr JO:s beslut den 19 oktober 2010 dnr 5192-2009). Det är viktigt att myndigheterna iakttar jävsreglerna. Annars finns det risk att allmänhetens förtroende för verksamheten påverkas.

I förarbetena till 6 kap. 24 § kommunallagen (prop. 1993/94:188 s.102) anges att ett konstaterat jäv normalt ska leda till att den jävige inte längre tar befattning med ärendet. I de flesta fall behöver nämnden inte heller fatta ett formellt beslut i jävsfrågan. Den jävige avstår självmant och ersätts med annan person. Någon gång kan det hända att den som utpekats som jävig inte anser sig jävig. I så fall måste nämnden avgöra jävsfrågan genom ett formellt beslut.

Enligt Peter Lundvalls egna uppgifter förstod han att situationen skulle kunna ge upphov till en jävsdebatt. Därför kontaktade han ansvarigt kommunalråd, kommunstyrelseordföranden samt kommunens chefsjurist för konsultation. Peter Lundvall har också hänvisat till nämndordförandens uppfattning i frågan. Peter Lundvall insåg alltså att det kunde finnas andra uppfattningar än hans egen i frågan om jäv. Om han inte självmant ville avstå från att delta i handläggningen av ärendet, borde han för nämnden ha redovisat det som skulle kunna medföra att han var jävig. Då hade nämnden fått ta ställning till om det förelåg jäv. Jag anser alltså inte att frågan om jäv har skötts på rätt sätt.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det nu sagda.

## Kritik mot Kulturnämnden i Stockholms stad, som ”k-märkt” en byggnad utan lagstöd

(Beslut av JO Axberger den 23 februari 2012, dnr 5716-2010)

*Beslutet i korthet: Kulturhistorisk klassificering av byggnader svarar mot ett allmänintresse, som kommer till uttryck på olika ställen i lagstiftningen. Bland annat kan kulturhistoriskt värdefulla byggnader skyddas enligt bestämmelser i plan- och bygglagen. Lagstiftaren har däremot avvisat förslag om införande av kommunal kulturminnesmärkning. Icke författningsreglerad kulturminnesmärkning av enskilda byggnader som syftar till bygglovsrestriktioner bör därmed inte förekomma, särskilt inte om det sker utan beaktande av enskilds rätt.*

*I detta fall har Kulturnämnden i Stockholms stad ”k-märkt” ett hus, på ett sätt som varit avsett att fungera som en bygglovsrestriktion. Kulturnämnden kritiseras därför.*

### Bakgrund och utredning

Hans Bååth anmälde Stockholms stadsmuseum till JO. Han bifogade ett brev som han fått från Stockholms stad, där det framgick att det hus han ägde hade ”k-märkts”. Märkningen innebar att fastigheten förlorade i värde. Värde-minskningen kunde enligt Hans Bååth uppskattas till mellan två och tre miljoner kronor. Beslutet innebar även att nödvändiga renoveringsåtgärder blev väsentligt dyrare. Beslutet hade fattats utan kontakt med honom. Han påtalade att för vanliga människor är anskaffandet av en egen bostad den största affär de gör i sitt liv. Med framhållande av särskilt de ekonomiska aspekterna anförde han att ”känslan av konfiskering av ens fortsatta liv är fruktansvärd”.

Kulturnämnden i Stockholms stad yttrade sig. Av vad som anfördes från nämndens sida framgick bl. a. följande.

Kulturnämnden ska utgöra stadens kompetens i arkeologiska och stadsbyggnadshistoriska frågor. Nämnden har hand om förvaltningen av stadsmuseet. Inom stadsmuseet finns kulturmiljöenheten. Där arbetar man bl.a. med att göra bedömningar av byggnaders och bebyggelsemiljöers kulturhistoriska värden, s.k. kulturhistoriska klassificeringar. Bedömningarna redovisas genom att det för varje bedömd fastighet anges en av fyra färgkategorier:

- Blå färg innebär att byggnad inom fastigheten enligt stadsmuseets bedömning motsvarar fordringarna för byggnadsminnen enligt kulturminneslagen.
- Grön färg innebär att stadsmuseet bedömt bebyggelsen som särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Detta motsvarar kravet i 3 kap. 12 § plan- och bygglagen (PBL).
- Gul färg innebär att stadsmuseet anser att bebyggelsen är av positiv betydelse för stadsbilden och/eller av visst kulturhistoriskt intresse.

För övriga byggnader, som inte klassificeras, används grå färg.

Anmälares fastighet är belägen i stadsdelen Norra Ängby, som är ett småstugeområde från 1930-talet. Det byggdes ut genom Stockholms stads sats-

ning på s.k. självbyggeri med ett antal typiserade småstugor av en utpräglad enhetlig karaktär. Stadsdelen är sedan år 1987 av Riksantikvarieämbetet utpekad som ett område av riksintresse för kulturmiljövården. Den ingick i ett klassificeringsprojekt, som beskrevs enligt följande.

Stadsmuseets arbete med att inventera och klassificera ytterstadens byggnader, det s.k. Ytterstadsprojektet, påbörjades under hösten 2004 och avslutades under 2009. I Ytterstadsprojektet, som omfattade byggnader som uppförts före år 1990, har totalt 59 av stadens 97 ytterstadsdelar behandlats. Arbetet har alltså omfattat ett mycket stort antal fastigheter. Totalt i ytterstaden lär det finnas ca 60 000 byggnader. Enbart i stadsdelen Norra Ängby har ca 1 500 byggnader inventerats.

Klassificeringen av byggnader föregås av att stadsmuseet först utför en *inventering* av byggnaderna. Inventeringsarbetet innebär i korthet att man samlar information och material om varje byggnad såsom uppgifter om byggnadens tillkomsttid, byggherre, arkitekt, ritningar, bygglovspliktiga om- och tillbyggnader m.m. Vidare studerar man byggnaden exteriört på plats och fotograferar den. Inventeringsarbetet har utförts av en projektgrupp om ca 7 personer – byggnadsantikvarier och fotografer – inom stadsmuseets kulturmiljöenhet, under ledning av Stockholms stadsantikvarie och enhetschefen för kulturmiljöenheten samt ansvarig projektledare för Ytterstadsprojektet.

Inventeringsmaterialet har ställts samman och beretts inom projektgruppen som föredragit materialet, inkluderande förslag till bedömningar/klassificeringar av varje fastighets kulturhistoriska värde, för en särskild klassificeringsgrupp (expertgrupp) bestående av stadsantikvarien och ca 4–5 av kulturmiljöenhetens byggnadsantikvarier, samtliga med lång erfarenhet av kulturhistoriska bedömningar. Stadsantikvarien har med stöd av gällande delegationsordning fattat de formella besluten om klassificering för varje fastighet. Klassificeringarna har föredragits och beslutats etappvis, huvudsakligen stadsdel för stadsdel.

Stadsantikvariens beslut rörande klassificeringen/bedömningen av fastigheternas kulturhistoriska värden har noterats i föredragningsmaterialet till klassificeringsgruppens möten. Uppgifter om klassificeringsnivå med motivering, tidpunkter för inventeringen och klassificeringsbeslutet m.m. har också, av stadsmuseet, förts in i RAÄ:s Bebyggelseregister (dock utan att direkt göras allmänt tillgängliga, se nedan).

Besluten om de kulturhistoriska klassificeringarna har sedan etappvis, normalt ca 5 stadsdelar åt gången, anmälts till kulturnämnden. Efter att kulturnämndens protokoll från det sammanträde där besluten anmälts hos nämnden justerats, har uppgifterna i Bebyggelseregistret gjorts tillgängliga för allmänheten. Klassificeringarna har också gjorts tillgängliga för allmänheten bl.a. hos stadsmuseet i det s.k. Faktarummet.

Det ovan beskrivna förfarandet har huvudsakligen skett i enlighet med en av stadsmuseinämnden godkänd beslutsordning beträffande kulturhistorisk klassificering.

Några särskilda underrättelser till varje enskild fastighetsägare under pågående inventerings- och klassificeringsarbete har inte gjorts. Löpande under hela projektets gång har emellertid funnits information på stadsmuseets hemsida och generell information har också skett genom anslag på stadsdelarnas anslagstavlor, tidningsartiklar osv. Stadsmuseet lämnar också upplysningar när enskilda hör av sig t.ex. på telefon till museet.

Under hösten 2008 erhöll stadsmuseet resurser för och påbörjade ett utskick av information till varje enskild fastighetsägare i ytterstaden vars fastighet erhållit en grön- eller blåmarkerad klassificering. Informationen till fastighetsägare i stadsdelen Norra Ängby skickades ut under hösten 2009.

Klassificeringsbeslutet beträffande bebyggelsen i Norra Ängby fattades enligt vad som uppgavs i utredningen av stadsantikvarien den 6 mars 2008. Det anmälades till kulturnämnden, som godkände anmälan den 25 mars 2008.

Av utredningen framgår att eventuella ekonomiska konsekvenser för berörda fastighetsägare inte vägdes in. I sitt yttrande över JO-anmälan har det från kulturnämndens sida i denna del anförts att den inte kan bedöma huruvida värdet påverkas för en fastighet som blir kulturhistoriskt klassificerad.

Kulturnämnden hade särskilt anmodats att yttra sig över vilka möjligheter fastighetsägare har att överklaga besluten om kulturhistoriska klassificeringar. I utredningen konstaterades därvid inledningsvis att kulturnämndens beslut om kulturhistoriska klassificeringar inte utgör beslut som äger någon rättskraft gentemot andra myndigheter eller enskilda; besluten är inte bindande eller verkställbara. Sammanfattningsvis ansågs besluten om kulturhistoriska klassificeringar inte utgöra sådana beslut enligt plan- och bygglagen som kan överklagas genom förvaltningsbesvär. Möjligheten att överklaga de kulturhistoriska klassificeringarna skulle därför avgöras enligt bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen om laglighetsprövning. De kunde enligt utredningen därför inte omprövas eller överklagas enligt förvaltningslagens bestämmelser.

I tjänsteutlåtandet från kulturförvaltningen angavs att förvaltningen skulle se över sina rutiner för kulturhistorisk klassificering och den information som lämnas om den rättsverkan som besluten har m.m. Förvaltningen skulle därefter informera kulturnämnden om detta.

## **Bedömning**

### *Det aktuella ärendet*

Stockholms stads kommunstyrelse gav 2004 stadsmuseinämnden i uppdrag att göra en kulturhistorisk klassificering av bl.a. Norra Ängby. Den inventering som följde – ”Ytterstadsprojektet” – pågick i cirka fem år och omfattade ett mycket stort antal byggnader. Den innebar att detaljerad information om varje byggnad inhämtades samt att byggnaden studerades på plats och fotograferades.

Information om projektet gjordes tillgänglig för allmänheten på olika sätt, men berörda fastighetsägare underrättades inte om inventeringen, och gavs följaktligen inte heller tillfälle att yttra sig över de överväganden som gjordes beträffande deras respektive hus.

På grundval av inventeringen tog stadsantikvarien den 6 mars 2008 ställning till klassificering av enskilda byggnader. Något formligt beslut existerar dock inte. Stadsantikvariens ställningstagande anmälades därefter till kulturnämnden den 25 mars samma år, varvid nämnden, som det får förstås, godkände detsamma. Nämnden beslöt även att handlingarna i ärendet skulle tillställas stadsbyggnadsnämnden för kännedom.

I oktober 2009 erhöll anmälaren i detta ärende en skrivelse undertecknad av stadsantikvarien Ann-Charlotte Backlund. Den var rubricerad ”Ni äger en K-märkt fastighet!” och innefattade en underrättelse om att hans fastighet, Vikingatåget 3, klassificerats som kulturhistoriskt värdefull i den näst högsta klassen, grönt. Av skrivelsen framgick att många byggnader i området blivit



förändrade, vilket gjorde att ”de få välbevarade stugorna har ett dokumentvärde” och att Vikingatåget 3 var en stuga av det slaget. I skrivelsen angavs vidare:

I och med att byggnaden är grönklassad kan 3 kap. 12 § i plan- och bygglagen tillämpas, dvs. byggnadens kulturhistoriska värde får inte förvanskas genom ombyggnad eller andra förändringar. [...] Tänk på att alla yttre förändringar kräver bygglov och för väsentliga inre förändringar ska en byggnadsanmälan göras.

I ett till underrättelsen bilagt faktablad fanns allmän information. Där stod bl.a. att begreppet k-märkt inte hade någon juridisk innebörd. Det angavs även att för en byggnad som – i likhet med anmälares hus – grönmarkerats gällde 3 kap. 12 § (numera 8 kap. 13 §) plan- och bygglagen, varefter bl.a. den bestämmelsen återgavs med tillägget att den gällde såväl interiör som exteriör.

#### *Den rättsliga ramen*

Den klassificering som gjorts i det här aktuella ärendet svarar inte mot någon rättslig reglering. Den kulturhistoriska klassificeringen av byggnader i allmänhet utgör dock ett allmänintresse, som kommer till uttryck i bl.a. plan- och bygglagstiftningen. Klassificeringsverksamheten som sådan har därigenom ett övergripande lagstöd. Det frågan här gäller är vilken skyldighet det allmänna har i förhållande till en enskild fastighetsägare, som motsätter sig en ”k-märkning”. Av intresse för den bedömningen är bl.a. hur den intresseavvägning som därvid måste ske har hanterats i lagstiftningssammanhang.

I kulturminneslagen och plan- och bygglagen finns bestämmelser som reglerar hur särskilt skydd för byggnader som är av kulturhistoriskt värde ska åstadkommas.

En byggnad kan enligt närmare bestämmelser i kulturminneslagen av länsstyrelse förklaras för byggnadsminne. Ägarens rättigheter ska beaktas, se 3 kap. 3 § kulturminneslagen. Beslut om byggnadsminnesförklaring kan överklagas till domstol.

I 8 kap. plan- och bygglagen finns bestämmelser till skydd för kulturhistoriska intressen. Enligt 13 § får en byggnad som är särskilt värdefull från kulturhistorisk synpunkt inte förvanskas (förvanskingsförbud). Enligt 14 § ska ett byggnadsverks underhåll anpassas till omgivningens karaktär och byggnadsverkets värde från kulturhistorisk synpunkt. Om byggnadsverket därvid är särskilt värdefullt, ska det underhållas så att de särskilda värdena bevaras. En ändring eller flyttning av en byggnad ska vidare utföras varsamt så att hänsyn tas till dess kulturhistoriska värden (17 §).

Tillsyn över förvanskingsförbudets efterlevnad sker som regel i samband med byggnadsnämndernas prövning av bygg- och rivningslov m.m. (se 9 kap. plan- och bygglagen). Prövningen sker i former där den enskildes rätt beaktas och med möjlighet till överklagande. En kommun kan vidare i detaljplan utöka skyldigheten för en fastighetsägare att söka bygglov, 4 kap. 15 §. I detaljplanen kan kommunen också ställa upp varsamhets- eller skyddsbestämmelser och rivningsförbud för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse

(prop. 2009:10:170 s. 191 f.). Detta regleras närmare i 4 kap. 16 § 2 och 3. Avsikten är att reglerna ska kunna användas även för att skydda enstaka byggnader. Förfarandet, inklusive tillvaratagandet av berörda fastighetsägares rättigheter, regleras i 5 kap. Beslut om detaljplan får överklagas enligt vad som närmare anges i 13 kap.

Sammanfattningsvis föreligger det ett antal möjligheter att till skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse inskränka fastighetsägarens rätt. Gemensamt för dessa är dock som framgått att de föreskriver ett förfarande där ägarens rättigheter beaktas.

Lagstiftaren har övervägt om särskilda regler om kulturminnesmärkning bör införas. Det skedde efter det att Kulturbebyggelseutredningen i sitt slutbetänkande *K-märkt – förslag till förbättrat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse* (SOU 2004:94) föreslagit att kommuner i plan- och bygglagen skulle ges befogenhet att besluta om kulturminnesmärkning av enskilda byggnader. Innebörden av ett sådant beslut skulle bl.a. vara att byggnaden omfattades av förvanskningsförbudet i 8 kap. 13 §. Syftet var att åstadkomma ett för ägaren och allmänheten tydligt ställningstagande som klargjorde de värden byggnaden bedömts ha och vilka konsekvenser denna bedömning kunde föra med sig (a. bet. s. 159). Genom beslutet om märkning skulle frågan om byggnadens klassificering avgöras; saken skulle inte kunna bli föremål för något förnyat övervägande i bygglovsprocessen (a. bet. s.173). – Regeringen avvisade förslaget under hänvisning till de rättsliga möjligheter som redan finns till skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse (se regeringens skr. 2009/10:74 s. 8 f. och 2009/10:KrU8). Regeringen påpekade att en kommun enligt plan- och bygglagen har befogenhet att i detaljplan m.m. meddela särskilda bestämmelser med exempelvis preciserade krav eller förhöjd bygglovsplikt.

Innebörden av den ovan beskrivna regleringen och lagstiftarens just redovisade ställningstagande är att frågor om tillämpligheten av förvanskningsförbudet i plan- och bygglagen ska avgöras i enlighet med de förfaranden som föreskrivs i den lagen. Det bör mot den bakgrunden inte komma i fråga att kommuner bakvägen, genom en icke författningsreglerad kulturminnesmärkning, söker ställa upp bygglovsrestriktioner, särskilt inte om det sker utan kommunikation med den enskilde och i former som inte medger överklagande, dvs. utan sådana rättssäkerhetsgarantier som ska tillämpas när restriktioner enligt plan- och bygglagen beslutas.

#### *Bedömning av det som anmälts*

I den underrättelse om beslutet som i detta fall tillställdes fastighetsägaren angavs att dess innebörd var att 3 kap. 12 § (numera 8 kap. 13 §) i plan- och bygglagen kunde tillämpas, vilket medförde att byggnadens kulturhistoriska värde inte fick förvanskas genom ombyggnad eller andra förändringar. Ingenstans i den av stadsantikvariern undertecknade handlingen framgick att klassificeringen skulle sakna rättslig verkan. Underrättelsen gav i stället ett klart intryck av att det förelåg särskilda bygglovsrestriktioner för byggnaden. Det till underrättelsen bifogade faktabladet förändrar inte den helhetsbilden.

Vilken konkret effekt kulturnämndens klassificeringar får för den enskilde fastighetsägaren ger utredningen ingen fullständig bild av. Klassificeringens betydelse för fastighetsvärdet synes inte ha intresserat kommunen; anmäla-rens uppgift om en värdepåverkan i miljonklassen har i nämndens yttrande till JO lämnats obestridd. Nämnden har i stället framhållit att de kulturhistoriska klassificeringarna saknar rättskraft och att de inte är bindande för andra myndigheter. Det sätt på vilket förfarandet genomfördes innebär dock en uppenbar risk för att klassificeringsfrågan – tillämpligheten av plan- och bygglagens förvanskningsförbud – inte kommer att bli föremål för något förnyat övervägande i en eventuell bygglovsprocess. Den kulturhistoriska klassificeringen var med andra ord ägnad att påverka fastighetsägarens rättsliga ställning och fungera som en bygglovsrestriktion. Det senare torde också ha varit avsikten, eftersom en individuell klassificering, byggnad för byggnad, enligt plan- och bygglagens normer, annars framstår som meningslös. En sådan avsikt kommer även till uttryck i den skrivelse som tillställdes anmälararen.

Den kulturhistoriska klassificeringen ter sig mot denna bakgrund som en sådan bygglovsrestriktion som enligt vad som ovan sagts bör anses otillåten. Kulturnämnden har i alla händelser saknat befogenhet att fatta något beslut med det innehåll som förmedlades i underrättelsen till anmälararen.

Kulturnämnden i Stockholms stad ska mot denna bakgrund kritiseras för klassificeringen av anmälares byggnad.

## Utbildnings- och forskningssektorn

Fråga bl.a. om det är tillåtet för en student att återkalla en inlämnad tentamen

(Dnr 977-2010)

*Beslutet i korthet: I beslutet konstateras att det inte är reglerat i lag eller förordning om det är tillåtet att återkalla en inlämnad tentamen eller inte. Den förvaltningsrättsliga grundsatsen att en ansökan om förmån får återkallas av sökanden anses inte ge någon ledning eftersom en inlämnad tentamen inte utan vidare kan jämföras med en ansökan om förmån. Enligt JO:s mening är det inte acceptabelt att frågan om återkallelse är tillåten eller inte är avhängig av var studierna bedrivs. Samma sak bör gälla oavsett vid vilket universitet eller vid vilken institution en person studerar. Frågan om återkallelse ska tillåtas eller inte bör regleras i högskoleförordningen (1993:100) och en kopia av beslutet skickas därför till Utbildningsdepartementet.*

### Anmälan

I en anmälan till JO framförde Juridiska Föreningen vid Örebro universitet klagomål mot universitetet. Föreningen anförde bl.a. följande.

Juridiska fakulteten vid Örebro universitet tillåter inte att en student återkallar en inlämnad tentamen. En sådan återkallelse tillåts dock vid juridiska institutionen vid Umeå universitet. En utveckling där universitetet tillämpar reglerna på olika sätt strider mot likabehandlingsprincipen och medför rättsosäkerhet för landets studenter. Örebro universitet har ”agerat felaktigt på så sätt att de tolkat gällande rätt fel”.

Föreningen begärde att JO skulle klargöra rättsläget.

### Utredning

JO beslutade att inhämta upplysningar i frågan från samtliga statliga universitet och hemställde att rektor skulle besvara följande frågor.

1. Tillåter universitetet att en inlämnad tentamen återkallas?
2. Om svaret på fråga 1 är ja, i vilket skede av handläggningen kan återkallelse av en inlämnad tentamen inte längre ske?

Samtliga universitet inkom med upplysningar.

Elva av de fjorton tillfrågade universiteterna var av uppfattningen att en student inte har rätt att återkalla en inlämnad tentamen. Flera av dessa universitet anförde uttryckligen att man följer Högskoleverkets rekommendationer i frågan och hänvisade till verkets rapport Rättssäker examination (2008:36 R).

Kungliga Tekniska högskolan uppgav att man inte ser något principiellt hinder mot att tillåta en student att återkalla en inlämnad tentamen under förutsättning att detta sker innan examinator har påbörjat rättningen.

Stockholms universitet anförde att ett fåtal av universitetets institutioner tillåter, eller skulle kunna tänka sig att tillåta, att återkallelse sker, men att ett förbud mot detta ska införas inom kort. Av upplysningarna framgick att de institutioner som anser att en student kan återkalla en inlämnad tentamen har olika uppfattningar om när detta senast kan ske. T.ex. anser en institution att en återkallelse kan ske inom 24 timmar efter tentamen och två andra att återkallelse kan ske innan examinator har påbörjat rättningen.

Umeå universitet uppgav bl.a. att det endast är vid den juridiska institutionen som studenter har tillåtits att återkalla en inlämnad tentamen och att en återkallelse har ansetts kunna ske "fram till den tidpunkt då examinatorns beslut om betyg har meddelats".

Universitetslektorn Lars Bejstam vid juridiska institutionen, Umeå universitet, inkom med ett eget yttrande. Han anförde sammanfattningsvis följande. En inlämnad tentamen måste jämföras med en ansökan om förmån. Det är närmast att betrakta som en förvaltningsrättslig grundsats att en sådan ansökan kan återkallas. Återkallelse av tentamen kan därför ske fram till dess att tentamensresultatet har offentliggjorts. Universitet och högskolor har inte getts rätt att utfärda föreskrifter i den aktuella frågan. Lärosätena kan därför inte med bindande verkan uppställa regler som förvägrar en student möjligheten att återkalla sin tentamen.

JO remitterade ärendet till Högskoleverket och hemställde att verket skulle inkomma med yttrande över frågan om en student har rätt att återkalla en inlämnad tentamen och, om så är fallet, i vilket skede av handläggningen återkallelse inte längre kan ske.

Högskoleverket anförde i ett remissvar bl.a. följande.

Högskoleverket vidhåller sin uppfattning att bestämmelsen i 6 kap. 18 § högskoleförordningen innebär en skyldighet för examinatorn att fatta ett betygsbeslut när en student har genomgått en kurs. Regeln ger inte studenten rätt att återkalla sin tentamen och därmed undvika att betygsättas. Högskoleverket utvecklar sin ståndpunkt i detta yttrande.

---

#### *Universitetens yttranden*

JO har frågat samtliga 14 universitet om de tillåter att en inlämnad tentamen återkallas och, om svaret är ja, i vilket skede av handläggningen återkallelse inte längre kan ske.

Högskoleverket har i rapporten Rättssäker examination (andra omarbetade upplagan, 2008:36 R, s. 52) uttalat att verket anser att regeln i 6 kap. 18 § högskoleförordningen (1993:100) innebär att en student inte har rätt att återkalla sitt betygsärende. Sju av universiteten delar verkets uppfattning (Uppsala universitet, Linköpings universitet, Karolinska institutet, Luleå tekniska universitet, Linnéuniversitetet, Mittuniversitetet och Sveriges lantbruksuniversitet). Ytterligare fyra universitet har anfört att de inte tillåter att en inlämnad tentamen återkallas (Lunds universitet, Göteborgs universitet, Karlstads universitet och Örebro universitet). Vid Umeå universitet tillåts det endast vid en institution (juridiska institutionen). Återkallelse kan då ske fram till den tidpunkt då betygsbeslutet meddelas. Kungl. Tekniska högskolan har uppgivit att man inte ser något principiellt hinder mot att tillåta en student att återkalla sin inlämnade tentamen, men att det förutsätter "att rättning av tentamen ännu

inte har inletts". Några få av Stockholms universitets ca 70 institutioner har uppgivit att det skulle vara möjligt att återkalla en tentamen. Universitetet har dock framhållit att dess centrala föreskrifter inom kort kommer att ändras så att det blir förbjudet att återkalla en inlämnad tentamen.

Stockholms universitet har redogjort för några institutioners uppfattning om i vilket skede återkallelse får ske:

Två institutioner menar att en student skulle kunna återkalla sin tentamen om läraren ännu inte påbörjat rättningen. En institution anger att återkallelse kan ske inom 24 timmar efter tentamen. En annan institution svarar att en hemtentamen kan återkallas om den inlämnats före den angivna tiden. En tredje institution uppger att det är möjligt att återkalla en inlämnad uppsats om det sker innan examinationsseminariet. En fjärde institution uppger att de vid salstentamen skulle kunna acceptera att återlämna en inlämnad tentamen om det sker innan studenten lämnat skrivsalen.

#### *Tillämpliga bestämmelser*

I 6 kap. 15 § första stycket högskoleförordningen (1993:100) föreskrivs att det i kursplanen bl.a. ska anges kursens mål, formerna för att bedöma studenternas prestationer och de betygsgrader som ska användas. I 18 § samma kapitel anges följande.

Om inte annat är föreskrivet i kursplanen, ska betyg sättas på en genomgången kurs. Betyget ska bestämmas av en av högskolan särskilt utsedd lärare (examinator).

#### *Högskoleverkets yttrande*

Universitetslektorn Lars Bejstam vid Umeå universitet har i en artikel (Festskrift till Hans-Heinrich Vogel, Lund 2008, s. 24–27) anfört att en inlämnad tentamen rimligen måste jämföras med en ansökan om en förmån och det närmast är att betrakta som en förvaltningsrättslig grundsats att en ansökan kan återkallas av den som har gjort ansökan. Han anser därför att en student, fram till dess att resultatet av tentamen har offentliggjorts, måste anses ha rätt att återkalla sin tentamen med följden att han eller hon inte ska betygsättas vid det aktuella tillfället.

Högskoleverket har i den bifogade rapporten Rättssäker examination (andra omarbetade upplagan, 2008:36 R, s. 52), i fortsättningen kallad Högskoleverkets rapport, uttalat att verket inte delar Bejstams uppfattning. Verket hänvisar till bestämmelsen i 6 kap. 18 § högskoleförordningen, där det anges att betyg ska sättas på en genomgången kurs om inte annat är föreskrivet i kursplanen. Regeln måste anses innebära en skyldighet för examinatoren att fatta ett betygsbeslut när en student har genomgått en kurs. Regeln ger inte studenten rätt att återkalla den inlämnade tentamen och därmed undvika att betygsättas. Högskoleverket vidhåller denna uppfattning, men vill i detta yttrande utveckla sin ståndpunkt.

De förvaltningsrättsliga grundsatser Bejstam hänvisar till är principerna om ett ärendes anhängiggörande. Om ett ärende kan anses vara privat anhängiggjort kan den enskilde återkalla sin framställning, vilket leder till att ärendet skrivs av hos myndigheten.

Principerna är inte fastlagda i några föreskrifter och följaktligen gäller regler i en förordning före dessa principer.

Det kan hävdas att bestämmelsen i 6 kap. 18 § högskoleförordningen syftar till att klargöra att huvudregeln är att betyg ska sättas, men att lärosätet får föreskriva att betyg inte ska sättas på en kurs. Uttalanden i förarbeten saknas dock och bestämmelsens ordalydelse är sådan att det är möjligt att göra den tolkning som Högskoleverket gör. Tolkningen stöds också av vad som sedan lång tid torde vara praxis vid universitet och högskolor: när en tentamen har lämnats in av studenten tillåts inte att den återkallas. Denna bedömning be-

kräftas av den undersökning som JO har gjort vid landets 14 statliga universitet. Bland de instanser som anser sig kunna tillåta att en inlämnad tentamen återkallas dominerar uppfattningen att återkallelsen måste ske innan rättningen har påbörjats. Det är enligt verkets mening uppenbart att en sådan senaste tidpunkt för återkallelse leder till problem när det gäller att avgöra när rättningen av en viss tentamen har påbörjats. Högskoleverket anser dock att uppfattningen strider mot de förvaltningsrättsliga grundsatser som Bejstam hänvisar till. Högskoleverket delar hans uppfattning att återkallelsen i så fall kan ske fram till dess att betygsbeslutet har meddelats. En annan ordning kräver enligt verkets mening stöd i föreskrifter.

Om JO skulle anse att Högskoleverkets tolkning av 6 kap. 18 § högskoleförordningen är felaktig och i stället delar Bejstams uppfattning, uppkommer frågan om vilka åtgärder som bör vidtas.

Det främsta skälet till att en student skulle vilja återkalla en inlämnad tentamen, torde vara att han eller hon bedömer att betyget inte skulle bli tillräckligt högt. Från lärosätenas sida finns en medvetenhet om de olägenheter som skulle uppstå om återkallelser i enlighet med Bejstams bedömning skulle vara tillåtna. Det måste betraktas som resursslöseri om en tentamen skulle kunna återkallas efter det att läraren rättat den, men innan betyget meddelats. Det kan inte heller anses gagna examinatorernas noggrannhet vid rättningen om en tentamen kan återkallas så snart studenten hunnit kontrollera sina svar mot kurslitteraturen. Högskoleverket har i sina diskussioner om möjligheterna att ompröva betygsbeslut, lyft fram vikten av att en så noggrann granskning som möjligt görs av tentamina innan betygen meddelas (se Högskoleverkets rapport s. 67).

Andra problematiska aspekter med att tillåta återkallelse av en inlämnad tentamen har framhållits i yttrandena till JO från Stockholms universitet (förbud mot s.k. plussning<sup>13</sup> kan kringgås) och från Sahlgrenska akademien vid Göteborgs universitet (bedömning av en tentamen på det sista tillåtna tentamenstillfället kan undvikas).

Med tanke på den osäkerhet som ligger i att återkalla en tentamen på grund av rädsla för att ta ett för lågt betyg, är det enligt Högskoleverkets mening inte heller i studenternas intresse att kunna återkalla tentamina. En student riskerar att återkalla en tentamen trots att den håller tillräcklig kvalitet för att förtjäna det eftersträvade betyget.

Sammantaget anser Högskoleverket att det vore olämpligt om studenterna skulle kunna återkalla inlämnade tentamina och på så sätt undvika att betygsättas. Om det skulle anses möjligt bör frågan tydligt regleras så att återkallelse inte är tillåtet. Med tanke på vad några universitet yttrat till JO (Stockholms universitet, Linköpings universitet och Linnéuniversitetet) finns det i detta sammanhang anledning att ta ställning till om lärosätena har bemyndigande att centralt inom lärosätet besluta om föreskrifter som förbjuder återkallelse av en inlämnad tentamen. Bejstam hävdar i sin artikel att universitet och högskolor saknar rätt att besluta om sådana regler. Högskoleverket anser att ett förbud mot återkallelse av tentamen bör gälla för alla utbildningar på samtliga lärosäten, vilket talar för att en tydlig regel införs i högskoleförordningen. I avvaktan på JO:s ställningstagande vidhåller dock verket sin tolkning av 6 kap. 18 § högskoleförordningen. För att informera om frågeställningen skickar verket en kopia av detta yttrande till Utbildningsdepartementet.

---

Juridiska Föreningen vid Örebro universitet kommenterade remissvaren.

<sup>13</sup> Notera beträffande KTH:s yttrande till JO att KTH tillåter plussning, se KTH:s interna föreskrifter om betyg på kurs (nr 19/2005).

Föredraganden inhämtade per telefon upplysningar från Utbildningsdepartementet.

I ett beslut den 30 november 2011 anförde *JO Wiklund* följande.

### **Bedömning**

Närmare bestämmelser om betyg vid universitet och högskolor som staten är huvudman för finns i högskoleförordningen (1993:100). Enligt 6 kap. 18 § högskoleförordningen ska betyg sättas på en genomgången kurs om inte högskolan föreskriver något annat (före den 1 januari 2011 angavs i bestämmelsen att betygsättning skulle ske, om inte annat var föreskrivet i kursplanen). Betyget ska beslutas av en av högskolan särskilt utsedd lärare (examinator). Förordningen innehåller även bestämmelser om bl.a. antal prov samt rättelse och omprövning av betyg. Någon uttömmande reglering av handläggningen av betygsärenden ges dock inte i förordningen. För universitet och högskolor under offentligt huvudmannaskap blir förvaltningslagens (1986:223) regler tillämpliga då särskilda bestämmelser saknas. Förvaltningslagen innehåller allmänna bestämmelser om handläggning av ärenden och ger bl.a. studenten rätt till insyn i betygsärendet.

I de ovan nämnda författningarna finns det inte någon bestämmelse som uttryckligen reglerar frågan om en student har, eller inte har, rätt att återkalla en inlämnad tentamen.

Högskoleverket menar att bestämmelsen i 6 kap. 18 § högskoleförordningen om att betyg ska sättas på en genomgången kurs om inte annat är föreskrivet, innebär att en student inte har rätt att återkalla ett betygsärende. Jag delar inte verkets uppfattning. Enligt min mening kan det inte av den bestämmelsen utläsas huruvida en återkallelse är tillåten eller inte.

Som redovisats ovan anser universitetslektorn Lars Bejstam, juridiska institutionen vid Umeå universitet, att en inlämnad tentamen är att jämföras med en ansökan om förmån. Huvudregeln är att en ansökan om förmån får återkallas av sökanden. En återkallelse kan i princip ske fram till dess att beslut i ärendet har meddelats. Fortsatt behandling av ärendet får endast ske om myndigheten har möjlighet att besluta om förmånen ex officio. Som exempel på en ansökan om förmån kan nämnas när en enskild ansöker om ett tillstånd eller anmäler sig som sökande till en ledigförklarad tjänst. Ett betygsärende har i och för sig vissa likheter med en ansökan om förmån. En students ställning i förhållande till det universitet där studierna bedrivs kan dock inte anses vara i alla avseenden jämförbar med den ställning som allmänheten "normalt" intar i förhållande till en myndighet, t.ex. när en enskild ansöker om ekonomiskt bistånd vid en socialnämnd. Mot den bakgrunden anser jag inte att en inlämnad tentamen utan vidare kan jämföras med en ansökan om förmån.

Sammanfattningsvis innebär det anförda följande. Det finns inte någon bestämmelse i lag eller förordning som reglerar den aktuella frågan. Jag anser inte heller att den förvaltningsrättsliga grundsatsen att en ansökan om förmån får återkallas av sökanden ger ledning i frågan.



Av utredningen framgår att vissa universitet tillåter att en student återkallar en inlämnad tentamen medan andra inte gör det. Det förekommer till och med att saken hanteras olika inom ett och samma universitet, beroende på vilken institution som är berörd. Det har kommit fram att vissa universitet har föreskrifter som förbjuder återkallelse av en inlämnad tentamen och s.k. plussning, dvs. att en student som godkänts på en kurs medges att tentera på nytt för att få ett högre betyg. Både Högskoleverket och Lars Bejstam har ifrågasatt om det finns bemyndigande för lärosätena att besluta om sådana föreskrifter. Det kan i sammanhanget konstateras att regeringen den 14 april 2011 gav en särskild utredare i uppdrag att analysera och tydliggöra statliga universitets och högskolors rätt att meddela föreskrifter och föreslå hur dessa ska kungöras (dir. 2011:37).

Det är enligt min mening inte acceptabelt att frågan om återkallelse är tillåten eller inte är avhängig av var studierna bedrivs. Samma sak bör gälla oavsett vid vilket universitet eller vid vilken institution en person studerar. Såväl Högskoleverket som ett antal universitet har påtalat olika problem som kan uppstå om återkallelse tillåts. Göteborgs universitet har t.ex. uppgett att det är oklart om det existerande regelverket kring disciplinnämnds-förfarande avseende ”försök till vilseledande” skulle kunna tillämpas om man tillåter återkallelse av en inlämnad tentamen. Som ett annat exempel kan nämnas att Stockholms universitet framfört att det förbud som universitet uppställer mot s.k. plussning skulle kunna kringgås. Att problem kan uppstå talar mot att det ska vara tillåtet att återkalla en inlämnad tentamen.

Under alla förhållanden, dvs. oavsett om återkallelse ska tillåtas eller inte, bör frågan enligt min uppfattning regleras i högskoleförordningen. Regeringen bör således ta ställning i saken. Mot den bakgrunden nöjer jag mig med att, utan ett eget ställningstagande i sakfrågan, skicka en kopia av detta beslut till Utbildningsdepartementet.

Vidare finner jag skäl att tillställa Utredningen om högskolors föreskrifter en kopia av beslutet för kännedom.

Med dessa uttalanden, som inte innefattar någon kritik mot Örebro universitet, avslutas ärendet.

Tillämpning av språklagen (2009:600); fråga om ett statligt universitet kan uppställa krav på att ansökningar om anställning och befordran ska vara skrivna på engelska

(Dnr 1098-2010)

#### **Anmälan**

I en anmälan till JO påtalade Per-Åke Lindblom m.fl. att flera högskolor i Sverige, bl.a. Göteborgs universitet, Kungliga Tekniska högskolan (KTH) och Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), kräver att ansökningar om anställning och befordran ska vara skrivna på engelska. Anmälarna anförde bl.a. att detta saknar stöd i språklagen och att det ”alltid ska vara möjligt att skriva en anställningsansökan eller driva ett befordringsärende på svenska för en svensk medborgare till en svensk myndighet”.

Till anmälan hade fogats en ledighetskungörelse från Göteborgs universitet, Naturvetenskapliga fakulteten, avseende en tillsvidareanställning som universitetslektor i Kulturvård – särskilt landskapsvård. I kungörelsen angavs bl.a. att ”Ansökan ska vara skriven på engelska”.

#### **Utredning**

Rektorerna för Göteborgs universitet, KTH och SLU anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som hade framförts i anmälan till JO.

I sitt remissvar anförde rektor för Göteborgs universitet bl.a. följande (åbepade bilagor har här utelämnats).

Göteborgs universitet har två styrdokument gällande språkfrågor; Språkpolicy fastställt av Styrelsen 2006-06-08 Dnr A 11 2598/06 och Handlingsplan för språkfrågor vid Göteborgs universitet 2010-2012 fastställd av rektor 2010-02-22 Dnr A 11 1181/07 (bifogas). Inget av dessa dokument innefattar något som står i strid med gällande språklag.

Universitetets språkpolicy framhåller bland annat att Göteborgs universitet skall vara ett attraktivt universitet för utländska forskare, lärare och studenter inom och utom Norden. Här framhålls också att en förutsättning för hög internationell kvalitet i forskningen är internationella kontakter och internationell kvalitetsgranskning. Detta ska ställas i relation till att tjänstetillsättningsförfarandet vid högre tjänster inte sällan kräver att sakkunnig expertis anlitas inom den internationella forskarkompetensen och därmed också utanför det svenska språkområdet.

Anmälan refererar när det gäller Göteborgs universitet till en ledigkungörelse av ett universitetslektorat i Kulturvård – särskilt landskapsvård vid Naturvetenskapliga fakulteten 2009-12-17 Dnr E 324 3978/09. Naturvetenskapliga fakultetsnämnden har gjort en utredning och yttrat sig i ärendet (bifogas).

---

Naturvetenskapliga fakultetsnämnden anförde bl.a. följande.

#### *Utredning*

Det är inte korrekt, som [anmälarna] låter påskina, att Naturvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet kräver att anställningsansökningar alltid ska vara skrivna på engelska.

Under 2009 ledigkunjorde Naturvetenskapliga fakulteten totalt 79 tillsvidare- och visstidsanställningar, varav 72 anställningar inom kategorierna tekniskt, administrativt och annan undervisande och forskande personal, och sju läraranställningar (enligt högskoleförordningens definition härav (HF 4:1)) – närmare bestämt en professur, fem lektorat och en forskarassistent. I ingen av de förenämnda 72 ledigkunjörelserna fanns krav på att anställningsansökningar skulle vara skrivna på engelska. Det är däremot korrekt att det i ledigkunjörelserna till professuren och i fyra av de fem lektoraten samt till forskarassistenten fanns krav på engelska. Det vill med andra ord säga att i 91 % av ledigkunjörelserna fanns ej krav på ansökningar på engelska. Det finns alltså inget slentrianmässigt användande av krav på engelska – vilket också med all tydlighet framgår om man beaktar att ledigkunjörelsen av anställningen som universitetslektor i kulturvård, särskilt landskapsvård (Dnr E 324 3978/09) från 2009-12-17 som [anmälarna] hänvisar till i sin anmälan följdes av en ”systerutlysning” samma dag vid samma institution. Den 2009-12-17 utlystes nämligen också ett annat lektorat i kulturvård, närmare bestämt en anställning som universitetslektor i kulturvård, särskilt trädgårdens hantverk och odling (Dnr E 324 3980/09). Här fanns ej krav på engelska. [– – –]

#### *Yttrande*

Nio av tio ledigkunjörelser vid Naturvetenskapliga fakulteten innehåller alltså inget krav på att ansökningarna ska vara på engelska. När det gäller den sista tiondedelen rör det sig uteslutande om ledigkunjörelser av anställning som lärare – men, som sagt, inte alla läraranställningar.

Beredning av anställning som lärare regleras av högskoleförordningen och häri finns krav på att fakultetsnämnden eller motsvarande organ ska hämta in yttranden från minst två personer som är särskilt förtrogna med anställningens ämnesområde vid anställning av professorer och lektorer (HF 4 kap. § 21). Av 11 kap. 9 § andra stycket regeringsformen anges vidare att det vid tillsättning av statlig tjänst endast ska fästas avseende vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. 14 § lagen om offentlig anställning stadgas att vid anställning ska avseende bara fästas vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Skickligheten ska sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat. Av 4 § anställningsförordningen framgår att myndigheten vid anställning utöver skickligheten och förtjänsten också ska beakta sådana sakliga grunder som stämmer överens med allmänna arbetsmarknads-, jämställdhets-, social- och sysselsättningspolitiska mål.

För att på ett fullgott sätt leva upp till nämnda lagar och förordningar krävs allt oftare att sakkunniga – det vill säga de personer som är särskilt förtrogna med anställningens ämnesområde – utses bortom Sveriges gränser; utanför det svenska språkområdet. Det kan i sammanhanget nämnas att gällande ovannämnda läraranställningar har tretton sakkunniga blivit utsedda och att endast fem av de tretton sakkunniga är verksamma i Sverige – och att bland de tretton sakkunniga finns åtta olika nationaliteter representerade. Internationalisering ligger så att säga i vetenskapens – och inte minst naturvetenskapens – natur och uppmuntras i alla övriga sammanhang. Men även om man bortser härifrån är dagens forskningsområden många gånger präglade av en så pass hög grad av specialisering att man oftast är nästintill tvungen att vända sig till utlandet om man vill undvika att hamna i jävsituationer mellan sakkunniga och sökande. Det är med andra ord inte sällan att intresseavvägningen mellan svenska eller engelska måste ske utifrån förvaltningslagen. Av ovanstående framgår att nio av tio ledigkunjörelser inte ställer krav på att engelska ska användas och att krav på engelska endast används vid läraranställningar, men inte alla läraranställningar. Vidare har det gällande dessa läraranställningar framgått att kravet på engelska ej tillämpas slentrianmässigt vilket visar sig tydligt i och med att engelska var ett krav respektive ej ett krav vid två ledigkunjörelser samma dag vid samma institution vid Naturvetenskapliga fakulte-

ten. Kravet på engelska används alltså endast i begränsad omfattning och endast när det är sakligt motiverat (och det ska vidare noteras att det i ledigkungalserna alltid finns angivet att sökande förväntas att inom två år kunna undervisa på svenska om ansökan på engelska krävs). Det ska i sammanhanget vidare framhållas att kravet på engelska relaterar till *de facto*-bedömningen av sökandens skicklighet och ej till myndighetens bekvämlighet och vidare att kravet på engelska gäller själva utformningen av jämförbara ansökningar och därmed möjlighet till en adekvat och rättvis sakkunniggranskning och alltså inte på något sätt påverkar sökandes möjlighet att i övrigt kommunicera med myndigheten – det vare sig i form av ta del av beslut, protokoll, inkomma med förfrågningar eller att överklaga myndighetens beslut.

Sammanfattningsvis anser inte Naturvetenskapliga fakulteten att fakulteten genom sitt förfarande bryter eller har brutit mot språklagen vid det att fakulteten alltid använder svenska som förvaltningspråk inom kärnområdet för myndighetens verksamhet samt att universitetet utanför kärnområdet för myndighetens verksamhet endast använder engelska när verksamhetsområdes särskilda förutsättningar så kräver.

Eftersom den potentiella räckvidden av språklagens tillämpning har vida implikationer för förutsättningarna för att bedriva forskning i en internationell miljö ser Naturvetenskapliga fakulteten det som angeläget att lyfta fram JO:s egen kritik av lagstiftningen. I ”Tillämpning av språklagen; fråga om krav på att ansökningar om forskningsanslag ska vara skrivna på engelska” (Beslutsdatum: 2009-10-27, Diarienummer: 1811-2008) skriver justitieombudsmannen Hans-Gunnar Axberger under rubriken ’Allmän bedömning av rättsläget’ att: ”I propositionen [Prop. 2008/09:153] hävdas att det inte finns någon motsättning mellan internationalisering och ett värnande av svenskan som huvudspråk. Enligt min mening är forskning och utbildning emellertid tydliga exempel på områden där en sådan motsättning finns.” Naturvetenskapliga fakulteten instämmer i denna kritik och vill också understryka att om universitetet ska översätta ansökningar till annat språk medför det, speciellt med tanke på ansökningarnas voluminösa omfattning och komplexa innehåll, ökade kostnader och inte minst en icke oväsentlig förlängning av handläggningstiderna. Sist men inte minst är det också viktigt framhålla att rättssäkerheten kan lida skada: komplexiteten och fackterminologin i allmänhet och forskningens specialisering i synnerhet medför att det i princip nästintill endast är forskarna själva som kan översätta ansökningarna. Om universitetet låter översätta ansökningarna är risken för betydelseglidningar liksom rena felöversättningar påtaglig, vilket inte ligger i någons intresse och som öppnar upp för överklagande.

I sitt remissvar anförde rektor för KTH följande.

Vid KTH har svenskan redan före språklagens (2009:600) ikraftträdande varit myndighetsspråket, vilket bland annat innebär att interna regler, närmare anvisningar, vägledningar och beslut avfattats på svenska. Dokumenten översätts när så behövs till engelska. Detta har gällt och gäller även i dag generellt vid KTH och således även i anställnings- och befordringsärenden.

Den forskningsverksamhet som bedrivs vid KTH är sedan länge starkt internationaliserad och internationaliseringstrenden har under en följd av år blivit alltmer påtaglig. I de flesta av de ämnesområden som finns representerade vid KTH är engelska det vetenskapliga språket, vilket medför att en stor del av våra lärare och tillika forskare dagligen använder engelska i sitt arbete med internationella kolleger och vid publicering av vetenskapliga artiklar. Under 2000-talet har en ökad internationalisering av den svenska högskoleutbildningen skett vilket bland annat kommit till uttryck i SFS 2006:1053 genomförda författningsändringar och i propositionen 2004/05:162 Ny värld – ny högskola. KTH:s roll är idag att vara ett nationellt och internationellt universitet. Detta innebär bland annat att KTH under 2009 givit engelsksprå-

kig undervisning i 51 program på avancerad nivå, att samarbetet med partneruniversitet utomlands ökat och att antalet inresande studenter ökat.

Vid anställning av vissa lärarkategorier ska enligt gällande författning yttrandet inhämtas från personer som är särskilt förtrodda med ämnesområdet för aktuell anställning (sakkunniga). De sakkunniga ska bedöma sökandes vetenskapliga respektive pedagogiska skicklighet. Mot ovan nämnda bakgrund ingår vid beredningen av ärende om anställning som lärare bland de sakkunniga expertis från det internationella vetenskaps- och utbildningssamhället i de flesta av vid KTH representerade ämnesområdena. KTH har sedan 1998 ställt krav på att ansökan om anställning som lärare ska skrivas på engelska. Tillämpningen har varit och är den att en inkommen ansökan skriven på svenska alltid beaktas. När en ansökan avfattad på svenska kommer in tillfrågas den sökande om denne själv vill översätta ansökan till engelska. I de fall den sökande inte har möjlighet göra detta svarar KTH för att ansökan översätts. Syftet med kravet har varit att underlätta/effektivisera beredningen av anställningsärendena. En på svenska ingiven ansökan medför en viss fördröjning i handläggningen av anställningsärendet i de fall där internationell expertis behövs vid bedömningen av vetenskaplig respektive pedagogisk skicklighet.

KTH anser att starka skäl talar för att en ansökan om anställning som lärare i regel bör ges in på engelska. Den nuvarande lydelsen framställer dock detta som ett absolut krav vilket inte är förenligt med språklagens bestämmelser och inte heller ger en korrekt bild av KTH:s handläggning av ansökningar till läroanställning skrivna på svenska. KTH ser nu över lydelsen för i ärendet aktuell anvisning.

I sitt remissvar anförde rektor för SLU följande.

SLU har som myndighet självfallet en nationell roll i vilken svenska är huvudspråket. Samtidigt har SLU som universitet också en tydlig internationell roll. SLU:s övergripande uppdrag är enligt regleringsbrevet att *utveckla kunskapen om de biologiska naturresurserna och människans förvaltning och hållbara nyttjande av dessa*. Detta är ett tydligt internationellt uppdrag som inte kan genomföras på svenska.

I vår vetenskapliga verksamhet är engelska därför det huvudsakliga arbetspråket. Nästan alla doktorsavhandlingar och vetenskapliga artiklar skrivs på engelska. Det internationella uppdraget påverkar vår rekrytering och anställning av lärare. Enligt högskoleförordningen (15 §) ska som bedömningsgrunder vid anställning av lärare gälla *graden av sådan skicklighet som är ett krav för behörighet för anställning*. För en lärare vid SLU måste skickligheten bedömas i ett internationellt perspektiv. Därför är det ofta nödvändigt att tillkalla utländska forskare för att bedöma de sökandes skicklighet.

För att göra en sådan bedömning måste de sakkunniga ha tillgång till allt material på engelska. I de allra flesta fall finns de sökandes meritförteckning och publikationer redan på engelska så detta vållar normalt inga svårigheter för de sökande. Den som eventuellt vill skriva själva ansökan på svenska har möjligen formell rätt att göra detta och SLU har möjligen formell skyldighet att översätta den till engelska inför en internationell kvalitetsbedömning. Vid en översättning av sådant vetenskapligt kvalificerat material finns det dock uppenbara risker av översättningsfel som kan vara till den sökandes nackdel. Vi bedömer att de sökande av lärartjänster vid SLU inser detta varför det vid SLU inte kommer att vara något problem. Däremot skulle det leda till utomordentliga problem om SLU skulle kräva att allt material vid en ansökan skulle skrivas på svenska.

Anmälarna kommenterade remissvaren och anförde bl.a. följande:

[– – –] vår anmälan gällde *rätten* att skriva anställningsansökningar och driva befordringsärenden på svenska vid Sveriges universitet och högskolor, d.v.s.

det skall alltid vara möjligt att kommunicera med svenska myndigheter på svenska [– –] Denna rätt är enligt vår uppfattning ovillkorlig. Frågan huruvida det är *lämpligt* att skriva en anställningsansökan respektive att driva ett befordringsärende på svenska eller inte, kan inte avgöras utifrån språklagen utan kan enbart användas som argument. Det gäller även frågan om externa bedömare/sakkunniga [– –]

I ett beslut den 31 augusti 2011 anförde *JO Wiklund* följande.

### **Bedömning**

#### *Språklagen och dess förarbeten*

Den 1 juli 2009 trädde språklagen (2009:600) i kraft. Förarbetena till lagen finns framför allt i prop. 2008/09:153, som i sin tur bygger på Språklagsutredningens betänkande Värna språken – förslag till språklag (SOU 2008:26).

Språklagen innehåller bl.a. bestämmelser om språkanvändning i offentlig verksamhet. Lagen stadgar att svenska är huvudspråk i Sverige (4 §). Som huvudspråk är svenskan samhällets gemensamma språk, som alla som är bosatta i Sverige ska ha tillgång till och som ska kunna användas inom alla samhällsområden (5 §). Det allmänna har ett särskilt ansvar för att svenskan används och utvecklas (6 §). Språket i domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet är svenska (10 §). Myndigheter har ett särskilt ansvar för att svensk terminologi inom deras olika fackområden finns tillgänglig, används och utvecklas (12 §).

Lagstiftaren kan på särskilda områden besluta om andra principer. Det framgår av lagens 3 §. Där stadgas att om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från språklagen, gäller den bestämmelsen. Språklagens krav utgör alltså huvudregler, som ska tillämpas så länge det inte finns undantag i lag eller förordning.

Innebörden av att svenska är huvudspråk i Sverige utvecklas i förarbetena (a. prop. s. 17):

Som huvudspråk ska svenskan vara det samhällsbärande språket i Sverige. Konkret innebär det att all offentlig verksamhet bygger på svenska språket. Lagar stiftas och publiceras på svenska, handläggningsspråket vid förvaltningsmyndigheter och domstolar är svenska och kommunikation med myndigheterna kan alltid ske på svenska. Beslut och andra viktigare handlingar som ska expedieras upprättas som huvudregel på svenska och information till allmänheten om offentlig verksamhet finns alltid på svenska.

Svenskans ställning som huvudspråk innebär att det är samhällets gemensamma språk som ska följa samhällsutvecklingen i stort, t.ex. i fråga om vokabulär och terminologi, och därigenom kunna användas inom alla sektorer av samhället. Som samhällets gemensamma språk bör alltså svenskan vara ett komplett språk.

Denna roll som svenska språket har i samhället betyder att det ska vara tillräckligt för den som verkar och bor i Sverige att behärska svenska för att kunna delta i samhällslivet och ta till vara sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter. Den enskilde ska alltså kunna utgå från att han eller hon vid kontakter med myndigheter alltid har möjlighet att kommunicera – muntligt och skriftligt – på svenska.

Bestämmelsen i 10 § är avsedd att ge uttryck för vad som sedan lång tid tillbaka gäller i Sverige, nämligen att de offentliga organen arbetar på svenska,

skriftligt såväl som muntligt (a. prop. s. 48). Som övergripande motivering för införandet av en regel med denna innebörd anfördes i propositionen under rubriken *Offentlighetsprincipen* följande (a. prop. s. 29).

Som en konsekvens av att det i språklagen uttryckligen anges att svenskan har ställning som huvudspråk, bör frågor om språkanvändning inom den offentliga verksamheten, dvs. inom domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet, regleras i språklagen.

För att bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet i realiteten ska fylla sin funktion är det väsentligt att de handlingar som blir allmänna är skrivna på svenska, liksom att handlingar skrivna på ett annat språk än svenska och som lämnas in till myndigheten översätts i rimlig utsträckning, om de inte bedöms sakna betydelse.

Beslut och domar men även – som huvudregel – andra handlingar som blir allmänna ska därför upprättas på svenska. Även då en handling översätts till ett annat språk för att en enskild mottagare ska kunna tillgodogöra sig innehållet bör handlingen finnas i original på svenska i ärendet.

---

Av förarbetena framgår vidare att lagstiftaren tänkt sig ett s.k. kärnområde som omfattar sådana förfaranden och allmänna handlingar som är av särskilt stor betydelse inom den offentliga verksamheten, såsom den politiska beslutsprocessen, domstolsförhandlingar, domar, protokoll, beslut, föreskrifter, verksamhetsberättelser och andra dokument av liknande karaktär. De behov av framställningar på andra språk som kan finnas här får, sägs det, tillgodoses genom översättning från de svenska originalen (se a. prop. s. 29).

Utänför kärnområdet är det enligt förarbetena naturligt att det kan förekomma kommunikation på andra språk än svenska. Som exempel anges ”skriftväxling och andra kontakter mellan svenska myndigheter och utländska myndigheter och internationella organisationer, muntlig kommunikation mellan företrädare för myndigheter och medborgare, t.ex. i invandrartäta områden”. Vidare omnämns den speciella situation som kan råda vid Sveriges utlandsmyndigheter, där det regelmässigt finns lokalanställda som inte talar svenska (se a. prop. s. 29 f.). I författningskommentaren anges även att bestämmelsen inte är ”avsedd att utgöra en begränsning av möjligheten att t.ex. inom forskning och utbildning bedriva verksamhet på andra språk än svenska för att möjliggöra ett deltagande på ett integrerat och konkurrenskraftigt sätt i det internationella forskningssamfundet” (a. prop. s. 48).

#### *Närmare om språklagens tillämpning inom utbildning och forskning*

Ett flertal remissinstanser lyfte fram de tillämpningssvårigheter som lagförslagen enligt dessa instanser skulle innebära på utbildnings- och forskningsområdena. Vetenskapsrådet ställde uttryckligen frågan om lagförslaget innebär att forskningsansökningar måste skrivas på svenska och Högskoleverket ansåg att det behövdes ett undantag för högskoleområdet. I propositionen kommenterades detta på följande sätt (a. prop. s. 30):

Som vi har framhållit är den föreslagna regleringen övergripande. Vad som konkret kan förväntas av enskilda myndigheter – t.ex. universitet och högskolor – får avgöras dels med utgångspunkt i språklagens regler, dels utifrån

respektive verksamhetsområdes särskilda förutsättningar. När det gäller utbildnings- och forskningsområdet är givetvis de internationaliseringssträvanden som kommit till uttryck i bl.a. propositionen Ett lyft för forskning och innovation en central faktor som måste vägas in när myndigheterna ska tillämpa språklagens bestämmelser utanför kärnområdet. Som vi har understrukt tidigare finns det dock inte någon motsättning mellan internationalisering och ett värmande av svenskan som huvudspråk.

Den föreslagna bestämmelsen är alltså en huvudregel där kärnområdet är språkanvändningen i sådana förfaranden och allmänna handlingar som är av särskilt stor betydelse inom den offentliga verksamheten. Som har framgått ovan under 5.4 innebär språklagen inte att det ställs undantagslösa krav på viss språkanvändning; inom vissa sektorer förutsätter verksamheten att andra språk kan användas.

I det avsnitt hänvisningen avser behandlas svenskans användning och utveckling inom högre utbildning och forskning under en särskild rubrik (se a. prop. s. 20). Där noteras att det på svenska universitet och högskolor förekommer en utbredd användning av engelska, särskilt inom de naturvetenskapliga områdena. Att använda andra språk än svenska är i många fall nödvändigt för att stärka forskningens internationalisering, sägs det vidare. Efter att ha pekat på den medvetenhet, som finns inom universitet och högskolor om hur användningen av engelska kan påverka de nationella språkens ställning, övergick lagstiftaren till behovet av att väga skilda intressen mot varandra (a. st.):

Värdet av att använda svenskan får vägas mot behovet att i vissa fall använda andra språk inom särskilda verksamhetsområden, och i konkreta fall kan sådana överväganden leda till att det bedöms lämpligt eller nödvändigt att använda andra språk.

I den föreslagna språklagen ställs i och för sig inte några krav på att språket för forskning och utbildning ska vara svenska. Vad som ska gälla inom forskning och undervisning bestäms av myndigheterna på området efter överväganden kring relevanta faktorer inom verksamhetsområdet. För att förtydliga möjligheten att använda andra språk än svenska inom forskning och högre undervisning överväger regeringen en sådan ändring av högskoleförordningen. Det är självklart så att det engelska språket även fortsättningsvis kommer att spela en stor roll i det svenska högskoleväsendet. Det allmännas särskilda ansvar för att svenskan används och utvecklas innebär dock att man bör överväga hur detta ansvar uppfylls på mest ändamålsenliga sätt. Den enskilde forskarens fristående ställning innebär också att det är han eller hon som avgör vilket språk som används i olika sammanhang inom forskningen.

#### *Allmän bedömning av rättsläget*

JO har i flera ärenden behandlat frågor som rör tillämpningen av språklagen. Ett ärende, dnr 1811-2008, rörde fråga om krav på att ansökningar om forskningsanslag skulle vara skrivna på engelska. I beslut den 27 oktober 2009 anförde justitieombudsmannen Hans-Gunnar Axberger bl.a. följande.

Av förarbetena framgår således att lagstiftaren varit väl medveten om de invändningar som från forskningshåll kan resas mot de krav som numera finns i språklagen. På ett flertal ställen förekommer hänvisningar till de behov som kan finnas inom särskilda verksamheter och till de avvägningar som där kan behöva göras. Något undantag infördes dock inte i lagen, varken allmänt eller specifikt för forskningens del. Frågan är då hur rättsläget ska tolkas.

Inför besvarandet av den frågan finns det inledningsvis skäl att notera två tydliga utgångspunkter i språklagens regler om det svenska språkets ställning.



Den första är att svenskan är vad som kan betecknas som förvaltningspråk och ska användas i det allmännas kärnverksamheter, det s.k. kärnområdet. Regleringen är tvingande; här får andra språk inte användas. Den andra är att svenskan såsom huvudspråk härutöver ska kunna användas inom alla samhällsområden. Utanför kärnområdet är regleringen avsedd att vara flexibel. Det innebär dock inte att myndigheter kan göra fria lämplighetsöverväganden; huvudregeln är att svenska ska användas.

Möjligheten att utanför kärnområdet frångå huvudregeln framkommer i förarbetena. Den saknar dock helt förankring i lagtexten. I frånvaro av tydligare vägledning får regleringen fyllas ut med hjälp av allmänna principer. Jag tolkar därvid rättsläget på följande sätt.

Intresset av att utanför kärnområdet använda ett annat språk måste alltid vägas mot det allmännas ansvar för det svenska språkets användning och utveckling. Undantag från språklagens krav ska motiveras av sakliga skäl. De får inte sträcka sig längre än vad som är nödvändigt i det särskilda fallet. Enbart det förhållandet att användandet av ett annat språk kan te sig bekvämt eller rationellt från den enskilda myndighetens synpunkt är inte tillräckligt. Behovet ska granskas och alternativa lösningar prövas, såsom möjligheten att utnyttja översättningar. Man måste vidare skilja mellan situationer där frågan är om det ska vara tillåtet för myndigheter att använda utländska språk och situationer där frågan gäller den enskildes möjlighet att inför myndigheten bruka svenska. Medan en myndighet i enlighet med det nyss sagda har en viss frihet att inom sin verksamhet använda t.ex. engelska måste den säkerställa att svenska kan brukas när enskilda kommunicerar med och inhämtar information från myndigheten.

*Kravet på användning av svenska ställt mot behovet av att bedriva forskning i en internationell miljö*

I propositionen hävdas att det inte finns någon motsättning mellan internationalisering och ett värnande av svenskan som huvudspråk. Enligt min mening är forskning och utbildning emellertid tydliga exempel på områden där en sådan motsättning finns. Flera av de risker för det svenska språkets framtid som beskrivits i lagstiftningsärendet och som gett upphov till den införda regleringen är synliga inom denna samhällssfär. Det gäller det som i ärendet kallats risken för domänförluster, dvs. den utarmning som blir resultatet när ett annat språk ersätter svenskan inom ett visst samhällsområde, något som redan synes ha inträffat inom flera centrala forskningsfält. Det gäller även för s.k. kapacitetsförluster, dvs. att exempelvis universitetslärare hänvisas till att undervisa på ett annat språk än sitt modersmål, med risk för att lärarens pedagogiska kapacitet begränsas. Ett av syftena med språklagen är att motverka effekter av detta slag, vilket bl.a. kommer till uttryck i den bestämmelse som anger att myndigheter ska se till att svensk terminologi inom olika fackområden finns tillgänglig, används och utvecklas (12 §). Det står samtidigt klart att krav på svensk språkanvändning i vetenskapliga sammanhang kan vara till hinder för det internationella utbyte som forskningen överlag är helt beroende av. Förarbetena andas som framgått förståelse för synpunkter av det slaget och det är tydligt att lagstiftaren vill se svensk forskning som en del i det internationella forskningssamfundet. Det är således fråga om intressen som löper uppenbar risk att komma i konflikt med varandra och som på ett så konstruktivt sätt som möjligt får lov att sammanjämkas.

Eftersom det i lagstiftningen saknas särskilda regler för forskningsområdet måste utgångspunkten därvid vara de rättsregler som uppställts i språklagen, inklusive de principer som i enlighet med vad som redovisats ovan kan utläsas ur lagstiftningen.

Merparten av verksamheten inom universitets- och forskningsvärlden – såsom utförandet av undervisning och forskning – hör inte till det s.k. kärnområdet. Av språklagen följer således inte – för att ta några självklara exempel –

att undervisning alltid ska ske på svenska eller att utländsk kurslitteratur inte skulle få förekomma. Men den centrala förvaltningen hör till kärnområdet. Av språklagen och av det som uttalats i dess förarbeten måste anses följa att föreskrifter, beslut, protokoll, diarium, verksamhetsberättelser och annan dokumentation som myndigheterna inom utbildnings- och forskningssektorerna förvaltningsrättsligt är skyldiga att upprätta utförs på svenska. De behov som kan finnas av att sådana framställningar finns tillgängliga på andra språk får, som framgått ovan, tillgodoses genom översättning från de svenska originalen. Även den service som en myndighet enligt förvaltningslagen ska ge måste tillhandahållas på svenska.

En myndighets beslut om fördelning av anslag till enskilda forskare utgör myndighetsutövning. Svenska måste användas vid handläggningen av och beslut i sådana ärenden. Inget synes däremot hindra att engelska är arbetspråk vid den vetenskapliga granskningen av ansökningar; det måste vara just en sådan situation där det kan vara sakligt motiverat att inom en myndighets verksamhet tillåta ett annat språk än svenska. Det gäller dock bara då detta är nödvändigt.

[---]

Om engelska är språket vid den vetenskapliga utvärderingen av en anslagsansökan ligger det vidare nära till hands att begära att sökanden i de vetenskapliga delarna beskriver sitt forskningsprojekt och sina meriter på engelska. Att uppställa krav av det slaget var emellertid otillåtet redan enligt de regler som tidigare gällde, såvida det inte fanns författningsstöd. Den numera införda språklagen är inte avsedd att medföra några lättnader i det hänseendet, snarare tvärtom. En svensk myndighet med uppgift att fördela forskningsanslag kan således inte lagligen kräva att en ansökan helt eller delvis är författad på engelska. I det sammanhanget bör även beaktas vad som i förarbetena uttalades om den enskilde forskarens fristående ställning och rätt att själv avgöra vilket språk som används i olika sammanhang inom forskningen.

Av det sagda följer självfallet också att den som använt svenska inte på grund härav får utsättas för diskriminering, på sådant sätt att ansökan handläggs så att sökandens chanser att erhålla anslag försämras. Vid behov åligger det anslagsmyndigheten att översätta hela eller delar av ansökan.

[---]

I propositionen anges att regeringen överväger ändringar i lagstiftningen för att förtydliga möjligheten att använda andra språk än svenska inom forskning och högre utbildning (a. prop. s. 16). Enligt vad JO inhämtat föreligger dock för närvarande inga omedelbara planer på författningsändringar. Lagstiftaren torde vid språklagens införande ha underskattat vikten av rättslig vägledning för hur konflikter mellan den nya lagen och forskningens behov ska lösas.

[---]

*Kan ett statligt universitet uppställa krav på att ansökningar om anställning och befordran ska vara skrivna på engelska?*

I förarbetena till språklagen anges, som redovisats ovan, att kommunikation med myndigheterna alltid kan ske på svenska och att en enskild ska kunna utgå från att han eller hon vid kontakter med myndigheter alltid har möjlighet att kommunicera – muntligt och skriftligt – på svenska. Redan härav följer enligt min mening att den som vill ansöka om anställning eller befordran vid ett statligt universitet har rätt att skriva sin ansökan på svenska. Till detta kommer att ett beslut av en statlig myndighet att anställa en person betraktas som myndighetsutövning gentemot den personen och de andra sökandena (se

SOU 2005:115 s. 57 och Hellners/Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, tredje upplagan, s. 27 f.). Även ett befordringsärende vid ett statligt universitet måste anses innefatta moment av myndighetsutövning mot enskild. Svenska måste användas vid handläggningen av och beslut i sådana ärenden. Det synes däremot inte finnas något hinder mot att engelska används vid t.ex. inhämtande av sakkunnigbedömning om sökandes skicklighet, under förutsättning att detta anses nödvändigt.

Med hänsyn till den ökade internationalisering som skett av den svenska högskoleutbildningen har jag i och för sig förståelse för att det i många fall kan finnas stora fördelar med att en sökande skriver sin ansökan på engelska. Att uppställa krav på att så ska ske är emellertid inte tillåtet enligt språklagen. Ett svenskt statligt universitet kan således inte lagligen kräva att ansökningar om anställning och befordran ska vara författade på engelska.

Jag är därför kritisk till att det förekommer att svenska universitet anger att ansökningar om anställning och befordran ska vara skrivna på engelska. Att vissa universitet, trots att ett sådant krav har uppställts, beaktar ansökningar som är skrivna på svenska ändrar inte den bedömningen.

I förarbetena till språklagen anges att regeringen överväger ändringar i bl.a. högskoleförordningen för att förtydliga möjligheten att använda andra språk än svenska inom forskning och högre utbildning (a. prop. s. 16). Vad som har kommit fram i detta ärende ger mig därför skäl att översända en kopia av mitt beslut till Regeringskansliet, Utbildnings- och Kulturdepartementen.

Med de ovan gjorda uttalandena avslutas ärendet.

**Ett politiskt partis ungdomsförbund förbjöds att sprida ett flygblad under en informationsdag i en gymnasieskola; fråga bl.a. om skolans agerande stått i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen**

(Dnr 5142-2010)

*Beslutet i korthet: En gymnasieskola förbjöd ett politiskt partis ungdomsförbund att under en informationsdag i skolan sprida ett flygblad. Beslutet motiverades med att budskapet i skriften stod i strid med skolans värdegrund samt att spridningen inte var möjlig av ordningsskäl. Av utredningen i ärendet framgår att skolan förhandsgranskat de skrifter som de deltagande partierna avsåg att sprida under informationsdagen. Skolans agerande bedöms stå i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen. Skolan kritiserades såväl för beslutet att förbjuda spridningen av flygbladet som för rutinen att förhandsgranska material.*

#### **Anmälan**

G.K. framförde i en anmälan till JO klagomål mot Munkebäcksgymnasiet i Göteborgs kommun. Han anförde bl.a. följande. Vid anordnande av bokbord den 3 september 2010 förbjöd skolan Sverigedemokratisk Ungdom Väst

(SDU Väst) att sprida ett flygblad som rörde islam. Enligt skolans företrädare stred budskapet mot skolans värdegrund.

### Utredning

Inledningsvis inhämtades det aktuella flygbladet från SDU:s webbsida.

Utbildningsnämnden i Göteborgs kommun anmodades härefter att göra en utredning och inkomma med yttrande över vad G.K. anfört i sin anmälan. Yttrandet skulle avges med särskilt beaktande av bestämmelserna i 1 kap. 2 § andra stycket och 5 § tryckfrihetsförordningen, TF.

I ett remissvar anförde nämnden bl.a. följande.

#### *Utredning och yttrande över anmälan*

Av anmälan framgår att den före detta verksamhetschefen för Munkebäcksgymnasiet har förbjudit anmälaren och andra företrädare för SDU Väst att sprida ett flygblad i skolan den 3 september 2010. Den före detta verksamhetschefen arbetar fortfarande i förvaltningen, och utredningen utgår från hans uppfattning av vad som ägde rum den aktuella dagen. Verksamhetschefens bild av det som ska ha orsakat anmälan till JO återges under denna rubrik i det följande.

Inför valrörelsen hösten 2010 diskuterade Munkebäcksgymnasiets skolledning hur man skulle agera för att uppnå en bred och allsidig politisk information till eleverna. Samtidigt var det viktigt för skolledningen att alla elever hela tiden skulle känna sig trygga när de vistades i skolan.

Skolledningen beslöt därför att all politisk information, oavsett partitillhörighet, skulle erbjudas ske med iakttagande av följande regler:

- Politiskt parti/ungdomsförbund som är representerade i Göteborgs stads kommunfullmäktige, Västra Götalands regionfullmäktige och Sveriges riksdag är välkomna.
- All politisk information ska ske vid bokbordet, som ställs upp i skolans entréhall, och till vilket eleverna själva kan välja om de vill gå eller inte.
- Maximalt får högst två representanter från respektive parti/ungdomsförbund finnas i skolan samtidigt och de ska vara vid bokborden hela tiden.
- Alla partier/ungdomsförbund som anmäler intresse ska i god tid innan erbjudet/överenskommet informationstillfälle sända ett exemplar av de broschyrer de avser att dela ut till skolledningen. Skolledningen meddelar parti/ungdomsförbunden att skolledningen avser att bedöma broschyrmaterialet, något som görs regelmässigt vid alla olika former av tillställningar, både ur säkerhetssynpunkt samt hur det förhåller sig till skolans värdegrund.

Ovanstående regelverk meddelades även anmälaren i god tid innan informationstillfället. Skolledningen meddelade honom, även det i god tid innan, att det flygblad han tog upp i sin anmälan var helt omöjligt ur ren säkerhetssynpunkt samt att [det] bedömdes strida mot skolans värdegrund. Skolan hade detta läsår precis startat en för skolan ny utbildning med 60 språkintrouktionselever (IVIK) som var relativt nyanlända till Sverige, och där ett flertal ungdomar kom från muslimska länder. Skolledningen visste att en del av dessa ungdomar bar på traumatiska händelser i sin flyktingsituation. Skolledningen såg en uppenbar risk för oroligheter och hade även fått elevindikationer på detta. Ett flertal elever på skolan hade besökt verksamhetschefen och uttryckt oro för bråk. Dessutom hade en grannskola vid en motsvarande situation tidigare haft ett tillspetsat säkerhetsläge med väldigt nära till allvarlig

konfrontation mellan elever på skolan och informatörer från SDU. Därför godkände skolledningen inte att flygbladet skulle finnas med på SDU Västs bokbord i Munkebäcksgymnasiet vid detta tillfälle.

Verksamhetschefen kontrollerade vid några tillfällen om det i förväg kommunicerade och av samtliga informatörer accepterade regelverket följdes vid samtliga parti- eller ungdomsförbunds informationer. Vid ett av dessa tillfällen fann han att SDU Väst bröt mot ett flertal av reglerna.

SDU Väst var vid minst två tillfällen fler än två personer samtidigt inne i skolan. När verksamhetschefen påtalade detta ursäktade anmälaren och hans kollega sig med att de trodde att de bara fick vara högst två vid bordet och att det inte gjorde något om ytterligare personer fanns på andra ställen i skolan. SDU Västs representanter valde dessutom att börja ifrågasätta regelverket trots att de accepterat det initialt.

Dessutom fann verksamhetschefen vid kontrollen att SDU Väst hade det flygblad, som skolledningen framför allt ur säkerhetssynpunkt meddelat SDU Väst att de inte fick sprida på skolan, framme på bokbordet. När verksamhetschefen påtalade detta började representanterna även att argumentera mot detta beslut som de initialt redan hade accepterat.

Det förekom inte några som helst regelbrott eller ifrågasättanden från andra parti- eller ungdomsförbund under de informationstillfällen som genomfördes i samband med valet denna höst.

*Bestämmelserna i 1 kap. 2 § 2 stycket samt 1 kap. 5 § i tryckfrihetsförordningen*

Utbildningsförvaltningen har haft svårt att bedöma om det flygblad som SDU Väst inte tillåts sprida i skolan omfattas av bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen (TF). Enligt ansvarig verksamhetschef gick det inte att avgöra om flygbladet var framställt i tryckpress. Det kan ha varit fotokopierat, men saknade angivelse av utgivningsbevis. Det saknades vidare beteckning som visade att det var mångfaldigt, och det saknades tydliga uppgifter om vem som mångfaldigt flygbladet i vilken ort.

Ansvarig verksamhetschef kan inte bekräfta att det aktuella flygbladet utgjorde sådan skrift som avses i 1 kap. 5 § TF. Därför kan utbildningsförvaltningen inte avgöra om den omfattas av TF:s bestämmelser. Detta går heller inte att uttyda på SDU:s hemsida, där flygbladet finns att ladda ner. Fråga är därför om bestämmelsen i 1 kap. 2 § andra stycket TF är tillämplig.

Även om de angivna bestämmelserna i TF inte är tillämpliga rörande SDU:s flygblad har skolan en skyldighet att iakttäta objektivitetsprincipen enligt 1 kap. 9 § regeringsformen (RF), och inte särbehandla något av de partier som fått tillstånd att hålla bokbord i skolan. Partierna valdes ut på grunder som inte var ägnade att sälla bort partier med vissa åsikter, och de ordningsregler som ställdes upp av skolan var lika för alla och motiverade av ordningsskäl.

Som beskrivits ovan har den begränsande åtgärden motiverats och vidtagits av ordningsskäl. Det fanns vid detta tillfälle tydliga indikationer på och en konkret risk för att en spridning av den aktuella broschyren skulle orsaka konfrontationer av störande och våldsamt art. Ansvarig verksamhetschef såg ett påtagligt hot mot säkerheten för såväl skolans elever som SDU Västs representanter, och det fanns även en risk för att ordningen och studieron i skolan skulle utsättas för allvarliga störningar.

Mot bakgrund av detta och i övrigt anförda omständigheter anser utbildningsförvaltningen att beslutet att inte tillåta spridning av det aktuella flygbladet var befogat.

G.K. bereddes tillfälle att yttra sig över nämndens remissvar.

I ett beslut den 3 maj 2012 anförde *JO Wiklund* följande.

### Bedömning

Enligt 2 kap. 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. Det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen garanterar innebär att en myndighet inte får ingripa vare sig formellt eller informellt mot någon för att han eller hon använt sig av sin grundlagsskyddade rätt att ge uttryck för sin uppfattning.

Beträffande tryckfriheten ges särskilda grundlagsföreskrifter i 1 kap. 2 § TF. Av den bestämmelsen framgår att myndighet, eller annat allmänt organ, inte på grund av skrifts innehåll får hindra dess spridning bland allmänheten genom åtgärd som saknar stöd i tryckfrihetsförordningen. Spridning av tryckt text inom en skola anses enligt praxis utgöra spridning bland allmänheten. Begränsningar i denna spridningsrätt får således inte utan stöd i tryckfrihetsförordningen uppställas på grund av skriftens innehåll. Däremot är det, också enligt praxis, tillåtet med sådana ingripanden mot spridning som dikteras av ordningsskäl.

En förutsättning för att tryckfrihetsförordningens bestämmelser till skydd för tryckfriheten ska vara tillämpliga är enligt 1 kap. 5 § TF att skriften i fråga har framställts i en tryckpress. Bestämmelserna ska också tillämpas på skrift, som mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande, om utgivningsbevis gäller för skriften, eller skriften är försedd med beteckning, som utvisar att den är mångfaldigad, samt i anslutning därtill tydliga uppgifter om vem som har mångfaldigat skriften och om ort och år för mångfaldigandet.

I 1 kap. 9 § RF stadgas att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

En skola är inte en allmän plats. Yttrandefriheten enligt regeringsformen innefattar inte någon rätt för medborgarna – eller en sammanslutning av sådana – att få tillträde till en skola för att där sprida ett budskap. På motsvarande sätt förhåller det sig med den i tryckfrihetsförordningen garanterade rätten att sprida tryckta skrifter. Skolledningen kan dock ge tillstånd för utomstående att i skolan sprida information eller tryckta skrifter. Vid ställningstagande till om ett politiskt parti i dessa syften ska få tillträde till en skola måste skolledningen beakta bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF.

Skolledningen har en skyldighet att upprätthålla ordningen i skolan. Under vissa förhållanden kan därför allmänna ordningsskäl motivera att politiska partier nekas tillträde till en skola eller att möjligheten att där lämna information begränsas eller styrs av skolan vad gäller tid, rum och form. För detta krävs dock att de negativa konsekvenserna som tillträdet kan antas få för ordningen är klart påvisbara. Den ovannämnda objektivitetsprincipen måste iakttas, och ordningsskäl får inte användas som svepskäl för att utesluta ett parti på grundval av de åsikter som partiet väntas föra fram.

Det utifrån regeringsformen förda resonemanget avseende begränsningar av politiska partiers tillträde till skolor är givetvis tillämpligt också på be-

gränsningar av spridningen av vissa budskap när partiets representanter väl är på plats.

Begränsningar av spridningen av en tryckt skrift i en skola utifrån ordningsskäl blir förenlig med tryckfrihetsförordningens förbud mot spridningshinder endast om det sker enligt kriterier som inte har något som helst, vare sig direkt eller indirekt, samband med det tryckta materialets innehåll (jfr bl.a. JO:s ämbetsberättelse 2004/05 s. 401).

G.K. har klagat på att Munkeäcksgymnasiet vid anordnande av bokbord den 3 september 2010 förbjöd SDU Väst att sprida ett flygblad som rörde islam. Han har uppgett att skolans beslut grundades på uppfattningen att budskapet i flygbladet stred mot skolans värdegrund.

Munkeäcksgymnasiet har låtit SDU Väst och ett antal andra politiska organisationer hålla bokbord i skolans lokaler. Av nämndens remissvar framgår bl.a. följande. Alla partier och ungdomsförbund som ville delta i arrangemang av detta slag skulle före informationstillfället till skolledningen sända ett exemplar av de broschyrer som de avsåg att dela ut. Skolledningen bedömde sedan materialet, såväl ur säkerhetssynpunkt som vad gäller frågan hur det förhöll sig till skolans värdegrund. Efter att skolan förhandsgranskat det aktuella flygbladet informerades SDU Väst om att det ur säkerhetssynpunkt var ”omöjligt” att distribuera flygbladet samt att innehållet stred mot skolans värdegrund. När det vid en kontroll vid informationstillfället den 3 september 2010 framkom att SDU Väst ändå hade flygbladet framme på bokbordet förbjöd verksamhetschefen SDU Väst att sprida skriften på skolan.

Jag har inte haft tillgång till det aktuella flygbladet på annat sätt än genom den nedladdning som gjorts från SDU:s webbsida. Enligt de uppgifter som den ansvarige verksamhetschefen lämnat till nämnden gick det inte att avgöra om skriften var framställd i en tryckpress. Om flygbladet var framställt genom fotokopiering hade de uppgifter som krävts för att tryckfrihetsförordningen skulle bli tillämplig inte angetts. Det är således oklart om skriften åtnjuter tryckfrihetsförordningens skydd. G.K. har inte kommenterat nämndens remissvar. Mot bakgrund av det anförda utgår jag från att tryckfrihetsförordningen inte är tillämplig. Förordningens förbud mot spridningshinder aktualiseras således inte i ärendet. Vad som kommit fram ger dock anledning till följande uttalanden från min sida.

JO har tidigare uttalat att det står i strid med objektivitetskravet i 1 kap. 9 § RF att låta bedömningen av frågan om ett politiskt parti ska ges tillträde till en skola vara beroende av vilka åsikter som partiet kan förväntas föra fram (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 2007/08 s. 464). En skola kan således inte särbehandla en organisation genom att hindra denna från att delta i informationsdagar eller, om organisationen fått tillträde till skolan, hindra den från att sprida skrifter enbart av det skälet att budskapet står i strid med skolans värdegrund.

Nämnden har också hänvisat till att även ordningsskäl motiverade skolans agerande. I denna del har myndigheten uppgett att spridningen stoppades dels av hänsyn till vissa grupper av elever, dels av oro för säkerheten i skolan utifrån vissa indikationer på att bråk skulle kunna uppkomma. Som framgått ovan krävs det att de negativa konsekvenser som spridningen kan antas få för

ordningen är klart påvisbara. Det som har framkommit i ärendet ger inte tillräckligt stöd för att omständigheterna var sådana att skolledningens beslut att förbjuda spridningen av flygbladet kan godtas. Nämnden har inte ens påstått att det förekom några oroligheter i samband med det aktuella informationstillfallet. Som jag uppfattar remissvaret har skolan beaktat de åsikter som elever skulle kunna tänkas ha om det politiska budskap som uttrycktes i flygbladet. Detta innebär att beslutet haft ett i vart fall indirekt samband med de åsikter som SDU Väst förde fram. Vid dessa förhållanden kan objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF inte anses ha iakttagits.

Jag vill även uppehålla mig vid följande. Nämnden har i sitt remissvar upplyst att skolan förhandsgranskat innehållet i det material som politiska partier/ungdomsförbund ville sprida vid informationstillfallet den 3 september 2010. Vidare har anförts att myndigheten i god tid före den dagen gett besked till SDU Väst att flygbladet var ”omöjligt”, både ur säkerhetssynpunkt och då det stred mot skolans värdegrund, samt att SDU Väst, trots detta förhandsbesked, hade det aktuella flygbladet framme på bokbordet. Den omständigheten att myndighetens granskning av innehållet i flygbladet skett före informationstillfallet ändrar givetvis inte bedömningen att förfarandet är oförenligt med regleringen i 1 kap. 9 § RF. Av remissvaret framgår dessutom att förfarandet med förhandsgranskning tillämpas ”regelmässigt vid alla olika former av tillställningar”. Detta är, mot bakgrund av det resonemang som jag fört ovan, självfallet allvarligt. Jag förutsätter att myndigheten inte kommer att tillämpa den rutinen i framtiden.

Ärendet avslutas med den kritik som framgår av det anförda.

## Handläggningen av ett ärende om byte av förskola; fråga bl.a. om ändring av ett s.k. gynnande förvaltningsbeslut

(Dnr 3923-2010)

*Beslutet i korthet: Ett beslut att bevilja en ansökan om byte av förskola bedöms utgöra ett s.k. gynnande förvaltningsbeslut, som kan ändras eller återkallas endast under vissa särskilda förutsättningar. Med hänsyn till att sökanden inte lämnat vilseledande uppgifter och då det inte heller förelåg någon annan omständighet som kunde medföra rätt att ändra beslutet till nackdel för sökanden var det fel att återkalla det.*

### Anmälan

I en anmälan till JO framförde E.B. klagomål mot barn- och ungdomsförvaltningen i Järfälla kommun. E.B. anförde bl.a. följande. Hon ställde sin dotter i kö för att byta förskola och fick en plats på den förskola hon önskade byta till. Hon tackade ja till platsen och blev kontaktad av förskolan som bekräftade att hennes dotter skulle börja där. Två månader efter att hon tackat ja till platsen krävde kommunen att även dotterns pappa skulle godkänna bytet. När han inte gjorde det förlorade dottern platsen på den nya förskolan.



## Utredning

Inledningsvis inhämtade föredraganden hos JO upplysningar per telefon från Jenny Dahlgren, placeringsassistent vid barn- och ungdomsförvaltningen. Jenny Dahlgren uppgav sammanfattningsvis följande.

E.B. fick den 14 april 2010 erbjudande om byte av förskoleplats för sin dotter. Till erbjudandet fogades ett häfte med taxor och regler inom barnomsorgen. Av häftet framgår att om det finns två vårdnadshavare ska båda skriva under erbjudandet om förskoleplats. E.B. accepterade erbjudandet och skrev under. På blanketten anges även att man läst och godkänt kommunens regler. Jenny Dahlgren uppmärksammade inte att inte båda vårdnadshavarna skrivit under erbjudandet förrän vid en egenkontroll den 8 juni 2010. Eftersom E.B:s dotter ännu inte börjat på den nya förskolan kunde det hela rättas till. Jenny Dahlgren skickade tillbaka det undertecknade erbjudandet till E.B. tillsammans med information om att även den andra vårdnadshavaren måste skriva under erbjudandet för att dottern skulle kunna erhålla platsen. E.B. uppgav att hon skulle komma att bli ensam vårdnadshavare varför förvaltningen höll den nya platsen preliminärt till den 28 juni 2010 för att ge henne möjlighet att komma in med dokumentation i saken. Det kom dock inte in någon dokumentation.

JO anmodade därefter Barn- och ungdomsnämnden i Järfälla kommun att inkomma med utredning och yttrande över vad E.B. anfört i sin anmälan till JO. Yttrandet skulle särskilt belysa om något beslut fattats med anledning av att E.B. accepterade det lämnade erbjudandet om byte av förskoleplats och, om ett sådant beslut fattats, huruvida det har kunnat ändras vid en senare tidpunkt.

Som sitt remissvar gav nämnden in en skrivelse som upprättats på förvaltningen. I skrivelsen anfördes i huvudsak följande.

E.B. fick den 14 april 2010 erbjudande om byte av förskoleplats för sin dotter. Till erbjudandet bifogades de fastställda ”Taxor och regler inom barnomsorgen i Järfälla”. Dessa anvisningar är fastställda av Barn- och ungdomsnämnden. Här framgår att om det finns två vårdnadshavare ska båda skriva under erbjudandet om plats, på blanketten anges också att man läst och godkänt kommunens regler. Erbjudande om byte av plats skickades ut till förskolan. Placeringen skulle gälla från 11 augusti 2010. Rutinen är sedan att förskolan tar kontakt med föräldrar angående inskolning.

Efter en egenkontroll av placeringsassistenten i början av juli 2010 (*rätteligen juni, JO:s anm.*) upptäcktes att rutinerna i handhavandet på placeringsenheten brustit då enbart en av vårdnadshavarna hade skrivit under. Det medförde att blanketten skickades åter för underskrift av den andra vårdnadshavaren. Placeringsassistenten var i kontakt med E.B. och kom överens med henne om att platsen skulle hållas kvar till dess vårdnadshavaren inkom med dokumentation som styrkte att hon var boendeförälder. Ingen dokumentation inkom inom den avtalade tiden vilket också medförde att platserbjudandet togs bort. Barnet har i efterhand lagts tillbaka i kön och med ursprungligt ködatum.

Enligt de regler som hittills tillämpats i Järfälla, har ordningen varit den att båda vårdnadshavarnas underskrift krävts vid acceptering av platserbjudande. Skälet till den tillämpningen kan kopplas till att rättsläget i frågan om vad som hör till den dagliga omsorgen har varit otydligt.

Barn- och ungdomsförvaltningen kommer under hösten göra en översyn av ”Taxor och regler för barnomsorgen i Järfälla”, Barn- och ungdomsnämndens

regler och tillämpning av skollagen. Eventuella justeringar enligt gällande rättspraxis kommer att beaktas.

Med anledning av att nämnden inte besvarat de frågor JO ställt i sin remiss anmodades nämnden att inkomma med ett förnyat remissvar.

Nämnden gav in ett reviderat remissvar där sammanfattningsvis följande tillägg hade gjorts.

Efter det att E.B. godkänt platsen och skickat tillbaka den påskrivna blanketten fattades ett beslut om placering och placeringsbeslut skickades ut till förskolan. Platserbudandet drogs sedan tillbaka då de fastställda rutinerna inte följts. Placeringsassistenten meddelade både förskolan och E.B. detta per telefon. Inget byte av förskoleplats har ägt rum. Något annat beslut har inte fattats.

E.B. bereddes tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 21 december 2011 anförde *JO Wiklund* följande.

### **Bedömning**

Enligt 8 kap. 3 och 12 §§ skollagen (2010:800) ansvarar hemkommunen för att barn som är bosatta i Sverige erbjuds förskoleverksamhet. Förskoleverksamheten ska enligt 8 kap. 5 § skollagen erbjudas i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas arbete eller studier eller barnets eget behov. Motsvarande bestämmelser fanns vid den i detta ärende aktuella tidpunkten i 2 a kap. 1 och 6 §§ i då gällande skollag (1985:1100).

Grundläggande bestämmelser om vårdnadshavares ansvar finns i 6 kap. 2 § andra stycket föräldrabalken (FB). Närmare regler om vårdnadens utövande finns i 6 kap. 11 och 13 §§ FB. Barnets vårdnadshavare har i enlighet med ovanstående regler både en rätt och en skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Har barnet två vårdnadshavare ska de tillsammans utöva bestämmanderätten (6 kap. 13 § FB). Om föräldrarna inte sammanbor måste dock med nödvändighet den förälder som har barnet hos sig träffa de flesta beslut som rör den dagliga omsorgen. Det kan t.ex. gälla frågor om barnets mat och kläder samt hur barnet ska tillbringa sin fritid. Däremot kräver beslut av mer ingripande betydelse för barnets framtid, t.ex. frågor som rör barnets skolgång och bosättning, gemensamt beslut (prop. 1975/76 s. 178).

JO har i flera beslut gjort bedömningen att placeringen av ett barn i förskolan normalt är att anse som en del av den dagliga omsorgen och därmed något som den vårdnadshavare som barnet bor hos kan bestämma om (jfr JO:s ämbetsberättelse 1999/2000 s. 283 samt JO:s beslut den 24 januari 2002, dnr 3285-2000). I beslut den 30 mars 2004 (dnr 2293-2002) var frågan om en kommun, med kännedom om att den ena vårdnadshavaren motsatte sig en placering, kunde bevilja en plats eller om det krävdes båda vårdnadshavarnas samtycke. JO konstaterade att gällande lagstiftning inte gav något klart svar. Då frågan var föremål för utredning av 2002 års vårdnadskommitté tog JO inte ställning i saken. Några förändringar av lagstiftningen har dock inte skett. Skolinspektionen har i beslut den 9 mars 2010 (dnr 41-2009:3395) ansett att

en kommun haft rätt att placera barn vid en förskola utan att söka samtycke från båda vårdnadshavarna.

När det gäller det aktuella ärendet vill jag anföra följande.

Av utredningen framgår att barn- och ungdomsnämnden fastställt vissa regler för barnomsorgen i kommunen. Enligt dessa ska, för det fall ett barn har två vårdnadshavare, båda skriva under och godkänna ett byte av förskola. Jag kan konstatera att nämndens krav på båda vårdnadshavares undertecknande inte överensstämmer med den uppfattning som JO och Skolinspektionen tidigare uttalat i saken.

Endast modern, E.B., hade ansökt om och efter platserbjudande den 14 april 2010 bekräftat byte av förskola för sin dotter. Förvaltningen uppmärksammade i det skedet inte att det saknades godkännande från flickans andra vårdnadshavare. Av nämndens remissvar framgår att förvaltningen fattade ett beslut och att ett placeringsbeslut skickades ut till förskolan. Efter det att förvaltningen i början av juni 2010 uppmärksammat att de fastställda rutinerna inte följts ”drogs placeringsbeslutet tillbaka”. E.B:s dotter har senare ”lagts tillbaka” med ursprungligt ködatum i kön för förskoleplats.

Det saknas anledning för mig att här diskutera innehållet i nämndens regler om barnomsorgen i kommunen. Däremot finns skäl att komma in på frågan om det placeringsbeslut som nämnden fattade och som skickades ut till förskolan är ett s.k. gynnande förvaltningsbeslut. Enligt de principer som har utbildat sig i förvaltningsrättslig praxis vinner ett gynnande beslut normalt s.k. negativ rättskraft senast vid den tidpunkt när beslutet har expedierats eller på annat sätt tillkännagetts för adressaterna. Ett sådant beslut kan inte utan vidare ändras. För att ett gynnande förvaltningsbeslut ska kunna upphävas eller ändras på ett för den enskilde negativt sätt krävs att vissa särskilda förutsättningar är uppfyllda. Ett beslut kan återkallas med stöd av förbehåll i själva beslutet eller i den författning som ligger till grund för beslutet. Återkallelse är också möjlig av hänsyn till säkerhetsskäl. Slutligen kan återkallelse ske om den enskilde har utverkat det gynnande beslutet genom vilseledande uppgifter.

Nämnden synes inte ha insett problematiken med att gynnande förvaltningsbeslut endast i undantagsfall kan återkallas eller ändras till den enskildes nackdel. Det är förvånande att nämnden inte ens efter JO:s remiss synes ha uppmärksammat förhållandet. Det aktuella placeringsbeslutet, som innebar att nämnden beviljade E.B:s ansökan, var enligt min mening ett gynnande förvaltningsbeslut. Såvitt framgår av utredningen i ärendet skickades beslutet till förskolan som därefter underrättade E.B. om bytet av förskola. Beslutet hade därmed vunnit negativ rättskraft och kunde ändras/återkallas endast under vissa särskilda förutsättningar. Med hänsyn till att E.B. inte lämnat vilseledande uppgifter och då det inte heller förelåg någon annan omständighet som kunde medföra rätt att ändra beslutet till nackdel för E.B. var det fel att återkalla det. Nämnden förtjänar kritik för handläggningen av ärendet.

Med den kritik som uttalats avslutas ärendet.

**Kritik mot en utbildningsnämnd för att beslut fattats i två anställningsärenden innan ansökningstiden löpt ut. Handläggningen har ansetts stå i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen**

(Dnr 3069-2010)

**Anmälan**

I en anmälan till JO framförde G.W. klagomål mot utbildningsförvaltningen i Stockholms kommun. Han anförde i huvudsak följande. Den 24 augusti 2009 sökte han, via e-post, två ledigförklarade lärartjänster vid gymnasieskolan Norra Real. Samma dag fick han ett elektroniskt svarsmeddelande från skolan om att hans ansökningar hade mottagits, att alla ansökningar skulle gås igenom och att intervjuer skulle hållas inom de närmaste veckorna. Det visade sig senare att tjänsterna redan var tillsatta vid den tidpunkten trots att ansökningstiden inte hade gått ut.

G.W. fogade vissa handlingar till sin anmälan. Av dessa framgick bl.a. att G.W. hade anmält hanteringen till Diskrimineringsombudsmannen (DO) eftersom han ansåg sig åldersdiskriminerad. I beslut den 19 maj 2010 konstaterade DO att det inte gick att visa omständigheter som talade för att G.W. blivit diskriminerad på grund av ålder (ärende ANM 2009/1942).

**Utredning**

Inledningsvis inhämtade JO kopior av de aktuella platsannonserna från utbildningsförvaltningen.

Därefter anmodades Utbildningsnämnden i Stockholms kommun att inkomma med utredning och yttrande över vad G.W. hade anfört i sin anmälan.

Som remissvar ingav nämnden ett tjänsteutlåtande som hade upprättats vid utbildningsförvaltningens personalavdelning. I utlåtandet anfördes bl.a. följande.

Under augusti månad 2009 konstaterade skolledningen vid Norra Real behov av två tidsbegränsade lärartjänster. För den ena tjänsten, samhällskunskap 30 %, uppstod behovet i samband med terminsstart på grund av att en lärare med kort varsel fått klartecken att delta i ett projekt. För den andra tjänsten, historia 25 %, uppkom behov senare i augusti på grund av sjukskrivning. Båda tjänsterna annonserades i stadens rekryteringsverktyg "Jobb i stan". Vid registrering av annonser i "Jobb i stan" sätts ansökningstiden automatiskt till tre veckor. Sista ansökningsdatum blev därför 31 augusti respektive 14 september. I annonserna skrev skolledningen in tillträdesdatum, 11 respektive 26 augusti, vilket var tidigare än sista ansökningsdatum. Detta gjordes för att undvika att eleverna skulle stå utan lärare vid terminsstart respektive när läraren skulle vara sjukskriven.

När ansökningar till respektive tjänst inkom kallade skolledningen löpande till intervjuer. Till tjänsten i samhällskunskap bestämde sig skolledningen för en behörig lärare med rätt profil den 11 augusti då terminsstart var den 12 augusti. Till tjänsten i historia beslutades att anställa en behörig lärare efter intervju och referensförfrågan den 24 augusti. G.W:s ansökan till de två tjänsterna inkom till skolan kl. 19:30 den 24 augusti. Då var beslut om anställning redan fattade för de båda tjänsterna och G.W. kallades därför inte till intervju.

### *Förvaltningens yttrande*

Att avvakta med tillsättning av tjänster till efter ansökningstidens utgång finns inte reglerat i lag eller avtal men är i förvaltningen och Stockholms stad gällande praxis. I detta ärende, under de omständigheter som rådde vid tillfället, bedömer förvaltningen dock att skolledningens beslut att inte avvakta ansökningstidens utgång var motiverat, då eleverna i annat fall skulle stå utan lärare. De båda lärarna som anställdes var behöriga.

G.W. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 13 oktober 2011 anförde *JO Wiklund* följande.

### **Bedömning**

Utbildningsförvaltningen utannonserade i augusti 2009 två tidsbegränsade lärartjänster vid gymnasieskolan Norra Real. Beträffande den ena tjänsten angavs den 31 augusti som sista ansökningssdag och den 11 augusti som tillträdesdag. Såvitt avsåg den andra tjänsten angavs den 14 september som sista ansökningssdag och den 26 augusti som tillträdesdag. G.W. inkom med sina ansökningar på kvällen den 24 augusti 2009.

Förvaltningen har upplyst att ansökningstiden automatiskt sätts till tre veckor när annonser registreras i kommunens rekryteringsverktyg ”Jobb i stan”. Det bör innebära att annonserna publicerades omkring den 10 respektive den 24 augusti. Beslut om anställning fattades den 11 respektive den 24 augusti, dvs. i stort sett direkt efter annonseringen och långt innan ansökningstiden för respektive tjänst löpte ut. Utbildningsförvaltningen har anført att anledningen till detta var att skolan ville undvika att eleverna skulle stå utan lärare vid terminsstart respektive vid lärares sjukskrivning.

Det kommunala tjänstetillsättningsförfarandet är författningsreglerat i väsentligt lägre grad än det statliga. Varken lagen (1994:260) om offentlig anställning eller anställningsförordningen (1994:373), där det finns vissa bestämmelser om anställningsförfarandet, gäller hos kommunerna. Kommunalagen (1991:900) innehåller inga motsvarande regler med avseende på tillsättning av tjänster. Kommunerna är dock inte helt obundna av författningsreglering vid handläggningen av tillsättningsärenden. Det i 1 kap. 9 § regeringsformen uppställda kravet, att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet, gäller även här.

En kommuns handlingsfrihet vid tillsättning av tjänster begränsas också av sådan speciallagstiftning som är tillämplig inom det område som anställningen avser. Speciallagstiftning återfinns bl.a. i skollagen (2010:800) där det uppställs vissa krav för att en person ska kunna bli aktuell för en anställning som t.ex. lärare. En kommuns beslut i ett anställningsärende kan, på talan av en kommunmedlem, upphävas genom laglighetsprövning enligt 10 kap. 8 § kommunallagen. Något annat anställningsbeslut kan dock inte sättas i det upphävda beslutets ställe. När det gäller de aktuella anställningsärendena kan det konstateras att G.W. saknade möjlighet att angripa besluten genom laglig-

hetsprövning eftersom han inte var kommunmedlem och därför inte hade talerätt.

Som angetts ovan gäller den i 1 kap. 9 § regeringsformen grundlagsfästa objektivitetsprincipen vid kommuners handläggning av tillsättningsärenden. Enligt min uppfattning innebär denna princip en skyldighet att beakta alla ansökningar som inkommer inom ansökningstiden. Det är först när ansökningstiden löpt ut, och samtliga ansökningar kan beaktas, som en myndighet kan göra en bedömning som är godtagbar i objektivitetshänseende.

I detta fall har ansökningar som kom in till myndigheten innan ansökningstiden löpt ut inte beaktats. Handläggningen kan inte anses förenlig med regleringen i 1 kap. 9 § regeringsformen. Vad som anförts som skäl för hanteringen ändrar inte den bedömningen.

Ärendet avslutas med den kritik som uttalats ovan.

## Utbildningsnämnds handläggning av anställningsärenden; fråga om att anställningsbeslut (delegationsbeslut) inte anmälts till nämnden

(Dnr 5176-2011)

*Beslutet i korthet: Enligt kommunallagen ska s.k. delegationsbeslut anmälas till ansvarig nämnd. Anmälningsförfarandet har betydelse för bl.a. beräkning av överklagandefristen.*

*Barn- och utbildningsnämnden i Helsingborgs kommun kritiserar för att nämnden tillämpar rutiner som innebär att vissa delegationsbeslut inte anmäls till nämnden.*

### Anmälan

I.L. framförde i en anmälan till JO klagomål mot Barn- och utbildningsnämnden i Helsingborgs kommun angående handläggningen av ett ärende om anställning av en lärare. Hon ifrågasatte vidare rent allmänt om nämndens hantering av ärenden om anställning av lärare möjliggör för en kommunmedlem att få lagligheten av beslut prövad. Hon redogjorde för anställningsprocessen samt för vissa delar av nämndens delegeringsordning, som började gälla den 1 juli 2011. I.L. pekade på bl.a. den omständigheten att den nya delegeringsordningen innebär att anställning av lärare betraktas som löpande förvaltningsåtgärder som inte behöver anmälas till nämnden. – Till anmälan hade vissa handlingar fogats.

### Utredning

JO anmodade barn- och utbildningsnämnden att göra en utredning och yttra sig angående vad som i anmälan anförts om den formella handläggningen av ärenden om anställning av lärare. Nämnden gav in ett remissvar av huvudsakligen följande lydelse.

Justitieombudsmannen (JO) har i en remiss av den 24 oktober 2011 anmodat Barn- och utbildningsnämnden i Helsingborg (Nämnden) att göra en utred-

ning och yttra sig över vad som anförts i I.L:s (Anmälaren) anmälan om den formella handläggningen av ärenden om anställning av lärare.

Anmälaren har begärt att JO granskar:

1. Helsingborgs stads agerande i och hantering av tillsättningen av lärare i franska vid Internationella skolan i Helsingborg.
2. Om stadens hantering av tillsättning av lärartjänster – mot bakgrund av den delegeringsordning för Barn- och utbildningsnämnden som antogs den 16 juni 2011 – på ett tillfredsställande sätt möjliggör för kommunens medborgare att få lagligheten i ett beslut att anställa lärare prövad.

Med hänvisning till JO:s anmodan får Nämnden anföra följande.

*1. Helsingborgs stads agerande i och hantering av tillsättningen av lärare i franska vid Internationella skolan i Helsingborg*

Bakgrund

The International School of Helsingborg är en kommunal skola vid vilken i stort sett all undervisning bedrivs på engelska. Shane Tastad är skolans rektor. I maj 2011 utannonserades en ledig tjänst som lärare i franska vid skolan. Bland de sökande till den aktuella tjänsten återfanns M.L. och O.R.

Vid tidpunkten för annonseringen hade M.L. en tidsbegränsad anställning som lärare vid The International School of Helsingborg. Denna löpte ut den 17 juni 2011. Shane Tastad beslutade i slutet av juni att åter erbjuda M.L. en tidsbegränsad anställning som fransklärare vid The International School of Helsingborg.

Kommentarer över vad som anförts i anmälan

---

O.R:s begäran om laglighetsprövning

Den 12 juli 2011 lämnade O.R. in en begäran om laglighetsprövning till Förvaltningsrätten i Malmö beträffande anställningen av M.L. Vid denna tidpunkt var emellertid inte den aktuella tjänsten tillsatt, vilket förvaltningsrätten upplystes om den 20 juli 2011. När O.R. begärde laglighetsprövning hos förvaltningsrätten förelåg således inte något anställningsbeslut att laglighetspröva. Med hänsyn härtill kunde förvaltningsrätten inte annat än avvisa O.R:s begäran. Detta förhållande kan Nämnden svårligen lastas för. I sammanhanget kan dock noteras att när den aktuella tjänsten väl blev tillsatt inkom en begäran om laglighetsprövning över anställningen. Detta mål handläggs vid Förvaltningsrätten i Malmö och har i skrivande stund ännu inte avgjorts.

---

*2. Om stadens hantering av tillsättning av lärartjänster på ett tillfredsställande sätt möjliggör för kommunens medborgare att få lagligheten i ett beslut att anställa lärare prövad*

Allmänt om delegering av nämndsärenden

Delegering av nämndsärenden regleras i huvudsak i 6 kap. 33 § kommunallagen (1991:900). I bestämmelsen anges att en nämnd får uppdra åt t.ex. en anställd hos kommunen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Hur delegeringsreglerna ska tillämpas är upp till den enskilda kommunen att avgöra utifrån kommunens förutsättningar (se

sidan 77 i KU 1976/77:25). Vidare är avsikten med delegeringsbestämmelsen att avlasta nämnderna.

Av 6 kap. 35 § kommunallagen (KL) framgår att beslut som har fattats med stöd av uppdrag enligt 6 kap. 33 § KL ska anmälas till nämnderna. Det finns inte någon tidsgräns angiven för när anmälan ska ske. Nämnderna bestämmer själva när och hur anmälningen ska ske och underlåten anmälan påverkar inte ett fattat besluts giltighet (se sidan 449, Kommentaren till kommunallagen, 5:e upplagan, 2011, Dalman m.fl.).

#### Ny delegeringsordning och arbetsinstruktion

Den 16 juni 2011 antog Nämnden en ny delegeringsordning med en tillhörande arbetsinstruktion att gälla från och med den 1 juli 2011. Av dokumenten framgår att beslut av större dignitet och vissa beslut enligt skollagen regleras i den så kallade delegeringsordningen. Beslut som fattas med stöd av delegeringsordningen ska anmälas till Nämnden. Åtgärder av karaktären löpande åtgärder i förvaltningen regleras däremot i dokumentet som benämns arbetsinstruktion. Nämnden har beslutat att åtgärder som vidtas med stöd av arbetsinstruktionen inte ska anmälas till Nämnden.

Kommunalrättsligt delas beslut ofta in i kategorierna ”beslut i kommunallagens mening” respektive ”beslut av rent förberedande eller rent verkställande art”. Gränsdragningen mellan dessa två kategorier är ofta svår att göra. Mot denna bakgrund har Nämnden – utifrån ett funktionellt perspektiv – infört en intern kategori benämnd ”löpande förvaltningsåtgärder” i arbetsinstruktionen.

#### Arbetsinstruktionen

Vilken rättslig status arbetsinstruktionen ska ges är ytterst en fråga för domstolarna – sannolikt kan dokumentet ses som en särskild form av delegering.

För Nämnden har avsikten främst varit att skapa en tydlighet kring vilket ansvar en viss position inom förvaltningen medför. Ytterligare ett syfte med arbetsinstruktionen har varit att klargöra arbetsfördelningen mellan de förtroendevalda och de anställda. Arbetsinstruktionen utgör dessutom ett kontrollinstrument för Nämnden eftersom det genom arbetsinstruktionen tydliggörs vilka krav Nämnden kan ställa på olika befattningshavare.

Arbetsinstruktionen utgör också ett behörighets- och befogenhetsdokument för de olika tjänstemännen i Nämndens förvaltning inom områdena personal, inköp, arbetsmiljö och regelefterlevnad. Av arbetsinstruktionen framgår exempelvis att förvaltningschefen, skolområdeschefer samt avdelningschefer ansvarar för anställningar – det vill säga tillsättning av tjänster – och löpande personalfrågor inom respektive ansvarsområde. Enligt Nämndens uppfattning saknas skäl att ge tillsättning av lärartjänster någon särställning i detta sammanhang. Således behandlas dessa av Nämnden på samma sätt som andra anställningar.

#### Anmälan till Nämnden

En viktig del i arbetet med att ta fram en ny delegeringsordning respektive arbetsinstruktion har varit att bestämma vilka typer av beslut som ska anmälas till Nämnden. Av tids- och effektivitetsskäl är det orimligt att alla åtgärder som vidtas vid Nämndens förvaltning också anmäls till Nämnden. För Nämnden har det dessutom varit angeläget att Nämnden ges möjlighet att fokusera på verksamhetens principiella och viktigare frågor. I detta sammanhang bör noteras att Helsingborgs kommun är kommunens största arbetsgivare och att Nämndens förvaltning i sin tur är kommunens största förvaltning samt att ett mycket stort antal tjänstetillsättningar genomförs varje månad inom kommunen.

Uppdelningen i ärenden som ska anmälas respektive inte anmälas handlar sålunda om att på ett bra och trovärdigt sätt fördela de resurser som finns att



tillgå inom Nämnden och dess förvaltning. Mot denna bakgrund har Nämnden beslutat att åtgärder som tillhör den löpande förvaltningen inte ska anmälas till Nämnden. Det är givetvis möjligt att ha synpunkter på detta ställningstagande, men enligt Nämndens uppfattning utgör detta en tillämpningsfråga som Nämnden har att avgöra.

#### Information till Nämnden och insyn för kommuninvånarna

I sammanhanget är värt att påpeka att det faktum att vissa åtgärder inte ska anmälas till Nämnden inte innebär att tjänstemännens rapporteringsskyldighet till Nämnden upphör. Information om exempelvis anställningar lämnas i stället vid löpande verksamhetsrapporteringar. Emellanåt är det också viktigt att anställningsfrågor diskuteras innan beslut fattas – vid sådana förhållanden ska ansvarig tjänsteman tillse att så sker. Tjänstemännens dokumenteringskrav upphör heller inte. Nu som tidigare gäller att det ska finnas ett gott och allsidigt underlag i alla ärenden. Vid anställningar upprättas också alltid ett anställningsavtal.

Enligt Nämndens uppfattning utgör anmälningsförfarandet varken det bästa eller enklaste sättet för kommuninvånarna att skaffa sig insyn i den kommunala beslutsprocessen. Anmälningsärendena är många och mycket summariskt beskrivna i nämndsprotokollen. Således är det inte alltid lätt att som kommuninvånare ta till sig anmälningsinformationen i protokollen. Nämnden anser i stället att kommuninvånarnas berättigade krav på insyn tillgodoses bättre genom offentlighetsprincipen.

#### Möjligheten till laglighetsprövning

Mot bakgrund av de skäl och den arbetsordning som beskrivits ovan är det alltså korrekt att den aktuella tjänstetillsättningen inte anmäls till Nämnden. Vad får då Nämndens beslut att anställningar inte ska anmälas till Nämnden för konsekvenser för möjligheten att få lagligheten av ett beslut att anställa en lärare prövad? Svar: Inga. Svaret utvecklas i det följande.

#### Vilka beslut kan laglighetsprövas?

Beslut enligt kommunallagen kan överklagas genom laglighetsprövning. Det är upp till förvaltningsdomstolarna att – ex officio – i varje enskilt fall avgöra om ett visst ”beslut” kan tas upp till laglighetsprövning eller inte. Vid denna bedömning har rätten att bestämma huruvida beslutet är ett beslut enligt kommunallagen eller ett beslut av rent förberedande eller rent verkställande art, jfr 10 kap. 2 § KL. Enkelt uttryckt kan man säga att alla beslut i en kommun som inte är av rent förberedande eller rent verkställande art kan laglighetsprövas. Enligt 10 kap. 3 § KL gäller detta dock inte om det i lag eller annan författning finns särskilda föreskrifter om överklagande.

Av nyligen tillkommen rättspraxis (Högsta förvaltningsdomstolens dom av den 24 februari 2011 i mål nr 8044-09 [*HFD 2011 ref. 7; JO:s anmärkning*]) framgår att begreppet ”beslut av rent verkställande art” ska tolkas restriktivt. Detta torde innebära att merparten av alla beslut som fattas i en kommun kan bli föremål för laglighetsprövning. Utifrån ett verksamhetsperspektiv är det emellertid ohållbart att kräva att alla sådana beslut ska anmälas till Nämnden.

Att en kommun anser att en viss åtgärd utgör ett beslut av rent verkställande art saknar betydelse vid domstolens bedömning. Domstolen ska göra sin egen prövning oavsett kommunens inställning, se RÅ 2006 ref. 78. Det faktum att Nämnden anser att tjänstetillsättningar utgör så kallade löpande förvaltningsåtgärder påverkar således inte möjligheterna för en kommuninvånare att få lagligheten i ett anställningsbeslut prövad eftersom det är domstolen som i varje enskilt fall har att ta ställning till ett besluts överklagbarhet.

Utebliven anmälan påverkar inte möjligheten att överklaga

I RÅ 2006 ref. 78 innebar förhållandet att det ifrågasatta beslutet inte hade anmälts till den aktuella styrelsen inte något hinder för Regeringsrätten att pröva målet. Huruvida ett beslut anmälts till Nämnden eller ej saknar sålunda betydelse för möjligheterna att få lagligheten i beslutet prövad. Konsekvensen av en underlåten anmälan blir, med föreliggande regelverk, att överklagandefristen inte börjar löpa – möjligheten att överklaga påverkas dock inte.

I sammanhanget får ånyo framhållas att anledningen till att O.R. fått sin begäran om laglighetsprövning avvisad av förvaltningsrätten berodde på att den aktuella tjänsten inte var tillsatt vid tidpunkten för begäran om laglighetsprövning. Skälet var alltså inte att Nämnden bestämt att tjänstetillsättningar inte ska anmälas till Nämnden.

Mot bakgrund av det anförda anser Nämnden att dess hantering av tillsättning av lärartjänster på ett tillfredsställande sätt möjliggör för kommunens medborgare att få lagligheten i ett beslut att anställa lärare prövad samt att Nämndens agerande inte bör föranleda någon kritik från JO.

I.L. kommenterade remissvaret och gav in vissa handlingar.

I ett beslut den 8 maj 2012 anförde *JO Wiklund* följande.

### **Bedömning**

Bestämmelser om delegation finns i 6 kap. 33–38 §§ kommunallagen (1991:900). Enligt 6 kap. 33 § första stycket kommunallagen får en nämnd uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden, med undantag för vissa fall som anges i 34 § och som inte är aktuella här. Vid införandet av den nu gällande kommunallagen anfördes i specialmotiveringen till dessa två bestämmelser (prop. 1990/91:117 s. 204) bl.a. följande.

Med beslut i delegeringsbestämmelserna avses endast beslut i kommunallagens mening. Kännetecknande för ett beslut är bl.a. att det föreligger alternativa lösningar och att beslutsfattaren måste göra vissa överväganden eller bedömningar.

I den kommunala förvaltningen vidtas dock också en mängd åtgärder som inte kan anses som beslut i lagens mening. Man talar om rent förberedande åtgärder eller rent verkställande åtgärder. Några klassiska exempel på rent verkställande åtgärder är avgiftsdebitering enligt en fastställd taxa och tilldelning av daghemsplats enligt en klar turordningsprincip. Det får alltså inte finnas utrymme för självständiga bedömningar. Sådan verksamhet ankommer normalt på de anställda. Rätten för de anställda att vidta sådana åtgärder grundas inte på delegering. Den följer i stället av den arbetsfördelning mellan de förtroendevalda och de anställda som måste finnas för att den kommunala verksamheten skall kunna fungera.

Praktiskt sett kan en mycket stor del av den kommunala verksamheten antas höra till området ren verkställighet. Ibland kan gränsen mellan vad som hör till beslut i lagens mening och ren verkställighet vara svår att dra. Den förändring som den kommunala verksamheten genomgår genom ökad målstyrning och decentralisering kan leda till att gränsen förskjuts. Fler åtgärder än tidigare kan därigenom komma att hänföras till ren verkställighet.

Finns det klara målsättningar för verksamheten är det mycket som talar för att många vardagliga åtgärder inom förvaltningen som i dag rättsligt sett är att anse som beslut kan hänföras till ren verkställighet även om de innefattar ett visst mått av självständigt ställningstagande och inte bara är ett rent meka-

niskt verkställande av beslut. Det kan t.ex. gälla interna frågor om inköp, fastighetsförvaltning och personaladministration där intresset av att överklaga genom kommunalbesvär normalt inte kan vara särskilt stort.

Beslut som har fattats med stöd av uppdrag enligt 6 kap. 33 § kommunallagen ska, enligt 35 § i samma kapitel, anmälas till nämnderna, som bestämmer i vilken ordning detta ska ske.

Enligt 10 kap. 1 § första stycket kommunallagen har varje medlem av en kommun rätt att få lagligheten av kommunens beslut prövad genom att överklaga dem hos förvaltningsrätten för laglighetsprövning. De beslut som kan överklagas är, enligt 10 kap. 2 §, bl.a. beslut av en nämnd, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art. Ett överklagande ska, enligt 10 kap. 6 § kommunallagen, ha inkommit till förvaltningsrätten inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på kommunens anslagstavla att protokollet över beslutet justerats. I de fall beslut har fattats efter delegation, och om det över beslutet inte har förts särskilt protokoll som har justerats och anslagits, räknas tiden för överklagande från den dag då anslag skedde om justering av protokollet från det sammanträde vid vilket delegationsbeslutet anmälades hos nämnden.

Av det anförda följer att ett delegationsbeslut alltid måste vara formaliserat och att det av nämndens protokoll eller en bilaga till det ska framgå att delegationsbeslutet har anmälts till nämnden. Av protokollet måste kunna utläsas vilka beslut som har återrapporterats, dvs. besluten måste kunna identifieras. Det är lika angeläget att man av protokollet kan sluta sig till vilket eller vilka beslut som har anmälts vid ett visst sammanträde som att man – då man tar del av ett enskilt delegationsbeslut – kan utläsa huruvida, och i så fall när, det anmälts till nämnden. Som en illustration till det sagda kan hänvisas till ett avgörande av Regeringsrätten (RÅ 1988 not 559). I beslutet återställde Regeringsrätten försutten besvärstid på den grunden att det i en kommunal nämnds protokoll varit närmast omöjligt för klaganden att identifiera sitt ärende.

Av remissvaret från barn- och utbildningsnämnden framgår bl.a. följande. I myndighetens delegeringsordning regleras beslut av ”större dignitet” och vissa beslut enligt skollagen. Beslut som fattats med stöd av delegeringsordningen ska anmälas till nämnden. Åtgärder av karaktären löpande åtgärder i förvaltningen regleras i ett dokument benämnt arbetsinstruktion. Nämnden har beslutat att åtgärder som vidtas med stöd av arbetsinstruktionen inte ska anmälas till nämnden. Beslut om anställning av lärare betraktas som en löpande förvaltningsåtgärd och anmäls således inte till nämnden. Information om anställningar lämnas vid löpande verksamhetsrapporteringar. Nämnden anser att kommuninvånarnas krav på insyn tillgodoses bättre genom offentlighetsprincipen än genom anmälningsförfarandet.

I.L. har ifrågasatt om barn- och utbildningsnämndens hantering av anställningsärenden möjliggör för en kommunmedlem att få lagligheten av anställningsbeslut prövad. Nämnden har i yttrandet till JO framhållit att det som är avgörande för om ett beslut kan bli föremål för laglighetsprövning är om det rör sig om ett beslut i kommunallagens mening, och att utebliven anmälan till nämnden inte påverkar överklagbarheten utan att konsekvensen endast blir att överklagandefristen inte börjar löpa.

Vid införandet av den nu gällande kommunallagen föreslog regeringen att nämnderna själva skulle få besluta om i vilken utsträckning beslut som fattades med stöd av delegation skulle anmälas till dem. Förslaget innehöll också en bestämmelse om att beslut som inte anmäldes skulle protokollföras särskilt, om beslutet fick överklagas enligt reglerna om laglighetsprövning (prop. 1990/91:117 s. 204 f.). Riksdagens konstitutionsutskott inhämtade yttrande från Lagrådet över vissa delar av lagförslaget. Beträffande förslaget till bestämmelsen i 6 kap. 35 § yttrade Lagrådet följande (bet. 1990/91:KU38 s. 70 f.).

I 6 kap. 35 § föreslås en uppmjukning av den nuvarande anmälningsskyldigheten när det gäller beslut som har fattats med stöd av delegeringsuppdrag så att nämnderna själva skall få bestämma i vilken utsträckning sådan anmälan skall ske. Enligt paragrafens andra stycke skall vidare beslut som inte anmäls protokollföras särskilt, om beslutet får överklagas enligt föreskrifterna i 10 kap.

Lagrådet, som utgår ifrån att det är meningen att justeringen av de särskilt protokollförda besluten fortlöpande skall tillkännages på kommunens eller landstingets anslagstavla, ifrågasätter om den föreslagna ordningen är tillräcklig för att tillgodose medborgarnas möjligheter till insyn i den kommunala beslutsprocessen. Särskilt för en enskild som vill få lagligheten av ett beslut prövad kan förslaget medföra svårigheter att bevaka ett ärende på ett sådant sätt att inte överklagandetiden går förlorad. Från rättssäkerhetssynpunkt finner Lagrådet därför att den nuvarande obligatoriska anmälningsskyldigheten är att föredra.

Lagrådet föreslog därefter en lydelse av 6 kap. 35 § kommunallagen som godtogs av utskottet och riksdagen och som fortfarande gäller.

Motivet för att behålla den sedan tidigare gällande ordningen om skyldighet att anmäla alla delegationsbeslut till ansvarig nämnd var således bl.a. att förfarandet ansågs ha en väsentlig betydelse för medborgarnas möjligheter till insyn i den kommunala beslutsprocessen.

JO har tidigare uttalat att beslut om att anställa en lärare för tjänstgöring under ett läsår måste anses vara av sådan vikt och innefatta ett sådant inslag av självständig bedömning att det är fråga om ett beslut i kommunallagens mening, och alltså inte en åtgärd eller ett beslut av rent förberedande eller rent verkställande art (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 2004/05 s. 353). Jag delar den uppfattningen. Följaktligen anser jag att kommunallagens bestämmelser om delegation och överklagande är tillämpliga i sådana fall. Det som nämnden har anfört innebär givetvis inte att myndigheten kan underlåta att följa regleringen i 6 kap. 35 § KL om anmälningsplikt för delegationsbeslut.

I sammanhanget vill jag tillägga följande. Den av nämnden tillämpade ordningen innebär att överklagandefristen inte börjar löpa. Det ligger i sakens natur att beslut ska vinna laga kraft och inte för alltid kunna bli föremål för överklagande. Att ett anställningsbeslut inte vinner laga kraft är självfallet negativt ur rättssäkerhetssynpunkt för bl.a. den som beslutet avser. Det kan här också noteras att en domstol vid prövning av ett överklagande enligt lagen inte får beakta andra omständigheter än sådana som klaganden har hänvisat till före klagotidens utgång (10 kap. 10 § kommunallagen). Det kan därför ha stor betydelse för processen i domstol att det kan fastslås när tiden för överklagande har gått ut.

2012/13:JO1

Jag ser allvarligt på att nämnden i fråga om anställningsbeslut inte följer kommunallagens reglering beträffande delegationsbeslut. Jag förutsätter att rutinerna ses över.

Med den kritik som har uttalats avslutas ärendet.

## Kommunikationsväsendet

### Kritik mot Radiotjänst i Kiruna AB för handläggningen av ett överklagande i ett ärende om radio- och tv-avgift

(Dnr 1476-2011)

#### Anmälan

M.S. framförde i en anmälan klagomål mot Radiotjänst i Kiruna AB (Radiotjänst) med anledning av handläggningen av ett ärende om radio- och tv-avgift rörande hans sambo J.L. Han uppgav bl.a. att Radiotjänst inte hade vidarebefordrat J.L:s överklagande av myndighetens omprövningsbeslut till förvaltningsrätten trots att beslutet om avgiftsskyldighet vid omprövningen inte hade ändrats så som J.L. begärt i sitt överklagande. – M.S. gjorde också gällande att Radiotjänst till följd av dess handläggning av ärendet var skyldig att utge skadestånd.

#### Utredning

Handlingar i det aktuella ärendet begärdes in och granskades. Av handlingarna framgick sammanfattningsvis följande.

Radiotjänst meddelade den 31 januari 2011 ett beslut om omprövning av J.L:s radio- och tv-avgift, varefter hon den 21 februari kom in med ett överklagande av beslutet. I överklagandet, som var ställt till Förvaltningsrätten i Luleå, framställde J.L. yrkande om att Radiotjänsts beslut om avgiftsskyldighet skulle upphävas och att myndigheten skulle åläggas att återbetala erlagd avgift jämte viss ränta. Vidare yrkade J.L. att domstolen skulle ”ålägga Radiotjänst att ändra sina rutiner” på vissa angivna sätt. Vid omprövning den 24 februari beslutade Radiotjänst att ändra det tidigare fattade beslutet om avgiftsskyldighet och angav att återbetalning av erlagd avgift skulle ske. I beslutet angavs också att Radiotjänst inte skulle komma att ersätta J.L. i fråga om yrkad ränta.

J.L. påpekade i en skrivelse till Radiotjänst den 28 februari att myndighetens senaste omprövning inte innebar att tidigare beslut hade ändrats så som hon hade begärt i sitt överklagande och att detta därför borde överlämnas av Radiotjänst till förvaltningsrätten. Radiotjänst angav i en svarsskrivelse att myndigheten inte betalar ut någon ränta vid återbetalningar och hänvisade till en dom från Regeringsrätten. Sedan J.L. därefter frågat om överklagandet hade översänts till förvaltningsrätten, svarade Radiotjänst henne den 9 mars att överklagandet inte skulle komma att skickas vidare till domstol på grund av att myndigheten den 24 februari hade ändrat tidigare beslut. J.L. skickade samma dag sitt överklagande direkt till förvaltningsrätten, som översände överklagandet till Radiotjänst för handläggning. I en skrivelse till J.L. den 16 mars angav Radiotjänst bl.a. att vad J.L. i överklagandet yrkat om åläggande

för myndigheten att ändra sina rutiner inte är frågor som förvaltningsrätten kan pröva.

Såvitt framgick av handlingarna hade Radiotjänst inte heller därefter överlämnat J.L:s överklagande till förvaltningsrätten.

Ärendet remitterades till Radiotjänst för upplysningar och yttrande om handläggningen av J.L:s överklagande. Radiotjänst inkom, genom verkställande direktören Anna Pettersson, med ett remissvar och anförde bl.a. följande.

#### *Handläggningen i ärendet*

Radiotjänst i Kiruna AB har enligt avtal med staten ett uppdrag att hantera uppbörden av radio- och tv-avgifter samt att bedriva avgiftskontroll. Avgiftskontrollen sker genom att Radiotjänst kontaktar hushåll som inte betalar avgiften. Kontakterna kan ske genom telefonsamtal, brevutskick eller personliga besök.

I det aktuella ärendet har en av Radiotjänsts kontrollanter besökt J.L. i hennes bostad 2010-11-30. Enligt noteringarna på anmälan har J.L. medgett innehav av tv-mottagare. Radiotjänst har registrerat, med anmälan som grund, en avgift i J.L:s namn.

J.L. bestriider avgiften i ett e-brev 2011-01-29. I omprövningsbeslut daterat 2011-01-31 vidhåller Radiotjänst avgiftsskyldigheten med hänvisning till anmälan från kontrollanten. Omprövningsbeslutet överklagas av J.L. 2011-02-21. Radiotjänst ändrar i beslut 2011-02-24 tidigare fattat beslut om avgiftsskyldighet och återbetalar inbetald avgift.

J.L. undrar i e-brev daterat 2011-02-22 när överklagandet kan förväntas nå förvaltningsrätten i Luleå. I e-brev daterat 2011-02-28 informerar Radiotjänst om att tidigare beslut om avgiftsskyldighet ändrats och bifogar även beslutet i elektronisk form.

I e-brev 2011-02-28 frågar J.L. om överklagandet är överlämnat till förvaltningsrätten. Radiotjänst skickar svar i e-brev 2011-03-04 med information om att ränta inte utbetalas vid återbetalning.

I e-brev 2011-03-06 undrar J.L. om överklagandet är överlämnat till förvaltningsrätten. Radiotjänst har i e-brev 2011-03-09 meddelat att ärendet inte kommer att överlämnas till förvaltningsrätten eftersom Radiotjänst ändrat tidigare omprövningsbeslut om avgiftsskyldighet.

Radiotjänst får en underrättelse från förvaltningsrätten i Luleå, med en skrivelse från J.L., ankomstdatum 2011-03-11. Radiotjänst besvarar skrivelsen i ett e-brev 2011-03-16.

#### ***Radiotjänsts bedömning***

---

#### **Omprövning och överklagande**

Enligt 15 § lagen om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst, ska Radiotjänst ompröva beslut om avgiftsskyldighet och påförande av avgifter enligt lagen. Radiotjänst har i det aktuella ärendet sänt ett omprövningsbeslut daterat 2011-01-31. Enligt 21 § ovan nämnda lag får Radiotjänsts beslut enligt 15 § överklagas. Av paragrafen framgår att övriga av Radiotjänst fattade beslut inte får överklagas.

J.L. har yrkat att förvaltningsrätten bl.a. ska ålägga Radiotjänst att ändra vissa rutiner. Dessa frågor kan inte förvaltningsrätten i Luleå pröva, vilket framgår av 21 §.

I beslut daterat 2011-02-24 har Radiotjänst ändrat tidigare fattat beslut om påförande av avgift, och inbetald avgift har också återbetalats. Enligt 22 § förvaltningslagen framgår att ett beslut får överklagas av den som beslutet

angår, om det har gått honom emot. Eftersom Radiotjänst ändrat tidigare fattat beslut om avgiftsskyldighet, kan inte förvaltningsrätten i Luleå pröva frågan om avgiftsskyldighet.

#### Handläggningen

Enligt 4 § andra stycket förvaltningslagen ska frågor från enskilda besvaras så snart som möjligt. Handläggarna som svarat på J.L:s e-brev 2011-02-28 och 2011-03-04 uppfattade att de besvarat frågan om ärendet överlämnats till förvaltningsrätten genom att meddela att tidigare beslut om avgiftsskyldighet ändrats och att inbetald avgift återbetalats. Eftersom svaren kunnat skrivas tydligare i denna fråga har Radiotjänst påmint medarbetarna om vikten av att besvara frågor på ett tydligt sätt.

M.S. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 16 mars 2012 anförde *JO Lindström* följande.

#### Rättslig reglering

Enligt 15 § lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst ska Radiotjänst ompröva beslut om avgiftsskyldighet och om påförande av avgifter enligt lagen om den som beslutet rör begär det eller skäl annars föreligger. Radiotjänsts beslut i ärenden om omprövning får enligt 21 § överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. I övrigt får Radiotjänsts beslut inte överklagas.

Grundläggande bestämmelser om överklagande av beslut och förvaltningsmyndigheters hantering av överklagande finns i förvaltningslagen (1986:223), FL. I 22 § föreskrivs att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. Av 23 § andra stycket framgår att en skrivelse med överklagande ska ges in till den myndighet som har meddelat beslutet. Enligt 24 § första stycket prövar den myndighet som har meddelat det överklagade beslutet om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid. Har skrivelsen kommit in för sent, ska myndigheten som huvudregel avvisa den. Om skrivelsen inte avvisas enligt 24 §, ska enligt 25 § den myndighet som har meddelat beslutet överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som ska pröva överklagandet. Överlämnandet ska ske utan dröjsmål och handläggningstiden bör inte överstiga en vecka (se t.ex. JO 2002/03 s. 424).

I 27 § FL stadgas att om en myndighet finner att ett beslut, som den har meddelat som första instans, är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning ska myndigheten ändra beslutet, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Skyldigheten gäller som huvudregel även om beslutet överklagas. Om myndigheten vid omprövning själv ändrar beslutet såsom klaganden begär, förfaller överklagandet (28 § första stycket FL). I så fall tillämpas inte reglerna i 24 och 25 §§ FL. Ändrar myndigheten däremot beslutet på annat sätt än klaganden begär, ska överklagandet anses omfatta det nya beslutet, om inte avvisning ska ske på grund av att skrivelsen med överklagandet har kommit in för sent (28 § andra stycket FL).



## Bedömning

Den 31 januari 2011 beslutade Radiotjänst att J.L. skulle betala 1 038 kr i radio- och tv-avgift. J.L. överklagade detta beslut och yrkade att det skulle upphävas. Dessutom yrkade hon dels ränta på vad hon hade betalat, dels att förvaltningsrätten skulle ålägga Radiotjänst att ändra sina rutiner i vissa avseenden. Den 24 februari 2011 omprövade Radiotjänst beslutet av den 31 januari. Radiotjänst upphävde beslutet att J.L. skulle betala radio- och tv-avgift. I beslutet förklarade Radiotjänst också att bolaget inte skulle betala ränta till J.L. Överklagandet överlämnades inte till domstol.

Av utredningen framgår att Radiotjänst grundade sitt ställningstagande att inte överlämna överklagandet till domstol på att myndigheten i fråga om avgiftsskyldigheten hade ändrat sitt beslut såsom J.L. hade begärt samt att övriga av henne i överklagandet framställda yrkanden inte lagligen kunde bifallas respektive inte kunde prövas av domstol.

Som framgått är Radiotjänsts uppgift enligt förvaltningslagens bestämmelser begränsad till – utanför tillämpningsområdet för omprövningskyldigheten – att ta ställning till om ett överklagande har kommit in i rätt tid. De övriga förutsättningar som måste vara uppfyllda för att överklagandet ska kunna tas upp till prövning i sak, t.ex. att det är fråga om ett beslut som är överklagbart, prövas av den högre instansen och alltså inte av beslutsmyndigheten (se t.ex. JO 1991/92 s. 316 och Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 3:e uppl., s. 286). Givetvis ankommer det även uteslutande på överinstansen att pröva förutsättningarna för att i sak bifalla ett visst yrkande.

Frågan i detta ärende är om J.L:s överklagande hade förfallit enligt 28 § FL eftersom Radiotjänst i sitt omprövningsbeslut den 24 februari ändrade sitt tidigare beslut så som som J.L. hade begärt. Till följd av omprövningen upphävde Radiotjänst beslutet om avgift. Eftersom J.L. i sitt överklagande framställde ytterligare yrkanden – som inte tillgodosågs genom Radiotjänsts omprövningsbeslut – innebär Radiotjänsts beslut emellertid inte att överklagandet förföll enligt 28 § FL. Att Radiotjänst ansåg att dessa yrkanden inte lagligen kunde bifallas respektive inte kunde prövas av domstol är utan betydelse.

Det sagda innebär att Radiotjänst efter sitt omprövningsbeslut borde ha tagit ställning till om J.L:s överklagande hade kommit in i rätt tid och om så var fallet utan dröjsmål ha överlämnat det till förvaltningsrätten.

Av utredningen framgår också att Radiotjänst i samband med sitt beslut den 24 februari inte underrättade J.L. om att hennes överklagande enligt Radiotjänsts uppfattning hade förfallit. En sådan upplysning borde Radiotjänst ha tagit in i beslutet (se prop. 1985/86:80 s. 80).

För sin bristfälliga handläggning av J.L:s överklagande i nu angivna hänseenden förtjänar Radiotjänst kritik.

Vad som i övrigt kommit fram föranleder inte något uttalande från min sida annat än att jag vill nämna att JO inte är behörig att pröva anspråk på skadestånd.

## Allvarlig kritik mot Transportstyrelsen för dess handläggning av ett ärende om körkortsingripande

(Dnr 3507-2011)

### Anmälan

Läkaren B.L. framförde i en anmälan, som kom in den 5 juli 2011, klagomål mot Transportstyrelsen. Klagomålen gällde främst långsam och passiv handläggning av ett ärende om körkortsingripande.

### Utredning

Transportstyrelsens akt i ärende TSTRKK 2010/595254 begärdes in och granskades.

Transportstyrelsen anmodades därefter att lämna upplysningar om handläggningen av ärendet och om huruvida det i ärendet gjorts några överväganden att, med stöd av 5 kap. 5 § körkortslagen (1998:488), tills vidare återkalla körkortshavarens körkort i avvaktan på ett slutligt avgörande av återkallelsefrågan. I sitt remissvar anförde Transportstyrelsen i huvudsak följande.

#### *Utredning*

2010

Den 11 juni inkommer anmälan från läkare beträffande den aktuella körkortshavaren (G.S.).

Den 17 september remitteras ärendet till konsultläkare.

Den 21 september inkommer yttrande från konsultläkaren. I yttrandet anfördes att G.S. har sådan nedsättning av centrala funktioner att han inte uppfyller de medicinska kraven för körkortsinnehav enligt 10 kap. i TSFS 2010:125.

Den 12 oktober skickas en underrättelse (kommunicering) till G.S. att körkortsingripande övervägs – återkallelse på grund av sjukdom – för yttrande senast den 26 oktober.

Med utgångspunkt i G.S:s svar skickas den 8 november en begäran till anmälare läkare att komplettera med det MMT-underlag (Mini Mental Test) som finns.

Den 23 december inkommer begärda handlingar.

Ny remiss till konsultläkaren skickas den 28 december. I svar samma dag vidhåller konsultläkaren sin tidigare bedömning.

Den 29 december skickas en ny underrättelse till G.S.

2011

Den 12 januari inkommer yttrande från G.S. som begär att Transportstyrelsen avvaktar med beslut med hänvisning till att han ska genomgå en CT-scanning (datortomografi) av skallen.

I meddelande till G.S. den 3 februari ges han tillfälle att inkomma med komplettering senast den 31 mars.

Den 16 maj inkommer intyg utfärdat av ögonläkare (B.L.). Av intyget framgår att G.S. inte uppfyller gällande medicinska krav för körkortsinnehav.

Den 25 maj remitteras ärendet till konsultläkare som anför att G.S:s körkort snarast bör återkallas.

Den 27 maj ges G.S. tillfälle att yttra sig senast den 17 juni.

Den 1 juni tar G.S:s hustru telefonkontakt med handläggaren och begär att Transportstyrelsen ska begära läkarintyg från ”Capio”, dvs. den läkarmottagning varifrån det första intyget kom.

G.S:s begäran föranleder ingen åtgärd och ytterligare svar inkommer inte.

Den 23 juni återkallas körkortet. Beslutet har inte vunnit laga kraft på grund av delgivningsproblemen.

#### Yttrande

---

Frågan om återkallelse tills vidare

Utredningen ger vid handen att frågan om återkallelse tills vidare inte övervägdes.

Transportstyrelsens bedömning

Prövningen av medicinska förhållanden är allmänt sett – och oavsett om det gäller ansöknings- eller återkallelseärenden – resurskrävande och innehåller materiellt sett svåra bedömningar. I den situation som förelåg efter övertagandet av körkortsuppgifterna från länsstyrelserna har myndigheten prioriterat ansökningsärenden i förhållande till återkallelseärenden.

När det gäller handläggningstiden konstateras återkommande fördröjningar i att driva ärendet framåt men det är särskilt två moment som enligt styrelsens mening inte hanterats tillfredsställande. Det första är tidsutdräkten mellan anmälan den 11 juni 2010 och den tidpunkt – den 17 september – då ärendets egentliga handläggning påbörjades. Det andra momentet är passiviteten efter det att tiden för komplettering – den 31 mars 2011 – passerats. Transportstyrelsen har inga andra förklaringar än de generella problem som myndigheten drabbades av i samband med överföringen av uppgifterna från länsstyrelserna. Slutsatsen är dock att myndigheten inte levt upp till förvaltningslagens krav på handläggningen av ärenden. Transportstyrelsen har nu i de interna rutinerna understrukt behovet av att anmälningar från läkare behandlas skyndsamt.

De materiella svårigheter som ofta finns i bedömningen av medicinska förhållanden innebär att körkortsmyndigheten (tidigare länsstyrelserna och numera Transportstyrelsen) lägger ribban högt för att återkalla ett körkort tills vidare. Det är inte ovanligt med kompletterande underlag som motsäger, eller i vart fall inger tveksamheter till, ett ursprungligt intyg. Det är inte heller ovanligt med medicinska förhållanden som utvecklas till det bättre och till en, slutligt, acceptabel nivå för fortsatt innehav. Sammantaget är det därför förhållandevis ovanligt med återkallelse tills vidare i medicinska ärenden. Härav följer naturligtvis inte att den möjligheten ska bortses från i det enskilda fallet. I detta fall borde frågan ha övervägts redan under hösten 2010 och i vart fall efter konsultläkarens bedömning den 28 december 2010. De då kända förhållandena talade med styrka för en slutlig återkallelse.

B.L. bereddes tillfälle att kommentera Transportstyrelsens remissvar.

I ett beslut den 21 december 2011 anförde *JO Lindström* följande.

#### Rättslig reglering

Om en läkare vid undersökning av en körkortshavare finner att körkortshavaren av medicinska skäl är olämplig att ha körkort, ska läkaren enligt 10 kap. 2 § körkortslagen anmäla det till Transportstyrelsen. Innan anmälan görs ska läkaren underrätta körkortshavaren. Anmälan behöver inte göras om det finns

anledning att anta att körkortshavaren kommer att följa läkarens tillsägelse att avstå från att köra körkortspliktigt fordon.

Ett körkort ska enligt 5 kap. 3 § 7 körkortslagen återkallas om körkortshavarens förutsättningar för rätt att köra ett körkortspliktigt fordon är så väsentligt begränsade genom sjukdom, skada eller dylikt att han från trafiksäkerhetssynpunkt inte längre bör ha körkort. Vid bedömningen av de medicinska kraven enligt denna punkt i bestämmelsen tillämpas Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2010:125) om medicinska krav för innehav av körkort m.m.

Enligt 5 kap. 5 § körkortslagen ska ett körkort återkallas tills vidare i avvaktan på slutligt avgörande av återkallelsefrågan om det på sannolika skäl kan antas att körkortet kommer att återkallas slutligt.

Av 5 kap. 2 § första stycket körkortsförordningen (1998:980) framgår att Transportstyrelsen, om det finns anledning att anta att en körkortshavare inte uppfyller de förutsättningar som gäller för att inneha körkort, skyndsamt ska utreda dennes lämplighet.

Enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223) ska varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

### **Bedömning**

I 7 § förvaltningslagen föreskrivs att ett ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Bestämmelsen har tillkommit både av hänsyn till myndigheterna och till den enskilde. Den som får vänta länge på ett betydelsefullt beslut kan förorsakas otrygghet och lidande, kanske också ekonomiska förluster. När det gäller körkortsingripanden finns en särskild reglering i 5 kap. 2 § körkortsförordningen. Regeringen har i den bestämmelsen ålagt Transportstyrelsen att *skyndsamt* göra en utredning när det finns anledning att anta att en körkortsinnehavare inte uppfyller förutsättningarna för att inneha körkort. Bestämmelsen innebär att Transportstyrelsen ska verkställa utredningen och självfallet också i övrigt handlägga ärendet med förtur. Motivet härtill torde vara att det av trafiksäkerhetsskäl är angeläget att ett ingripande sker snabbt när myndigheterna får en indikation på att körkortshavaren inte längre är lämplig att inneha ett körkort.

Det nu aktuella ärendet inleddes hos Transportstyrelsen genom att en distriktsläkare i juni 2010 anmälde att körkortshavaren inte bedömdes lämplig att inneha körkort. Av anmälan framgick att körkortshavaren sannolikt fortfarande körde bil. Det dröjde dock fram till den 17 september 2010 innan Transportstyrelsen vidtog några faktiska handläggningsåtgärder i ärendet. Mot bakgrund av det skyndsamhetskrav som gäller för handläggningen av sådana ärenden är detta dröjsmål anmärkningsvärt.

Utredningen utvisar vidare att Transportstyrelsens konsultläkare i september 2010 yttrade att körkortshavaren hade sådan nedsättning av centrala funktioner att han inte uppfyllde de medicinska kraven för körkortsinnehav. Enligt min mening borde Transportstyrelsen redan efter detta yttrande ha övervägt

att med stöd av 5 kap. 5 § körkortslagen återkalla körkortet tills vidare i avvaktan på ett slutligt avgörande. Så skedde emellertid inte. Transportstyrelsen beredde körkortshavaren tillfälle att yttra sig och inhämtade sedan på körkortshavarens begäran viss utredning. Denna utredning remitterades till konsultläkaren som den 28 december 2010 vidhöll att körkortet borde återkallas. I detta skede kan det hävdas att ärendet var klart för slutligt avgörande. I varje fall fanns det underlag för att fatta ett beslut om återkallelse tills vidare enligt 5 kap. 5 § körkortslagen.

Handläggningen av ärendet fortsatte emellertid utan att något beslut fattades. Transportstyrelsen gav ännu en gång körkortshavaren tillfälle att yttra sig. Sedan anstånd meddelats körkortshavaren fram till den 31 mars 2011 vidtogs inga åtgärder i ärendet förrän B.L:s anmälan kom in i maj 2011. Av B.L:s anmälan framgick att körkortshavaren angett att han fortfarande körde bil. Även B.L:s anmälan remitterades till konsultläkaren som nu för tredje gången uttalade att körkortet borde återkallas. Efter ytterligare en kommunikation med körkortshavaren fattade Transportstyrelsen beslut om återkallelse den 20 juni 2011. Transportstyrelsen har i denna del vidgått att det uppehåll i handläggningen som varade från den 31 mars till den 25 maj 2011 inte var förenligt med förvaltningslagens krav på handläggning av ärenden. Jag delar denna uppfattning.

Sammanfattningsvis kan således konstateras att det dröjde mer än ett år från det att Transportstyrelsen fick in den första anmälan beträffande körkortshavarens lämplighet till det att körkortet återkallades. Handläggningen har präglats av passivitet och obeslutsamhet. Jag ifrågasätter inte vad Transportstyrelsen uppgett om att det ofta förekommer materiella svårigheter i bedömningen av medicinska förhållanden men det faktum att ett ärende innefattar svåra bedömningar får inte leda till att handläggningen drar ut på tiden så som skett i detta fall. Transportstyrelsen förtjänar därför allvarlig kritik för sin handläggning av ärendet.

Jag noterar att Transportstyrelsen i sina interna rutiner nu understrukit behovet av att anmälningar från läkare behandlas skyndsamt. Eftersom kravet på skyndsamhet står inskrivet i 5 kap. 2 § körkortsförordningen borde det redan ha varit känt för Transportstyrelsens personal.

## Allvarlig kritik mot Transportstyrelsen för handläggningstiden i ett ärende om körkortsingripande

(Dnr 4627-2011)

### Anmälan

M.L. framförde, som ombud för A.B., klagomål mot Transportstyrelsen för handläggningstiden i ett ärende om körkortsingripande. Han uppgav att A.B. hade gjort sig skyldig till rattfylleri den 11 januari 2010 och erkänt brottet genom att godkänna ett strafföreläggande samt att Transportstyrelsen först den 27 juli 2011 hade återkallat A.B:s körkort och bestämt spärrtiden till tolv månader.

### Utredning

Handlingarna i Transportstyrelsens ärende TSTRKK 2010/36440 begärdes in och granskades. Därefter remitterades ärendet till Transportstyrelsen för upplysningar och yttrande över handläggningstiden i ärendet. I sitt remissvar anförde Transportstyrelsen (generaldirektören Staffan Widlert) följande.

#### *Upplysningar om handläggningen av ärendet*

Om det finns anledning att anta att en körkortshavare inte uppfyller de förutsättningar som gäller för att inneha körkort ska Transportstyrelsen, enligt 5 kap. 2 § körkortsförordningen (1998:980), skyndsamt utreda dennes lämplighet. Transportstyrelsens tillgång till brottsbelastningsuppgifter regleras i 5 kap. förordningen (2001:650) om vägtrafikregister. Motorn i systemet är Rikspolisstyrelsens skyldighet att underrätta Transportstyrelsen om brott som sägs i 2 §. Uppgifterna sammanställs med aktuell körkortsinformation i ett så kallat registerblad enligt 6 §. Ett registerblad aktualiserar således frågan om ett körkortsingripande.

Allmänt kan sägas att hanteringen av körkortsärenden och handlingar i dessa sker helt digitalt. Det förekommer således inga pappersakter och i den mån fysiska handlingar kommer in till körkortsverksamheten registreras och skannas dessa. De läggs sedan in i systemet antingen automatiskt eller av en registrator. Fördelningen av ärenden sker genom att de styrs till olika ärendeköer i ärendehanteringssystemet där utredare eller handläggare hämtar upp ärenden utifrån sin behörighet att handlägga. Det är även möjligt att manuellt fördela och styra om ärenden.

Den 30 april 2010 godkände A.B. ett strafföreläggande avseende drograttfylleri den 11 januari 2010. Den 6 maj 2010 mottog Transportstyrelsen en underrättelse om föreläggandet och ett registerblad framställdes. Handlingen registrerades den 7 maj 2010 på körkortsärende TSTRKK 2010/36440.

Ärendet tilldelas utredare den 8 juni 2011 och den 16 juni skickades en underrättelse till A.B. om att körkortsingripande övervägdes. A.B. begärde anstånd vid två tillfällen och inkom slutligen med yttrande den 13 juli 2011. Den 27 juli meddelades beslut om återkallelse av körkortet. Beslutet överklagades den 2 september och överlämnades till förvaltningsrätten i Malmö den 7 september.

När det gäller handläggningstiden – räknat från framställningen av registerbladet till återkallelsebeslutet – ligger den i nivå med en stor mängd ärenden av motsvarande slag. Handläggningstiderna är för långa men arbetet med att komma i balans och minska ärendeköerna från enhetens uppstart 2010 är inte avslutat. Körkortsenheten gör med anledning av detta riktade insatser för att korta handläggningstiderna. Enheten har sedan våren 2011 ett samarbete med Rikspolisstyrelsen i syfte att snabbare fånga upp underrättelser om förare som agerat särskilt trafikfarligt. Dessutom pågår fortlöpande förbättringar av ärendehanteringssystemet. Arbeta pågår också med att effektivisera enhetens arbets sätt och en översyn och uppdatering har gjorts av samtliga enhetens arbetsrutiner.

#### *Transportstyrelsens bedömning*

Handläggningen av A.B:s körkortsärende har varit bristfällig och Transportstyrelsen beklagar detta. Underrättelsen om det brott A.B. gjort sig skyldig till har legat hos Transportstyrelsen under lång tid utan att någon åtgärd vidtagits. Detta står inte i överensstämmelse med förvaltningslagens krav på handläggning, eller vad som sägs i körkortslagstiftningen, och är därför otillfredsställande. Arbeta pågår dock med att effektivisera verksamheten och korta handläggningstiderna.

M.L. bereddes tillfälle att yttra sig över Transportstyrelsens remissvar.

I ett beslut den 21 december 2011 anförde *JO Lindström* följande.

### **Bedömning**

I 7 § förvaltningslagen (1986:223) föreskrivs att ett ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Bestämmelsen har tillkommit både av hänsyn till myndigheterna och till den enskilde. Den som får vänta länge på ett betydelsefullt beslut kan förorsakas otrygghet och lidande, kanske också ekonomiska förluster. När det gäller körkortsingripanden finns en särskild reglering i 5 kap. 2 § körkortsförordningen (1998:980). Regeringen har i den bestämmelsen ålagt Transportstyrelsen att *skyndsamt* göra en utredning när det finns anledning att anta att en körkortsinnehavare inte uppfyller förutsättningarna för att inneha körkort. Bestämmelsen innebär att Transportstyrelsen ska verkställa utredningen och självfallet också i övrigt handlägga ärendet med förtur. Motivet härtill torde vara att det av trafiksäkerhetsskäl är angeläget att ett ingripande sker snabbt när myndigheterna får en indikation på att körkortshavaren inte längre är lämplig att inneha ett körkort.

Den 6 maj 2010 fick Transportstyrelsen besked om att A.B. godkänt ett strafföreläggande för rattfylleri. Enligt 5 kap. 3 § körkortslagen (1998:488) skulle hans körkort därför återkallas om det inte fanns synnerliga skäl för en annan bedömning (5 kap. 10 § 2 st. körkortslagen). I stället för att handlägga ärendet skyndsamt dröjde Transportstyrelsen mer än tretton månader, till den 16 juni 2011, innan man började handlägga ärendet genom att ge A.B. möjlighet att yttra sig. Efter ytterligare drygt en månad återkallade Transportstyrelsen A.B:s körkort.

Transportstyrelsen är i sitt remissvar inne på den omorganisation som skedde den 1 januari 2010, då Transportstyrelsen tog över länsstyrelsernas uppgifter inom körkortsområdet. Jag är väl medveten om att denna omorganisation precis som andra liknande förändringar medförde problem. Men omorganisationen kan under inga förhållanden åberopas som ursäkt för den långsamhet som präglat handläggningen i det nu aktuella fallet. När underrättelsen om det godkända strafföreläggandet kom in den 6 maj 2010 ålåg det Transportstyrelsen att skyndsamt påbörja handläggningen genom att ge A.B. tillfälle att yttra sig. Att vänta med den åtgärden i över ett år strider både mot skyndsamhetsregeln i körkortsförordningen och mot de allmänna kraven på handläggning i 7 § förvaltningslagen. Transportstyrelsen har i sitt remissvar vidgått att handläggningen varit bristfällig och jag kan inte annat än instämma i det omdömet. Transportstyrelsen förtjänar allvarlig kritik för sin handläggning.

## Överförmyndarnämnder och överförmyndare

Anmälan mot Överförmyndarnämnden i Gotlands kommun  
angående handläggningen av ett ärende om förvaltare m.m.

(Dnr 6301-2010)

### Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 1 november 2010, framförde I.S.W. och P.W. klagomål mot Överförmyndarnämnden i Gotlands kommun angående handläggningen av ett ärende om förvaltare avseende G.S. De anförde bl.a. följande. I en skrivelse daterad den 19 mars 2010 meddelade nämnden att I.S.W. under en månad inte hade tillåtelse att besöka G.S. och att P.W. över huvud taget inte längre fick besöka henne. G.S:s telefon hade, enligt vad som framgick av skrivelsen, stängts av för inkommande samtal och om de ville kontakta G.S. skulle detta ske via verksamhetschefen för G.S:s boende. Det uppgavs i skrivelsen från nämnden att detta var G.S:s vilja, vilket hon dock själv förnekade. G.S. kontaktade förvaltaren upprepade gånger för att hon åter skulle kunna ta emot inkommande samtal och framförde önskemål om att besöksförbudet skulle upphävas. Detta resulterade i att överförmyndarnämnden i sin helhet besökte G.S. den 19 april 2010 för att övertyga henne om fördelarna med nämndens åtgärder. I en skrivelse den 29 april 2010 meddelade nämnden att G.S:s ”semester” var slut och att det åter var tillåtet för I.S.W. att besöka henne enligt ett bifogat besöksschema.

I handlingar, som kom in till JO den 8 mars 2011, anförde P.W. bl.a. följande. I.S.W. ansvarar för G.S:s inköp av saker för personligt bruk och skickar därefter kvittona för betalning till förvaltaren, som sätter in ersättning för utläggerna på I.S.W:s konto. Detta fungerade någorlunda väl fram till september månad 2010, då återbetalningarna plötsligt upphörde. I.S.W. fortsatte att med egna medel sköta G.S:s inköp, medan hon utan resultat försökte få tag på den dåvarande förvaltaren för en förklaring. Vid ett möte med den nuvarande förvaltaren den 20 januari 2011 noterade denne att I.S.W. inte fått tillbaka för utlägg om cirka 15 000 kr. Vid samma tillfälle bad förvaltaren I.S.W. förskotta ytterligare 2 000 kr till G.S:s handkassa, eftersom han ännu inte hade fått ordning på huvudmannens ekonomi. Trots att förvaltaren lovade att I.S.W. skulle få tillbaka pengarna inom kort, har fortfarande inga pengar återbetalats och försöken att få tag på förvaltaren har varit resultatlösa.

### Utredning

Inledningsvis inforrades och granskades överförmyndarnämndens akt avseende G.S.

Överförmyndarnämnden anmodades därefter att yttra sig över handläggningen av förvaltare avseende G.S. Yttrandet skulle särskilt beröra de riktlinjer från nämnden, daterade den 19 mars 2010, som angav att G.S:s barn inte fick besöka G.S. från den 22 mars 2010 och en månad framåt samt det



därpå följande besöksschemat som barnen anmodades att följa. Mot bakgrund av att det fanns en pärm med ej diarieförda mejl i överförmyndarnämndens akt ombads nämnden även att redogöra för sina rutiner avseende diarieföring av allmänna handlingar.

I en efterremiss anmodades överförmyndarnämnden att även beakta handlingar från anmälarna, som kom in till JO den 8 mars 2011. Handlingarna innehöll kritik mot nämndens tillsyn över förvaltarens sätt att sköta G.S:s ekonomi.

I sitt remissvar anförde överförmyndarnämnden i huvudsak följande.

#### *Angående uppsatta riktlinjer för besök*

Handläggarna på överförmyndarnämndens kansli hade ett möte med förvaltaren B.J. och verksamhetschef A.P. Mötet ägde rum på överförmyndarnämndens kansli. A.P. och B.J. uttryckte sin oro för G.S., som ständigt utsattes för barnens stridigheter.

Handläggarna på överförmyndarnämnden gjorde ett hembesök hos G.S. tillsammans med förvaltaren B.J. Under detta besök framkom det att G.S. inte orkade träffa sina barn för tillfället, utan önskade en period av lugn och ro, vilket innebar att hon inte ville träffa varken A.H. eller I.S.W. under en tid. G.S. uttryckte att hon aldrig mer ville träffa P.W.

Därefter upprättades riktlinjerna för barnens besök, helt enligt önskemål av G.S.

#### *Angående inkomna mail*

Inkomna mail från huvudmannens barn är numera upprättade med diarienummer och finns i en särskild pärm. Från början gjordes inte denna rutin, eftersom mängden av inkomna mail inte tillförde något i ärendet, så ansåg nämnden att de skulle sparas i en särskild pärm i stället. Merparten av inkomna mail handlar bara om den syskonkonflikt som pågår.

#### *Angående beaktande av handlingar i efterremiss daterad 2011-03-14*

Det finns ingen uppgjord överenskommelse att dottern I. ska gå och handla för sin mamma. Det är något som måste bestämmas i samråd med förvaltaren innan inköp görs. För de nu gjorda inköpen hänvisar överförmyndarnämnden till T.P. att avgöra om de ska ersättas eller inte.

Angående påståendet att handläggare B.F. inte har varit ”kontaktbar” under 3 års tid vill vi påpeka följande: Överförmyndarnämndens kansli uppfyller förvaltningslagens krav på tillgänglighet för allmänheten. Kansliet har antingen öppet för besök eller telefontid varje vardag. Det finns också en möjlighet att skicka e-post till överförmyndarnämnden, vilket I.S.W. är väl medveten om, med tanke på den mängd e-post hon själv har producerat och skickat in. B.F. har varit i tjänst under hela den period som I.S.W. hänvisar till och överförmyndarnämnden finner det anmärkningsvärt med ett sådant påstående.

När det gäller den ekonomiska förvaltningen för G.S., har överförmyndarnämnden haft fullt förtroende för föregående förvaltare B.J. och har fullt förtroende för nuvarande förvaltare T.P:s hantering av G.S:s ekonomi.

Som tillägg kan nämnas att Länsstyrelsen har efter beslut 2010-12-07, diariernr 203-1131-10, inte funnit någon anledning till kritik mot överförmyndarnämnden. Ärendet är avskrivet hos Länsstyrelsen.

P.W. kommenterade remissvaret.

En utskrift av dagboksblad från överförmyndarnämndens datoriserade registreringssystem infordrades och granskades.

I ett beslut den 10 november 2011 anförde *chefsJO Nordenfelt* följande.

### **Bedömning**

#### *Överförmyndarnämndens riktlinjer för besök hos huvudmannen samt efterföljande besöksschema*

Överförmyndare och överförmyndarnämnder utövar tillsyn över förmyndares, gode mäns och förvaltares verksamhet (se 16 kap. 1 § första stycket föräldrabalken). I denna tillsynsverksamhet ägnar sig överförmyndarna och överförmyndarnämnderna i första hand åt myndighetsutövning. Med myndighetsutövning menas beslut och åtgärder från det allmännas sida som är ett uttryck för samhällets rätt att utöva makt över medborgarna. Myndighetsutövning måste alltid grundas på lag eller annan författning.

Genom ett meddelande den 19 mars 2010 från Överförmyndarnämnden i Gotlands kommun översändes riktlinjer till I.S.W. och hennes bror avseende besök hos huvudmannen G.S. Av riktlinjerna framgick att G.S:s barn från och med den 22 mars 2010 och en månad framåt inte fick besöka G.S. När en månad hade gått skulle en utvärdering göras, där G.S skulle ta ställning hur hon skulle gå vidare med när och hur hon skulle träffa sina barn. Barnen uppmanades att avvakta med besök till dess att nya riktlinjer hade presenterats. Av meddelandet framgick även att G.S. inte ville att P.W. längre skulle besöka henne. Detta gällde omgående och fick ändras endast om G.S. någon gång i framtiden ändrade sig. Av meddelandet framgick även riktlinjer för telefonkontakt med G.S. Det framgick även att överförmyndarnämnden stod bakom riktlinjerna och att dessa upprättats efter G.S:s önskemål tillsammans med den tidigare förvaltaren och verksamhetschefen vid G.S:s boende. Genom ett mejl den 29 april 2010 upplöstes I.S.W. och hennes bror om att nu var G.S:s ”semester” slut. Detta innebar att de kunde besöka henne igen, I.S.W. jämna veckor och hennes bror udda veckor. Efter två månader skulle umgänget utvärderas.

Vid den i ärendet aktuella tidpunkten gällde enligt 1 § lagen (1988:688) om besöksförbud att förbud får meddelas för en person att besöka eller på annat sätt ta kontakt med en annan person eller att följa efter denna person (besöksförbud)<sup>14</sup>. Enligt 7 § prövas frågor om besöksförbud av allmän åklagare och tas upp på begäran av den som förbudet avses skydda eller när det annars finns anledning till det.

Enligt min mening är det svårt att uppfatta överförmyndarnämndens ”riktlinjer” m.m. om besök hos G.S. på något annat sätt än att nämnden förordnat om besöksförbud för G.S:s barn i förhållande till G.S. Att riktlinjerna enligt nämnden ska ha upprättats efter G.S:s önskemål tillsammans med bl.a. den tidigare förvaltaren föranleder inte någon annan bedömning. Något lagstöd för överförmyndarnämnden att besluta om besöksförbud fanns inte. Det kan tilläggas att ett uppdrag som förvaltare alltid är knutet till en viss person,

<sup>14</sup> Lagen har sedan den 1 oktober 2011 rubriken lagen (1988:688) om kontaktförbud. Vad som tidigare benämndes besöksförbud benämns numera kontaktförbud.

vilken har att utföra de uppgifter som ställföreträdarskapet innebär. En förvaltare kan aldrig överlåta på överförmyndarnämnden att hantera olika delar av ställföreträdarskapet, t.ex. att sörja för huvudmannens person. Nämndens agerande är synnerligen anmärkningsvärt och visar tydligt att nämnden saknat kännedom om vilka åtgärder som varit möjliga att företa i den aktuella situationen. Överförmyndarnämnden förtjänar mycket allvarlig kritik.

#### *Diariet*

Enligt huvudregeln i 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska allmänna handlingar registreras så snart de har kommit in eller upprättats hos en myndighet. Av 5 kap. 2 § följer att det av registret som huvudregel ska framgå datum då handlingen kom in eller upprättades, diarienummer eller annan beteckning handlingen får vid registreringen, i förekommande fall uppgifter om handlingens avsändare eller mottagare, och i korthet vad handlingen rör. I fråga om allmänna handlingar för vilka sekretess inte gäller får dock registrering underlåtas om handlingarna hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats. Det kan dock inte godtas att allmänna handlingar av ett visst slag ömsom registreras, ömsom hålls ordnade på visst sätt (jfr JO 1995/96 s. 485).

En korrekt utförd registrering medför att det är möjligt att med tillgång till endast dagboksbladet fastställa vilka handlingar som kommit in och upprättats i ärendet. Principen att alla handlingar som kommit in och upprättats i ett ärende ska kunna utläsas av dagboksbladet gäller även mejl.

En genomgång av huvudmannens akt visar bl.a. att inkomna och uppräta handlingar saknar uppgift om till vilket ärende de hör. Vidare hade en hel pärm med mejlkorrespondens inte registrerats.

Skyldigheten att registrera allmänna handlingar har tillkommit för att säkerställa rätten till insyn. För att detta ska tillgodoses måste diariet vara utformat så att det är möjligt även för enskilda att via registret få en korrekt uppfattning om vilka handlingar som finns i akten. En sådan möjlighet har inte funnits i förevarande fall. Underlåtenheten att diarieföra samtliga handlingar har medfört att det inte gått att avgöra om alla handlingar funnits bevarade i akten.

De angivna bristerna är av den arten att överförmyndarnämnden förtjänar allvarlig kritik.

#### *Övrigt*

Vad P.W. och I.S.W. anfört i övrigt ger inte anledning till något uttalande från min sida.

## Kritik mot Överförmyndarnämnden i Lunds kommun för dröjsmål med att granska årsräkningar

(Dnr 3252-2011)

### Anmälan

G.H.K. framförde i en anmälan klagomål mot Överförmyndarnämnden i Lunds kommun med anledning av handläggningstiden för granskning av förvaltares och gode mäns årsräkningar. Hon uppgav bl.a. att nämnden i maj 2011 hade upplyst henne om att granskningen av årsräkningar för år 2009 då alltjämt pågick och att det inte var möjligt att ange när granskningen av årsräkningar för år 2010 kunde påbörjas. G.H.K. uppgav även att Länsstyrelsen i Skåne län redan i februari 2010 hade påpekat att överförmyndarnämndens handläggningstid för granskning av årsräkningar inte var acceptabel.

### Utredning

Protokoll från länsstyrelsens inspektion av överförmyndarnämnden i februari 2010 (dnr 203-92488-09) begärdes in. Där framgick bl.a. att problemet med alltför långa handläggningstider för granskning av årsräkningar uppmärksammades i protokoll efter tillsynsbesök i oktober 2007. Vidare framgick vid tillsynsbesöket år 2010 att det under senare år dröjt till mitten av nästkommande år innan granskningen av alla årsräkningar var klar. Länsstyrelsen angav att den långa handläggningstiden för granskning av årsräkningar inte var acceptabel och att länsstyrelsens iakttagelser tydde på resursbrist hos överförmyndarförvaltningen.

Muntliga upplysningar inhämtades i augusti 2011 från E.H., verksamhetschef vid överförmyndarnämnden. Han uppgav i huvudsak följande.

Det är riktigt att överförmyndarnämndens granskningsarbete beträffande årsräkningar är behäftat med mycket stora problem såtillvida att det sedan flera år tillbaka föreligger eftersläpning i granskningen. Nyligen avslutades granskningen av årsräkningarna för år 2009 och handläggningstiden uppgick till 15 månader. I dagarna har granskningsarbetet med årsräkningarna för år 2010 inletts. Enligt hans uppfattning är de till JO framförda klagomålen avseende handläggningstiderna berättigade. – Dröjsmålen i granskningsarbetet beror på underbemanning. E.H. är en av de totalt tre anställda som arbetar med granskningen av årsräkningar, vilka uppgår till cirka 1 000 per år. Dessa tre personer har även andra arbetsuppgifter och sysslar således inte uteslutande med denna granskning. Problemet med de utdragna handläggningstiderna har vid flera tillfällen påtalats internt till överförmyndarnämnden, som dock inte ansett att det föreligger behov av ytterligare resurser.

Ärendet remitterades till överförmyndarnämnden för upplysningar och yttrande över handläggningstiderna för granskning av årsräkningar för åren 2009 och 2010.

Överförmyndarnämnden kom in med ett remissvar och anförde följande.

Handläggningen av 2009 års årsräkningar tog cirka 15 månader att slutföra.

2007 övergick Överförmyndarnämnden till att bli en politisk nämnd. Tidigare hade det varit en ren tjänstemannanämnd. 2007 var Överförmyndarnämndens ram 3 544 tkr. Sedan dess har nämnden, varje år, fått ramtillskott.

Överförmyndarnämndens ram 2011 är 6 984 tkr och för 2012 är den 7 054 tkr.

Överförmyndarnämnden har under 2010 implementerat ett nytt verksamhetssystem som kommer att medföra en effektivare hantering av ärendena och därmed tidsbesparingar. Likaså har det gjorts förändringar i hanteringen av ansökan om god man och förvaltare. Förändringarna innebär att tingsrätten numera får översänt ansökningarna och utreder ärendet; uppgifter som tidigare utförts av överförmyndarenhetens administratör. Förändringen har inneburit en kraftig avlastning på den del inom verksamheten som hanterar ansökningsdelen.

Personalstyrkan har tillfälligt förstärkts med en ytterligare handläggare som granskar årsräkningar från och med den 19 september 2011. Denna förstärkning kommer att finnas kvar fram till december. Avsikten är att ytterligare förlänga anställningen till att omfatta del av 2012 om erforderliga ekonomiska medel finns, vilket är sannolikt.

Nämndens uppfattning är att de ovan beskrivna åtgärderna innebär en väsentligt förbättrad situation och att handläggningstiden ska kunna kortas avsevärt därigenom. Överförmyndarnämnden anser inte att det i nuläget föreligger behov av att tillföra ytterligare resurser.

Följande kompletterande upplysningar inhämtades från nämndens ordförande G.B.

Granskningen av årsräkningarna för år 2010 påbörjades efter sommaren år 2011. Handläggningstiden beräknas uppgå till ca 12 månader och granskningsarbetet förväntas således vara slutfört i början av hösten år 2012. Med hänsyn till att personalstyrkan nu har förstärkts kommer granskning av årsräkningar för åren 2010 och 2011 att ske parallellt under år 2012. Nämndens ambition är att granskningen av årsräkningarna för år 2011 ska vara slutförd före årsskiftet 2012/2013.

G.H.K. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 8 december 2011 anförde *JO Lindström* följande.

### **Bedömning**

I 14 kap. 15 § första stycket föräldrabalken stadgas att förordnade förmyndare, gode män och förvaltare före den 1 mars varje år i en årsräkning till överförmyndaren ska redogöra för förvaltningen under föregående år av egendom som har stått under ställföreträdarens förvaltning. Överförmyndarens kontroll av årsräkningar är huvudmannens garanti för att dennes tillgångar används på ett sätt som är till fördel för honom eller henne. I vissa fall är det först genom granskning av årsräkningen som överförmyndaren kan upptäcka om ställföreträdaren inte sköter sitt uppdrag. Det är bl.a. därför viktigt att årsräkningarna granskas inom rimlig tid.

Av utredningen i ärendet framgår att handläggningstiden för nämndens granskning av årsräkningarna för år 2009 uppgick till ca 15 månader. Vidare påbörjades granskningen av årsräkningarna för år 2010 först efter sommaren 2011 och arbetet förväntas vara slutfört i början av hösten 2012. Sådana handläggningstider är enligt min uppfattning helt oacceptabla. Det är vidare anmärkningsvärt att någon förbättring vad gäller handläggningstiderna ännu inte skett trots att problemen har uppmärksamats av länsstyrelsen vid två tillsynsbesök sedan år 2007. Snarare synes det som att läget efter det senaste

2012/13:JO1

tillsynsbesöket i februari 2010 i viss utsträckning har förvärrats. Mot denna bakgrund känner jag oro över att nämnden inte anser att det finns behov av att tillföra ytterligare resurser för att på så sätt förkorta den förväntade orimligt långa handläggningstiden för granskning av årsräkningarna för år 2010.

Sammanfattningsvis är jag mycket kritisk till överförmyndarnämndens handläggningstid för granskning av årsräkningar. Jag noterar emellertid att nämnden har vidtagit vissa åtgärder i syfte att förbättra handläggningstiden för granskning av kommande årsräkningar för år 2011 och jag utgår från att dessa åtgärder får avsedd effekt.

## Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

Kritik mot en psykiatrisk vårdinrättning för att den på begäran av polisen lämnat ut en patientjournal avseende en person som var målsägande i en förundersökning om hemfridsbrott, egenmäktigt förfarande och ofredande

(Dnr 2152-2010)

### Bakgrund

Under en förundersökning om hemfridsbrott, egenmäktigt förfarande och ofredande tog Polismyndigheten i Kalmar län kontakt med Psykiatriska kliniken i Kalmar och begärde att få ”ett utdrag” ur målsägandens, S.S., patientjournal. Kliniken lämnade ut de begärda handlingarna.

### Anmälan

I en anmälan till JO klagade S.S. på att Psykiatriska kliniken i Kalmar hade lämnat ut hennes patientjournal till polisen.

S.S. framförde även klagomål mot att en utredningsman vid Polismyndigheten i Kalmar län hade begärt ut journalen från kliniken. Anmälan i denna del har handlagts som ett särskilt ärende (JO:s dnr 433-2010). Ärendet avslutades genom beslut den 8 september 2010.

### Utredning m.m.

Inledningsvis inhämtades handlingar från Polismyndigheten i Kalmar län.

Landstingsstyrelsen, Landstinget i Kalmar län, anmodades därefter att inkomma med utredning och yttrande över vad som hade framförts i S.S:s anmälan till JO såvitt avsåg landstinget.

S.S. kompletterade sin anmälan. Av kompletteringen framgick bl.a. att hon hade gjort en polisanmälan mot psykiatriska kliniken för brott mot tystnadsplikt.

Föredraganden inhämtade per telefon upplysningar från chefsåklagaren Carina Maxson, Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Kalmar. Landstingsstyrelsen upplystes om att styrelsen tills vidare inte skulle inkomma med remissvar, utan avvakta besked från JO angående ärendets fortsatta handläggning.

Efter att Carina Maxson hade fattat beslut om att lägga ned förundersökningen rörande brott mot tystnadsplikt anmodades landstingsstyrelsen på nytt att inkomma med utredning och yttrande i enlighet med tidigare remiss.

I sitt remissvar anförde landstingsstyrelsen bl.a. följande (åberopade bilagor har utelämnats).

Till Vuxenpsykiatri Söder inkom 2009-12-03 via fax en begäran från Polismyndigheten i Kalmar län om utdrag ur sjukhusjournal ang. klaganden. Sek-

reteraren vid kliniken, Marita Björkvall, hade kort dessförinnan kontaktats via telefon av polisen, som meddelade att klaganden var målsägande i ett ärende och att utredning pågick. Enligt sekreteraren visste polisen att klaganden varit i kontakt med psykiatrin. Polisen begärde att få utdrag ur patientjournalen avseende klaganden. Sekreteraren uppfattade situationen som akut och att utlämnande av handlingarna därför brådskade. Hon begärde en skriftlig begäran från polisen, som omgående faxade en sådan. Skrivelsen från polisen bifogas. Samma dag översändes journalanteckningarna via fax till polismyndigheten.

Psykiatrikliniken dokumentation visar att tjänstgörande chefsöverläkare Maj-Britt Martinsson Johnsson beslutade att journalanteckningarna skulle skrivas ut. Anteckningen avseende utskriftsbeslut 2009-12-03 bifogas. Beslutet framgår också av en journalanteckning 2010-01-26 som gjordes av överläkare Birgitta Jeppsson med anledning av att modern till klaganden hade ringt angående sin dotter: *"Tydligen har i början på dec 2009 faxats journalkopior till Närpolis [...]. Mamman uppger att [S.S.] var att betrakta som brottsoffer och menar att detta går utöver lagen. Har därför JO-anmält personal på kliniken som gjort detta. När jag går in och tittar närmare visar det sig att Maj-Britt Martinsson Jonsson har godkänt detta förfarande. Får tas upp med chöl och verksamhetschef."*

Maj-Britt Martinsson Johnsson uppger att hon inte kan erinra sig ärendet. Landstingets utredning visar att dokumentationen från tiden för utlämnandet är knapphändig då endast beslutet att skriva ut journalen har antecknats. Utifrån tillgänglig dokumentation och lämnade uppgifter har det inte gått att med säkerhet klara ut vem som prövade polisens begäran. Utredningen visar vidare att kliniken ofta får begäran om utlämnande av journalkopior, att det är vedertaget att beslutsrätten gällande utlämnande av allmänna handlingar är delegerad från verksamhetschefen till chefsöverläkaren, att chefsöverläkaren ofta låter överläkaren göra prövningen och fatta beslut samt att klinikens vanliga rutiner för brådskande försändelser till myndigheter har varit att använda fax. Mottagaren ombeds alltid att bekräfta mottagandet.

Landstinget konstaterar att handläggningen av ärendet har brustit i flera avseenden. För det första är dokumentationen bristfällig då det inte tydligt framgår vem som gjort prövningen av begäran om utlämnande. Vidare strider beslutet mot reglerna om vad som får utlämnas till polismyndighet. I det aktuella fallet gällde polisärendet hemfridsbrott. Enligt gällande lagstiftning får uppgifter lämnas till polisen endast om misstanken angår begånget brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år. Hemfridsbrott faller inte under denna kategori. Handlingarna i ärendet skulle sålunda inte ha lämnats ut. Slutligen kan sättet för utlämnande kritiserars då handlingarna sändes till polismyndigheten via fax vilket inte överensstämmer med landstingets regler för säker faxhantering.

Landstinget anser att det är beklagligt och oacceptabelt att handlingarna lämnades ut till polismyndigheten och att detta dessutom gjordes via fax på ett osäkert sätt. Att ärendet nu blivit föremål för JO:s granskning har aktualiserat en översyn av de rutiner för prövning och utlämnande som tillämpas vid den aktuella kliniken. Angeläget är att för berörda verksamheter understryka betydelsen av och öka kompetensen om regelverket beträffande utlämnande av allmänna handlingar och om offentlighet och sekretess. Landstinget kommer även fortsättningsvis att kontinuerligt informera och utbilda landstingets personal om tillämpningen av aktuellt regelverk.

S.S. bereddes tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 7 juli 2011 anförde *JO Wiklund* följande.



## Bedömning

S.S. var målsägande i en förundersökning om hemfridsbrott, egenmäktigt förfarande och ofredande. Under förundersökningen skickade en utredningsman vid Polismyndigheten i Kalmar län en skrivelse till Psykiatriska kliniken i Kalmar. I skrivelsen anfördes bl.a. följande.

Efter tel. samtal.

Översänder härmed en begäran om utdrag ur sjukhusjournal ang. [S.S.].

---

Orsak:

[S.S.] är Mä i ärende där hon anmäler sina grannar. Efter ett antal samtal från [S.S.] till polismyndigheten så kan antas att [S.S:s] psykiska hälsa inte är i ordning och att hon därmed tar polismyndigheten till hjälp för sina egna intressen, som kanske inte helt överensstämmer med verkligheten. För att, i den mån det går, kunna skapa sig en uppfattning om [S.S.], och därmed kunna göra ett kvalitativt arbete söker jag biträde med utdrag ur ovan nämnd journal.

Kliniken lämnade ut de begärda handlingarna till polisen.

Inom hälso- och sjukvården råder en stark sekretess. 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.

De journalhandlingar som den psykiatriska kliniken lämnade ut till polisen innehåller uppgifter som omfattas av den s.k. hälso- och sjukvårdssekretessen. En uppgift för vilken sekretess gäller enligt OSL får inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i OSL eller förordning som OSL hänvisar till (8 kap. 1 § OSL).

Av 10 kap. 23 § 1 OSL framgår att en uppgift som angår misstanke om brott och som är sekretessbelagd enligt 25 kap. 1 § samma lag får lämnas till polismyndighet om misstanken angår brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år.

Det kan, enligt min mening, diskuteras om S.S:s, målsägandens, patientjournal över huvud taget kunde anses innehålla uppgifter ”som angår misstanke om brott”. Jag finner dock inte skäl att ta ställning i den frågan eftersom en tillämpning av bestämmelsen i 10 kap. 23 § 1 OSL under alla förhållanden var utesluten på grund av att det lindrigaste föreskrivna straffet för såväl hemfridsbrott som egenmäktigt förfarande och ofredande är böter. Brotten var alltså inte av sådan beskaffenhet att ett utlämnande kunde ske med stöd av den nämnda bestämmelsen. Inte heller var någon annan sekretessbrytande bestämmelse tillämplig.

Det kan således konstateras att den psykiatriska kliniken lämnade ut sekretessbelagda uppgifter rörande S.S. till polisen. Detta är givetvis allvarligt. Att utlämnandet skedde efter en begäran från polisen ändrar inte den bedömningen.

Vad som i övrigt har kommit fram föranleder inte något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som uttalats ovan.

## Kritik mot en tjänsteman inom hemtjänsten för att hon i en djurskyddsanmälan till länsstyrelsen lämnade ut uppgifter rörande en person som hon arbetade hos

(Dnr 900-2011)

### Anmälan

B.P. framförde i en anmälan till JO klagomål mot en tjänsteman inom hemtjänsten (Vård och omsorg) i Lindesbergs kommun angående röjande av uppgifter till Länsstyrelsen i Örebro län i strid med gällande sekretessbestämmelser.

I anmälan anfördes bl.a. följande. S.J. har insatser från hemtjänsten i Lindesbergs kommun. En anställd vid hemtjänsten, J.L., har gjort en djurskyddsanmälan beträffande S.J:s djur till länsstyrelsen. I anmälan till länsstyrelsen har J.L. tagit upp S.J:s hemförhållanden och andra personliga uppgifter. Omständigheterna var inte sådana att J.L. hade rätt att lämna informationen till länsstyrelsen.

### Utredning

Vissa handlingar inhämtades från länsstyrelsen, Åklagarmyndigheten samt Polismyndigheten i Örebro län. Vidare inhämtades muntliga upplysningar och vissa handlingar från Socialstyrelsen.

Socialnämnden anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad B.P. anfört i sin anmälan. I sitt remissvar anförde nämnden bl.a. följande.

### *Gällande rutiner*

All personal som anställs, oavsett anställningsform, får information om gällande lagstiftning kring tystnadsplikt och sekretess. Informationen ges även till praktikanter inom förvaltningen. För att tydliggöra att information har getts finns den även med på anställningsavtal som undertecknas av både arbetstagare och arbetsgivare som en iboekningsbar ruta – ”Den anställda har fått information om sekretess och tystnadsplikt”.

Diskussion angående tystnadsplikt och sekretess förs kontinuerligt i ledningsgrupp för Vård och Omsorg samt på arbetsplatsmöten med personal.

### *Det enskilda ärendet*

I november 2010 kontaktades enhetschefen för hemtjänst av personal från en hemtjänstgrupp då det kommit till deras kännedom att någon av personalen hade gjort en anmälan mot en brukares djurhållning. Brukaren misstänkte att hela personalgruppen stod bakom denna anmälan. Straxt därefter kontaktades enhetschefen av en anställd J.L. som berättade att det var hon som gjort anmälan och att denna skett på grund av att hon ansåg att djuren vanvårdades. J.L. ansåg att hon gjort anmälan som privatperson och att hon inte gjort detta när hon var i tjänst. När denna kontakt togs med enhetschefen hade anmälan om vanvård av djur redan skett och det fanns ingen möjlighet för enhetschefen att påverka denna. Vid samtalet informerades J.L. att hon själv fick stå för vad hon gjort och ta de konsekvenser som eventuellt kunde uppstå, vilket J.L. var införstådd med avseende eventuellt brott mot tystnadsplikt/sekretess.

Under februari 2011 kontaktades enhetschefen av en person från Katthem i Örebro. Denne berättade att på grund av en tidigare anmälan som gjorts, angående dålig djurhållning och vanvård, att de besökt brukarens hem och omhändertagit tre kattungar.

Personen från Katthem i Örebro berättar vidare att J.L. i sin anmälan inte bara skrivit om vanvården av djuren utan även skrivit om hemsituation och brukaren i övrigt. På grund av detta ansåg personen att J.L. brustit i sekretessen och därför skulle denna göra en polisanmälan och även kontakta Socialstyrelsen.

Enhetschefen kontaktade J.L. den 14 februari 2011 för att informera J.L. om ovanstående anmälan till Socialstyrelsen angående brott mot tystnadsplikt/sekretess. J.L. refererar till samtalet med enhetschefen i november 2010 och berättar vidare att hon aldrig berättat för brukaren att det var hon som gjort anmälan.

Avdelningschefen för Vård och Omsorg har haft samtal med berörd enhetschef angående sekretesslagstiftningen. Det framkommer vid samtal att enhetschefen har mycket god kunskap i gällande lagstiftning och har adekvat utbildning för sitt uppdrag som enhetschef.

För att än tydligare framhäva sekretessen i samband med anställning samarbetade socialförvaltningen och personalavdelningen kring informationsdokumentet om tystnadsplikt och sekretess och vissa redaktionella justeringar gjordes.

Personalavdelningen reviderade även blanketten för anställningsavtal där man lade till den ibockningsbara rutan om att information om sekretess och tystnadsplikt har getts till anställd.

Den 9 september 2011 fick socialnämnden Socialstyrelsens beslut att ärendet avslutats.

Under augusti 2011 träffade avdelningschefen och enhetschefen J.L. och informerade vad som hänt i ärendet. J.L. har inte blivit kontaktad av någon i ärendet.

Den berörda brukaren har inte kontaktat socialförvaltningen i ärendet. Kontakten med socialförvaltningen, via enhetschefen, i februari 2011, har tagits av person från Katthem i Örebro. Socialförvaltningen har inte fått någon information om att personen från Katthem har fullmakt att företräda brukaren i detta ärende.

Socialförvaltningen har inte fått någon information om att polisanmälan gjorts i ärendet.

B.P. kommenterade nämndens remissvar.

I ett beslut den 29 maj 2012 anförde *JO Wiklund* följande.

### **Rättslig reglering m.m.**

Enligt 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Bundna av sekretessen enligt nämnda bestämmelse är, förutom den myndighet där uppgiften finns, personer som på grund av sin anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund för det allmännas räkning deltar eller deltagit i myndighetens verksamhet och därvid fått kännedom om uppgiften (2 kap. 1 § OSL).

En uppgift för vilken sekretess gäller enligt offentlighets- och sekretesslagen får enligt 8 kap. 1 § OSL inte röjas för enskild eller för andra myndighe-

ter, om inte annat anges i offentlighets- och sekretesslagen eller i lag eller förordning som lagen hänvisar till.

I 10 kap. OSL finns sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess. Bestämmelserna ger dock inte någon möjlighet att bryta socialtjänstsekretessen i 26 kap. 1 § OSL i syfte att få en tillsynsmyndighet att ingripa mot ett djurskyddsproblem.

Frågan om sekretessbrytande bestämmelser vid anmälning av djurskyddsproblem till kontrollmyndighet har behandlats av Djurskyddsutredningen i betänkandet Ny djurskyddslag, SOU 2011:75. I betänkandet har föreslagits bl.a. att en ny sekretessbrytande regel införs i 10 kap. OSL enligt vilken personal inom bl.a. socialtjänsten ska ha möjlighet att lämna uppgift till kontrollmyndigheten i tydliga fall av vanvård eller misshandel av djur samt i situationer där djur uppenbart visar sjukdomssymtom. Betänkandet remissbehandlas för närvarande.

### **Bedömning**

Av utredningen framgår bl.a. följande. Länsstyrelsen i Örebro län mottog den 22 november 2010 en anonym anmälan som gällde förhållandena för S.J:s djur. Anmälan innehöll också andra uppgifter, som rörde S.J:s personliga förhållanden. Vid ett telefonsamtal den 25 november 2010 uppgav J.L., som arbetade som hemtjänstassistent hos S.J., för länsstyrelsen att det var hon som hade gjort anmälan. Länsstyrelsen, som tidigare hade granskat djurhållningen på S.J:s gård vid två tillfällen, genomförde den 24 november 2010 en kontroll enligt djurskyddslagen (1988:534). S.J. förelades den 29 november 2010 att vidta åtgärder för att komma till rätta med vissa brister.

B.P. har polisanmält J.L. för bl.a. brott mot tystnadsplikt. Åklagare vid åklagarkammaren i Örebro, Åklagarmyndigheten, beslutade den 17 maj 2011 att inte inleda en förundersökning. Beslutet motiverades med att det anmälda förfarandet inte var brottsligt (Åklagarmyndighetens ärende AM-78867-11).

För egen del gör jag följande bedömning. De uppgifter som J.L. lämnade till länsstyrelsen avsåg i huvudsak förhållandena för S.J:s djur och J.L:s oro för deras välbefinnande. Till stor del rörde anmälan förhållanden som kunde iakttas av personer som passerade fastigheten. Vidare hade länsstyrelsen i tiden före J.L:s anmälan kontrollerat S.J:s djurhållning vid två tillfällen och därvid funnit att brister förelåg. Mycket av det som togs upp i anmälan hade alltså tidigare kommit till länsstyrelsens kännedom. Jag har mot den bakgrunden inte funnit anledning att inleda en förundersökning beträffande brott mot tystnadsplikt. Min uppfattning är dock att vissa av uppgifterna i anmälan omfattades av sekretess. J.L. förtjänar kritik för att hon röjde uppgifter som hon fått ta del av i sin anställning inom hemtjänsten.

Jag har tagit del av Socialstyrelsens beslut den 9 september 2011 i ärende dnr 9.2-9377/2011. Socialstyrelsen har utifrån en anmälan avseende det aktuella uppgiftsutlämnandet granskat bl.a. socialnämndens rutiner för att fortlöpande kontrollera att personalen har nödvändig kompetens och kunskap. Socialstyrelsen fann i sitt beslut att nämnden hade vidtagit tillfredsställande åtgärder för att säkerställa att all personal med anställning vid myndigheten

känner till tystnadsplikten enligt offentlighets- och sekretesslagen. Av nämndens remissvar till JO framgår att åtgärder vidtagits för att ytterligare förbättra myndighetens riktlinjer. Det framstår utifrån dessa uppgifter som om nämnden är väl medveten om gällande bestämmelser och att det vid nämnden finns goda rutiner för att informera anställda om dessa. Jag finner därför inte anledning att uppehålla mig ytterligare vid saken.

Med den kritik som uttalats ovan avslutas ärendet.

Kritik mot en kommunal nämnd angående handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar om pälsdjursuppfödare. Nämnden skrev ett beslut om att lämna ut handlingarna och skickade beslutet till pälsdjursuppfödarna med uppgift om sökandens namn och adress. Även fråga om formuleringen av beslutet.

(Dnr 5812-2011)

#### **Anmälan**

I en anmälan, som kom in till JO den 11 november 2011, framförde U.Å. klagomål mot Samhällsbyggnadsnämnden i Skara kommun. Klagomålen rörde handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar. U.Å. framförde sammanfattningsvis följande.

Hon begärde hos samhällsbyggnadsnämnden den 7 februari 2010 att få reda på hur många aktiva pälsdjursuppfödare det finns i kommunen samt att få ut de senaste inspektionsrapporterna från dessa verksamheter. Hon fick per post de handlingar som hon begärt. Tillsammans med handlingarna fick hon även ett beslut från nämnden, med hennes namn och adress på, enligt vilket samtliga nio aktiva minkgårdars senaste inspektionsrapporter skulle lämnas ut till henne och beslutet skickas för kännedom till dessa minkgårdar. Hon ansåg att förfarandet var ett allvarligt brott mot reglerna om utlämnande av allmänna handlingar.

U.Å. bifogade till sin anmälan beslutet från samhällsbyggnadsnämnden den 9 februari 2010 i vilket angavs bl.a. följande.

#### *Beslut*

Samhällsbyggnadsnämnden beslutar att lämna ut samtliga nio aktiva minkgårdars senaste inspektionsrapport i enlighet med offentlighetsprincipen.

#### *Bakgrund*

U.Å. har den 7 februari 2010 hos Skara kommun begärt att få reda på hur många aktiva pälsdjursuppfödare det finns i Skara kommun. Samt att få ut den senaste inspektionsrapporten från dessa verksamheter enligt offentlighetsprincipen. Undertecknad fick detta mail den 9 februari 2010.

---

#### Bedömning

Samhällsbyggnadsnämnden har ingen möjlighet att sekretessbelägga några offentliga inspektionsrapporter för minkverksamheter i kommunen så de lämnas ut i enlighet med offentlighetsprincipen.

Men en kopia på detta beslut om att inspektionsrapporter är utlämnade kommer att skickas till samtliga nio minkgårdar för kännedom.

#### Utredning

Samhällsbyggnadsnämnden anmodades att yttra sig över U.Å:s anmälan.

I yttrande till JO anförde nämnden sammanfattningsvis följande.

#### *Handläggningen av ärendet*

U.Å. inkom med ett e-brev den 7 februari 2010 om att få ta del av hur många aktiva minkuppfödare som finns inom kommunen. U.Å. ville även ha en kopia på den senaste inspektionsrapporten från varje farm. Ärendet diariefördes den 9 februari 2010.

Samma dag som ärendet diariefördes besvarades frågan och samtliga inspektionsrapporter lämnades ut i enlighet med offentlighetsprincipen. I samband med utlämnandet gjordes bedömningen att U.Å:s begäran är allmän och offentlig varför de berörda minkgårdarna kunde informeras om att de allmänna offentliga handlingarna lämnats ut. Samhällsbyggnadskontoret har varit noga med att vara objektiv och därför meddelat alla berörda vad som skett i ärendet.

---

Den 15 februari 2010 informerades samhällsbyggnadsnämnden om ärendet. (Minnesanteckning från nämndens möte: Samhällsbyggnadsnämnden bedömde att handläggningen av ärendet har skötts på ett bra och snabbt sätt och att ärendet följt offentlighetsprincipen och att samhällsbyggnadskontoret agerat objektivt och informerat alla berörda parter i ärendet.)

#### *Myndighetens bedömning*

---

Det är inte otillåtet för en myndighet att lämna upplysningar om ärenden rörande handlingsutlämnande, men att det, om så sker, självfallet är av stor vikt att myndigheten uppträder på ett sådant sätt att dess objektivitet inte med fog kan ifrågasättas (jfr 1 kap. 9 § regeringsformen).

I samband med utlämnandet gjordes bedömningen att U.Å:s begäran är allmän och offentlig varför de berörda minkgårdarna kunde informeras om att de allmänna offentliga handlingarna lämnats ut. Samhällsbyggnadskontoret har varit noga med att vara objektiv och meddelat alla berörda vad som skett i ärendet.

---

Ingen efterforskning gjordes av vem sökanden är eller vilket syfte hon hade med sin begäran.

En ledamot reserverade sig mot nämndens beslut om yttrande till JO med motiveringen att kontoret inte hade agerat och uttryckt sig helt objektivt i ärendet från början.

U.Å. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 23 april 2012 anförde *JO Lindström* följande.

### **Rättslig reglering**

I 1 kap. 9 § regeringsformen (RF) anges bl.a. att förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF).

Enligt 2 kap. 12 § TF ska en allmän handling som får lämnas ut på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Av 13 § samma kapitel framgår bl.a. att den som önskar ta del av allmän handling också har rätt att få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt.

I 2 kap. 14 § tredje stycket TF anges att en myndighet inte, på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling, får efterforska vem sökanden är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut. Bestämmelsen innebär att var och en har rätt att ta del av alla offentliga handlingar hos en myndighet utan att behöva uppge vem han eller hon är eller vad handlingen ska användas till, det s.k. anonymitetsskyddet.

### **Bedömning**

U.Å:s begäran om utfående av allmänna handlingar föranledde miljö- och hälsoskyddsinspektören R.E. att, förutom att lämna ut handlingarna, även sätta upp ett formligt beslut om att handlingarna skulle lämnas ut. I beslutet angavs U.Å:s namn och adress. Av beslutet framgick att nämnden funnit att det saknades möjlighet att sekretessbelägga handlingarna, men att en kopia på beslutet skulle skickas till samtliga minkgårdar för kännedom.

Till att börja med kan jag konstatera att beslutet om att lämna ut handlingarna inte är överklagbart. Det har därför saknats skäl att sätta upp ett formligt beslut. Jag uppfattar det valda förfarings sättet som ett sätt att informera minkgårdarna om U.Å:s begäran. Det framgår dock inte av remissvaret varför detta har ansetts angeläget.

Det inträffade strider inte mot efterforskningsförbudet. Det finns inte heller något uttryckligt hinder mot att en myndighet upplyser en enskild om att en handling som rör honom eller henne har lämnats ut. Den som begär att få ta del av en allmän handling har emellertid, som framgått, en rätt att vara anonym. Även om en sökande inte utnyttjar den rätten bör en myndighet beakta de intressen som bär upp offentlighetsprincipen. Mot denna bakgrund har nämndens agerande varit olämpligt.

Jag finner vidare att de formuleringar som nämnden använt i sitt beslut, vilka antyder att handlingsutlämnandet gjordes motvilligt, kan ifrågasättas med hänsyn till regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet.

Sammanfattningsvis är jag kritisk till nämndens handläggning av U.Å:s begäran.

## Kritik mot kommunstyrelsen i Åstorp och dess ordförande, som brutit mot offentlighetsprincipen och regeringsformens krav på saklighet vid tillsättningen av en kommunchef

(Beslut av JO Axberger den 9 februari 2012, dnr 6168-2010)

*Beslutet i korthet: När en ny kommunchef i Åstorp skulle tillsättas anlätades ett rekryteringsföretag. Ansökningshandlingar som inkom till företaget behandlades felaktigt som om de inte vore allmänna. En person som begärde ansökningshandlingar utlämnade fick inte del av dem. Handlingar hade dessförinnan även undanhållits för ledamöter av kommunstyrelsen. Beslutsunderlaget var därmed bristfälligt och beslutet stred därför mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen.*

### Bakgrund och utredning

När Åstorps kommun skulle anställa en ny kommunchef anlätades ett rekryteringsföretag. Enligt överenskommelsen mellan kommunen och rekryteringsföretaget skulle bolaget sköta annonseringen av tjänsten och motta ansökningshandlingar.

Efter att ansökningstiden hade gått ut fanns det 48 sökande till tjänsten. Rekryteringsföretaget gjorde en första gallring. 16 sökande presenterades för kommunstyrelsens arbetsutskott. Därefter valdes sex personer ut. De intervjuades av tre grupper: en politikergrupp bestående av kommunstyrelsens arbetsutskott, en chefsgrupp bestående av förvaltningscheferna och en facklig grupp. Samtliga grupper hade tillgång till sökandenas handlingar. Därefter beslutade kommunstyrelsens arbetsutskott att föreslå en av de sökande.

Vid kommunstyrelsens möte den 18 oktober 2010 yrkade ordföranden, Ronny Sandberg, att den av arbetsutskottet föreslagna skulle anställas. Efter att ett yrkande om att ärendet skulle återremitteras till rekryteringsgruppen för ytterligare beredning hade röstats ned, beslutade kommunstyrelsens majoritet i enlighet med Ronny Sandbergs yrkande.

Den 21 oktober 2010 begärde Rolf Ottosson att få del av de ansökningshandlingar som låg till grund för beslutet. Ronny Sandberg nekade honom detta med hänvisning till att handlingarna förvarades hos rekryteringsföretaget.

I en anmälan till JO klagade Rolf Ottosson på hur kommunstyrelsens arbetsutskott och dess ordförande hade handlagt rekryteringsärendet och på att han förvägrats rätten att ta del av ansökningshandlingarna. Enligt Rolf Ottosson hade Ronny Sandberg och kommunstyrelsens majoritet på kommunstyrelsens möte den 18 oktober 2010 även nekat ledamöter att ta del av ansökningshandlingarna.

Kommunstyrelsen redogjorde i ett yttrande för hur rekryteringsärendet hade handlagts. Utöver vad som redan framgått framhölls att kommunen hade försökt tillgodose vissa av de sökandes önskemål om att få bli behandlade konfidentiellt. När det gällde Rolf Ottossons begäran den 21 oktober 2010 medgav kommunstyrelsen att handläggningen av denna var felaktig. Han



hade numera fått ut ansökningshandlingarna avseende de sex sökande som blivit intervjuade.

Av utredningen framgår vidare att kommunstyrelsens beslut att anställa ny kommunchef överklagades till Förvaltningsrätten i Malmö. Enligt överklagandet hade kommunstyrelsens ledamöter inte fått tillgång till tillräckligt beslutsunderlag inför beslutet. Med hänvisning till sekretess hade inga meritförteckningar eller andra uppgifter om de sökande gjorts tillgängliga för ledamöterna ens på förfrågan.

I sin dom den 14 november 2011 (mål 13905-10) konstaterade förvaltningsrätten att ett antal av kommunstyrelsens ledamöter hade nekats möjlighet att ta del av ansökningsmaterial. Förvaltningsrätten fann det självklart att ledamöter vid en beslutsprocess skulle ha tillgång till ett fullständigt underlag om sådant fanns att tillgå. Kommunstyrelsens ledamöter hade inte kunnat fatta ett sakligt grundat beslut, eftersom de hade förvägrats material som uppenbarligen kunde ha haft avgörande betydelse för deras ställningstagande i frågan och utgången i omröstningen. Domstolen upphävde därför kommunstyrelsens beslut såsom stridande mot 1 kap. 9 § regeringsformen. – Domen har vunnit laga kraft.

## **Bedömning**

### *Allmänt*

Frågor kring allmänhetens rätt till insyn i samband med rekrytering av kommundienstjänstemän har aktualiserats hos JO ett flertal gånger under årens lopp, se bl.a. JO 1989/90 s. 415, JO 1990/91 s. 391, JO 1992/93 s. 622 och JO 2003/04 s. 442. I rättspraxis har saken behandlats bl.a. i RÅ 1989 ref. 29 (jfr även RÅ 1984 2:49) och i RÅ 1996 ref. 25. Rättsläget klargjordes i det sistnämnda målet, där Regeringsrätten i plenum tog upp principfrågan om hur handlingar som förvaras hos ett rekryteringsföretag ska bedömas från offentlighetssynpunkt. Regeringsrätten anförde:

Av 2 kap. 3 § TF framgår att en handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § samma kapitel i TF är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. En handling anses enligt 2 kap. 6 § inkommen till en myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare tillhanda. Enligt 2 kap. 7 § gäller som huvudregel att en handling anses upprättad när den har expedierats.

Vad som framkommit i målet visar att de handlingar som begärts utlämnade utgjort ett led i ett kommunalt tjänsteställningsärende. Annonsens utformning och vad som i övrigt upplysts i målet, bl.a. om handläggningen av ärendet, ger vid handen att konsultbolaget mottagit de ifrågakvarande handlingarna i kommunens ställe och att handlingarna varit tillgängliga för kommunen från det att de kommit in till bolaget och därefter åtminstone till dess ärendet beretts så långt att en enda person uppmanades att söka tjänsten. Bolaget måste därför anses ha mottagit och förvarat handlingarna för kommunens räkning. På grund därav har de varit att anse som allmänna handlingar och kommunen hade när framställningen gjordes bort infordra dem för att pröva framställningen i sak.

Det avgörande för hur handlingar i ärenden av detta slag ska bedömas från offentlighetssynpunkt är således om de mottagits i den kommunala myndig-

hetens ställe och är tillgängliga för myndigheten. Om så är fallet saknar det betydelse var handlingarna rent fysiskt förvaras. Detta ligger väl i linje med offentlighetsprincipens syfte och tillämpning i andra sammanhang, t.ex. när det gäller handlingar som befattningshavare förvarar i hemmet och digitala upptagningar i en databas som en myndighet har tillgång till oavsett var databasen finns.

Om ett rekryteringsföretag har i uppdrag att motta ansökningshandlingar och intresseanmälningar som avser ett hos en myndighet pågående tjänstetillsättningsärende får det anses ske för myndighetens räkning. Det torde vidare ligga i sakens natur att myndigheten som uppdragsgivare har möjlighet att ta del av sådana handlingars innehåll. Ansökningar och intresseanmälningar som ges in till ett rekryteringsföretag blir därmed i enlighet med Regeringsrättens avgörande typiskt sett att betrakta som allmänna.

Det är självfallet angeläget att rekrytering till kommunala tjänster kan ske på ett ändamålsenligt sätt. Men om privata företag anlitas i ett sådant ärende måste det ske under beaktande av de särskilda villkor – rörande bl.a. vikten av insyn – som gäller för det allmännas verksamhet och som skiljer denna från vad som är brukligt i privata sammanhang. Det finns tendenser till att tjänsterekryteringar läggs ut på konsulter i syfte att begränsa allmänhetens insyn. För att stävja sådana försök att kringgå offentlighetsprincipen bör de av Regeringsrätten fastslagna kriterierna tillämpas strängt.

#### *Handläggningen i detta ärende*

Det ärende som ska bedömas gällde anställande av en kommunchef. Kommunen anlidade det privata företaget Personal Direkt. Företaget genomförde annonsering och mottog ansökningshandlingar. Ett stort antal personer sökte tjänsten. Företaget presenterade ett urval av de sökande för kommunstyrelsens arbetsutskott, varvid en mindre grupp valdes ut för intervjuer. Intervjuerna genomfördes av företrädare för kommunen, inklusive fackliga företrädare.

Förfarandet innebar att det privata företaget mottog ansökningshandlingar i kommunens ställe. Som samarbetet mellan kommunen och företaget var upplagt får kommunen anses ha haft tillgång till handlingarnas innehåll; något annat har inte heller påståtts från kommunens sida. Ansökningarna var således allmänna handlingar och skulle ha behandlats som sådana. De innehöll såvitt framkommit inte några sekretesskyddade uppgifter. Rolf Ottosson skulle därför omgående ha fått del av de handlingar han efterfrågade.

Av förvaltningsrättens ovan redovisade dom framgår att ett antal av kommunstyrelsens ledamöter nekades möjlighet att ta del av ansökningsmaterial. Eftersom handlingarna av allt att döma var offentliga hade de redan av detta skäl rätt att ta del av materialet. Framför allt skulle de dock i egenskap av kommunstyrelseledamöter ha haft full tillgång till underlaget för det beslut de hade i uppdrag att fatta. Att de nekades detta är uppseendeväckande och innebar – som förvaltningsrätten konstaterat – ett brott mot grundlagens krav på att myndigheter i sin verksamhet ska iaktta saklighet.

Kommunstyrelsen och dess ordförande Ronny Sandberg ska mot denna bakgrund kritiseras för det sätt på vilket anställningsärendet från offentlig-

hetssynpunkt handlagts och för att beslutet fattades i strid med 1 kap. 9 § regeringsformen.

## Kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län och en presstalesman där, som lämnat oriktig information till en journalist

(Beslut av JO Axberger den 16 mars 2012, dnr 2497-2011)

*Beslutet i korthet: En journalist frågade polisen om ett provsvar från Rättsmedicinalverket hade inkommit. En presstalesman (informationsansvarig) förnekade detta. Beskedet var felaktigt. Polismyndigheten kritiseras för det inträffade. Även presstalesmannen kritiseras. Att lämna ett felaktigt besked i en fråga som rör den grundlagsfästa rätten att ta del av allmänna handlingar är allvarligt, inte minst om det lämnas av någon som har till uppgift att för myndighetens räkning besvara just sådana frågor.*

### Bakgrund och utredning

I en anmälan till JO uppgav journalisten Anders Johansson, Aftonbladet, att polisen medvetet lämnat falsk information till massmedia. Han hade bevakat ett narkotikaärende gällande en från tv känd programledare, som tillika var chefredaktör för ungdomstidningen Kamratposten. Han hade därvid under en tid dagligen ringt till Västerorts polismästardistrikt om ett analysbesked från Rättsmedicinalverket, vars innehåll han ville ta del av. Den 5 maj 2011, klockan 13.12, frågade han via sms Diana Sundin vid Västerorts polismästardistrikt om analysbeskedet inkommit. Hon besvarade frågan nekande. Han visste dock, genom grundlagsskyddade källor, att provsvaret fanns hos polismyndigheten och att utredarna arbetade med detta. Rättsmedicinalverket hade också bekräftat att svaret hade lämnats den 4 maj.

Anders Johansson bifogade en utskrift av de sms-meddelanden han hade utbytt med Diana Sundin under eftermiddagen den 5 maj. Där framgick följande.

[Från Anders Johansson:] Hej Diana, vad säger ni om analyssvaret i k103939. Med vänlig hälsning Anders Johansson, Aftonbladet

[Svar Diana Sundin:] Har inte kommit ännu

[Anders Johansson:] Är du 100 på det? Jag har fått info om att det kom idag!

[Svar Diana Sundin:] Jag har frågat utredaren – han har inte fått något i alla fall/Diana

[Anders Johansson:] Ok tack. Men jag undrar om det stämmer ...

Muntliga upplysningar inhämtades från Diana Sundin, presstalesman vid Västerortspolisen. Hon uppgav, enligt vad som noterats i en tjänsteanteckning hos JO, följande.

Det aktuella ärendet var ett relativt omfattande ärende med 13 misstänkta. Polisen talar i ett sådant ärende inte om enskilda personer i ärendet. När Anders Johansson den 5 maj 2011 efterfrågade analyssvaret var inte samtliga svar i ärendet inkomna. Förundersökning pågick således fortfarande och den personen som Anders Johansson var intresserad av hade ännu inte delgivits analys-

svaret. Diana Sundin hade fått instruktion från förundersökningsledaren (Charlotte Erlandsson, chef för spaningsroteln) att inte lämna ut några uppgifter förrän ärendet var klart. Den nu aktuella personen delgavs sedermera analysvaret den 6 maj 2011. – Hon talade med ett flertal journalister under de aktuella dagarna och informerade samtliga om att hon inte kunde lämna information i en pågående förundersökning.

Polismyndigheten i Stockholms län (biträdande länspolismästaren Lennart Enocsson) yttrande sig och anförde bl.a. följande.

Av den utredning som genomförts med anledning av anmälan till JO har framkommit att aktuellt analysresultat inkommit till polismyndigheten den 5 maj 2011 men att informationsansvarig, när svar lämnades till anmälaren, inte hade kännedom om att analysresultatet beträffande berörd person inkommit till myndigheten. Svar har, i enlighet med vad som framgår av anmälan, ändå lämnats till anmälaren. Polismyndighetens bedömning är att det är oacceptabelt att lämna ett svar med oriktigt sakinnehåll till allmänhet eller media.

Polismyndigheten har vidare att bedöma mot vilken bakgrund aktuell uppgift lämnades till anmälaren. I den delen får beslutet att inte lämna ut uppgift om att analysresultat inkommit till myndigheten beröras. Som framgår ovan delar myndigheten den bedömning som gjorts av polismästardistriktet och chefen för spaningsroteln att sekretess vid den aktuella tidpunkten förelåg för analysresultatet. Myndigheten är däremot kritisk till beslutet att inte lämna ut uppgift att analysresultat inkommit till myndigheten. Informationsansvarig har uppgivit att det är mot bakgrund av gällande sekretessbestämmelser och beslut från spaningsroteln som hon lämnat aktuella uppgifter men har uppgivit att hon vid samtliga övriga förfrågningar från media i ärendet hänvisat till att uppgift inte kan lämnas ut med hänsyn till att sekretess gäller under förundersökningen.

### **Bedömning**

Bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar finns i tryckfrihetsförordningens andra kapitel. Ytterligare regler om hur allmänna handlingar ska hanteras samt hur frågor om sådana ska handläggas och besvaras finns i offentlighets- och sekretesslagen. I 4 § förvaltningslagen framgår att en myndighet ska lämna upplysningar som rör dess verksamhetsområde och att frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt. Bestämmelsen gäller även polismyndighet (jfr 32 § förvaltningslagen). Uppgifter som lämnas från en myndighet ska vara sakligt underbyggda (1 kap. 9 § regeringsformen). – Innebörden av den sammantagna regleringen är att en myndighet är skyldig att på ett korrekt sätt besvara en fråga från en enskild som gäller huruvida en viss handling finns hos myndigheten, oavsett om dess innehåll omfattas av sekretess eller inte. Detta är också en förutsättning för att rätten att ta del av allmänna handlingar ska kunna utövas i enlighet med de i tryckfrihetsförordningen fastlagda principerna.

Polismyndigheten i Stockholms län har i detta fall felaktigt uppgett att den handling som anmälaren frågade om inte fanns hos myndigheten. Myndighetens egen bedömning är att detta är oacceptabelt.

En del av det som framkommit talar dessutom för att uppgiften om att analysbeskedet inte fanns hos polisen lämnades mot bättre vetande; Diana Sundin har förklarat sitt agerande med att hon blivit instruerad att inte lämna ut några

uppgifter förrän ärendet var klart. Oavsett hur det förhåller sig med den saken har Diana Sundin innehaft en befattning som informationsansvarig och press- talesman. I hennes uppgift har därmed legat att säkerställa att myndighetens informationsplikter sköts på ett professionellt sätt (jfr JO:s beslut den 14 december 2011, dnr 2951-2011). Att ett felaktigt besked i en fråga som rör den grundlagsfästa rätten att ta del av allmänna handlingar lämnas av någon som har till uppgift att för en myndighets räkning besvara just sådana frågor är allvarligt. I detta fall tillkommer att journalisten särskilt riktade Diana Sundins uppmärksamhet mot att det besked hon först lämnade inte stämde med vad han fått reda på från annat håll. I den mån hon inte kände till att provsvaret fanns hos polisen borde hon mot den bakgrunden ha sett till att skaffa sig ett korrekt underlag. Det är sammantaget uppenbart att hon inte skött sin uppgift på ett godtagbart sätt.

Såväl Polismyndigheten i Stockholms län som Diana Sundin ska därför kritiseras för sitt sätt att handlägga Anders Johanssons förfrågan.

### Kritik mot Arbetsförmedlingen, som lämnat oriktig information till en journalist och därmed undanhållit en allmän handling

(Beslut av JO Axberger den 14 december 2011, dnr 2951-2011)

*Beslutet i korthet: En journalist begärde hos Arbetsförmedlingen att få del av en rapport. Myndighetens presstab uppgav att rapporten utgjorde arbetsmaterial. Det framkom dock att rapporten expedierats och sänts till andra myndigheter två månader tidigare. I beslutet framhålls att det måste ställas särskilda krav på den som har till uppgift att sköta en myndighets informationsuppgifter. Att lämna ett felaktigt besked i en fråga som rör den grundlagsfästa rätten att ta del av allmänna handlingar är allvarligt, särskilt om det lämnas av någon som har till uppgift att besvara just sådana frågor. Arbetsförmedlingen kritiserades därför för det inträffade, som innebar att journalisten berövades rätten att ta del av den handling han efterfrågade.*

#### Bakgrund och utredning

Mikael Pettersson, reporter på Sveriges Television, anmälde Arbetsförmedlingen. I mars 2011 hade han begärt att få ta del av en revisionsrapport från Arbetsförmedlingens internrevision som handlade om Fas 3 i den arbetsmarknadspolitiska åtgärden jobb- och utvecklingsgarantin. Den 17 mars svarade Christina Mångård vid presstaben att revisionsrapporten utgjorde arbetsmaterial och att den inte skulle bli klar förrän senare under våren. Det visade sig emellertid att rapporten fanns hos Arbetsmarknadsdepartementet; den hade inkommit dit för flera månader sedan. Rapporten, som var daterad den 3 januari, hade enligt sändlistan skickats för kännedom till både interna och externa mottagare, bl.a. Arbetsförmedlingens presstab och Riksrevisionen.

I ett yttrande anförde Arbetsförmedlingen, genom tf. chefsjuristen Niklas Wallentin, huvudsakligen följande.

Mikael Pettersson kontaktade i mars 2011 Arbetsförmedlingens presstab och begärde att få ut Arbetsförmedlingens internrevisions rapport om Fas 3.

Arbetsförmedlingens internrevision granskar Arbetsförmedlingens verksamhet på uppdrag av styrelsen. Vid tidpunkten för förfrågan var rapporten om Fas 3 ännu inte behandlad och fastställd av styrelsen. Att rapporten – som det senare framkom – hade skickats från Arbetsförmedlingen via e-post till bl.a. Arbetsmarknadsdepartementet framgick inte av diariet och hade heller inte på annat sätt kommit presstaben för kännedom. Presstaben hade således fog för sin uppfattning att rapporten fortfarande utgjorde ett arbetsmaterial. Mot denna bakgrund saknas stöd för Mikael Petterssons påståenden om att presstaben, i strid med gällande lagstiftning, medvetet undanhållit honom rapporten.

I en kommentar påpekade Mikael Pettersson att det av rapportens missiv framgick att den sänts till andra myndigheter, något som presstaben alltså hade kännedom om.

#### **Rättslig reglering**

Enligt 2 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen, TF, är en handling allmän, om den är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Enligt huvudregeln i 2 kap. 7 § TF anses en handling upprättad bl.a. när den har expedierats, t.ex. genom att sändas till annan myndighet.

#### **Bedömning**

Den rapport Mikael Pettersson begärde utlämnad blev en allmän handling då den expedierades till andra myndigheter, dvs. senast den 10 januari 2011. Trots detta uppgav Christina Mångård vid Arbetsförmedlingens presstab drygt två månader senare att rapporten utgjorde arbetsmaterial, dvs. att den inte var en allmän handling. Oavsett vad det beskedet grundade sig på var det uppenbart felaktigt.

Syftet med en presstab får anses vara att säkerställa att den myndighet vid vilken den inrättats ska sköta myndighetens informationsplikter på ett professionellt sätt. Det måste med andra ord ställas särskilda krav på att besked som lämnas däriifrån är korrekta. Att ett felaktigt besked i en fråga som rör den grundlagsfästa rätten att ta del av allmänna handlingar lämnas av någon som har till uppgift att besvara just sådana frågor är allvarligt. Arbetsförmedlingen ska därför kritiseras för det inträffade, som innebar att Mikael Pettersson berövades rätten att ta del av den handling han efterfrågade.

## Anmälan om domstolstrots i samband med utlämnande av allmänna handlingar, m.m.

(Beslut av JO Axberger den 7 mars 2012, dnr 685-2012)

*Beslutet i korthet: En chefsjurist vid en polismyndighet anmäldes av en journalist för att hon inte lämnat ut allmänna handlingar på ett korrekt sätt. Anmälan överlämnades till allmän åklagare, som inledde förundersökning. Sedan denna nedlagts har i detta beslut bl.a. övervägts om anmälan borde föranleda fortsatt granskning hos JO. Chefsjuristens agerande har dock inte bedömts kräva ytterligare åtgärder än de som förekommit genom att hon genomgått en förundersökning om tjänstefel. I beslutet bedöms även om chefsjuristen förfarit felaktigt när hon i förhör uttalat sig kritiskt om den journalist som anmält henne.*

### Bakgrund

#### *Anmälan*

I januari 2011 anmälde Per Nygren, reporter på Göteborgsposten, Polismyndigheten i Västra Götaland och dess chefsjurist Barbro Jönsson till JO. Anmälan gällde handläggningen av en begäran om handlingsutlämnande. Nygren uppgav bl.a. att Jönsson vid i vart fall två tillfällen hade ”trotsat” beslut av Kammarrätten i Göteborg. Han var även kritisk till handläggningstiden.

#### *Inledande utredning*

Av handlingarna i polismyndighetens ärende framgick följande.

Den 24 november 2009 vände sig Per Nygren till Polismyndigheten i Västra Götaland och begärde att få del av ett antal polisanmälningar. Anmälningarna gällde personer som av politiska skäl skulle ha utsatts för brott; Nygren uppgav att han ville veta i vilken mån detta polisanmäldes och vad det ledde till. Han angav 29 namn och personnummer. Nygrens begäran prövades för polismyndighetens räkning av Barbro Jönsson, som i ett beslut den 3 december 2009 avslog densamma. Nygren överklagade, varefter Kammarrätten i Göteborg den 8 mars 2010 upphävde beslutet. Kammarrätten angav bl.a. att några av handlingarna torde kunna lämnas ut sin helhet eller i maskerat skick. Polismyndigheten hade enligt kammarrätten inte gjort en sådan noggrann sekretessprövning som förutsätts i 2 kap. 12 § första stycket tredje meningen tryckfrihetsförordningen. Ärendet återförvisades därför till myndigheten för ny sekretessprövning.

Cirka sex veckor senare, den 21 april 2010, fattade Barbro Jönsson återigen beslut om att avslå Per Nygrens begäran. Nygren överklagade. Den 7 juni 2010 undanröjdes beslutet. Kammarrätten återförvisade på nytt ärendet till polismyndigheten, denna gång med en mer utförlig motivering, som dock i sak hade samma innebörd som tidigare, dvs. att polismyndigheten inte gjort en noggrann sekretessprövning.

En dryg månad senare, den 9 juli 2010, beslutade Barbro Jönsson att lämna ut en lista där vissa uppgifter om brott hade sammanställts men utan koppling

till någon person. Den 4 januari 2011, efter ännu ett överklagande av Per Nygren, upphävde kammarrätten än en gång Jönssons beslut. Vid detta tillfälle bestämde kammarrätten att vissa handlingar var offentliga och skulle lämnas ut, samtidigt som domstolen återförvisade ärendet till polismyndigheten för ny sekretessprövning i andra delar. Mot bakgrund av att kammarrätten för tredje gången hade att överpröva polismyndighetens beslut att avslå Nygrens begäran om handlingar, trots att domstolen vid tidigare prövningar uttalat att en del handlingar torde kunna lämnas ut i sin helhet eller i maskerat skick, fann kammarrätten skäl att lämna vissa anvisningar för hur lagstiftningen skulle tillämpas.

Polismyndighetens ärende övertogs därefter av polisintendenten Erik Siverbo, som den 18 januari 2011 beslutade att lämna ut dels de anmälningar som hörde till ett ärende där åtal väckts, dels beslut om att förundersökning inte skulle inledas och beslut om att förundersökning skulle läggas ned. I övrigt lämnades det begärda materialet ut efter att vissa uppgifter maskerats med stöd av 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen.

#### *Beslut om överlämnande till Åklagarmyndigheten*

I anledning av det som framkommit beslutade ställföreträdande justitieombudsmannen Hans Ragnemalm den 25 februari 2011 att lämna över anmälan till Åklagarmyndigheten (jfr 18 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän). I beslutet angavs att JO önskade ta del av åklagarens beslut och utredning i ärendet.

#### **Förundersökning**

Den 9 januari 2012 fick JO del av åklagarens redogörelse. Det framgick att chefsåklagaren Stefan Göransson, Riksenheten för polismål i Malmö, efter att ha inlett förundersökning om tjänstefel mot Barbro Jönsson, den 4 januari 2012 hade beslutat att lägga ned densamma.

Av motiveringen till åklagarens beslut framgick bl.a. att Barbro Jönsson vid förhör hade förnekat brottsmisstankarna. Åklagaren gjorde bedömningen att Jönssons underlåtenhet att göra föreskrivna sekretessprövningar i enlighet med besluten från Kammarrätten i Göteborg den 8 mars och 7 juni 2010 inte kunde grunda straffrättsligt ansvar för tjänstefel. Han anförde vidare bl.a. att en begäran att få ut en allmän handling alltid ska behandlas skyndsamt och att handläggningstiderna för att besvara Per Nygrens begäran om att utfä allmänna handlingar, med hänsyn till skyndsamhetskravet i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen, hade varit alltför långa. Omständigheterna var dock sådana att dessa, vid en samlad bedömning, inte kunde medföra ansvar för tjänstefel.

#### **Kompletterande anmälan från Per Nygren**

I anledning av åklagarens beslut inkom Per Nygren den 9 januari 2012 med en kompletterande anmälan till JO. Han bifogade utskriften från förhöret med Barbro Jönsson och anförde bl.a. följande. I förhöret hade Jönsson gjort vissa påståenden som rör honom. Hon hade bl.a. sagt att han i sina e-



postmeddelanden och kontakter med polisen varit ”otroligt otidig” och kallat dem ”idioter” och ”korkskallar”. Detta var inte sant, vilket enligt Nygren lätt kunde konstateras i de mail han skickat till polismyndigheten. Jönsson hade i förhöret vidare uppgett att han i sin JO-anmälan påstått att Jönsson agerat ”för att obstruera honom för att han inte skulle få ut dom uppgifterna före valet”. Inte heller detta var sant, vilket framgick av hans anmälan.

Vid förhöret frågade Barbro Jönsson förhørsledaren [...] vill du verkligen att jag ska sitta här och säga ’nej det här gjorde jag mest för att jävlas med Per Nygren?’” Den retoriska frågan i förening med de falska påståendena visade enligt Nygren att Jönsson under resans gång börjat hysa någon form av personligt agg mot honom, vilket mycket väl kunde ha påverkat hennes omdöme så att hon inte velat efterkomma kammarrättens beslut. Utifrån det hon sagt i övrigt – som att bl.a. Kammarrätten i Göteborg har fel – fanns det enligt Nygren anledning att fundera över om inte kriterierna för tjänstefel var väl uppfyllda.

### **Förhöret med Barbro Jönsson**

I protokollet från det förhör som under förundersökningen hölls med Barbro Jönsson behandlas hennes syn på kammarrättens avgöranden. Bl.a. förekommer följande uttalanden.

Ombedd att kommentera vissa av förhørsledaren citerade delar av kammarrättens första beslut om återförvisning svarade Barbro Jönsson:

Ja, vad vill du jag ska säga om det, dom återförvisar ärendet för att jag ska göra en ny sekretessprövning, det är jag som gör det på mitt tjänsteansvar. Kammarrätten kan inte ge mig någon order om hur jag ska göra. Jag går in och gör min bedömning, och bedömer att jag kan inte lämna ut någon handling över huvud taget. Och då är det det beslutet jag ska ta. Och sedan får kammarrätten ha synpunkter, och dom har ju utvecklat sina synpunkter där, men vi är inte överens i den rättsliga bedömningen. För det är det det handlar om när vi gör rättsliga bedömningar. Och då gör jag en ny prövning, jag diskuterar med min omgivning och så tar jag det beslutet.

På fråga varför hon inte gjorde en sekretessprövning i enlighet med kammarrättens beslut svarade Barbro Jönsson:

Det är väl klart att jag gör en sådan sekretessprövning, men beslutet jag kommer fram till det är att jag inte kan lämna ut det... Och sedan är det väl lite grann så också att kammarrätten kan inte beordra mig hur jag ska göra mina sekretessprövningar, då får dom göra dom själv. Men jag ska göra en samvetsgrann sekretessprövning en eller ja om det nu kallas för, prövning enligt offentlighets- och sekretesslagen, men hur gör jag den, det kan inte kammarrätten ge mig order [om].

På fråga om hon menar att kammarrättens bedömningar är helt felaktiga svarade Barbro Jönsson:

Nähä, ja, det kanske jag tycker, men det kan jag ju inte utgå ifrån liksom, nu skiter jag i det här, nu gör jag som jag vill i alla fall. Så kan man ju inte resonera. Men jag får dom här två bedömningarna och alltså, spontant så känns det precis hela tiden som att vi pratar förbi varandra, va. Att dom inte riktigt förstår vad det är vi försöker lyfta fram i besluten och sedan så svarar dom på någonting helt annat i sina beslut ändå. Men alltså dom har helt fel, dom kan

ha hur jävla fel dom vill, för det kan jag ju inte göra någonting åt. Beslutet finns där och det är tyvärr inte överklagbart. Och man kan inte få det prövat, det enda sättet att få det prövat på det är att ta ett nytt beslut.”

Såvitt gäller Per Nygren förekommer bl.a. följande uttalanden.

[...] Nygren som då har varit otroligt otidig i sina mail och i sina kontakter med [...] och det har han ju glömt att tala om. Han kallar oss för idioter och korkskallar och allt möjligt när han har kontakt med oss va.

[...] jag har läst hans JO-anmälan i något sammanhang, och där påstod ju han då att jag skulle ha obstruerat honom, han tar ju det personligt då och menar att detta har jag bara gjort för att obstruera honom för att han inte skulle få ut dom uppgifterna före valet. [...] men det är ju inte det det handlar om, från min sida.

[...] för det har absolut inte handlat om att obstruera honom på något sätt, utan det har ju handlat om att göra en rimlig bedömning.

Det kan tilläggas att det av förhöret framgår att arbetssituationen vid Polismyndigheten i Västra Götaland enligt Barbro Jönssons mening varit oacceptabel och att man haft svårt att efterleva skyndsamhetskravet vid utlämnande av allmänna handlingar.

### **Bedömning**

Vad som framkommit under förundersökningen ger inte stöd för att Barbro Jönsson gjort sig skyldig till straffbart tjänstefel. Jag kommer därför inte att återuppta förundersökningen.

Bestämmelsen om straffansvar för tjänstefel har ett snävt tillämpningsområde. JO:s tillsynsuppgift går avsevärt längre. Det förhållandet att en anmälan till JO överlämnats till Åklagarmyndigheten, och där blivit föremål för en förundersökning om tjänstefel som sedermera lagts ned, hindrar därför inte JO från att återuppta det ursprungliga klagomålsärendet och underkasta detta sedvanlig granskning. Därtill kommer att åklagarens beslut att lägga ned förundersökningen innefattar viss kritik mot handläggningen av det ärende för vilket Barbro Jönsson ansvarade; handläggningstiderna har, anges det i motiveringen till beslutet, med hänsyn till skyndsamhetskravet i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen varit alltför långa. Per Nygren har vidare i en komplettering till sin anmälan anfört att Barbro Jönsson vid polisförhör framfört felaktiga påståenden om honom. – Mot denna bakgrund uppkommer frågan om en granskning av klagomålen mot Barbro Jönsson bör upptas till fortsatt utredning och även inkludera det Per Nygren senare påtalat.

De ursprungliga klagomålen mot Barbro Jönsson gällde i första hand hennes sätt att förhålla sig till kammarrättens avgöranden. Även om det är riktigt att hon, som hon framhållit i polisförhöret, varit skyldig att göra sin egen bedömning, är det tydligt att hon inte tog till sig överinstansens beslut på det sätt som denna haft skäl att förvänta sig. Jag anser dock inte att hennes göranden och låtanden i detta hänseende bör föranleda ytterligare åtgärder än de som förekommit genom att hon genomgått en brottsutredning om tjänstefel.

De ursprungliga klagomålen gällde även handläggningstiderna. Vid bedömningen av detta beaktar jag att det mot Polismyndigheten i Västra Götaland inkommit flera anmälningar som gäller handläggningen av ärenden om

handlingsutlämnande. Dessa har utretts och föranlett kritik mot myndigheten (se beslut denna dag i JO:s ärenden med dnr 322-2011 och 375-2011). Det som därvid framkommit visar på organisatoriska brister av ett slag som ger sig till känna även i detta ärende. Något behov av att ytterligare belysa dessa brister föreligger inte.

Vad slutligen beträffar de nya klagomål som framförts från Per Nygrens sida har jag förståelse för att denne känner sig illa berörd av de påståenden som gäller honom. En tjänsteman, inte minst på Barbro Jönssons nivå, ska självfallet vinnlägga sig om att i tjänsten uttrycka sig korrekt och sakligt. I detta fall har hon emellertid hörts som misstänkt under en förundersökning. Den som är i den positionen måste ges utrymme att försvara sig och även ge sin subjektiva bild av det som utreds. Från de synpunkter JO har att anlägga bör det därför inte riktas någon kritik mot Barbro Jönsson för hennes sätt att besvara förhørsledarens frågor.

Det föreligger sammanfattningsvis inte tillräckliga skäl för ytterligare utredning av vare sig de ursprungliga eller de tillkommande klagomålen.

## Kritik mot Skellefteå tingsrätt för handlägningsrutinerna avseende begäran om att få ta del av allmänna handlingar respektive uppgifter ur sådana handlingar

(Dnr 2859-2011)

### Anmälan

K.L. framförde i en anmälan klagomål mot bl.a. Skellefteå tingsrätt för dess handläggning av en begäran om att få uppgifter ur en allmän handling. Till anmälan fogades e-postkorrespondens mellan henne och tingsrätten av vilken framgick följande. Den 10 april 2011 begärde hon att få uppgift om det fanns någon ljudupptagning från rättegången i mål 1504-04, vilka vittnen som hördes och hur länge de hördes samt om slutpläderingarna spelades in. Skellefteå tingsrätt svarade den 11 april 2011 att handlingarna i det aktuella målet på grund av ombyggnation inte skulle vara tillgängliga förrän efter sommaren och bad henne återkomma med sin begäran då.

### Utredning

Handlingar begärdes in och granskades.

Muntliga upplysningar inhämtades från domstolssekreteraren S.B. som bl.a. uppgav följande. Sedan början av april 2011 var alla arkiverade akter nedpackade i lådor på grund av ombyggnation. Akterna var mycket svårtillgängliga och det krävdes stora resurser för att ta fram en enskild akt. I enlighet med instruktioner från tingsrättens lagman ombads samtliga personer som under ombyggnationen begärde att få ta del av handlingar, som endast fanns i pappersform i arkiverade akter, att återkomma med begäran efter augusti 2011. Lagmannen hade dock också förklarat att om situationen ställdes på sin

spets, t.ex. genom att någon krävde att få ta del av handlingar omedelbart, skulle en flyttfirma anlitas för att ta fram akten.

Ärendet remitterades till tingsrätten som anmodades att yttra sig över vad som framförts i anmälan beträffande hanteringen av K.L:s framställan. Tingsrätten anmodades även att lämna upplysningar om domstolens rutiner avseende hanteringen av begäran om att få ta del av allmänna handlingar i arkiverade mål och uppgifter ur sådana handlingar. Vidare anmodades tingsrätten att redovisa vilka överväganden som hade gjorts i fråga om nämnda rutiners förenlighet med reglerna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och 6 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) om utlämnande av allmänna handlingar och uppgifter ur sådana handlingar.

Tingsrätten (lagmannen Christel Lundmark) svarade följande.

*1) Hanteringen av K.L:s framställan till tingsrätten*

K.L. har i en anmälan till JO bl.a. uppgett att hon i april 2011 ställde vissa frågor till Skellefteå tingsrätt angående ett brottmål och att hon då hänvisades att återkomma med sin förfrågan till hösten på grund av pågående ombyggnation.

Av till anmälan bifogade kopior av e-postmeddelanden framgår att K.L. den 10 april 2011 hos Skellefteå tingsrätt begärt att få uppgift om det finns någon ljudupptagning från rättegången i målet 1504-04 angående en olycka, vilka vittnen som hördes och hur länge de hördes samt om slutpläderingarna spelades in. Skellefteå tingsrätt svarade via e-post den 11 april 2011 att handlingarna inte var tillgängliga förrän efter sommaren på grund av ombyggnation och att K.L. då fick återkomma med sin begäran.

Domstolssekreteraren S.B. har, enligt uppgift i tjänsteanteckning, till JO uppgett att tingsrätten för närvarande genomgår en ombyggnation och att alla arkiverade akter sedan omkring början av april 2011 är nedpackade i lådor och därmed mycket svårtillgängliga varför det krävs stora resurser för att ta fram en enskild akt. I enlighet med instruktioner från tingsrättens lagman ombeds samtliga personer som begär att få ta del av handlingar som endast finns i pappersform i arkiverade akter att återkomma med sin begäran efter augusti 2011. Lagmannen har dock också förklarat att flyttfirma ska anlitas för att ta fram en akt om situationen ställs på sin spets, t.ex. om någon kräver att få ta del av handlingar omedelbart.

Av tjänsteanteckningen framgår vidare att de av K.L. per e-post framställda frågorna till tingsrätten i april 2011 avsåg uppgifter avseende ett mål som avslutades vid tingsrätten år 2005 samt att det av domstolens ärendehanteringssystem Vera framgår att domen i målet har vunnit laga kraft och att gallring har skett, varför bandupptagningar av förhör m.m. inte finns bevarade. Enligt S.B:s egen uppfattning borde hon ha upplyst K.L. härom i samband med att hon besvarade K.L:s förfrågan om uppgifter i april 2011. Av tjänsteanteckningen framgår slutligen att K.L:s frågor avseende vittnesförhör och längd på förhör endast framgår av huvudförhandlingsprotokollet, vilket finns i den arkiverade akten och att det var dessa frågor som S.B. åsyftade när hon informerade K.L. om att handlingarna inte är tillgängliga förrän efter sommaren.

Vad som i anmälan till JO anförts beträffande hanteringen av K.L:s framställan till tingsrätten är således korrekt.

*2) Domstolens rutiner avseende hanteringen av begäran om att få ta del av allmänna handlingar i arkiverade mål och uppgifter ur sådana handlingar*

Begäran om utlämnande av allmänna handlingar i arkiverade mål och uppgifter ur sådana handlingar kommer in till Skellefteå tingsrätt via e-post, via telefon, skriftligen eller muntligen vid besök på domstolen. Det är huvudsakligen personal vid tingsrättens mål- och ärendekansli som hanterar frågor om utlämnande av allmänna handlingar. Det kan röra sig om enstaka handlingar eller större beställningar. På tingsrättens webbplats, [www.skellefteatingsratt.domstol.se](http://www.skellefteatingsratt.domstol.se), finns information rörande beställning av allmänna handlingar. På nämnda sida finns en länk till en särskild blankett för beställning av allmän handling. I anslutning till nämnda beställningsblankett finns information om att handlingen normalt skickas till beställaren inom några dagar.

Enligt tingsrättens arbetsordning är i avslutade mål den domare som slutligt avgjort målet eller ärendet behörig att på domstolens vägnar fatta beslut i fråga om begäran att få ta del av en allmän handling. Vid förfall för denne eller om domaren inte längre tjänstgör vid tingsrätten beslutar lagmannen eller vid dennes förfall den ställföreträdande lagmannen. Vid annan verksamhet än den rättskipande eller rättsvårdande verksamheten gäller vid tillämpning av 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen att lagmannen eller vid dennes förfall den ställföreträdande lagmannen på domstolen fattar beslut i fråga om begäran att få ta del av en allmän handling.

Som nämnts ovan är det dock huvudsakligen administrativ personal vid domstolens mål- och ärendekansli som verkställer begäran om utlämnande av allmän handling eller uppgift ur allmän handling. All personal på kansliet är väl förtrogen med arkivet och det finns också personal med fördjupade kunskaper rörande arkivbeståndet. Det finns således över tid inte någon särskilt utsedd person som har att hantera beställningar utan det är normalt sett den i personalen som tar emot beställningen som verkställer utlämnandet. Den samordningsansvariga domstolssekreteraren kan vid behov i sin operativa vardagliga styrning utse någon att hantera beställningar. Regleringen i arbetsordningen innebär i praktiken att det är först vid tveksamhet i utlämnandefrågan rörande handlingar som hör till den rättskipande eller rättsvårdande verksamheten, exempelvis på grund av sekretess, som administrativ personal hänskjuter frågan om utlämnande till domare.

Den normala rutinen vid Skellefteå tingsrätt är att en begäran om utlämnande av allmänna handlingar – även i arkiverade mål eller uppgifter ur sådana handlingar – hanteras skyndsamt. Utlämnande sker, i de fall fråga inte är om mycket omfattande beställningar, samma dag eller inom några dagar. Om det är fråga om mycket stora beställningar tar tingsrätten kontakt med beställaren för att efterhöra möjligheten att dela upp beställningen för successivt utlämnande på längre tid.

Vid Skellefteå tingsrätt genomförs sedan våren 2010, p.g.a. krav på bl.a. förbättrad tillgänglighet och förbättrad arbetsmiljö, omfattande ombyggnationer. För att installera ny ventilation har det varit nödvändigt att ta i anspråk delar av ett arkiv och visst arkivbestånd har sedan senare delen av mars 2011 varit nedpackat i kartonger och placerat i ett annat arkivutrymme i tingsrättens lokaler. Eftersom sistnämnda arkivutrymme inte är tillräckligt stort för att rymma samtliga arkivvolymmer på hylla beslutade lagmannen att låta det nedpackade arkivmaterialet ligga kvar i flyttlådor i avvaktan på färdigställande av det ombyggda arkivutrymmet. Valet har stått mellan detta och att flytta arkivmaterialet till andra godkända arkivlokaler utanför tingsrättens lokaler. Om några sådana godkända arkivlokaler finns i Skellefteå med omnejd eller om det skulle vara möjligt att översända arkivbeståndet till Landsarkivet i Härnösand är inte känt. Tingsrätten hade inte fått någon uppgift om tidpunkten för färdigställandet av arkivet vilket bl.a. berodde på att det krävdes ett utlåtande av Riksarkivet. Slutbesiktning av ombyggnationen var dock plane-

rad till den 20 augusti 2011. Sett i detta perspektiv beslutade lagmannen om ovan nämnda temporära förvaring.

Sedan personal vid tingsrättens mål- och ärendekansli informerat lagmannen om de stora praktiska problem som förelåg för att verkställa utlämnande av material och uppgifter från det nedpackade arkivbeståndet tillskrev lagmannen den 24 mars 2011 via e-post all personal enligt följande: "Arkivhandlingarna i källaren har flyttats till kartonger p.g.a. ombyggnationerna. Detta innebär att det i vart fall fram till och med juni månad är mycket begränsad (om alls någon) åtkomst till just detta arkivbestånd. Ni som får beställningar från detta arkiv bör fråga sökanden om det är möjligt att återkomma med en förnyad begäran. Om sökanden inte accepterar detta bör information lämnas om att expedieringen kan komma att ta tid." Lagmannen har härefter förtydligat instruktionen med att domstolen har en plikt att lämna ut allmänna handlingar skyndsamt samt att domstolen efter information och förfrågan enligt ovan till beställaren ska informera om att domstolen lämnar ut handlingar eller uppgifter i de fall utlämnande inte kan anstå.

*3) Vilka överväganden som gjorts i fråga om nämnda rutinens förenlighet med reglerna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och 6 kap. offentlighets- och sekretesslagen*

Enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen ska allmän handling på begäran lämnas ut genast eller så snart det är möjligt. Som en allmän tumregel gäller dock att det kan bli fråga om högst någon eller eventuellt några dagars väntan innan handlingen lämnas ut. Enligt en särskild undantagsregel i 12 § andra stycket gäller inte skyldigheten att tillhandahålla en handling på stället om betydande hinder möter. Ett sådant hinder skulle kunna vara att det skulle vara förenat med mycket stora kostnader att tillhandahålla handlingen (se JO 1981/82 s. 282).

Tingsrätten har bedömt att det skulle medföra betydande hinder p.g.a. mycket stora kostnader, om det ens skulle vara möjligt, att temporärt arkivera handlingarna på något annat ur arkiveringssynpunkt säkert sätt än som skett för att underlätta expediering ur arkivbeståndet. Tingsrätten har inte heller sådana personella resurser att det skulle vara fysiskt möjligt att hantera det i flyttkartonger nedpackade materialet och har bedömt att det skulle medföra orimliga kostnader att i varje särskilt fall anlita en flyttfirma om sökanden själv skulle medge att inge en förnyad begäran eller att medge ett anstånd med utlämnandet.

Tingsrätten har slutligen gjort bedömningen att information till den som gjort en beställning av sådant arkivmaterial som till följd av ombyggnation varit nedpackat jämte en förfrågan till beställaren om möjligheten att avvakta tingsrättens utlämnande och återkomma med en förnyad beställning efter sommaren, dvs. vid den beräknade ombyggnationens slut, borde vara förenlig med regleringen i tryckfrihetsförordningen. För det fall utlämnandet inte kunnat anstå har tingsrätten anlitat flyttpersonal och verkställt beställningen genast eller inom ett par dagar.

*4) Tingsrättens bedömning av vad som kommit fram*

Tingsrätten har redan inom ett dygn besvarat K.L:s förfrågan. Tingsrätten har således besvarat K.L:s begäran skyndsamt. När det gäller innehållet i tingsrättens svar och tingsrättens rutiner under ombyggnationen kan dock följande konstateras.

En ljudupptagning ska, enligt 20 § förordningen (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol, gallras senast sex veckor efter det att målet eller ärendet har avgjorts genom en dom eller ett beslut som har vunnit laga kraft. Enligt uppgift i domstolens ärendehanteringssystem Vera är målet gallrat. Att ljudupptagningen gallrats följer således av gällande bestämmelser. När det

gäller tingsrättens hantering av K.L:s förfrågan i denna del har domstolssekreteraren S.B., enligt uppgift till JO, uppgett att hon i samband med att hon besvarade K.L:s förfrågan borde ha upplyst denna om att gallring av ljudupptagning hade skett. Tingsrätten gör inte någon annan bedömning.

När det härfter gäller frågan om K.L:s begäran om utlämnande av allmänna handlingar eller uppgifter ur allmänna handlingar kan konstateras att tingsrättens avsikt varit att föra en dialog med beställaren och att fråga beställaren om det skulle vara möjligt för tingsrätten att på grund av att arkivmaterialet varit nedpackat avvakta ett utlämnande. Det kan dock konstateras att lagmannens instruktioner till personalen vid tingsrätten varit kortfattade och att det svar som lämnats av tingsrätten till K.L. inte präglats av någon dialog eller innehållit någon förfrågan. Det är därför förklarligt att K.L. uppfattat tingsrättens information som ett beslut att inte lämna ut handlingen eller lämna information om uppgift i handlingen förrän efter sommaren.

Enligt uppgift från entreprenören och Domstolsverket kommer arkivlokalen att kunna tas i bruk under vecka 37. Tingsrätten kommer med anledning av den anmälan som är gjord att se över rutinerna för utlämnande av allmänna handlingar och kommer att arrangera en intern utbildningsinsats med all personal angående handlingsoffentlighet och domstolens skyldighet mot allmänheten när det gäller att lämna ut allmänna handlingar och uppgifter ur allmänna handlingar m.m.

K.L. kommenterade tingsrättens remissvar.

I ett beslut den 18 april 2012 anförde *JO Lindström* följande.

### Rättslig reglering

I 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen, TF, föreskrivs att varje svensk medborgare har rätt att ta del av allmänna handlingar. Enligt 2 kap. 12 § första stycket TF ska en allmän handling, som får lämnas ut, på begäran genast eller så snart det är möjligt tillhandahållas på stället utan avgift. I andra stycket stadgas att en myndighet inte är skyldig att tillhandahålla handlingen på stället, om betydande hinder möter. Av 2 kap. 13 § TF framgår att den som har rätt att ta del av en allmän handling också har rätt att mot fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen.

Begäran att få ta del av allmänna handlingar på stället liksom att få kopior och avskrifter av allmänna handlingar ska behandlas skyndsamt. Normalt bör besked i utlämnandefrågan lämnas samma dag som begäran gjorts, men någon eller några dagars fördröjning kan godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Vidare är ett visst dröjsmål ofrånkomligt om begäran avser eller fordrar genomgång av omfattande material. För att leva upp till TF:s skyndsamhetskrav måste myndigheten organisera sin verksamhet så att framställningar om handlingsutlämnande kan behandlas även under semesterperioder och enskilda personers frånvaro.

Betydande hinder enligt 2 kap. 12 § andra stycket TF kan åberopas endast när handlingen begärs utlämnad på stället och gäller således inte framställningar med stöd av 2 kap. 13 § TF avseende avskrifter eller kopior av allmänna handlingar (se Bohlin, Offentlighetsprincipen, 8 uppl., s. 140). Betydande hinder kan vara t.ex. att handlingen just då den begärs utlämnad används i myndighetens arbete, att handlingen är utlånad till en annan myndighet eller

att det skulle vara förenat med mycket stora kostnader att tillhandahålla handlingen på stället (se JO 1981/82 s. 282 och JO 1990/91 s. 409). Om myndigheten gör gällande betydande hinder har sökanden i stället rätt att få ut en avskrift eller kopia av handlingen (se JO 1972 s. 306).

Enligt 6 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, ska en myndighet på begäran lämna uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. OSL uppställer inga uttryckliga krav på att en sådan begäran ska besvaras skyndsamt. Det ligger emellertid i sakens natur att det normalt inte bör ta längre tid att lämna en uppgift ur en allmän handling än det skulle göra att lämna ut den handling som uppgiften finns i (se JO 1989/90 s. 371 och JK:s beslut den 4 juni 2009, dnr 4225-08-21).

### **Bedömning**

Medan arkivet byggdes om, vilket tog drygt fem månader, förvarade tingsrätten arkiverade akter nedpackade i flyttkartonger. Enligt instruktion från lagmannen skulle den som begärde att få ta del av en handling ur dessa akter tillfrågas om det var möjligt att återkomma med en ny begäran efter ombyggnationen. Först om beställaren insisterade, anlätade tingsrätten en flyttfirma för att ta fram handlingen. Tingsrättens handläggningsrutin var således att försöka få personer som begärde ut allmänna handlingar att återta begäran och återkomma vid ett senare tillfälle. Den rutinen strider mot den grundlagsfästa rätten att skyndsamt få ta del av allmänna handlingar.

När K.L. begärde att få uppgifter ur en allmän handling fick hon beskedet av tingsrätten att handlingen på grund av ombyggnationen inte skulle vara tillgänglig förrän flera månader senare och hon hänvisades till att återkomma med sin begäran då. Denna handläggning står i uppenbar strid med tingsrättens skyldigheter enligt 6 kap. 4 § OSL.

Det kan inte godtas att en domstol bygger om sitt arkiv så att allmänna och offentliga handlingar under en tid i princip blir oåtkomliga. Härigenom hindras allmänheten från att utöva sin grundlagsenliga rätt att ta del av allmänna handlingar. En sådan åtgärd medför också att framställningar om kopior av allmänna handlingar inte kan behandlas med den skyndsamhet som är nödvändig och att förfrågningar från allmänheten om innehållet i allmänna handlingar inte kan besvaras.

Sammanfattningsvis förtjänar tingsrätten kritik för sin handläggning av K.L:s framställning och för sina handläggningsrutiner under den aktuella perioden avseende framställningar om att få ta del av allmänna handlingar och uppgifter ur sådana handlingar.

Vad K.L. i övrigt framfört ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd.



## Övrigt

Kritik mot Länsstyrelsen i Hallands län för att myndigheten överträtt sin behörighet vid handläggningen av ett tillsynsärende beträffande en överförmyndarnämnds arvodesbeslut

(Dnr 3648-2010)

### Anmälan

I en anmälan till JO framförde D.S. klagomål mot Överförmyndarnämnden i Kungsbacka kommun med anledning av nämndens beslut om arvode till en förvaltare för åren 2007 och 2008. Enligt D.S:s uppfattning hade nämnden beviljat förvaltaren för höga arvoden och han uppgav att han med anledning härav hade gjort en anmälan mot nämnden till Länsstyrelsen i Hallands län. Han uppgav vidare att överförmyndarnämnden hade ignorerat den kritik från länsstyrelsen som hans anmälan föranlett.

Av till anmälan fogade handlingar framgick bl.a. följande.

I beslut den 26 oktober 2009 (dnr 203-4501-09) riktade länsstyrelsen anmärkning mot överförmyndarnämndens beslut om arvode till en förvaltare och ålade nämnden att senast ett visst datum återrapportera till länsstyrelsen vilken åtgärd som nämnden vidtagit med anledning av anmärkning i ärendet. I beslutet skrev länsstyrelsen att de utbetalade arvoden (62 000 kr respektive 72 095 kr) var för höga med hänsyn till uppdragets krav samt att förvaltarens arvodesanhållningar var bristfälliga och saknade närmare specifikation. Vidare skrev länsstyrelsen att ett skäligt arvode till förvaltaren i detta uppdrag var ett normalarvode om ca 10 000 kr och ”med hänsyn till ovanstående bör överförmyndarnämnden snarast justera arvodet till ett normalarvode för förvaltaren för nästa redovisningsperiod”.

Av överförmyndarnämndens återrapportering till länsstyrelsen i december 2009 framgick att nämnden med anledning av länsstyrelsens beslut avsåg att utarbeta nya blanketter i syfte att tydliggöra redovisningen av gode mäns och förvaltares arbetsinsatser och tidsåtgång. I samband härmed skrev nämnden att man ansåg sig på goda grunder ha bedömt skäligheten i utgivna arvoden och påpekade att nämndens beslut om arvode kan överklagas till tingsrätt, som då har att ta ställning till skäligheten av belopp. Vid länsstyrelsens inspektion av överförmyndarnämnden den 15 december diskuterades det aktuella ärendet och i protokollet från inspektionen (dnr 203-26891-09) står bl.a.:

Länsstyrelsen anser dock inte att överförmyndarnämndens återrapportering om nya blanketter är en tillräcklig åtgärd i arvodesdelen. Enligt länsstyrelsens mening skall förvaltarens arvode beräknas enligt Kommunförbundets riktlinjer i procent av basbeloppet. Länsstyrelsen framställer därför krav på ny återrapportering beträffande förvaltarens arvode. Överförmyndarnämnden ska senast 2010-02-15 inkomma med ny återrapportering om arvodet.

Överförmyndarnämnden skrev vid sin förnyade återrapportering till länsstyrelsen i februari 2010 att det var nämndens bestämda uppfattning att beslut om arvode ska fattas med stöd av bestämmelserna i 12 kap. 16 § föräldrabalken (FB) och att det härav följer att det står nämnden fritt att avgöra hur storleken på beloppet ska beräknas.

### Utredning

Ärendet remitterades till länsstyrelsen för yttrande dels om vilken rättskraft länsstyrelsens beslut i tillsynsärenden har, dels om länsstyrelsen har möjlighet att genom beslut i ett tillsynsärende ålägga en myndighet att vidta vissa åtgärder. Länsstyrelsen inkom, genom chefsjuristen Peter Ardö och länsjuristen Ulf Havton, med ett remissvar och anförde följande.

Länsstyrelsen Halland besvarar JO:s frågor enligt följande.

1. Länsstyrelsens beslut saknar rättskraft.
2. Länsstyrelsen får ålägga överförmyndaren att inom viss tid underrätta länsstyrelsen om vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av en anmärkning, enligt 23 § förmyndarskapsförordning. Om överförmyndarnämnden efter anmärkning inte vidtar någon lämplig åtgärd så kan inte länsstyrelsen göra något åt detta.

### Ärendet

Ärendet hos länsstyrelsen avser anmälan mot överförmyndarnämnden i Kungsbacka kommun om förvaltararvode m.m.

Arvode till förvaltare regleras i 12 kap. 16 § föräldrabalken.

För arvodering tillämpas normalt SKL:s förslag till ersättningsregler, cirkulär 07:74.

För länsstyrelsens tillsyn finns bestämmelser i bl.a. 20 § förmyndarskapsförordning (1995:379). Av bestämmelsen framgår att länsstyrelsen ska granska om överförmyndarens handläggning följer reglerna i föräldrabalken och denna förordning och även i övrigt sker på ett rättssäkert och lämpligt sätt.

Huvudmannen B.F. är 87 år gammal och har ett särskilt boende och normal ekonomi. Den förordnade förvaltaren har ett vanligt förvaltaruppdrag utan krav på advokatkompetens. Överförmyndarnämnden har i detta ärende inte följt samma ersättningsregler (SKL:s) som nämnden normalt tillämpar i andra godmans- och förvaltaruppdrag. Enligt länsstyrelsens mening ska lika fall behandlas lika vid arvodering i godmans- och förvaltaruppdrag. Vidare får huvudmannen själv betala arvode och drabbas således personligen av det höga arvodet. Länsstyrelsen konstaterar även att det inte finns någon som bevakar huvudmannens rätt i arvodesdelen. Svårigheterna i uppdraget beror dock inte på huvudmannen, enligt länsstyrelsen. Överförmyndarnämndens handläggning av förvaltararvodet i detta ärende har inte skett på ett rättssäkert och lämpligt sätt, enligt länsstyrelsen.

Ärendet remitterades därefter på nytt till länsstyrelsen för yttrande över länsstyrelsens handläggning av det aktuella tillsynsärendet och därvid särskilt vad länsstyrelsen avsett med de ovan citerade formuleringarna i dels beslutet den 26 oktober, dels protokollet den 15 december 2009. Länsstyrelsen anförde i sitt remissvar, som även detta avgavs av Peter Ardö och Ulf Havton, bl.a. följande.

Länsstyrelsen anser att SKL:s riktlinjer för arvodering ska tillämpas.

Enligt länsstyrelsen ska förvaltaren redovisa utfört arbete under året och överförmyndarnämnden ska därefter självständigt sätta ett skäligt arvode.

Överförmyndarnämnden har i detta ärende endast godkänt begärt arvode från förvaltaren och frångått normal tillämpning av SKL:s riktlinjer. Nämnden tycks ha en särskild överenskommelse med E.S. om arvode.

Länsstyrelsen avser att överförmyndarnämnden ska tillämpa SKL:s riktlinjer i framtiden, d.v.s. för nästa redovisningsperiod från år 2010. Länsstyrelsens beslut påverkar således inte redan utbetalda arvoden. Länsstyrelsen har också framfört detta muntligt i diskussion med överförmyndaren.

Länsstyrelsen anser att SKL:s riktlinjer ska följas oavsett blankettens utformning. Blanketten är ett underlag för överförmyndaren att sätta ett rättvist och skäligt arvode.

Länsstyrelsen har även i diskussionen med överförmyndaren framfört möjligheten att tillsätta en god man för att bevaka huvudmannens rätt i arvodesdelen. Förslaget har blivit utan resultat.

Överförmyndarnämnden kan också byta förvaltare.

Länsstyrelsen anser att det höga arvodet är oskäligt och får ekonomiska konsekvenser för huvudmannen som inte kan bevaka sin rätt.

I ett beslut den 29 september 2011 anförde *JO Lindström* följande.

### **Rättslig reglering**

I 12 kap. 16 § FB stadgas att förordnade förmyndare, gode män och förvaltare har rätt till ett skäligt arvode för uppdraget och ersättning för de utgifter som har varit skäligen påkallade för uppdragets fullgörande (första stycket). Beslut om arvode och ersättning för utgifter fattas av överförmyndaren, som dessutom bestämmer i vad mån arvodet och ersättningen ska betalas med medel som tillhör den enskilde (andra stycket). Överförmyndarens beslut om arvode och ersättning överklagas till tingsrätt (20 kap. 6 § FB).

Av 19 kap. 17 § första stycket FB framgår att länsstyrelsen ska utöva tillsyn över överförmyndares och överförmyndarnämnders verksamhet. I andra styckets första strecksats samma lagrum erinras om att länsstyrelsen ska stödja överförmyndare med rådgivning för att främja en enhetlig rättstillämpning. Det rör sig dels om rådgivning i enskilda frågor, dels om mer generella råd. Rådgivningen bör dock inte avse hur det ska förfaras i ett visst konkret ärende utan mer inriktas på sådant som tolkningen av en viss lagregel och upplysningar om praxis och metodfrågor (se Walin m.fl., Föräldrabalken, En kommentar på Internet, 19 kap. 17 § FB). Bestämmelsen kompletteras av föreskrifter i 20–23 §§ förmyndarskapsförordningen (1995:379). Härav framgår bl.a. att länsstyrelsen ska genomföra inspektioner och därvid granska om överförmyndarens handläggning följer reglerna i föräldrabalken och nämnda förordning och även i övrigt sker på ett rättssäkert och lämpligt sätt (20 § andra stycket). Om länsstyrelsen vid granskningen finner anledning att rikta anmärkning mot överförmyndarens handläggning, ska anmärkningen och skälen till den antecknas i inspektionsprotokollet. Länsstyrelsen kan vidare ålägga en överförmyndare att rapportera vilka åtgärder som vidtagits för att komma till rätta med påpekade missförhållanden (23 §).

### Bedömning

Av utredningen i ärendet har framkommit att länsstyrelsen i ett beslut den 26 oktober 2009 riktade en anmärkning mot överförmyndarnämndens beslut om arvode till en förvaltare och ålade nämnden att återrapportera till länsstyrelsen om vilken åtgärd nämnden vidtagit med anledning av anmärkningen. I beslutet skrev länsstyrelsen bl.a. att de utbetalade arvoden var för höga och att skäligt arvode till förvaltaren enligt länsstyrelsens uppfattning uppgick till ett normalarvode om ca 10 000 kr samt ”med hänsyn till ovanstående bör överförmyndarnämnden snarast justera arvodet till ett normalarvode för förvaltaren för nästa redovisningsperiod”. Sedan överförmyndarnämnden återrapporterat till länsstyrelsen, uttalade länsstyrelsen i samband med en inspektion av överförmyndarnämnden den 15 december 2009 att nämndens vidtagna åtgärd att utarbeta nya blanketter inte var tillräcklig och att enligt länsstyrelsens mening skulle förvaltarens arvode beräknas enligt vissa angivna riktlinjer. Länsstyrelsen krävde därför en ny återrapportering beträffande förvaltarens arvode.

Som ovan redovisats syftar länsstyrelsens tillsyn över överförmyndarverksamheten bl.a. till att säkerställa att ärenden *handläggs* på ett rättssäkert och i övrigt lämpligt sätt i enlighet med lag. Länsstyrelsens granskning kan mynna ut i uttalanden om att överförmyndaren i sin handläggning i något hänseende inte svarar mot ställda och definierade krav. Några särskilda sanktioner står dock inte länsstyrelsen till buds annat än den kritik som kan riktas mot den granskade myndigheten. Som regel är länsstyrelsens tillsynsbeslut i ärenden som rör överförmyndares verksamhet inte verkställbara eller på annat sätt bindande och har inte heller i övrigt sådana rättsverkningar att de kan överklagas (se Walin m.fl., Föräldrabalken, En kommentar på Internet, 19 kap. 17 § FB).

Länsstyrelsens uppgift är inte att ta ställning till om ett arvodesbeslut är riktigt *i sak*. Denna prövning av överförmyndarnämndens beslut är uteslutande förbehållen allmän domstol efter överklagande av beslutet.

Trots det har länsstyrelsen i sitt beslut och sitt protokoll tagit ställning till hur stort arvode förvaltaren borde ha haft för åren 2007 och 2008. Enligt min mening kan vidare länsstyrelsens uttalanden inte uppfattas på något annat sätt än att länsstyrelsen härmed ålagt överförmyndarnämnden att besluta på visst sätt i sak vid prövningen av arvodet för 2009. Att så varit fallet bekräftas även av vad länsstyrelsen skrivit i sina remissvar till JO. Det är tydligt att också överförmyndarnämnden uppfattat länsstyrelsens uttalanden på detta sätt och reagerat mot det genom att påpeka att det står nämnden fritt att avgöra hur arvodet ska beräknas och att det är tingsrätten som efter överklagande har att ta ställning till nämndens beslut.

Länsstyrelsen har enligt min uppfattning på ett anmärkningsvärt sätt överträtt sin behörighet. Förutom att det var fel av länsstyrelsen att ta ställning till och göra uttalanden om överförmyndarnämndens arvodesbeslut i sak, saknar ett sådant åläggande som utfärdats laglig grund. Länsstyrelsen förtjänar därför allvarlig kritik.

D.S:s klagomål mot överförmyndarnämnden och vad som i övrigt kommit fram föranleder inte någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

### Kritik mot kommunchefen och kommunstyrelsen i Grästorps kommun, som inte iakttagit regeringsformens krav på opartiskhet på kommunens webbplats

(Beslut av JO Axberger den 27 januari 2012, dnr 6219-2010)

*Beslutet i korthet: På Grästorps kommuns webbplats publicerades efter valet 2010 en text om en manifestation i anledning av att Svenskarnas parti hade valts in i kommunfullmäktige. Publiceringen, som beslutades av kommunchefen, skedde så att kommunen själv framstod som avsändare. En sådan användning av kommunens webbplats står i strid med kravet på opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen.*

#### Bakgrund och utredning

På Grästorps kommuns webbplats, [www.grastorp.se](http://www.grastorp.se), startsidan, fanns den 23 september 2010 under rubriken Aktuellt bl.a. texten: ”Manifestation i Grästorps lördag den 25 september! Nu måste alla demokratiska krafter agera för att motverka alla former av främlingsfientlighet!” Vid markering av texten visades följande.

Manifestation i Grästorps lördag den 25 september!

Nu måste alla demokratiska krafter agera för att motverka alla former av främlingsfientlighet!

I Grästorps kommunala val har 102 medborgare röstat på ett rasistiskt och odemokratiskt parti som heter Svenskarnas parti.

Vi undertecknade som representanter för de demokratiska partierna i Grästorps kommun, kan med bestörtning konstatera att ett rasistiskt parti med nazistiskt tankegodis i bagaget vunnit ett mandat i kommunfullmäktige.

Vi frågar oss självfallet hur detta kunnat hända och måste självkritiskt granska vad som kunde ha gjorts annorlunda i vår kommun.

Nu har det dock hänt och nu måste alla demokratiska krafter agera för att motverka alla former av främlingsfientlighet. Den mycket stora majoritet i Grästorps kommun som tror på alla människors lika värde ska engageras till demokratiens försvar.

Som ett led i detta hålls en manifestation på lördag 25 september klockan 11.00 på torget i Grästorps kommun.

Texten var undertecknad av representanter för Centerpartiet, Moderaterna, Socialdemokraterna och Folkpartiet.

Publiceringen påtalades i en anmälan till JO av Anders Å., Svenskarnas parti. Enligt anmälaren hade kommunens webbplats vid flera tillfällen använts för politiska utspel mot det parti han företrädde.

Kommunstyrelsen i Grästorps kommun inkom med ett yttrande, av vilket framgick att det var kommunchefen Ove Johansson som i det aktuella fallet

hade fattat beslutet om att publicera texten på webbplatsen. I fråga om vilka överväganden som gjordes beträffande publiceringen uppgavs följande.

Kommunen ska självfallet vara opartisk i sin information men detta är ett unikt fall. Den politik som Svenskarnas parti står för är att betrakta som ett angrepp på de mänskliga rättigheterna och Sveriges grundlag. I dessa grundläggande värderingar kan inte en kommun förhålla sig neutral.

Svenskarnas parti har en politik som innebär att de vill avskaffa det demokratiska styrelseskicket och ta ifrån svenska medborgare sina medborgerliga rättigheter. De vill DNA-testa medborgarna och därefter genomföra en etnisk rensning utifrån principen sist in först ut.

Bedömningen gjordes utifrån att kommunen som en av de viktigaste demokratiska institutionerna inte bara har en rätt att ta ställning mot den typen av åsikter utan dessutom har en skyldighet att försvara det demokratiska styrelseskicket, de medborgerliga rättigheterna samt FN:s konvention om de mänskliga rättigheterna.

Mot denna bakgrund gjordes bedömningen att artikeln kunde publiceras.

### **Bedömning**

För kommunal verksamhet gäller regeringsformens grundläggande bestämmelse om att det allmänna ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet, se 1 kap. 9 § regeringsformen. Den omfattar även en kommuns webbplats (se JO 2010/11 s. 616). Detta hindrar i och för sig inte att webbplatsen även kan innehålla debattinlägg och andra opinionsyttringar, under förutsättning att den som helhet uppfyller kraven på saktighet och opartiskhet. Det kan exempelvis ordnas så att någon del av webbplatsen upplåts för opinionsyttringar av olika slag i enlighet med klart fastställda regler som tillämpas lika för alla (jfr JO 2010/11 s. 622).

Något sådant har det emellertid inte varit fråga om i detta fall. Den aktuella artikeln innefattade ett politiskt uttalande från företrädare för ett antal av de i kommunfullmäktige representerade partierna. Uttalet var riktad mot ett annat i kommunfullmäktige representerat parti. Publiceringen, som beslutades av kommunchefen, skedde så att kommunen själv framstod som avsändare. En sådan användning av kommunens webbplats står i strid med kravet på opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen. Kommunchefen och Kommunstyrelsen i Grästorps kommun ska därför kritiseras.

## Allvarlig kritik mot Valnämnden i Stockholms stad, som beslutade att genomföra röstning vid Stockholms central i strid med vallagen

(Beslut av JO Axberger den 7 oktober 2011, dnr 5409-2010)

*Beslutet i korthet: Förtidsröstningen vid Stockholms central uppfyllde inte kraven i 8 kap. 3 § vallagen, eftersom partipolitiska aktiviteter förekom i nära anslutning till de röstande. Valnämnden ansvarar för att vallagens ordningsregler kan upprätthållas vid röstmottagningsställena. Lokaler där detta inte är möjligt ska inte användas för röstning. Valnämnden i Stockholms stad kritiserar därför. Kritiken är allvarlig eftersom nämnden beslöt att genomföra röstningen trots kännedom om de aktiviteter som skulle förekomma invid röstningslokalen.*

### Bakgrund och utredning

I en anmälan till JO framförde Simon W. klagomål mot Valnämnden i Stockholms stad m.fl. för brister i en röstningslokal. Den 17 september 2010 hade han passerat Stockholms central, varvid han uppmärksammade att Socialdemokraterna spred valpropaganda endast ett tiotal meter från den röstningslokal som var belägen i centralhallen. Partiet använde sig av högtalare som gjorde att valpropagandan hördes inne i röstningslokalen. Förtidsröstningen hade därmed enligt anmälan skett i strid med 8 kap. 3 § vallagen.

Valnämnden i Stockholms stad uppgav i ett yttrande följande.

Valnämndens uppdrag och övergripande mål vid val av röstmottagningsställen är att välja lokaler som gör det lätt för väljare att rösta på platser med god tillgänglighet. Centralstationen i Stockholm är en av de mest centrala platserna som finns i Stockholm och förtidsröstningen där är etablerad sedan mycket länge.

När kommunerna fick ansvaret för förtidsröstningen 2006 och vid EU-parlamentsvalet 2009 ordnade valnämnden förtidsröstning i Centralhallen. Även då hade politiska partier verksamhet där vilket självfallet upplevdes som en olägenhet. Valnämnden ansåg dock att förtidsröstningen ändå skulle ordnas på Centralen.

Närmare 30 000 personer förtidsröstade på Centralen vid de allmänna valen 2010, vilket gör denna förtidsröstningslokal till den näst största i Sverige. Röstmottagningsstället på Centralen fyllde alltså uppenbart ett behov. Väljarnas reaktioner när de röstade var också från de flesta oerhört positiva, bland annat därför att det också fanns möjlighet att skriva ut dubblettröstkort.

Sedan ett antal år tillbaka är Centralhallen på Stockholms central en kommersiell yta indelad i s.k. eventytor som hyrs ut till olika aktiviteter. Jernhusen äger byggnaden, men JCDecaux är det företag som ansvarar för uthyrning och de villkor som gäller vid hyra. Ca 2 år innan de allmänna valen var valnämndens kansli i kontakt med JCDecaux för att boka och diskutera hyra av eventytorna i Centralhallen. Vid de möten som valnämndens kansli haft med JCDecaux har diskuterats om det varit möjligt att inte hyra ut resterande ytor i Centralhallen till politiska partier men detta har överhuvudtaget inte varit möjligt och partierna bokar också sina ytor mycket lång tid i förväg. I de samtal som kansliet haft med JCDecaux har kansliet kommit överens om att partierna vid sina möten skulle stå vända mot mitten av Centralhallen och att de skulle bygga sina anläggningar så att de var vända från förtidsröstningslokalen. Mellan partiernas och valnämndens eventytorna stod en dubbel rad av

bänkar uppställda som tydlig avgränsning. Det var också ett tiotal meter mellan de olika eventytorna.

Valnämnden har alltså överhuvudtaget ingen möjlighet att påverka vilka andra som hyr andra ytor i vare sig gallerior eller andra kommersiella lokaler. Det blir i varje fall en bedömning om det är rimligt att ordna förtidsröstning enligt de villkor som gäller för den platsen. Den yta som avtalas om är den ”vallokal” som disponeras. Övriga ytor disponeras av andra eller är offentlig plats. Valnämnden disponerade alltså inte några angränsande utrymmen och hade därför ingen möjlighet att styra vad som hände där.

Kansliet var även tydligt i sina instruktioner till det eventbolag som utförde förtidsröstningslokalen vid Centralen. Ytan skulle vara tydligt markerad som en ”lokal” vilket gjordes med att ställa upp valbås, skärmar och rep längs kanterna av valnämndens yta. Den som hyr en yta i Centralhallen måste också markera ytan med en matta för att visa var gränsen går för resenärer och övriga som befinner sig i hallen. [– – –] Efter kontakterna som kansliet haft med JCDecaux presenterades för nämnden de förslag till åtgärder som gjorts för att säkerställa att de två event-ytorna i Centralhallen, valnämndens och partiernas, skulle uppfattas som två ”lokaler”. Nämnden gjorde då bedömningen att dessa åtgärder var tillräckliga och att allmänintresset att arrangera förtidsröstning på Centralen var större än olägenheterna. Alternativet hade varit att inte vara där överhuvudtaget.

Under den period som förtidsröstningen pågick hade tre partier hyrt in sig på Centralen. Första veckan var det Centerpartiet, andra veckan Miljöpartiet, tredje och sista veckan var det Socialdemokraterna.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att det är en olägenhet att partier har verksamhet nära inpå ett röstmottagningsställe men vid en samlad bedömning fann en enig valnämnd att fördelarna med ett röstmottagningsställe i Centralhallen vida översteg nackdelarna.

Till sitt yttrande hade valnämnden fogat ett antal fotografier.

### **Rättslig reglering och Valprövningsnämndens prövning**

Enligt 8 kap. 3 § vallagen får det på ett röstmottagningsställe eller i ett utrymme intill detta inte förekomma propaganda eller annat som syftar till att påverka eller hindra väljarna i deras val.

Beslut att fastställa utgången av ett val kan enligt 15 kap. 3 § vallagen överklagas till Valprövningsnämnden. Valprövningsnämnden ska enligt 15 kap. 13 § vallagen upphäva ett val och förordna om omval bl.a. om det förekommit avvikelser från föreskriven ordning och det med fog kan antas att vad som förekommit har inverkat på valutgången.

De omständigheter som har anmälts till JO har efter ett överklagande berörts av Valprövningsnämnden (beslut den 17 december 2010, dnr 151-2010, 204-2010 och 205-2010). Beslutet gällde frågan om bl.a. förtidsröstningen på Stockholms central varit förenlig med bestämmelserna i 8 kap. 3 § vallagen. Valprövningsnämnden anförde att syftet med bestämmelsen är att väljaren ska vara ostörd och skyddad från varje form av påverkan under själva valhandlingen. Nämnden konstaterade att det är respektive kommun som ska inrätta röstningslokaler, att kommunerna har att beakta bestämmelsen när de hyr utrymmen för röstningslokaler och att de ska se till att hyresavtalen får ett sådant innehåll att bestämmelsens krav på röstningslokalerna uppfylls. Nämnden framhöll att förtidsröstningen är av stor betydelse för att uppnå ett högt valdeltagande samt att det är naturligt att söka skapa så gynnsamma



förutsättningar som möjligt för förtidsröstning genom att använda röstningslokaler med hög tillgänglighet och på platser där många människor passerar. Efter att ha beskrivit de förhållanden som rått på platsen gjorde Valprovsnämnden följande bedömning.

Det är inte möjligt att med utgångspunkt i den ganska allmänt formulerade bestämmelsen i 8 kap. 3 § vallagen, närmare precisera inom hur stort område omkring en röstningslokal det inte får förekomma politiska aktiviteter. Det är naturligtvis också vanskligt att i efterhand bedöma i vad mån väljarna nåtts av de olika politiska aktiviteter som pågått på det utrymme som disponerats av de politiska partierna. Vad som framkommit i utredningen leder dock Valprovsnämnden till slutsatsen att utrymmena var belägna så nära röstningslokalen att aktiviteterna inom partiernas utrymme, åtminstone stundtals, hade en sådan form att de nådde väljarna i röstningslokalen. Därmed kan inte kraven i 8 kap. 3 § vallagen anses uppfyllda. Detta har inneburit en avvikelse från föreskriven ordning.

Valprovsnämnden prövade därefter om avvikelsen med fog kunde antas ha inverkat på valutgången. Nämnden fann att så inte var fallet. Överklagandet avslogs därför.

### **Bedömning**

Då valnämnden fattar beslut om att en lokal ska användas som röstmottagningsställe har nämnden ett ansvar för att vallagens ordningsregler kan upprätthållas i denna. Kan reglernas efterlevnad inte garanteras ska lokalen inte användas för röstning, något som självklart gäller oberoende av lokalens lämplighet i övrigt. Om ett röstmottagningsställe kan antas komma att besökas av många väljare, såsom var fallet vid Stockholms central, är det än mer betydelsefullt att lokalen uppfyller de krav som lagen ställer.

Som Valprovsnämnden funnit var kraven i 8 kap. 3 § vallagen inte uppfyllda vid förtidsröstningen på Stockholms central. För detta förtjänar Valnämnden i Stockholms stad kritik. Med hänsyn till att nämnden beslöt att genomföra röstningen trots kännedom om att politiska aktiviteter skulle förekomma invid röstningslokalen är kritiken av allvarligt slag.

## Kritik mot Valnämnden i Eskilstuna kommun, som inte tillhandahållit valsedlar på ett likformigt sätt

(Beslut av JO Axberger den 7 oktober 2011, dnr 5161-2010)

*Beslutet i korthet: Valsedelspresentationen vid ett mobilt röstmottagningsställe under valet 2010 var inte likformig, eftersom vissa valsedlar placerats i valsedelsställ medan andra lagts direkt på ett bord under grova skruvar. När valnämnden använder sig av en mobil röstningslokal ansvarar nämnden för att vallagens regler om röstmottagning kan upprätthållas i denna. Kan reglernas efterlevnad inte garanteras ska lokalen inte användas för röstning.*

### Bakgrund och utredning

M.N. framförde i en anmälan till JO klagomål mot Valnämnden i Eskilstuna kommun för att valsedlar inte hade tillhandahållits på ett likformigt sätt vid valet 2010. Ett ”vallopp” hade anordnats den 5 september 2010. Under detta gavs det möjlighet att rösta i en mobil röstningslokal, en s.k. valbuss. Valsedlarna från de större partierna hade därvid placerats i ett valsedelsställ medan de mindre partiernas valsedlar hade lagts på ett bord vid sidan om. På dessa valsedlar hade grova skruvar placerats som tyngder. Till anmälan var ett fotografi över utläggningen av valsedlarna fogat.

Valnämnden i Eskilstuna kommun yttrade sig. I yttrandet återgavs följande redogörelse från de två ansvariga röstmottagarna.

Väl framme blev vi anvisade till en ännu mindre plats för vår buss och vi konstaterade att det ordinarie bordet inte fick plats utan vi måste använda ett mindre. Det som fick plats på bordet var stället med de av Valmyndigheten beslutade valsedlarna med partinamn och stället med personvalsedlarna för dom samma. Tyvärr var stället för de mindre partierna stort och otympligt innehållande få buntar med valsedlar från mindre partier. Stället fick inte riktigt plats och vi var rädda att det skulle ramla ner och valsedlarna skulle blåsa runt. För att synliggöra deras valsedlar precis bredvid de övrigas beslutade vi att för en gångs skull placera dom direkt på bordet. För att valsedlarna inte skulle blåsa i väg placerade vi tyngder på mitten för att väljarna skulle se partiets namn ordentligt. När man arbetar ute under hösten är vinden alltid ett problem så vi använde tyngder till valkuvert och valinformation.

Endast denna gång på grund av platsbrist, både för vår buss på den lilla hänvisade platsen och att vi inte kunde använda det ordinarie bordet placerades några valsedlar på bordet i direkt anslutning till de övriga valsedlarna.

---

Det rådde både platsbrist o tidsbrist vid valloppet. Så vi gjorde så gott vi kunde för att alla valsedlar skulle finnas framme. Det innebar att alla hamnade på samma bord, det mindre bordet vi hade i valbussen. De som ej fick plats i ställ hamnade under en vagnsbult på bordet för att de ej skulle blåsa iväg. Vagnsbultarna lade vi så att de ej täckte namnet på valsedeln men det är svårt att ”övervaka” dem hela tiden.

Valnämnden anförde följande.

Valnämnden i Eskilstuna kommun anser att valadministrationen i Eskilstuna vid 2010 års val fungerade väl och att nämnden i alla delar förrättat valet i enlighet med lag och demokratins grundläggande principer. Den klagandes

upplevelse av mindre regelavvikelse vid 2010 års val kan däremot inte ifrågasättas utan måste tas på allvar.

I Valnämndens valanalys ingår bland annat att lära av erfarenhet och till nästa val vara än mer uppmärksam på bland annat det som i anmälan påpekats. Detta kommer bland annat att innebära införande av obligatorisk användning av valsedelsställ vid samtliga röstmottagningsställen, såväl stationära som mobil valbuss, med plats för samtliga i valet deltagande partiers valsedlar.

### Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska den som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

I 8 kap. 2 § vallagen finns en bestämmelse om utläggning av valsedlar i anslutning till röstmottagningsställen. Den har följande lydelse.

I anslutning till ett röstmottagningsställe skall det ordnas en lämplig plats där valsedlar kan läggas ut. Om detta inte är möjligt får en sådan plats i stället ordnas inne i lokalen. På denna plats skall väljarna ha tillgång till

1. valsedlar med enbart valbeteckning,
2. valsedlar med parti- och valbeteckning
  - a) för val till riksdagen samt landstings- och kommunfullmäktige för varje parti som vid något av de två senaste riksdagsvalen har fått mer än 1 procent av rösterna i hela landet,
  - b) för val till landstings- och kommunfullmäktige för varje parti som redan är representerat där och som inte uppfyller kraven i a ovan, när det gäller röstmottagningsställen inom det landsting eller den kommun där partiet är representerat,
3. valsedlar med parti- och valbeteckning för val till Europaparlamentet för varje parti som vid något av de två senaste valen till Europaparlamentet har fått mer än 1 procent av rösterna i hela landet eller valsedlar med parti- och valbeteckning samt uppgifter om kandidater om ett sådant parti deltar med endast en valsedel.

De partier som deltar i valen skall också kunna lägga ut sina valsedlar på denna plats. [ – – – ]

### Bedömning

Vallagens regler om hur valsedlar ska läggas ut i anslutning till röstmottagningsställen har behandlats i ett tidigare beslut, se JO 2010/11 s. 284, dnr 3270-2009. Där hade de valsedlar som valnämnden ansvarade för placerats i pappställ medan övriga partier hade hänvisats till att lägga ut sina valsedlar direkt på ett bord, som stod på en annan plats, lite undanskymt. Detta föranledde kritik. I beslutet sägs bl.a.:

Enligt 8 kap. 2 § vallagen ska det, som framgått, i anslutning till ett röstmottagningsställe ordnas ”en lämplig plats” där valsedlar kan läggas ut. Om detta inte är möjligt får ”en sådan plats” i stället ordnas inne i lokalen. På ”denna plats” ska övriga partier också kunna lägga ut sina valsedlar. Uppdelningen av valsedlarna i två kategorier är enbart betingad av praktiska skäl, som har med valets administration att göra. För de röstande är den utan intresse. Det finns således inget skäl för valförrättaren att synliggöra en skillnad mellan de två kategorierna av valsedlar, exempelvis genom att förbehålla ett särskilt valsedelsställ för den ena gruppen. Tvärtom är det från objektivitetssynpunkt ange-

2012/13:JO1

läget att någon åtskillnad av det slaget inte görs, jfr 1 kap. 9 § regeringsformen. Alla valsedlar ska med andra ord tillhandahållas på ett likformigt sätt, på en och samma plats. Exakt hur det ska ske är en praktisk fråga, men utgångspunkten ska vara att valsedelspresentationen för de röstande framstår som likformig.

Av utredningen i det nu aktuella ärendet framgår att de valsedlar som valnämnden ansvarat för har varit placerade i valsedelsställ medan övriga parti-ers valsedlar har varit placerade direkt på ett bord, under grova skruvar. Valsedelspresentationen har således inte varit likformig. Då valnämnden använder sig av en mobil röstningslokal ansvarar nämnden för att vallagens regler om röstmottagning kan upprätthållas i denna. Kan reglernas efterlevnad inte garanteras ska lokalen inte användas för röstning. Valnämnden i Eskilstuna kommun kan mot denna bakgrund inte undgå kritik för det inträffade.

(Se även dnr 5127-2010, 5260-2010 och 5668-2010, samtliga finns på [www.jo.se](http://www.jo.se).)

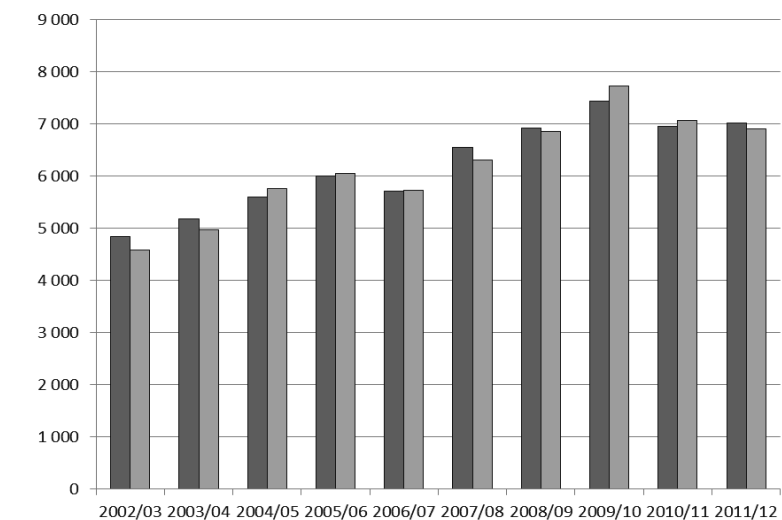
BILAGA 1**Ärendestatistiken 2011/12***Nyregistrerade anmälnings- och initiativärenden 1.7.1999–30.6.2012*

År	Klagomåls- ärenden	Initiativ och inspektioner	Lagstiftnings- remisser	Summa
1999/2000	4 579	113	47	<b>4 739</b>
2000/01	4 437	133	74	<b>4 644</b>
2001/02	4 374	111	89	<b>4 574</b>
2002/03	5 051	95	80	<b>5 226</b>
2003/04	4 973	100	101	<b>5 174</b>
2004/05	5 433	52	110	<b>5 595</b>
2005/06	5 804	89	115	<b>6 008</b>
2006/07	5 530	91	90	<b>5 711</b>
2007/08	6 356	73	121	<b>6 550</b>
2008/09	6 730	67	121	<b>6 918</b>
2009/10	7 350	46	48	<b>7 444</b>
2010/11	6 816	36	102	<b>6 954</b>
2011/12	6 817	98	98	<b>7 013</b>

*Månadsöversikt över ärendena under verksamhetsåret*

Nya ärenden				Avslutade ärenden				Balans
Månad	Tillsyn	Remisser	Summa	Månad	Tillsyn	Remisser	Summa	
Juli	481	11	492	Juli	231	1	232	1 138
Augusti	519	6	525	Augusti	572	8	580	1 083
September	504	7	511	September	604	13	617	977
Oktober	613	2	615	Oktober	551	16	567	1 025
November	626	8	634	November	546	9	555	1 104
December	497	7	504	December	595	2	597	1 011
Januari	593	10	603	Januari	504	3	507	1 107
Februari	663	10	673	Februari	594	9	603	1 177
Mars	677	8	685	Mars	772	12	784	1 078
April	579	7	586	April	575	13	588	1 076
Maj	587	8	595	Maj	580	3	583	1 088
Juni	576	14	590	Juni	683	12	695	983
<b>Summa</b>	<b>6 915</b>	<b>98</b>	<b>7 013</b>	<b>Summa</b>	<b>6 807</b>	<b>101</b>	<b>6 908</b>	

### Ärendeutvecklingen under de senaste 10 åren



■ Inkomna  
■ Avslutade

Tablå över utgången i de under tiden den 1 juli 2011–30 juni 2012 avgjorda inspektions-och övriga initiativärendena

Sakområde	Avgjorda utan anledning till kritik (varav NPM)	Erinran eller annan kritik	Åtal eller anmälan för disciplinär åtgärd	Summa
Allmänna domstolar	1 (0)	1	0	2
Förvaltningsdomstolar	0 (0)	4	0	4
Polisväsendet	7 (7)	1	0	8
Kriminalvård	12 (9)	7	0	19
Överförmyndarväsendet	0 (0)	1	0	1
Socialtjänst, omsorgsverksamhet	3 (2)	9	0	12
Hälsa- och sjukvård	1 (0)	2	0	3
Socialförsäkring	1 (0)	3	0	4
Plan- och byggnadsväsendet	0 (0)	1	0	1
Kommunikationsväsendet	0 (0)	1	0	1
Skolväsendet	1 (0)	0	0	1
Utlänningsärenden	0 (0)	1	0	1
Offentlighet och sekretess	0 (0)	1	0	1
<b>Summa ärenden</b>	<b>26 (18)</b>	<b>32</b>	<b>0</b>	<b>58</b>

Tablå över utgången i de under tiden den 1 juli 2011–30 juni 2012 avgjorda klagomålsärendena

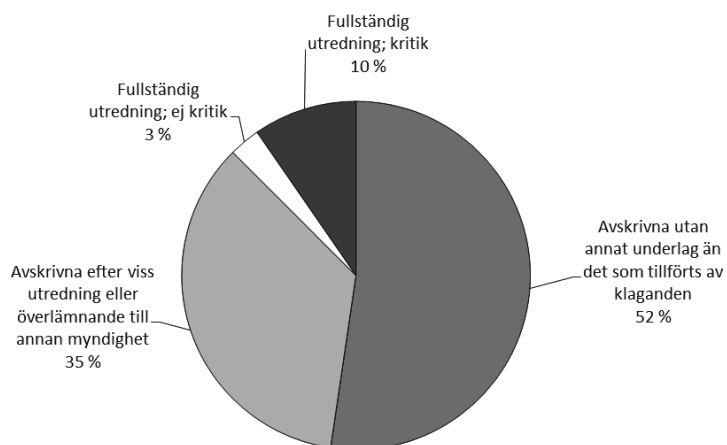
Sakområde	Avvisning eller avgörande utan särskild utredning	Överlämnande enligt 18 § i instruktionen	Avgjorda efter utredning; ingen kritik	Erinran eller annan kritik; vägledande uttalanden	Åtal eller anmälan för disciplinär åtgärd	Förundersökning; ej åtal	Vägledande uttalanden; ej kritik	Rättelse vidtagen under JO:s utredning	Summa ärenden
Allm. domstolar	109	2	237	24					372
Förvaltningsdomstolar	25		70	23					118
Åklagarväsendet	139	3	55	15					212
Polisväsendet	489	18	229	36					772
Tullväsendet	11		6	2					19
Försvarsmakten	8		6	2					16
Kriminalvård	524	1	416	145			3	1	1 090
Socialtjänst, omsorgsverksamhet	475	1	496	53					1 025
Hälso-och sjukvård	192	1	76	15					284
Socialförsäkring	265		130	84					479
Arbetsmarknad	92		71	5					168
Plan- och byggnadsväsendet	104		79	22					205
Exekutionsväsendet	63		64	7					134
Kommunal självstyrelse	65		19	6					90
Kommunikationsväsendet, färdtjänst	129		76	13					218
Beskattning, folkbokföring	81		39	4					124
Utbildning, forskning, studiestöd	106	9	68	11					194
Kultur	20		3	2					25
Överförmyndarväsendet	25		33	7					65
Jordbruk, djurskydd, miljö- och hälsoskydd m.m.	128		94	19					241



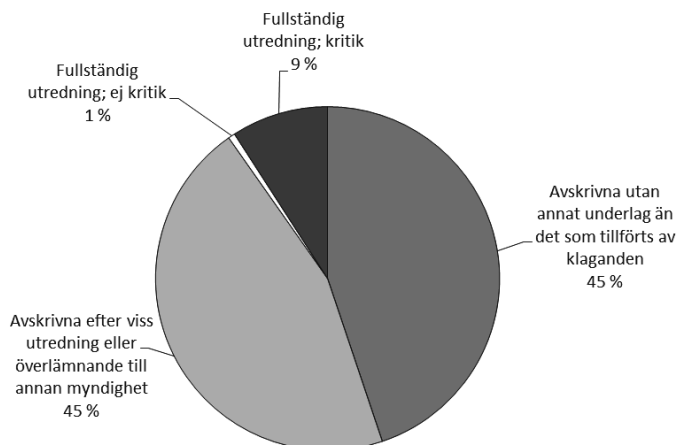
## BILAGA 1 2012/13:JO1

Sakområde	Avvisning eller avgörande utan särskild utredning	Överlämnande enligt 18 § i instruktionen	Avgjorda efter utredning; ingen kritik	Erinran eller annan kritik; vägledande uttalanden	Åtal eller anmälan för disciplinär åtgärd	Förundersökning; ej åtal	Vägledande uttalanden; ej kritik	Rättelse vidtagen under JO:s utredning	Summa ärenden
Utlänningsärenden	102		93	7					202
Övriga länsstyrelseärenden, serverings-tillstånd, spel	18	1	4	2					25
Bostadsväsendet	2		1						3
Tjänstemannaärenden	81		6	3					90
Yttrandefrihet; offentlighet och sekretess	101		125	100					326
Riksdags- samt utrikesförvaltningen; allm. val; regeringskansliet	21		8	3					32
Övrig förvaltning	58	0	24	12	0	0	0	0	94
Frågor utom kompetensområdet; oklara yrkanden	126								126
<b>Summa ärenden</b>	<b>3 559</b>	<b>36</b>	<b>2 528</b>	<b>622</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>6 749</b>

**Besluten i tillsynsärenden<sup>15</sup> inom hela tillsynsområdet: totalt 6 749 beslut**

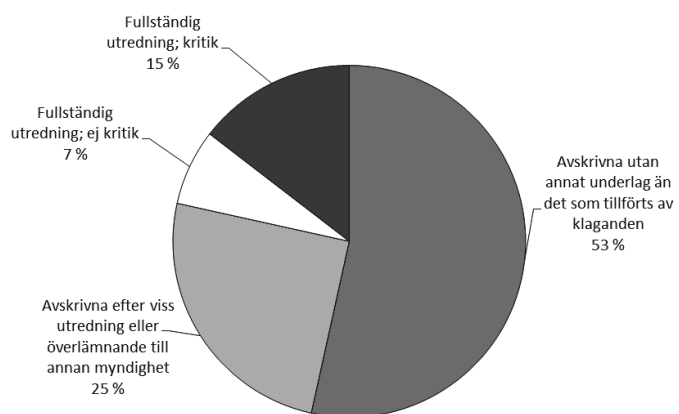


**Besluten inom ansvarsområde 1: totalt 1 561 beslut. Omfattar bl.a. domstolar, Kronofogden samt plan- och byggnadsväsendet**

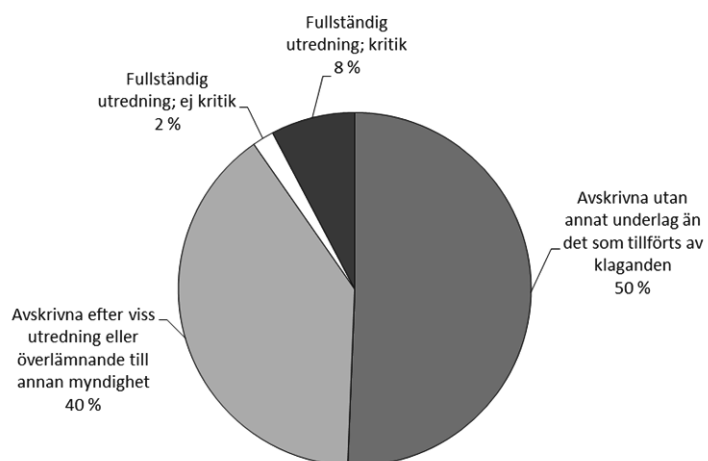


<sup>15</sup> Med *Viss utredning* avses att visst underlag inhämtats rörande ärendet, till exempel genom att en akt infördrats och granskats eller genom att en kontroll via telefon gjorts hos berörd myndighet. *Fullständig utredning* innebär normalt att anmälan remitteras till den myndighet som anmälts med anmodan om att en utredning och bedömning redovisas till JO.

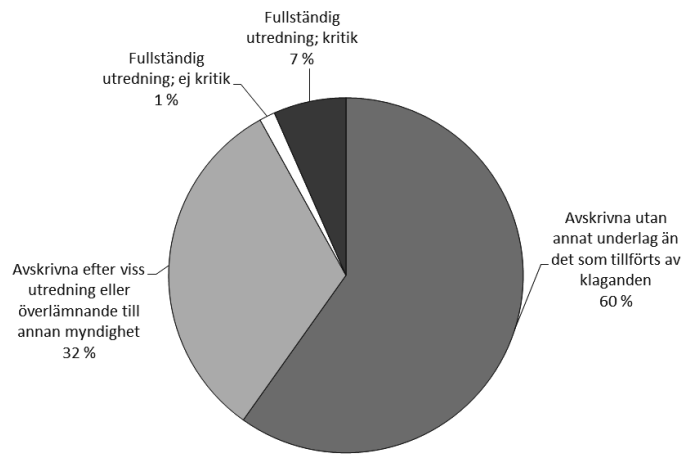
**Beslut inom ansvarsområde 2: totalt 1 812 beslut. Omfattar bl.a. Kriminalvården och socialförsäkringar**



**Besluten inom ansvarsområde 3: total 1 708 beslut. Omfattar bl.a. socialtjänst, hälso- och sjukvård och skolan**



**Besluten inom ansvarsområde 4: totalt 1 668 beslut. Omfattar bl.a. åklagarväsendet, polisväsendet och utlänningsärenden**



BILAGA 2**Besvarande av remisser i lagstiftningsärenden  
m.m.**

Riksdagens ombudsmän har besvarat 100 remisser, flertalet från olika departement inom Regeringskansliet.

*ChefsJO Nordenfelt* har handlagt remisser från

- 1) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2011:3) Sanktionsavgifter på trygghetsområdet
- 2) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2011:7) Transporter av frihetsberövade och rapporten (Statskontoret 2011:28) Transporter av frihetsberövade – En konsekvensanalys
- 3) Näringsdepartementet om betänkandet (SOU 2011:69) Olagligt statsstöd
- 4) Näringsdepartementet om promemorian (N2012/171/RS) Sekretess vid samarbete mellan europeiska energitillsynsmyndigheter
- 5) Finansdepartementet om departementspromemorian (Ds 2012:1) Nya regler om prospekt
- 6) Regeringskansliet om betänkandet (SOU 2011:76) Våld och tvång under internationella militära insatser
- 7) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2012:6) Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning
- 8) Socialdepartementet om departementspromemorian Vissa frågor om underhållsstöd (S2012/3569/FST)
- 9) Finansdepartementet om betänkandet (SOU 2011:43) Offentlig upphandling från eget företag?! – och vissa andra frågor
- 10) Försvarsdepartementet om departementspromemorian (Ds 2011:16) Kustbevakningsdatalag.

*JO Axberger* har handlagt remisser från

- 1) Arbetsmarknadsdepartementet om departementspromemorian (Ds 2012:24) Utökad målgrupp för samhällsorientering
- 2) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2012:12) Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud
- 3) Arbetsmarknadsdepartementet om betänkandet (SOU 2012:4) Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området
- 4) Justitiedepartementet om kommissionens förslag (KOM(2012) 10 slutlig) till dataskyddsdirektiv för de brottsbekämpande myndigheterna
- 5) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2009:87) En ny kameraövervakningslag
- 6) Justitiedepartementet om delbetänkandet (SOU 2009:98) Resningsförfarandet i brottmål – återupptagande av förundersökning och rätt till biträde
- 7) Justitiedepartementet om promemorian (Ju2012/2332/L4) Sekretess för uppgifter i utländska databaser
- 8) Kulturdepartementet om rapporten Vidaresändningsplikt för tv-sändningar genom tråd från Myndigheten för radio och tv

- 9) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2011:64) Asylsökande ensamkommande barn – en översyn av mottagandet
- 10) Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ds 2011:44) Polisens tillgång till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet
- 11) Kulturdepartementet om promemorian (Ds 2011:40) Vissa ändringar i radio- och tv-lagen (2010:696)
- 12) Arbetsmarknadsdepartementet om promemorian (Ds 2012:5) Behandling av personuppgifter vid Institutet för arbetspolitisk utvärdering
- 13) Arbetsmarknadsdepartementet om promemorian (Ds 2012:3) Rätts-säkerhet och likabehandling i arbetslöshetsförsäkringen
- 14) Riksdagsförvaltningen om förslag om nya instruktioner för riksdagens nämndmyndigheter
- 15) Justitiedepartementet om kommissionens förslag (KOM(2012) 11 slutlig) till dataskyddsförordning
- 16) Riksdagsförvaltningen om förslag om hanteringen av Riksrevisio-nens rapporter
- 17) Finansutskottet om rapporten (2010/11RFR5) Utvärdering av Riks-bankens penningpolitik och arbete med finansiell stabilitet 2005–2010
- 18) Justitiedepartementet om promemorian Viss tillsyn över personupp-giftsbehandling (Ju2011/7758/L4)
- 19) Statsrådsberedningen om departementspromemorian (Ds 2011:25) Godkännande av Europeiska rådets beslut om ändring av artikel 136 i EUF-fördraget – stabilitetsmekanism för euroländer
- 20) Arbetsmarknadsdepartementet om betänkandet (SOU 2011:57) En bättre arbetsmiljö genom effektivare sanktioner
- 21) Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ds 2011:27) Brottsbekämpande myndigheters tillgång till informationssystemet för viseringar – VIS
- 22) Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ds 2011:28) EU:s gränskodex
- 23) Finansdepartementet om promemorian (Ds 2011:24) Bättre tillgång till kommunala föreskrifter
- 24) Arbetsmarknadsdepartementet om betänkandet (SOU:2011:52) Upp-dragstagare i arbetslöshetsförsäkringen
- 25) Arbetsmarknadsdepartementet om betänkandet (SOU 2011:54) Stör-re ekonomisk trygghet för förtroendevalda – Rätt till ersättning vid arbetslöshet
- 26) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2011:25) Utökad polis-samarbete i Norden och EU
- 27) Arbetsmarknadsdepartementet om promemorian (Ds 2011:31) Vissa förenklingar i det arbetsmarknadspolitiska regelverket m.m.
- 28) Justitiedepartementet om promemorian om fortsatt giltighet av de tidsbegränsade lagarna om hemliga tvångsmedel
- 29) Justitiedepartementet om departementspromemorian (Ds 2011:15) Utbyte av uppgifter ur kriminalregister mellan EU:s medlemsstater
- 30) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2011:45) Förundersök-ning – objektivitet, beslag, dokumentation m.m.
- 31) Justitiedepartementet om slutbetänkandet (SOU 2010:103) Särskilda spaningsmetoder
- 32) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2011:28) Cirkulär mi-gration och utveckling – förslag och framåtblick

- 33) Justitiedepartementet om delbetänkandet (SOU 2011:20) Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straffrättsligt samarbete
- 34) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2011:47) En samlad ekobrottsbekämpning.

*JO Wiklund* har handlagt remisser från

- 1) Socialdepartementet om promemorian (Ds 2012:16) Genomförandet av ändringsdirektiv 2011/62/EU – Förhindrande av förfälskade läkemedel i den lagliga försörjningskedjan
- 2) Socialstyrelsen om förslag till föreskrifter och allmänna råd om ansvaret för personer med demenssjukdom och bemanning i särskilda boenden
- 3) Kulturdepartementet om promemorian (Ds 2012:12) En ny taltidningsverksamhet
- 4) Utbildningsdepartementet om promemorian (U2012/1524/S) Ändrad tidpunkt för vissa krav på legitimation för lärare och förskollärare
- 5) Socialdepartementet om promemorian (S2011/6227/FST) Vissa skyddsåtgärder inom Statens institutionsstyrelses verksamhet
- 6) Utbildningsdepartementet om betänkandet (SOU 2012:5) Högskolornas föreskrifter
- 7) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2011:77) Hjälpmedel – ökad delaktighet och valfrihet
- 8) Socialdepartementet om promemorian (Ds 2011:36) Överklagande av Socialstyrelsens beslut om kritik enligt patientsäkerhetslagen
- 9) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2010:45) Händelseanalyser vid självmord inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten
- 10) Socialdepartementet om departementspromemorian (Ds 2011:38) En EU-rättslig anpassning av regelverket för sprutor och kanyler
- 11) Socialdepartementet om departementspromemorian (S2012/455/FS) Specialist i allmänmedicin – en yrkeskvalifikation för läkare i allmänpraktik
- 12) Utbildningsdepartementet om delbetänkandet (SOU 2012:1) Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet
- 13) Socialdepartementet om promemorian (Ds 2011:33) Rätten att få åldras tillsammans – en fråga om skälighet, värdighet och välbefinnande i äldreomsorgen
- 14) Utbildningsdepartementet om betänkandet (SOU 2011:58) Skolans dokument – insyn och sekretess
- 15) Justitiedepartementet om förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)
- 16) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2011:55) Kommunaliserad hemsjukvård
- 17) Socialdepartementet om promemorian (Ds 2011:30) Genomförande av ändringsdirektiv 2010/84/EU avseende säkerhetsövervakning av läkemedel
- 18) Socialdepartementet om departementspromemorian (Ds 2011:32) Genomförandet av EU-direktivet om mänskliga organ avsedda för transplantation
- 19) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2011:51) Fortsatt föräldrar – om ansvar, ekonomi och samarbete för barnets skull
- 20) Utbildningsdepartementet om betänkandet (SOU 2011:33) Rapportera, anmäla och avhjälpa missförhållanden – för barns och elevers bästa

- 21) Utbildningsdepartementet om betänkandet (SOU 2011:19) Tid för snabb, flexibel inläring
- 22) Utbildningsdepartementet om betänkandet (SOU 2011:26) Studiemedel för gränslös kunskap
- 23) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2011:35) Bättre insatser vid missbruk och beroende.

*JO Lindström* har handlagt remisser från

- 1) Landsbygdsdepartementet om promemorian (L2011/2515) om ändring i lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård m.m.
- 2) Landsbygdsdepartementet om rapport om genomförande av pricksystem och översyn av bestämmelsen om befrielse från sanktionsavgift
- 3) Landsbygdsdepartementet om förslag till Europaparlamentets och rådets förordningar; KOM(2011) 425 om den gemensamma fiskeripolitiken och KOM(2011) 416 om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter
- 4) Justitiedepartementet om Europeiska kommissionens förslag till förordning om införande av ett europeiskt föreläggande om bevarande av bankkontotillgångar; kvarstad på bankmedel
- 5) Justitiedepartementet om Europeiska kommissionens förslag till direktiv om rätt till tillgång till försvarare i straffrättsliga förfaranden och rätt att kommunicera vid frihetsberövande
- 6) Näringsdepartementet om promemorian (N2010/6430/TE) Genomförande av artikel 2.1 andra stycket m.fl. i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/15/EG om arbetstidens förläggning för personer som utför mobilt arbete avseende vägtransporter
- 7) Utrikesdepartementet om departementspromemorian (Ds 2011:26) Domarnomineringar till internationella domstolar
- 8) Näringsdepartementet om departementspromemorian (Ds 2011:20) En reformerad yrkestrafiklagstiftning
- 9) Finansdepartementet om betänkandet (SOU 2011:40) Månadsuppgifter – snabbt och enkelt
- 10) Landsbygdsdepartementet om kommissionens förslag till förordning om en europeisk havs- och fiskerifond KOM(2011) 408 slutlig
- 11) Justitiedepartementet om promemorian (Ds 2011:43) Sveriges tillträde till överenskommelser inom FN om bekämpande av terrorism
- 12) Justitiedepartementet om promemorian (2011:46) En översyn av reglerna om internationell delgivning
- 13) Landsbygdsdepartementet om förslag till reform av den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2013
- 14) Landsbygdsdepartementet om betänkandet (SOU 2011:75) Djurskyddsutredningens betänkande – Ny djurskyddslag
- 15) Justitiedepartementet om (SOU 2011:85) Fridskränkningssbrotten och egenmäktighet med barn
- 16) Miljödepartementet om förslag till genomförande av industriutsläppsdirektivet samt betänkandet (SOU 2011:86) Bättre miljö – minskade utsläpp
- 17) Landsbygdsdepartementet om Livsmedelsverkets rapport om ändrat kontrollansvar för vissa typer av livsmedelsanläggningar
- 18) Miljödepartementet om promemorian (M2012/249/R) Sekretessen för djur- och växtarter



- 19) Miljödepartementet om Naturvårdsverkets regeringsuppdrag om omhändertagande av bilar
- 20) Finansdepartementet om Skatteverkets promemoria (Fi2012/1100) Förbättrad konkurrens på lika villkor i kontantbranschen
- 21) Näringsdepartementet om (Ds 2012:15) Förslag till en ny lag om bevakning ombord på svenska fartyg
- 22) Finansdepartementet om betänkandet (SOU 2012:14) Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning
- 23) Näringsdepartementet om departementspromemorian Några körkortsfrågor samt två framställningar från Transportstyrelsen om vissa ändringar i körkortslagen (1998:488), körkortsförordningen (1998:980) och myndighetsförordningen (2007:515)
- 24) Finansdepartementet om Skatteverkets promemoria (Fi2012/2127) med förslag till ny lag om behandling av personuppgifter i Skatteverkets äktenskapsregisterverksamhet m.m.
- 25) Finansdepartementet om Skatteverkets promemoria (Fi2012/2150) Ändringar i lagen (2005:130) om dödförklaringar
- 26) Justitiedepartementet om kommissionens förslag om anonyma verk KOM(2011) 289
- 27) Landsbygdsdepartementet om departementspromemorian (Ds 2011:12) Genomförandet av EU:s direktiv om skydd av djur som används för vetenskapliga ändamål
- 28) Miljödepartementet om rapporten Tydligare och enklare fördelning av tillsynsansvar över förorenade områden
- 29) Justitiedepartementet om betänkandet (SOU 2011:42) En reformerad domstolslagstiftning
- 30) Socialdepartementet om betänkandet (SOU 2011:53) Ny instansordning för va-målen
- 31) Finansdepartementet om promemorian (Fi2011/3023) Vissa förfarandefrågor inom punktskatteområdet.

*Stf JO Ragnemalm* har handlagt en remiss från

- 1) Socialdepartementet om departementspromemorian (S2012/4178/FST) Slopas krav på intyg för barns frånvaro för att få tillfällig föräldrapenning.

BILAGA 3

## Framställningar, överlämnanden, åtal och disciplinänmälningar m.m.

### **1 Framställningar och överlämnanden av beslut till riksdagen respektive regeringen**

Under verksamhetsåret har ingen framställning gjorts till riksdagen och regeringen om översyn av lag- eller annan författningsreglering jämlikt 4 § instruktionen.

Tretton beslut har överlämnats till departement inom Regeringskansliet eller myndighet för att fästa dess uppmärksamhet på förhållanden som framkommit under ärendets utredning eller för kännedom. Av de överlämnade besluten tillhörde tre ansvarsområde 1, ett ansvarsområde 2, tre ansvarsområde 3 och sex ansvarsområde 4.

### **2 Åtal, anmälningar för disciplinär åtgärd samt överlämnande av ärenden till annan myndighet**

Under verksamhetsåret har inga åtal väckts. Inte heller har några anmälningar för disciplinär åtgärd gjorts.

Med stöd av 18 § instruktionen har 36 klagomålsärenden lämnats över till en annan tillsynsmyndighet för prövning och avgörande eller till en åklagarmyndighet för fullföljande av en av JO inledd förundersökning. (Motsvarande antal under verksamhetsåret 2010/11 var 30 klagomålsärenden.) Av de överlämnade ärendena tillhörde två ansvarsområde 1, ett ansvarsområde 2, elva ansvarsområde 3 och tjugotvå ansvarsområde 4.

BILAGA 4**Inspektioner, myndighetsbesök, konferenser och seminarier i Sverige m.m.****1. Inspektioner och myndighetsbesök**

*ChefsJO Nordenfelt* har inspekterat Kriminalvården, häktet i Sollentuna, Kriminalvården, häktet och anstalten i Luleå, Kriminalvården, häktet och anstalten Österåker, Kriminalvården, häktet och anstalten Saltvik, Kriminalvården, placeringsgruppen, Kriminalvården, frivården Fridhemsplan, Försäkringskassan, lokalt försäkringscenter (LFC) och nationellt försäkringscenter (NFC) i Kalmar, Försäkringskassan, lokalt försäkringscenter (LFC) i Östersund, Pensionsmyndigheten och har genomfört studiebesök på Försäkringskassans inläsningscentral. *Byråchefen Buhre* har på uppdrag av *chefsJO Nordenfelt* inspekterat Kriminalvården, anstalten Västervik Norra. Inspektioner och myndighetsbesök har omfattat sammanlagt 21 dagar.

*Byråchefen Forzelius* har på uppdrag av *JO Axberger* inspekterat Migrationsverkets asylprövningsenhet i Boden och Arbetsförmedlingen i Karlstad. Inspektioner och myndighetsbesök har omfattat sammanlagt 4 dagar.

*JO Wiklund* har inspekterat Socialnämnden i Mora kommun, Socialnämnden Väster i Örebro kommun, Socialnämnden i Nyköpings kommun, Den gemensamma nämnden för social myndighetsutövning (Mora, Orsa, Älvdalen), Rättsspsykiatriska kliniken i Örebro kommun, Individ- och familjenämnden i Landskrona kommun och genomfört ett informationsbesök på Tillsynsavdelningen vid Socialstyrelsen och ett informationsbesök på Skolverket. Inspektioner och myndighetsbesök har omfattat sammanlagt 16 dagar.

*JO Lindström* har inspekterat Förvaltningsrätten i Falun, Förvaltningsrätten i Stockholm, Östersunds tingsrätts enhet för allmänna mål i Östersund och Transportstyrelsens körkortsenhet i Örebro. *Byråchefen Håkansson* har på uppdrag av *JO Lindström* inspekterat Miljö- och samhällsnämnden i Östersunds kommun. Inspektioner och myndighetsbesök har omfattat sammanlagt 15 dagar.

*NPM-enheten* har på uppdrag av *chefsJO Fura* besökt Kriminalvården, häktet Gävle, på uppdrag av *chefsJO Nordenfelt* besökt Kriminalvården, häktet Karlstad, Kriminalvården, häktet Umeå, Kriminalvården, anstalten Storboda, Kriminalvården, häktet Uppsala, Kriminalvården, häktet Uddevalla, Kriminalvården, häktet Salberga, Kriminalvården, häktet Västerås, Kriminalvården, anstalten Borås och Kriminalvården, anstalten Haparanda, på uppdrag av *JO Axberger* besökt Polismyndigheten Värmland, Karlstad, Polismyndigheten i Västerbottens län, Umeå, Polismyndigheten i Uppsala län, Uppsala, Polismyndigheten i Västra Götaland, Uddevalla, Polismyndigheten i Stockholms län, Västberga och Södertälje, Polismyndigheten i Västmanlands län, Västerås, Polismyndigheten i Norrbotten: Luleå, Gällivare, Haparanda, Kalix och Kiruna, Polismyndigheten i Hallands län: Halmstad, Kungsbacka och Varberg och Polismyndigheten i Gävleborgs län, Gävle, på uppdrag av *JO*

*Wiklund* besökt Statens institutionsstyrelse, LVM-hemmet Lunden, Statens institutionsstyrelse, LVM-hemmet Hornö, Statens institutionsstyrelse, särskilda ungdomshemmet Rebecka och Region Halland: Sjukhuset i Varberg, psykiatriska kliniken, avdelning 21.

## **2. Samråd med riksdagens konstitutionsutskott m.m.**

I samband med överlämnandet till riksdagen av ämbetsberättelsen 2011/12 besökte *chefsJO Nordenfelt*, *JO Wiklund*, *JO Lindström* samt *kanslichefen Lundgren* den 1 december 2011 konstitutionsutskottet och informerade dess ledamöter om ämbetsberättelsens innehåll och i övrigt om verksamheten under 2010/11 samt besvarade ledamöternas frågor.

Tjänstemän vid konstitutionsutskottets kansli besökte ombudsmannaexpeditionen den 18 november 2011 för att orientera sig om verksamheten och arbetsläget. I samband härmed gicks ämbetets äldsta ännu inte avgjorda ärenden igenom och tjänstemännen tog del av diarium, protokoll och andra handlingar.

I övrigt har frågor av principiellt och gemensamt intresse dryftats vid informella kontakter mellan ombudsmännen – främst *chefsJO* – och företrädare för konstitutionsutskottet. Samråd har även förekommit mellan kanslicheferna.

## **3. Justitieombudsmännens och vissa tjänstemäns deltagande i konferenser, seminarier och utbildningsverksamhet m.m. inom Sverige**

*ChefsJO Fura (från och med den 1 juni 2012)*

- deltog den 12 juni 2012 i ett UD-seminarium med föredrag och i efterföljande paneldebatt på temat Genomförande av Europakonventionen på nationell nivå.

*ChefsJO Nordenfelt (till och med den 31 maj 2012)*

- deltog den 18–19 augusti 2011, tillsammans med *områdesansvariga Svensson* och *föredraganden Sollerborn*, i Nordiskt juristmöte i Stockholm
- deltog den 28 september 2011, tillsammans med *enhetschefen von der Esch* och *föredraganden De Geer Fällman*, i Diplomatic Forums seminarium om JO/Parliamentary Ombudsmen
- tog den 18 oktober 2011 emot besök av vice talmannen Susanne Eberstein
- informerade den 11 november 2011 och den 23 mars 2012, tillsammans med *kanslichefen Lundgren* och *föredraganden Berg*, om JO:s verksamhet för assessorer från landets överrätter inom ramen för det s.k. Stockholmspaketet
- tog den 1 februari 2012, tillsammans med *byråchefen Johansson* och *områdesansvariga Svensson*, emot besök av Försäkringskassans generaldirektör Dan Eliasson
- deltog den 23 februari 2012 i en utfrågning i Socialförsäkringsutskottet
- tog den 27 mars 2012 emot Riksrevisionen för ett informationsmöte

- deltog den 29 mars 2012, tillsammans med *byråchefen Buhre, områdesansvariga Skerfving* och *föredragandena De Geer Fällman, Persson, Sollerborn, Malmgren* och *Fridén*, i information om Kriminalvårdens omvårdnadsinspektion.

*JO Axberger och JO Wiklund*

- deltog den 9 februari 2012 i debatt i ämnet Kontrollmakten – hur effektiv är den? vid Svensk juriststämma, arrangerat av Sveriges riksdag

*JO Axberger*

- deltog den 18–19 augusti 2011, tillsammans med *tf. byråchefen Forzelius*, i Nordiskt juristmöte i Stockholm
- deltog och föreläste den 26 augusti 2011 vid seminariedagar i Falun anordnade av Sveriges kommunaljuridiska förening
- deltog den 19 oktober 2011 i debatt vid juridiska fakulteten (JiA-dagarna) vid Lunds universitet
- besökte den 6 december 2011, tillsammans med *byråcheferna Forzelius* och *Lagerud* och *föredragandena Västberg, Wickman, Sellin, Hubendick, Lidman* och *Samnerud*, Tullverket
- deltog och föreläste den 12 januari 2012 vid ett seminarium om tryckfriheten vid Uppsala universitet
- besökte den 10 februari 2012, tillsammans med *byråcheferna Forzelius* och *Lagerud* och *föredragandena Västberg, Wickman, Sellin, Hubendick, Lidman* och *Samnerud*, Rikskriminalpolisen
- besökte den 16 februari 2012, tillsammans med *byråcheferna Forzelius* och *Lagerud* och *föredragandena Västberg, Wickman, Sellin, Hubendick, Lidman* och *Samnerud*, Polismyndigheten i Stockholms län
- föreläste den 17 april 2012 om meddelarfrihet/meddelarskydd inom ramen för Justitiekanslerns utbildningsprogram
- deltog den 8 maj 2012 i ett heldagssymposium rörande ämnet Allemansrätten i Sverige under förändring? arrangerat av Juridiska institutionen vid Uppsala universitet.

*JO Wiklund*

- deltog den 18–19 augusti 2011 i Nordiskt juristmöte i Stockholm
- informerade den 8 november 2011 Socialutskottet om verksamheten inom tillsynsområdet

*JO Lindström*

- deltog den 18–19 augusti 2011, tillsammans med *byråcheferna Håkansson* och *Lindblom* och *föredragandena Berg, Bergman* och *Ericson* i Nordiskt juristmöte i Stockholm
- tog den 30 augusti 2011, tillsammans med *byråchefen Lindblom*, emot besök från Kronofogden
- föreläste den 20 oktober 2011, tillsammans med *byråchefen Lindblom*, för domare vid Solna tingsrätt
- föreläste den 9 november 2011 vid ett möte för domstolschefer i Skanör

- deltog den 8–9 februari 2012, tillsammans med *byråcheferna Håkansson och Lindblom* och *föredragandena Backman, Berg, Brismo, Ericson, Melander och Norberg*, på Svensk juriststämma
- föreläste den 9 mars 2012 vid ett möte för domstolschefer i Simrishamn.

*Kanslichefen Lundgren*

- deltog den 18–19 augusti 2011 i Nordiskt juristmöte i Stockholm.

*Byråchefen Buhre och byråchefen Johansson*

- deltog den 8–9 februari 2012, tillsammans med *områdesansvariga Svensson* och *föredraganden Sollerborn*, i Svensk juriststämma

*Byråchefen Buhre*

- deltog den 27 mars 2012, tillsammans med *föredragandena Persson* och *Sollerborn*, på auditörs- och rättsbefälsmöte i Karlberg.

*Byråchefen Håkansson*

- förläste den 16 september 2011, tillsammans med *föredraganden De Geer Fällman*, vid en konferens anordnad av Föreningen Sveriges bygglovsgranskare och bygglovssekreterare i Karlstad
- föreläste den 22 mars 2012, tillsammans med *föredraganden De Geer Fällman*, om JO-tillsyn i miljö- och hälsoskyddsärenden på miljöchefsmöte i Nacka strand.

*Byråchefen Forzelius och byråchefen Lagerud*

- tog den 13 oktober, 19 oktober 2011, 25 januari och 7 februari 2012, emot besök från Rikspolisstyrelsen, Rikskriminalpolisen, Polismyndigheten i Stockholms län respektive Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten.

*Byråchefen Forzelius*

- deltog den 27 september 2011, tillsammans med *föredragandena Sellin, Västberg* och *Hubendick*, i utbildning i ämnet EU-rätt i praktiken anordnat av Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus)
- föreläste den 30 november 2011, tillsammans med *föredraganden Sellin*, för Migrationsverkets förvarsenhet Märsta med anledning av JO:s ärende med dnr 6090-2009.

*Byråchefen Lagerud*

- föreläste den 6–7, 15, 19 och 28 september 2011, den 5, 20, 26–28 oktober 2011, den 3 och 22 november 2011, den 1 och 14 december 2011, den 1, 15 och 16 februari 2012, den 12 och 20–22 mars 2012, den 19 och 24 april 2012 samt den 7, 9 och 25 maj 2012 vid olika vidareutbildningar, framför allt för förundersökningsledare, inom polisen samt för studenter vid Uppsala universitet.

*Byråcheferna Tryblom och Widmark*

- tog den 13 juni 2012 emot besök från Barnombudsmannen (BO) för att diskutera ett regeringsuppdrag angående sekretessen hos BO.

*Enhetschefen von der Esch*

- deltog den 18–19 augusti 2011 i Nordiskt juristmöte i Stockholm
- deltog den 17 november 2011 vid World Child & Youth Forum
- deltog den 18 november 2011 i seminarium om Venedigkommissionen, arrangerat av Folke Bernadotteakademin
- deltog den 29 november 2011 i seminarium om fredspristagaren Liu Xiaobo från Kina
- deltog den 8 februari i Svensk juriststämma
- deltog som åhörare den 12 oktober vid föredraget ”Understanding Armed Violence in Kyrrgyzstan”, den 20 oktober vid Utrikespolitiska institutets utbildningsdag ”Utsikt med insikt” och den 24 april vid föreläsning om sinologen Torbjörn Lodéns bok ”Kinas vägval – från himmelskt imperium till global stormakt”.

*Områdesansvariga Svensson*

- deltog den 6 mars 2012, tillsammans med *föredragandena Persson, Fridén* och *De Geer Fällman*, i Skyddsvärnets seminarieriserie om utvisad – i lagens namn.

*Områdesansvariga Skerfving*

- deltog den 31 januari 2012, tillsammans med *föredragandena Sollerborn* och *Persson*, i Skyddsvärnets seminarieriserie om Psykiatrisk tvångsvård
- deltog den 22 februari 2012, tillsammans med *föredragandena Sollerborn* och *Fridén*, i Brottsofferdagen.

*Föredragandena Wickman, Lidman och Samnerud*

- deltog den 14 februari 2012 i utbildning i ämnet EU-rätt i praktiken anordnat av Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus).

*Övrigt*

- För personalen inom ämbetet anordnades PUL-utbildning i två steg den 19 och 26 januari respektive den 2 februari 2012 med Daniel Westman från Institutet för Rättsinformation, Juridiska Institutionen vid Stockholms universitet.

BILAGA 5

## Internationellt samarbete

### **1 Deltagande i internationella konferenser och seminarier, bilaterala besök m.m.**

*ChefsJO Nordenfelt, JO Wiklund, JO Lindström och kanslichefen Lundgren*

- deltog den 22–25 maj 2012 i Nordiskt ombudsmannamöte på Färöarna.

*ChefsJO Nordenfelt och JO Wiklund*

- deltog den 20–22 oktober 2011 i Eighth National Seminar of the European Network of Ombudsmen i Köpenhamn, Danmark

*ChefsJO Fura*

- deltog den 19–20 juni 2012 i International Conference of the Baltic Ombudsmen i Riga, Lettland.

*JO Lindström*

- deltog och föreläste den 26 september 2011, tillsammans med *föredraganden De Geer Fällman*, vid ett seminarium i Genève, Schweiz, anordnat i anslutning till 18 sessionen i FN:s råd för mänskliga rättigheter
- deltog och föreläste den 27 januari 2012 vid ett seminarium i Istanbul, Turkiet, anordnat av turkiska justitieministeriet

*Kanslichefen Lundgren*

- deltog den 21–22 september 2011, tillsammans med *föredraganden Wickman*, i ett möte i Madrid anordnat av National Human Rights Structures of Council of Europe member States i Madrid, Spanien

*Enhetschefen von der Esch*

- deltog den 13–15 december 2011 i Second Association of Mediterranean Ombudsmen (AOM) Training Session i Rabat, Marocko, där huvudtemat var The powers of the mediator and the ombudsman in the defence of Human Rights; bl.a. var hon moderator och höll ett anförande om Direct means of influence by the Swedish Parliamentary Ombudsmen
- deltog den 24–26 juni 2012 i Eighth Liaison Seminar of the European Network of Ombudsmen i Strasbourg, Frankrike, arrangerat av the Office of the European Ombudsman.

*Enhetschefen Jansson*

- deltog den 13–14 september 2011 i seminariet Opcat and Ombudsman anordnat av IOI och Human Rights Defender of the Republic of Poland, arrangerat i Warszawa, Polen



- deltog den 10–11 november 2011 i Global Forum on the Opcat – Preventing Torture, Upholding Dignity; from Pledges to Actions anordnat av Association for the Prevention of Torture (APT), arrangerat i Genève, Schweiz
- deltog den 6 december 2011 i Annual meeting of Heads of NPMs, CPT and SPT (European NPM Project) anordnat av ombudsmannen för mänskliga rättigheter i Ljubljana, Slovenien
- deltog den 7 december 2011 i Annual meeting of Contact Persons (European NPM Project) anordnat av ombudsmannen för mänskliga rättigheter i Ljubljana, Slovenien
- deltog den 1–2 februari 2012, tillsammans med *biträdande enhetschefen Bergerén* och *föredragandena Sjöblom* och *Olsson*, i studiebesök hos Riksdagens ombudsman i Finland
- deltog den 1 juni 2012 i konferensen The triangular working relationship between SPT, CPT and NPM: inspection in the field of detention on a global, regional and domestic level, anordnad av Inspectorate of Security and Justice och VU University of Amsterdam, i Nieuwersluis, Nederländerna.

#### *Föredraganden Olsson*

- deltog den 20–21 oktober 2011 i workshopen The protection of persons belonging to particularly vulnerable groups in places of deprivation of liberty (European NPM Project), arrangerad i Baku, Azerbajdzjan
- deltog den 20–21 mars 2012 workshopen The immigration removal process and preventive monitoring (European NPM Project), arrangerad i Genève, Schweiz
- deltog den 12–13 juni 2012 i workshopen Monitoring for the risks of ill-treatment or torture during the immigration removal process (European NPM Project), arrangerad i Belgrad, Serbien.

#### *Föredraganden Wickman*

- deltog den 8 december 2011 i det femte årliga mötet med National Human Rights Structures of Council of Europe member States, inom ramen för The Peer-to-Peer II Project, anordnat av ombudsmannen för mänskliga rättigheter i Ljubljana, Slovenien.

## **2 Flerdagarsbesök hos JO för studier, information och diskussion**

Den 22–23 september 2011 besöktes JO av en delegation från ombudsmannainstitutionen (Protector of Citizens Ombudsman) i Serbien inom ramen för ett projekt benämnt Strengthening Capacity for Inclusive Local Development in southern Serbia. *Enhetschefen von der Esch*, *föredraganden De Geer Fällman* m.fl. medverkade.

Den 7–8 juni 2012 besöktes JO av en delegation från Riksdagens justitieombudsman i Finland. Från JO:s sida medverkade *byråchefen Buhre*, *enhetschefen Jansson*, *biträdande enhetschefen Bergerén* samt *föredragandena Sjöblom* och *Olsson*. I samband med besöket genomfördes studiebesök i kriminalvårdsanstalten Hall och i häktet Huddinge. Besöket avslutades med en diskussion, vid vilken även *chefsJO Fura* närvarade, om vissa frågor angående JO:s roll som nationellt besöksorgan.

### 3 Endagsbesök hos JO för information och diskussion

Riksdagens ombudsmän besöktes den 17 augusti 2011 av den rumänska juristen Naomi Reniuts Ursoiu – gästdoktorand vid juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, den 30 augusti 2011 av en delegation från Womens Federation i Kina under ledning av Ms Deng Li från Beijing, den 6 september 2011 av Mr Farhane – chef för enheten för mänskliga rättigheter och internationella organisationer m.m. vid utrikesministeriet i Marocko, den 9 september 2011 av ett tv-team från Korean Broadcasting System för en intervju med bl.a. chefsJO Cecilia Nordenfelt, den 20 september 2011 av en delegation från Secretariat of the Senate of the Kingdom of Thailand under ledning av Mr Sumeth Sripong – Senator of Nakorn Ratchasima Province. Den 28 september 2011 informerade chefsJO Cecilia Nordenfelt m.fl. ett antal utländska ambassadörer stationerade i Stockholm om JO:s verksamhet vid ett möte arrangerat av Diplomat Forum på Spanska kulturinstitutet i Stockholm. JO besöktes den 29 september 2011 av en delegation från Supreme Administrative Court of Thailand under ledning av Mr Thirayuth Lorlertratna – former second vice-president of the court, den 30 september 2011 av delegater från olika asiatiska länder som deltog i ett Public Service Management Asia Programme som anordnats på uppdrag av Sida, den 26 oktober 2011 av en delegation från parlamentet i Ukraina, den 4 november 2011 av en delegation från The Agency Against Corruption (AAC) som är en myndighet under justitiedepartementet i Taiwan, den 23 november 2011 av en delegation från Zhengzhou City i Kina, den 23 november 2011 av en delegation från Turkiet som deltog i det EU-finansierade projektet Support to further implementation of local administration reform in Turkey project (Lar phase II), den 8 december 2011 av en delegation från East African Court of Justice inom ramen för Raoul Wallenberg Institutets Afrikaprogram. Den 8 december 2011 redogjorde enhetschefen von der Esch för JO:s verksamhet vid Swedish-Chinese meeting on government supervision and anti-corruption på Utrikesdepartementet i Stockholm. Riksdagens ombudsmän besöktes den 9 december 2011 av en delegation från Kenya Prison Service, den 13 december 2011 av en delegation från Kurdistans parlament i Irak på initiativ av riksdagsledamoten Jabar Amin och samma dag av en delegation bestående av diplomater från Nordkorea som deltog i en kurs i folkrätt vid Stockholms universitet, den 20 december 2011 av en delegation från Gangwon-provinsen i Korea under ledning av Si-Kyum Kim – director at the Office of the Auditor-General i Korea, den 12 januari 2012 av en delegation bestående av utländska studenter från Uppsala universitet, den 24 januari 2012 av en delegation från Kambodja som var i Sverige för en ny runda i Sveriges bilaterala dialog om mänskliga rättigheter med Kambodja under ledning av Dr Om Yentieng (Senior Minister och President of Cambodian Human Rights Committee), vidare deltog från svensk sida bl.a. Hans Dahlgren (ambassadör för mänskliga rättigheter) och Anne Höglund (ambassadör i Kambodja), den 1 februari 2012 av en delegation bestående av parlamentariker och tjänstemän från parlamentet i Kirgizistan (Jogorku Kenesh) under ledning av vice talmannen Mr Torobai Zulpukarov, den 2 februari 2012 av Morten Kjaerum (Director) och Jonas Grimheden (Programme

Manager) vid European Union Agency for Fundamental Rights (Wien, Österrike), den 18 april 2012 av Sofia Reinach – ”student of Master Degree in Government and Public Administration” från Gentulio Vargas Foundation i São Paulo i Brasilien, den 20 april 2012 av ett antal delegater från olika afrikanska stater som deltog i ett International Training Programme on Public Service Management som anordnats på uppdrag av Sida, den 26 april 2012 av en delegation bestående av domare och åklagare från Turkiet, den 8 maj 2012 av Mr Jhea-Whan Hong – forskare vid Korea Institute of Public Administration i Seoul, den 29 maj 2012 av delegater från Kinas kommunistiska parti – Centrala skolan för ledare och managers – som deltog i en fact finding mission i Tyskland och Sverige rörande Integrity Management in Public Sector, den 7 juni 2012 av amerikanska studenter från University of North Carolina Wilmington på initiativ av Göteborgs universitet, den 12 juni 2012 av bl.a. 14 kvinnliga parlamentariker från Burma, den 13 juni 2012 av en delegation från Makedonien som deltog i Study visit to the Swedish Equality infrastructure for the Ombudsman unit for protection from discrimination and the Commission for protection from discrimination som arrangerades av Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) – Mission to Skopje, samma dag även av en delegation från Kina under ledning av Mr Wang Zuhua (divisionschef vid Department of Land and Resources i Gunangdong-provinsen) som deltog i en treveckorskurs om svensk politik och administration arrangerad av Stockholms universitet inom ramen för The 6th Guangdong Civil Servants Public Administration Training Programme.

BILAGA 6

## Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän

utfärdad den 13 november 1986; ändrad senast den 1 juli 2011 genom SFS 2011:340.

Enligt riksdagens beslut föreskrivs följande.

### Uppgifter

1 § Riksdagens ombudsmän är enligt 8 kap. 11 § 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 saktighet och

opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter ej träds för när i den offentliga verksamheten.

Vid tillsyn över kommunala myndigheter skall ombudsman beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

4 § Ombudsmännen skall verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. Uppkommer under tillsynsverksamheten anledning att väcka fråga om en författningsändring eller någon annan åtgärd från statens sida, får en ombudsman göra framställning i ämnet till riksdagen enligt tilläggsbestämmelsen 3.8.4 till riksdagsordningen eller till regeringen.

Justitieombudsman skall samråda med chefsjustitieombudsmannen innan han gör framställning enligt första stycket.

5 § Ombudsmännens tillsyn bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar, som ombudsmännen finner påkallade.

Justitieombudsman skall samråda med chefsjustitieombudsmannen om inspektioner och andra undersökningar, som han avser att genomföra.

5 a § Ombudsmännen fullgör därutöver de uppgifter som ankommer på ett nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Lag (2011:340).

6 § Ombudsman avgör ärende genom beslut, vari han eller hon får uttala sig om huruvida åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. Ombudsman får även göra sådana uttalanden som avser att främja enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.

Ombudsman får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget har begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott. Ger utredningen i ärende ombudsman anledning anta att sådan brottslig gärning begåtts, tillämpas vad som föreskrivs i lag om förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt i fråga om brott under allmänt åtal. I mål som har väckts vid tingsrätt bör talan fullföljas till Högsta domstolen endast om synnerliga skäl föranleder det.

Om befattningshavare genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget gjort sig skyldig till fel, som kan beivras genom disciplinärt förfarande, får ombudsman göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd. Om det, när det gäller den som är legitimerad eller annars behörig att utöva yrke inom hälso- och sjukvården, tandvården, detaljhandeln med läkemedel eller inom djurens hälso och sjukvård, finns skäl att besluta om återkallelse av legitimationen eller behörigheten, får ombudsman göra anmälan om detta till den som har befogenhet att besluta i frågan. Motsvarande anmälan får göras i fråga om begränsning av sådan legitimerad yrkesutövares behörighet, om denne har missbrukat sin

behörighet på något annat sätt. Om det, när det gäller den som är legitimerad yrkesutövare inom hälso- och sjukvården, tandvården, detaljhandeln med läkemedel eller djurens hälso- och sjukvård, finns skäl att föreskriva provotid, får ombudsman göra anmälan om detta till den som har befogenhet att besluta i frågan.

Anser ombudsman det vara påkallat att befattningshavare avskedas eller avstängs från sin tjänst på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförseelse, får han eller hon göra anmälan härom till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd.

När ombudsman har gjort anmälan i ett sådant ärende som avses i tredje eller fjärde stycket ska han eller hon i ärendet få tillfälle att komplettera egen utredning och att yttra sig över utredning som har tillförts ärendet av någon annan samt att närvara, om muntligt förhör hålls. Vad som nu har sagts gäller dock inte ärenden om avstängning.

7 § Har myndighet meddelat beslut mot befattningshavare i ärende om tillämpningen av särskilda bestämmelser för tjänstemän i lag eller annan författning om disciplinansvar eller om avskedande eller avstängning från tjänsten på grund av brottslig gärning eller tjänsteförseelse, får ombudsman föra talan vid domstol om ändring i beslutet. Detsamma gäller i fråga om myndighets beslut i ärende om disciplinansvar mot den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen eller djurhälsopersonalen eller är krigsman eller disciplinansvarig enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. samt i fråga om myndighets beslut i ärende om provotid eller sådan behörighetsfråga som avses i 6 § tredje stycket. Närmare bestämmelser om sådan talan meddelas i lag eller annan författning.

Har befattningshavare enligt vad därom är föreskrivet sökt ändring vid domstol i beslut som avses i första stycket och har beslutet tillkommit efter anmälan av ombudsman, företräder ombudsmannen det allmänna som befattningshavarens motpart i tvisten. Detsamma gäller, om ombudsmannen har sökt ändring i beslutet.

Vad i lag eller annan författning är föreskrivet om arbetsgivare ska i fråga om tvister som avses i denna paragraf äga motsvarande tillämpning på ombudsman. Bestämmelserna i 4 kap. 7 § och 5 kap. 1 § första stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister ska dock ej tillämpas i fråga om tvist i vilken ombudsman för talan.

8 § Ombudsman bör ej ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte finns särskilda skäl för ett ingripande.

9 § I regeringsformen finns föreskrifter om ombudsmans befogenhet att väcka åtal mot ledamot av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen och väcka talan om skiljande eller avstängning av sådan ledamot från anställningen eller skyldighet för ledamot att genomgå läkarundersökning.

10 § En ombudsman är skyldig att väcka och utföra åtal som konstitutionsutskottet enligt 13 kap. 3 § regeringsformen har beslutat mot ett statsråd samt åtal som ett riksdagsutskott enligt vad som är föreskrivet har beslutat mot en

befattningshavare hos riksdagen eller dess organ, dock inte åtal mot en annan ombudsman.

En ombudsman är även skyldig att biträda ett utskott med förundersökningen mot en sådan befattningshavare som nämns i första stycket.

11 § Ombudsmännen skall årligen senast den 15 november tillstålla riksdagen en tryckt ämbetsberättelse avseende tiden den 1 juli närmast föregående åren 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 8 kap. 11 § riksdagsordningen är chefsjustitieombudsmannen administrativ chef och bestämmer inriktningen i stort av verksamheten. Chefsjustitieombudsmannen ansvarar därvid inför riksdagen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att Riksdagens ombudsmän hushållar väl med statens medel.

Chefsjustitieombudsmannen ska, efter samråd med övriga ombudsmän, i arbetsordning meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och om ansvarsområden för var och en av ombudsmännen, besluta om verksamhetsplan för myndigheten samt besluta om årsredovisning och förslag till anslag på statsbudgeten för Riksdagens ombudsmän.

Bestämmelser om internrevision finns i lagen (2006:999) med ekonomiska administrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

13 § För verksamheten skall finnas en expedition (ombudsmannaexpeditionen). Vid denna är anställda en kanslichef samt byråchefer och övriga tjänstemän enligt personalförteckning. I mån av behov och tillgång på medel får chefsjustitieombudsmannen anlita annan personal samt experter och sakkunniga. Chefsjustitieombudsmannen bestämmer om personalens tjänstgöring.

Kanslichefen skall under chefsjustitieombudsmannen leda arbetet inom ombudsmannaexpeditionen och i övrigt lämna ombudsmännen erforderligt 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 ombudsman överlämna ärendet till denna myndighet för handläggning. Endast ärende som väckts genom klagomål får överlämnas till Justitiekanslern och endast efter överenskommelse med denne.

Om ett klagomål avser en befattningshavare som är advokat och frågan som väckts genom klagomålet är sådan att den enligt 8 kap. 7 § fjärde stycket rättegångsbalken kan prövas av något organ inom advokatsamfundet, får ombudsman överlämna klagomålet till samfundet för handläggning.

19 § Ombudsman bör skyndsamt lämna klaganden besked om huruvida klagomålet avvisas, avskrivs från handläggning, överlämnas till annan enligt 18 § eller upptas till utredning.



20 § Ombudsman bör ej till utredning uppta förhållanden, som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om ej särskilda skäl föreligger.

21 § Ombudsman ska verkställa de utredningsåtgärder som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden.

När ombudsman enligt regeringsformens föreskrifter begär upplysningar och yttranden i andra ärenden än dem där han eller hon har beslutat att inleda förundersökning, får han eller hon förelägga vite om högst 10 000 kronor. Ombudsman får utdöma försuttet vite.

Kan det misstänkas att befattningshavare som omfattas av bestämmelserna om disciplinansvar i lagen (1994:260) om offentlig anställning har gjort sig skyldig till tjänsteförseelse, för vilken disciplinpåföljd bör åläggas, och kan det befaras att en skriftlig underrättelse enligt 17 § nämnda lag inte kan tillställas honom eller henne inom två år efter förseelsen, får ombudsman utfärda motsvarande underrättelse. Vad som nu har sagts gäller även för den som omfattas av bestämmelser om disciplinansvar och om motsvarande underrättelse i någon annan författning.

22 § Ombudsman får uppdra åt annan att leda förundersökning som han har beslutat och att väcka och utföra åtal som han har beslutat, om inte åtgärden avser ledamot av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen.

Beslut att överklaga dom eller beslut till högre rätt får inte fattas av annan än ombudsman.

I fall som avses i 7 § får ombudsman förordna tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att föra talan på ombudsmannens vägnar.

I ärende som avses i 6 § tredje eller fjärde stycket får ombudsman bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidta behövliga handläggningsåtgärder.

Ombudsman får genom särskilt beslut bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att på ombudsmannens vägnar dels verkställa inspektion, dels fatta beslut i ärenden som väckts genom klagomål. Sådant bemyndigande får inte innefatta rätt att

1. göra framställning enligt 4 § första stycket,
2. göra uttalande enligt 6 § första stycket,
3. vidta åtgärd mot befattningshavare enligt 6 § andra, tredje eller fjärde stycket,
4. överlämna ärende till annan myndighet enligt 18 §, eller
5. fatta beslut i ärende som avgörs efter att skriftligt yttrande eller skriftliga upplysningar inhämtats från berörd myndighet eller tjänsteman.

23 § Ärende avgörs efter föredragning, som ankommer på tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen eller särskilt utsedd föredragande. Beslut att avvisa ärende eller avskriva ärende från handläggning kan dock fattas utan föredragning. Ombudsman kan också avgöra annat ärende utan föredragning, om särskilda skäl föranleder det.

En handling som har getts in till Riksdagens ombudsmän i ett ärende, får inte återlämnas förrän ärendet avgjorts. Om originalhandlingen i ett sådant

fall inte finns hos någon myndighet, får återlämnandet förenas med villkor om att bestyrkt kopia av handlingen ges in.

24 § Diarier skall föras över samtliga ärenden och däri vidtagna åtgärder.

I fråga om varje beslut skall vid ombudsmannaexpeditionen finnas handling, som utvisar vem som har fattat beslutet och vem som har varit föredragande samt beslutets dag och innehåll. Registratur skall hållas över särskilt uppsatta beslut.

Protokoll förs vid inspektioner och när protokoll fordras av annan orsak.

### **Övriga bestämmelser**

25 § Samtidigt som ämbetsberättelsen lämnas till riksdagen skall diarier, protokoll och registratur för den tid berättelsen avser lämnas till konstitutionsutskottet.

26 § Ombudsmannaexpeditionen skall hållas öppen för allmänheten under tid som chefsjustitieombudsmannen bestämmer.

27 § Expedition skall utfärdas utan avgift om det inte finns särskilda skäl att ta ut avgift.

Om avgift skall tas ut skall den bestämmas med ledning av de regler som gäller för statliga myndigheter i allmänhet.

Avgiftsbeslut får inte överklagas.

Riksdagens ombudsmän får disponera avgiftsinkomsterna.

28 § Chefsjustitieombudsmannen tillsätter tjänster vid ombudsmannaexpeditionen och antar personal i övrigt, i den mån han inte enligt 15 § överlåter dessa uppgifter på kanslichefen.

29 § Om överklagande av beslut som gäller tjänstetillsättning eller eljest rör tjänsteman vid expeditionen, föreskrivs i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

BILAGA 7**Arbetsordning för Riksdagens ombudsmän**

Gällande från och med den 15 februari 2012.

Chefsjustitieombudsmannen fastställer med stöd av 12, 15 och 26 §§ lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (instruktionen) följande.

**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 Cecilia Nordenfelt
Ansvarsområde 3	Justitieombudsmannen Lilian Wiklund
Ansvarsområde 4	Justitieombudsmannen Hans-Gunnar Axberger

Ombudsmännen tar inom sina respektive ansvarsområden de initiativ som de finner påkallade.

Av 5 § instruktionen framgår att justitieombudsmännen ska informera chefsjustitieombudsmannen om inspektioner och andra undersökningar som de avser att genomföra. Ombudsmännen samråder i övrigt när behov föreligger.

2 § Ett ärende som berör mer än ett ansvarsområde handläggs av den ombudsman till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen hör. I tveksamma fall bestämmer chefsjustitieombudsmannen vilken ombudsman som ska handlägga ärendet.

Har ärenden som tillhör olika ansvarsområden nära samband med varandra, bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som ska handlägga ärendena.

Om en ombudsman på grund av jäv eller av annan anledning inte kan handlägga ett ärende som hör till hans eller hennes ansvarsområde, bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som ska överta ärendet.

Av 15 § första stycket instruktionen framgår att chefsjustitieombudsmannen, oberoende av vad som följer av arbetsordningen, får bestämma att ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden ska hänskjutas till honom eller henne eller till någon annan justitieombudsman.

3 § När chefsjustitieombudsmannen är förhindrad att utöva sin tjänst på grund av sjukdom, semester eller någon annan omständighet inträder i hans eller hennes ställe den justitieombudsman som anges i 16 § instruktionen.

Vid ledighet för en justitieombudsman förestås dennes ansvarsområde av chefsjustitieombudsmannen eller den justitieombudsman eller ställföreträdande justitieombudsman som chefsjustitieombudsmannen utser.

#### *Ombudsmannaexpeditionen*

4 § För beredning av klagomåls- och initiativärenden samt lagstiftningsremisser biträds ombudsmännen av en kanslichef och av tillsynsavdelningar bestående av byråchefer, områdesansvariga föredragande och föredragande. Vid varje tillsynsavdelning finns också ett ärendekansli.

Chefsjustitieombudsmannen biträds också av en administrativ avdelning. Till den administrativa avdelningen hör personalen på de hos varje ombudsman inrättade ärendekanslierna, personal för ekonomiadministration, personaladministration, material- och underhållsfrågor och informationsfrågor samt registratorer, expeditionsassistenter och lokalvårdare.

Vid den administrativa avdelningen finns en internationell enhet, som leds av en enhetschef.

För att fullgöra de uppgifter som ankommer på ett nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, biträds ombudsmännen av en särskild enhet, NPM-enheten. Denna enhet består av en enhetschef, en biträdande enhetschef och föredragande. I organisatoriskt hänseende tillhör enheten ansvarsområde 2.

#### **Bestämmelser för NPM-enheten och vissa anställda**

##### *NPM-enheten*

5 § Chefsjustitieombudsmannen beslutar i samråd med berörda justitieombudsmän om riktlinjer för NPM-enhetens verksamhet och plan för inspektionsverksamheten. Enhetschefen och den biträdande enhetschefen 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. Vid enhetschefens frånvaro fullgör den biträdande enhetschefen denna uppgift.

##### *Kanslichefen*

6 § Kanslichefen är chef för den administrativa avdelningen och dess personal.

Kanslichefen ansvarar för

- att utveckla och kvalitetssäkra JO:s administration,
- strategisk planering samt samverka 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 kvitterar ut rekommenderad post samt ombesörjer månads- och årsstatistik.

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 utövar den löpande arbetsledningen på tillsynsavdelningen i förhållande till föredragande och sekreterare. De får besluta om remisser och annat utredningsförfarande, handlägga frågor rörande efterskrifter i avgjorda ärenden samt på uppdrag av vederbörande ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som avses i 6 § första stycket 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 NPM-enheten i dess verksamhet.

#### *Föredragande och områdesansvariga föredragande*

8 § Föredragandena får i de ärenden de tilldelats hämta in underhandsupplysningar, infordra de handlingar som kan finnas rörande saken samt överlämna handlingar till klaganden för yttrande. De får även, efter särskilt bemyndigande av vederbörande ombudsman, handlägga frågor rörande efterskrifter i avgjorda ärenden.

Områdesansvariga föredragande får därutöver efter särskilt bemyndigande av vederbörande ombudsman besluta om remisser och annat utredningsförfarande samt på uppdrag av vederbörande ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som åsyftas i 6 § första stycket instruktionen.

### **Beslut och protokoll m.m.**

9 § En ombudsmans slutliga beslut ska undertecknas av ombudsmannen och ingå i registraturet. 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.

Kanslichefen eller, efter hans eller hennes bestämmande, annan tjänsteman, ansvarar för sekretessprövning när handlingar i avslutade ärenden begärs utlämnade (jfr 6 kap. 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]).

### **Säkerhets- och beredskapsfrågor**

12 § Säkerhets- och beredskapsfrågor handläggs under chefsjustitieombudsmannen av en befattningshavare inom ombudsmannaexpeditionen med särskilt uppdrag att vara säkerhetsansvarig. I frågor av större vikt samråder den säkerhetsansvarige med kanslichefen.

### **Öppethållande, expeditionstider m.m.**

13 § Ombudsmännen tar emot besök av allmänheten efter överenskommelse i varje särskilt fall.

Registratorsexpeditionen ska hållas öppen för allmänheten helgfri måndag–fredag kl. 9.00–12.00 och kl. 13.00–15.00, om inte annat bestäms i särskilt fall.

Ombudsmannaexpeditionens telefontider är kl. 9.00–11.30 och kl. 13.00–15.00 helgfri måndag–fredag, om inte annat bestäms i särskilt fall.

Inskränkningar i öppethållandet och i telefontiden ska ges till känna på lämpligt sätt och bör tillkännages minst en vecka i förväg.

## Övrigt

14 § Arbetsuppgifterna för vissa anställda framgår vidare av särskilda befattnings- och arbetsbeskrivningar.

I dokumentet ”Regler för rätten att besluta i ekonomi- och personaladministrativa frågor hos Riksdagens ombudsmän – JO (besluts- och delegationsordning)” regleras annan delegerad beslutsrätt.

---

## Bilaga

### Ansvarsområde 1

Allmänna domstolar; Arbetsdomstolen; arrendenämnder och hyresnämnder; Domstolsverket.

Allmänna förvaltningsdomstolar.

Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden; Brottsoffermyndigheten; Lagrådet; Datainspektionen; nådeärenden hos Justitiedepartementet; övriga till Justitiedepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Förmynderskapsärenden (bl.a. överförmyndare och överförmyndarnämnder).

Kronofogdemyndigheten.

Plan- och byggnadsväsendet; lantmäteri- och kartväsendet.

Kommunikationsväsendet (affärsverken; vägar, trafik, körkort, fordonsregistrering, färdtjänst, bilprovning).

Inkomstskatt, mervärdesskatt; skattekontroll, dock inte Skatteverkets enheter för brottsutredning enligt lagen om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar; uppbörd.

Punktskatter; vägtrafikskatt och trängselskatt; expeditionsavgifter; folkbokföring (inklusive namnändring); övriga till Finansdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Miljö- och hälsoskydd; Naturvårdsverket; Kemikalieinspektionen; övriga till Miljödepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden. Jord- och skogsbruk; jordförvärv; rennäring; Sametinget; djurskydd; jakt, fiske; veterinärväsendet; livsmedelskontroll; övriga till Landsbyggsdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

### Ansvarsområde 2

Försvarsmakten samt övriga till Försvarsdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde; Fortifikationsverket.

Kriminalvården, övervakningsnämnder.

Socialförsäkringar (sjuk-, föräldra- och arbetskadeförsäkring; bostadsbidrag och andra inkomstprövade förmåner; barnbidrag; underhållsstöd m.m.); Inspektionen för socialförsäkringen; Pensionsmyndigheten.

Offentlig upphandling; konsumentskydd, marknadsföring, pris- och konkurrensförhållanden inom näringslivet; ärenden rörande aktiebolag och han-

delsbolag, 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; Konjunkturinstitutet; Statistiska centralbyrån; Statens ansvarsnämnd. Diskrimineringsombudsmannen; Nämnden mot diskriminering.

Klagomål utanför JO:s kompetensområde; skrifter med oklara yrkanden. NPM-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 åt vissa funktionshindrade (LSS); övrig omsorgsverksamhet.

Barnombudsmannen.

Hälso- och sjukvård samt tandvård och läkemedelsfrågor; rättsmedicinska undersökningsväsendet och rättspsykiatriska undersökningsväsendet; smittskydd.

Övriga till Socialdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Skolväsendet; universitets- och högskoleväsendet (inklusive Sveriges lantbruksuniversitet); studiestöd; Ungdomsstyrelsen; övriga till Utbildningsdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Statens kulturråd; Riksantikvarieämbetet; Riksarkivet; museer och bibliotek; Myndigheten för radio- och tv; kommunala musikskolor; övriga till Kulturdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden.

### **Ansvarsområde 4**

Allmänna åklagare; Ekobrottsmyndigheten; Skatteverkets enheter för brottsutredning enligt lagen om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar.

Polisväsendet.

Tullväsendet.

Arbetsförmedlingen; Arbetsmiljöverket; arbetslöshetsförsäkring; övriga till Arbetsmarknadsdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Icke specialreglerad kommunalförvaltning.

Utlänningsärenden, dock inte mål vid Migrationsdomstolar; medborgarskapsärenden; ärenden rörande invandrares integration.

Räddningstjänst; ordningslagens tillämpning; lotterier och spel, serveringstillstånd, bilskrotning.

Övriga vid länsstyrelser handlagda ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.



Bostadsväsendet (bostadsförsörjning, bostadsanpassningsbidrag samt bostadsbidrag utanför socialförsäkringssystemets ram); Boverket; Statens bostadskreditnämnd.

Begravningsväsendet; statsbidrag till trossamfund.

Utrikesförvaltningen; Sida; Kommerskollegium; Svenska institutet; övriga till Utrikesdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden.

Riksdagsförvaltningen; Riksbanken, Riksrevisionen; allmänna val.

Till Statsrådsberedningen och myndigheter därunder hörande ärenden, som inte ska fördelas på de ansvarsområden där de från saklig synpunkt hör hemma.

Övriga ärenden som inte är hänförliga till något av ansvarsområdena 1–3.

-----

Kommittéväsendet, personalärenden, ärenden angående tryckfrihet, yttrandefrihet, offentlighet och sekretess samt lagstiftningsremisser fördelas på de ansvarsområden där de från saklig synpunkt hör hemma.

BILAGA 8

## Personalorganisation

Kanslichefen Agneta Lundgren

Byråchefen Jörgen Buhre

Byråchefen Albert Johnson

Byråchefen Carl-Gustaf Tryblom

Byråchefen Erik Lindberg (t.o.m. den 28 augusti 2011)

Byråchefen Malou Lindblom (t.o.m. den 30 mars 2012)

Byråchefen Åsa Widmark

Byråchefen Dan Johansson

Byråchefen Per Lagerud (fr.o.m. den 1 september 2011)

Byråchefen Lina Forzelius (fr.o.m. den 1 oktober 2011; områdesansvarig föredragande t.o.m. den 30 september 2011)

Byråchefen Carina Bring Sjögren (fr.o.m. den 28 maj 2012)

Enhetschefen för internationella frågor, Marianne von der Esch

Enhetschefen för NPM (National Preventive Mechanism), Sven-Åke Jansson (fr.o.m. den 1 juli 2011; områdesansvarig föredragande t.o.m. den 30 juni 2011)

Biträdande enhetschefen för NPM (National Preventive Mechanism), Gunilla Bergerén (fr.o.m. den 8 augusti 2011)

Administrativa direktören Yvonne Knutsen

Informationsansvarige Anders Jansson

Områdesansvariga föredraganden Anneli Svensson

Områdesansvariga föredraganden Catrine Björkman

Områdesansvariga föredraganden Moa Skerfving (fr.o.m. den 1 oktober 2011; föredragande t.o.m. den 30 september 2011)

### **Som föredragande med heltidstjänstgöring har vidare under 2011/12 tjänstgjort:**

Hovrättsassessorn Emma Regnér (t.o.m. den 15 januari 2012), hovrättsassessorn Christina Ericson (t.o.m. den 19 februari 2012), hovrättsassessorn Christina Berg, hovrättsassessorn Erika Bergman (tjl fr.o.m. den 16 januari 2012), hovrättsassessorn Cecilia Melander, hovrättsassessorn Li Brismo (fr.o.m. den 19 september 2011), juristen Anna Backman (fr.o.m. den 16 januari 2012), juristen Karolina Edlund (fr.o.m. den 20 februari 2012), hovrättsassessorn

Mia Persson (tjl t.o.m. den 31 augusti 2011), hovrättsassessorn Anna Sollerborn, kammarrättsassessorn Mats Mossfeldt (t.o.m. den 29 februari 2012), kammarrättsassessorn Eva Fridén, kammarrättsassessorn Maria Malmgren, kammarrättsassessorn Sofia Hansson (fr.o.m. den 30 maj 2012), kammarrättsassessorn Yvonne Dahlstedt, kammarrättsassessorn Linda Bågling, kammarrättsassessorn Helena Johansson (t.o.m. den 24 juni 2012), kammarrättsassessorn Gustav Forsberg (t.o.m. den 31 maj 2012), kammarrättsassessorn Eva Norling, kammarrättsassessorn Anna Edholm (fr.o.m. den 1 november 2011), hovrättsassessorn Charlotte De Geer Fällman, juristen Jens Västberg, hovrättsassessorn Magnus Wickman, kammarrättsassessorn Anna Sellin, hovrättsassessorn Maria Klang (tjl fr.o.m. den 4 juli 2011), kammaråklagaren Åsa Idestrom (t.o.m. den 31 augusti 2011), juristen Nina Hubendick (fr.o.m. den 1 september 2011), kammarrättsassessorn Maria Norberg (fr.o.m. den 5 september 2011), hovrättsassessorn Peter Lidman (fr.o.m. den 19 september 2011), hovrättsassessorn Daniel Samnerud (fr.o.m. den 7 november 2011), hovrättsassessorn Marie-Louise Collin (fr.o.m. den 19 mars 2012), kriminalkommissarien Elisabeth Sjöblom och juristen Lars Olsson (fr.o.m. den 8 augusti 2011).

BILAGA 9

**SAKREGISTER**  
till  
**justitieombudsmännens ämbetsberättelse**  
**2009/10–2012/13**

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.

---

**Adoption**

- socialnämndens utredningsskyldighet när yttrande ska lämnas till allmän domstol i ett adoptionsärende; fråga om socialnämnden borde ha försökt att få kontakt med barnen som vistades i Uganda 09/10:321

**Advokat**

- ”svartlistning” av offentliga biträden i utlänningsärenden 10/11:308

**Alkoholtillsyn**

- okonventionella metoder vid tillsyn enligt alkohollagen (”provköp”) 10/11:552

**Allmän förvaltning**

- remissyttrande: En ny förvaltningslag (SOU 2010:29) 11/12:614

**Allmänna handlingar**

*Fråga om handling är allmän eller ej*

- konsultmedverkan vid tillsättning av kommunala tjänster; fråga om insyn i handläggningen m.m. 12/13:464

*Fråga om utlämnande av allmän handling eller uppgifter därur*

- kritik mot ett sjukhus för utlämnande av kopior av journalhandlingar avseende en avliden person 09/10:443
- beslut i två fall som rör ett landstings handläggning av framställningar om att få ta del av journalhandlingar, m.m. 09/10:448
- beslut i två fall som rör Sveriges Lantbruksuniversitetets (SLU) handläggning av ärenden om utlämnande av allmänna handlingar, m.m. 09/10:473
- mycket allvarlig kritik mot Försvarmakten för brister i handläggningen av en begäran från enskild att få ta del av allmänna handlingar 11/12:273
- under ett universitets handläggning av en begäran om utlämnande av allmän handling (studieintyg) har myndigheten kontaktat den som handlingen avsett i syfte att erhålla adressuppgifter till den som begärt handlingen utlämnad. Universitetets agerande har utifrån grundtanken bakom anonymitetsskyddet i 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen bedömts som olämpligt 11/12:580
- sedan en kopia av ett betyg lämnats ut till en enskild har skolan informerat den berörde elevens vårdnadshavare om detta. Vårdnadshavaren har även fått telefonnumret till den enskilde och en beskrivning av hans utseende. Skolans agerande har bedömts som olämpligt mot bakgrund av de intressen som bär upp offentlighetsprincipen 11/12:582
- kritik mot Länsstyrelsen i Skåne län, som inte inhämtat bilagor till en handling som länsstyrelsen var skyldig att inneha 11/12:593
- utlämnande av uppgifter om en vd-lön i ett kommunalt bolag 11/12:589
- kritik mot Skellefteå tingsrätt för handlägningsrutinerna avseende begäran om att få ta del av allmänna handlingar respektive uppgifter ur sådana handlingar 12/13:475
- att ge ett felaktigt besked i en fråga som rör den grundlagsfästa rätten att ta del av allmänna handlingar är allvarligt, särskilt om det lämnas av någon som har till uppgift att besvara just sådana frågor 12/13:467, 469
- anmälan om domstolstrots i samband med utlämnande av allmänna handlingar 12/13:471

*Fråga om sekretess för allmän handling*

- beslut i två fall som rör att socialförvaltningar utan att ha gjort sekretessprövning lämnat ut en s.k. barnavårdsutredning som innehöll känsliga uppgifter om andra personer till den person utredningen avsåg 11/12:563

*Övriga frågor*

- tillämpning av s.k. sekretessförbehåll; granskning av ett landsarkivs handläggning av en begäran om att få ut handlingar för forskningsändamål 09/10:539
- oriktig tillämpning av reglerna om allmänna handlingar; granskning av hur en förfrågan från en djurrättsorganisation handlagts 09/10:535
- efterforskning av syftet med en begäran att få ut allmän handling; granskning av hur en förfrågan från en djurrättsorganisation handlagts 09/10:530

- vissa frågor med anknytning till de s.k. tsunamibandens; tjänstemäns ansvar för uppgifter som lämnas till riksdagens konstitutionsutskott; kritik mot Regeringskansliet för oriktig tillämpning av reglerna om allmänna handlingar; m.m. 09/10:483
- kritik mot Försäkringskassan för bristande rutiner för avlyssning av meddelanden som lämnats i de anställdas röstbrevlådor 10/11:491
- kritik mot Försvarshögskolans hantering av visst källmaterial som legat till grund för en rapport till regeringen 10/11:628
- fråga om en rapport från en revisionsbyrå som haft visst uppdrag från en kommunal nämnd blev en allmän handling när den inkom till nämnden 10/11:635
- kritik mot en kommunal nämnd angående handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar om pälsdjursuppfödare. Nämnden skrev ett beslut om att lämna ut handlingarna och skickade beslutet till pälsdjursuppfödarna med uppgift om sökandens namn och adress. Även fråga om formuleringen av beslutet 12/13:461

#### **Allmänna val**

- vallagens regel om hur valsedlar ska tillhandahållas på röstmottagningsställen 10/11:284
- allvarlig kritik mot Valnämnden i Stockholms stad som beslutade att genomföra röstningen vid Stockholms central i strid med vallagen 12/13:487
- valsedlar tillhandahölls inte på ett likformigt sätt 12/13:490

#### **Ambassad**

- överlämnande av uppgifter som utgör led i myndighetsutövning till privat företag 10/11:288
- anmälan mot Sveriges ambassad i Brasilia för handläggningen i ett migrationsärende 10/11:270
- förfarandet vid äkthetskontroll av handlingar i ett asylärende. Brister i dokumentationen 12/13:265

#### **Anmälningsskyldighet**

- uttalanden om en polisens skyldighet att anmäla till socialnämnden när en förälder frihetsberövats med anledning av misstankar om brott 10/11:130

#### **Anhållen**

- uttalanden om polisens rätt att fotografera en anhållen kvinna utan hennes huvudbonad 11/12:111
- brister i fråga om underrättelse till en anhållens närstående 12/13:165
- passivitet från åklagare och polis i en förundersökning om hot och våld mot närstående 12/13:131
- en anhållen fick inte möjlighet att i enrum tala med en offentlig försvarare 12/13:124

### **Anonymitet**

- fråga om det är tillåtet för socialnämnden att efterforska en anonym anmälares identitet 10/11:318
- under ett universitets handläggning av en begäran om utlämnande av allmän handling (studieintyg) har myndigheten kontaktat den som handlingen avsett i syfte att erhålla adressuppgifter till den som begärt handlingen utlämnad. Universitetets agerande har utifrån grundtanken bakom anonymitetsskyddet i 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen bedömts som olämpligt 11/12:580
- sedan en kopia av ett betyg lämnats ut till en enskild har skolan informerat den berörde elevens vårdnadshavare om detta. Vårdnadshavaren har även fått telefonnumret till den enskilde och en beskrivning av hans utseende. Skolans agerande har bedömts som olämpligt mot bakgrund av de intressen som bär upp offentlighetsprincipen 11/12:582

### **Arbetslöshetsförsäkring**

- arbetslöshetskassans tillämpning av omprövningsreglerna 09/10:214
- uppgifter som hämtats från en sökandes blogg har använts som utredningsunderlag för beslut i ett ärende om arbetslöshetsersättning; även fråga om i vilken turordning ärenden ska behandlas 09/10:219
- kritik mot Elektrikernas arbetslöshetskassa, som i ett ersättningsärende drivit kravet på s.k. arbetsgivarintyg alltför långt 11/12:304
- kritik mot en arbetslöshetskassa som innehållit ersättning på ett felaktigt sätt 12/13:245

### **Arrest**

- bristande tillsyn av en diabetiker som omhändertagits på grund av berusning 12/13:158
- en anhållen fick inte möjlighet att i enrum tala med en offentlig försvarare 12/13:124

### **Avgift**

- fråga om ett landsting haft rätt att ta ut avgift av en socialnämnd för kopior av patientjournaler som nämnden har begärt utlämnade med stöd av den uppgiftsskyldighet som anges i 14 kap. 1 § fjärde stycket socialtjänstlagen (2001:453) 10/11:446

### **Avhysning**

- kritik mot Kronofogdemyndigheten, som inte beaktat sökandens intresse när en familj avhystes från en lägenhet som sökanden förvärvat på exekutiv auktion 11/12:258

### **Avslutande av ärenden**

- fråga hur en byggnadsnämnd vid handläggning av anmälan om olovligt byggande ska hantera situationer där den enskilde anser sig vara part men nämnden är av motsatt uppfattning 12/13:384

- allvarlig kritik mot Skatteverket för dröjsmål med att meddela ett s.k. obligatoriskt omprövningsbeslut 12/13:255

#### **Avvisning**

- verkställighet av avlägsnandebeslut under pågående brottsutredning; fråga om åklagarens och Migrationsverkets handläggning 09/10:222
- polismyndighets handläggning av och beslut i ett ärende om avvisning 09/10:231
- fråga om ett avvisningsbeslut verkställts snarast möjligt 09/10:237
- bristande dokumentation vid verkställighet av avvisning 09/10:241

#### **Barnperspektiv**

- socialnämndens utredningsskyldighet när yttrande ska lämnas till allmän domstol i ett adoptionsärende; fråga om socialnämnden borde ha försökt att få kontakt med barnen som vistades i Uganda 09/10:321

#### **Behörighet**

- kritik mot en domstols beslut att försätta ett bolag i konkurs när ansökan gjorts av en icke beslutför styrelse 10/11:45

#### **Beslag**

- den s.k. beslagsförbudsregelns tillämplighet beträffande elektroniska handlingar 09/10:80
- kritik mot att ett beslag ägt rum hos en advokat samt uttalanden om ett beslut att inleda förundersökning för skyddande av brottsling 11/12:141

#### **Beslut**

- kritik mot polisen för verkställigheten av ett beslut om hämtning av barn samt uttalanden om en tingsrätts formulering av ett medlingsuppdrag i samband med ett verkställighetsbeslut enligt 21 kap. föräldrabalken 09/10:102
- utformningen av ett beslut vid en kriminalvårdsanstalt om avskildhet 09/10:175
- handläggningen av ett ärende rörande försörjningsstöd; fråga om viss information till en biståndstagare har utgjort ett överklagbart förvaltningsbeslut 10/11:403
- utformningen av beslut enligt 18 b § LVM om att ett omedelbart omhändertagande ska upphöra 10/11:402
- kritik mot en psykiatrisk klinik för bl.a. utformningen av beslut om permissioner för patienter som vårdas med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV 11/12:486
- fråga hur en byggnadsnämnd vid handläggning av anmälan om olovligt byggande ska hantera situationer där den enskilde anser sig vara part men nämnden är av motsatt uppfattning 12/13:384



- utformningen av beslut om insatser enligt LSS; fråga om nämnden i sitt beslut borde ha angett var insatser i form av korttidsvård och korttidsvisitation skulle utföras 12/13:332
- fråga om en ersättare i en stadsdelsnämnd fattat s.k. ordförandebeslut enligt LVU och LVM utan att vara behörig 12/13:312

#### **Beslutsunderrättelse**

- underrättelse per fax om beslut om upphörande av administrativt frihetsberövande har ansetts böra kompletteras av kontroll per telefon av att meddelandet mottagits 11/12:290
- när en socialnämnd beslutar att vård med stöd av LVU ska upphöra ska nämnden se till att de berörda utan dröjsmål underrättas om beslutet 12/13:314

#### **Besöksförbud**

- en person har ”portförbud” från ett bibliotek 09/10:436
- kritik mot en psykiatrisk vårdinrättning angående hanteringen av frågor om besök hos en patient som vårdades enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, m.m. 10/11:440
- möjligheterna att besluta om besöksförbud när den som förbudet avser inte tidigare gjort sig skyldig till brott mot skyddspersonen eller annan person m.m. 11/12:86
- uttalanden om skyldigheten att kommunicera en begäran om besöksförbud innan ett sådant beslut meddelas 11/12:156
- anmälan mot Överförmyndarnämnden i Gotlands kommun angående handläggningen av ett ärende om förvaltarskap m.m. 12/13:448

#### **Blankett**

- kritik mot Socialstyrelsen för utformningen av en blankett för inhämtande av vårdnadshavares samtycke till vaccinering av skolelever mot den s.k. svininfluensan A(H1N1) 11/12:496

#### **Brottmål**

- uttalanden angående handläggningstiden vid en tingsrätt och en hovrätt i ett mål där målsäganden var under 18 år 10/11:61
- allvarlig kritik mot en rådman vid Attunda tingsrätt för det sätt på vilket han avfattat domen i ett brottmål m.m. 12/13:41
- kritik mot en beredningsjurist vid Solna tingsrätt med anledning av handläggningen av en fråga om försvarare 12/13:59

#### **Brottsmisstanke**

- kritik mot polisen med anledning av ett ingripande mot en person som misstänktes för narkotikabrott 09/10:72
- uttalanden angående polisens publicering av bilder från övervakningskameror på Internet i syfte att få allmänhetens hjälp att identifiera personer misstänkta för brott 11/12:118

### **Bygglov**

- tillämpning av självrättelseinstitutet i 26 § förvaltningslagen 11/12:526

### **Byggnadsnämnd**

- en kommunal nämnd har hållit offentliga sammanträden i ärenden som rör myndighetsutövning 10/11:549
- tillämpning av självrättelseinstitutet i 26 § förvaltningslagen 11/12:526
- fråga hur en byggnadsnämnd vid handläggning av anmälan om olovligt byggande ska hantera situationer där den enskilde anser sig vara part men nämnden är av motsatt uppfattning 12/13:384
- kritik mot en ledamot i en kommunal nämnd för hanteringen av en jävsfråga 12/13:393

### **Censur**

- yttrandefrihet i kommunala lokaler 10/11:619, 622

### **Chefsansvar**

- polisledningens ansvar för bl.a. personalens kompetens i anledning av bristande tillsyn av en diabetiker som omhändertagits på grund av berusning 12/13:158
- polisledningens ansvar för bristande organisation 12/13:94

### **Delegation**

- handläggningen av ett s.k. barnavårdsärende; fråga bl.a. om delegation av rätten att fatta beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU 09/10:290
- fråga om brev som skickats mellan två häktade personer fick granskas samt åklagares ansvar för att rättsliga förutsättningar för brevgranskning föreligger i fall då åklagaren bemyndigat polisman att verkställa granskningen 10/11:96
- fråga om ett landstings handläggning av beslut om anställningar. Landstinget hade med undantag för vissa chefsbefattningar behandlat anställningsbeslut som ren verkställighet, vilket medfört att landstinget i fråga om ett stort antal anställningsbeslut inte följt kommunallagens (1991:900) reglering beträffande delegationsbeslut 10/11:448
- inspektion av Migrationsverkets förvar; fråga bl.a. om delegation av rätten att placera utlännigar på kriminalvårdsanstalt etcetera 11/12:314

### **Demonstration**

- kritik mot polisen för att den inte lyckades säkerställa att demonstranter fick framföra sitt budskap – allmänna uttalanden om polisingripanden vid ordningsstörningar i samband med motdemonstrationer 11/12:95
- utbildningsnämnds handläggning av anställningsärenden; fråga om att anställningsbeslut (delegationsbeslut) inte anmälts till nämnden 12/13:430

**Detaljplan**

- kritik mot en ledamot i en kommunal nämnd för hanteringen av en jävsfråga 12/13:393

**Diarieföring**

- brister i en kommunal nämnds diarieföring. Fråga om bl.a. att vissa felaktiga uppgifter i diariet raderats i stället för att rättas 09/10:468
- initiativärende mot en kommun i anledning av att det på kommunens hemsida har angetts privata e-postadresser till vissa nämndledamöter. Fråga om rutiner för hantering av e-postmeddelanden som har skickats till sådana adresser, men som har tillställts nämndledamöterna i deras egenskap av befattningshavare vid myndigheten och vilka gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten 09/10:462
- fråga om en rapport från en revisionsbyrå som haft visst uppdrag från en kommunal nämnd blev en allmän handling när den inkom till nämnden 10/11:635
- kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt med anledning av agerandet i ett mål om umgänge med barn m.m. 12/13:36
- kritik mot Kronofogdemyndigheten för brister i rutiner rörande dokumentation av underrättelser enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken 12/13:214
- anmälan mot Överförmyndarnämnden i Gotlands kommun angående handläggningen av ett ärende om förvaltare m.m. 12/13:448
- kritik mot Skatteverket för att inte ha behandlat ansökan om anstånd, för att inte ha lagt in den skattskyldiges nya adress i sitt system och för att inte ha efterforskat den rätta adressen när ett brev kom i retur. Kritik mot Kronofogdemyndigheten för att ha verkställt utmätningar utan att ha underrättat gäldenären enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken 12/13:257

**Disciplinansvar**

- disciplinansvar för ställföreträdande ordföranden i Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) som varit ytterst ansvarig för att HSAN ålagt en tandläkare disciplinpåföljd för en åtgärd som varken hade anmälts eller utförts 09/10:335
- disciplinansvar för en polisman på grund av att hon utnyttjat sin tjänstställning som polis i en privat angelägenhet 09/10:86
- en åklagare har att i en förundersökning rörande tjänstefel i förekommande fall beakta den tidsfrist som gäller för att en fråga om disciplinansvar ska kunna prövas 09/10:119
- disciplinansvar för en polisman för otrevligt bemötande vid en anmälningsupptagning och för användande av ett påhittat namn 10/11:126
- disciplinansvar för två polismän på grund av att de uppträtt olämpligt i samband med en trafikkontroll 10/11:134
- disciplinansvar för en rådman för det sätt på vilket han avfattat domskälen i ett familjerättsligt mål 11/12:39

### **Djurskydd**

- en djurskyddsmyndighets rätt att bereda sig tillträde till en bostad 11/12:511
- tillämpning av förvaltningslagens regler om jäv; kritik mot tre djurförsöksetiska nämnder 11/12:514

### **Dokumentation**

- bristande dokumentation i ett ärende rörande stängning av en restaurang 09/10:384
- bristande dokumentation vid förvarstagning 09/10:239
- bristande dokumentation vid verkställighet av avvisning 09/10:241
- handläggningen av en fråga om avskiljande enligt 20 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m. 09/10:347
- uttalanden om ett omhändertagande med stöd av lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. 09/10:64
- kritik mot polisen med anledning av att resultatet av en fotokonfrontation inte redovisades till åklagare och inte heller i förundersökningsprotokollet 09/10:111
- inspektion av Migrationsverkets förvar; fråga bl.a. om bristfällig dokumentation 11/12:314
- kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt med anledning av agerandet i ett mål om umgänge med barn m.m. 12/13:36
- kritik mot Kronofogdemyndigheten för brister i rutiner rörande dokumentation av underrättelser enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken 12/13:214
- anmälan mot Överförmyndarnämnden i Gotlands kommun angående handläggningen av ett ärende om förvaltarskap m.m. 12/13:448
- kritik mot Skatteverket för att inte ha behandlat ansökan om anstånd, för att inte ha lagt in den skattskyldiges nya adress i sitt system och för att inte ha efterforskat den rätta adressen när ett brev kom i retur. Kritik mot Kronofogdemyndigheten för att ha verkställt utmätningar utan att ha underrättat gäldenären enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken 12/13:257
- fråga om brister i handläggningen vid meddelande av förhållningsregler enligt 4 kap. 2 § smittskyddslagen (2004:168) som innebar att två barn förbjöds att vistas på förskola under en period 12/13:345

### **Dokumentationsskyldighet**

- remissyttrande: En ny förvaltningslag (SOU 2010:29) 11/12:614
- kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt med anledning av agerandet i ett mål om umgänge med barn m.m. 12/13:36
- kritik mot Kronofogdemyndigheten för brister i rutiner rörande dokumentation av underrättelser enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken 12/13:214
- anmälan mot Överförmyndarnämnden i Gotlands kommun angående handläggningen av ett ärende om förvaltarskap m.m. 12/13:448
- kritik mot Skatteverket för att inte ha behandlat ansökan om anstånd, för att inte ha lagt in den skattskyldiges nya adress i sitt system och för att inte ha efterforskat den rätta adressen när ett brev kom i retur. Kritik mot Kro-

- nofogdemyndigheten för att ha verkställt utmätningar utan att ha underrättat gäldenären enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken 12/13:257
- förfarandet vid äkthetskontroll av handlingar i ett asylärende. Brister i dokumentationen 12/13:265
- passivitet från åklagare och polis i en förundersökning om hot och våld mot närstående 12/13:131
- fråga om dokumentation av hemlig teleavlyssning 12/13:88
- användning av okonventionell utredningsmetod 12/13:62
- Försäkringskassan kritiserar för att ha brustit i sin dokumentationsskyldighet 12/13:372
- fråga bl.a. om socialnämnds skyldighet att dokumentera uppgifter i en muntlig anmälan angående oro för barn 12/13:268

#### **Domare**

- disciplinansvar för en rådman för det sätt på vilket han avfattat domskälen i ett familjerättsligt mål 11/12:39
- kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt med anledning av agerandet i ett mål om umgänge med barn m.m. 12/13:36
- allvarlig kritik mot en rådman vid Attunda tingsrätt för det sätt på vilket han avfattat domen i ett brottmål m.m. 12/13:41
- kritik mot en beredningsjurist vid Solna tingsrätt med anledning av handläggningen av en fråga om försvarare 12/13:59
- kritik mot en rådman vid Luleå tingsrätt för hanteringen av frågor om rättegångsfullmakt 12/13:51

#### **Domskäl**

- disciplinansvar för en rådman för det sätt på vilket han avfattat domskälen i ett familjerättsligt mål 11/12:39
- fråga om utformningen av domslutet och expediering av dom när ett kvarstadsyrkande ogillas och åklagare tagit egendom i förvar 11/12:67
- allvarlig kritik mot en rådman vid Attunda tingsrätt för det sätt på vilket han avfattat domen i ett brottmål m.m. 12/13:41

#### **Domstol**

- kritik mot Regeringsrätten för att frågan om prövningstillstånd avgjorts innan tidsfrist för komplettering av överklagande löpt ut 09/10:212
- en tingsrätts beslut att förena ett reseförbud med villkor om att den misstänkte också skulle lämna urinprov; bl.a. fråga om tagande av urinprov omfattas av regeringsformens skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 09/10:39
- uttalanden om en domstols skyldighet att självmant utreda om det föreligger förutsättningar för att förordna om stängda dörrar 09/10:47
- kritik mot en överförmyndare och en tingsrätt för brister i utredningen av en blivande god mans lämplighet 09/10:426
- kritik mot polisen för verkställigheten av ett beslut om hämtning av barn samt uttalanden om en tingsrätts formulering av ett medlingsuppdrag i

- samband med ett verkställighetsbeslut enligt 21 kap. föräldrabalken 09/10:102
- kritik mot en kronofogde för ett otydligt besked till en hovrätt i en verkställighetsfråga och betydelsen av ett sådant besked för domstolens handläggning av ett inhibitionsyrkande 09/10:54
  - brister i en konkursansökan som består i att gäldenären inte påstås vara på obestånd bör föranleda en tingsrätt att förelägga sökanden att vid äventyr av avvísning komplettera ansökan 10/11:40
  - kritik mot en domstols beslut att försätta ett bolag i konkurs när ansökan gjorts av en icke beslutför styrelse 10/11:45
  - en rådmans åtgärd att med anledning av ett upplevt hotfullt agerande inte tillåta åhörare att bära viss klädsel under en rättegång 10/11:48
  - handläggningen av ett vårdnadsmål – kritik mot en domare för att denne vid en muntlig förberedelse ringde upp parternas barn samt mot annan domare för det sätt som utredningen efter huvudförhandlingen kompletterades på 10/11:52
  - uttalanden angående handläggningstiden vid en tingsrätt och en hovrätt i ett mål där målsäganden var under 18 år 10/11:61
  - en tingsrätts handläggning av ett kvarstadsyrkande i ett tvistemål – bl.a. frågor om talans utformning och processledning 10/11:65
  - åtal mot en lagman vid en länsrätt för 41 fall av tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken avseende underlåtenhet att under långa tider vidta åtgärder i bl.a. ett stort antal skattemål 10/11:253
  - kritik mot en rådmän vid en länsrätt som tillåtit en part i ett mål enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) att biträda rätten som tolk vid muntlig förhandling 10/11:257
  - initiativ mot en länsrätt angående anonymisering av parter i en dom angående vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU 10/11:259
  - kritik mot en länsrätt som, trots att klaganden gjorde gällande att Försäkringskassan hade underlåtit att inhämta yttrande från försäkringsläkare, inte utredde huruvida det yttrande som fanns i Försäkringskassans akt hade kommunicerats 10/11:262
  - initiativärenden mot en socialnämnd och en länsrätt; fråga om det funnits rättsliga förutsättningar för att reglera umgänge mellan en far och hans son med stöd av 14 § LVU 10/11:265
  - frågor om en länsrätts och en rättspsykiatrisk kliniks agerande i samband med att länsrätten höll muntlig förhandling på sjukvårdsinrättningen i ett mål enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. En journalist som önskade närvara vid förhandlingen har bl.a. utsatts för identitetskontroll och fått passera en s.k. larmbåge 10/11:430
  - underrättelse per fax om beslut om upphörande av administrativt frihetsberövande har ansetts böra kompletteras av kontroll per telefon av att meddelandet mottagits 11/12:290
  - fråga om en kammarrätt i ett mål rörande utlämnande av allmän handling fullgjort sitt utredningsansvar enligt 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) 11/12:294

- fråga om länsrättens utredningsansvar när det i ett mål om vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, saknades ett sådant läkarintyg som avses i 9 § LVM 11/12:298
- fråga om hovrättens sammansättning vid beslut om avslag på en begäran om s.k. tilläggs- eller omförhör 11/12:33
- fråga om polisen bort verkställa en dom om att avliva en hund, då hundägarens ombud uppgett att hon hade för avsikt att överklaga domen och samtidigt begära inhibition 11/12:161
- skyldigheten att motivera interimistiska beslut avseende tvistiga frågor om vårdnad av barn m.m. 11/12:55
- uttalanden om tillämpningen av 15 § tingsrättsinstruktionen och fördelningen av arbetsuppgifter vid en tingsrätt med beredningsorganisation 11/12:58
- fråga om utformningen av domslutet och expediering av dom när ett kvarstadsyrkande ogillas och åklagare tagit egendom i förvar 11/12:67
- iakttagelser vid inspektioner rörande handläggningen av hemliga tvångsmedel vid tre tingsrätter 11/12:71

#### **Domstolströts**

- allvarlig kritik mot Migrationsverket, som inte rättat sig efter en dom i en överinstans 11/12:309
- kritik mot en stadsdelsnämnd för brister i motiveringen av ett beslut om avslag på en ansökan om ekonomiskt bistånd 12/13:299
- anmälan om domstolströts i samband med utlämnanden av allmänna handlingar, m.m. 12/13:471

#### **Drogtest**

- fråga om genomförande av slumpvisa drogtest av elever vid ett gymnasium stred mot bestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) om skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 10/11:509

#### **Dröjsmål**

- allvarlig kritik mot Transportstyrelsen för dess handläggning av ett ärende om körkortsingripande 12/13:442
- allvarlig kritik mot Skatteverket för dröjsmål med att meddela ett s.k. obligatoriskt omprövningsbeslut 12/13:255
- allvarlig kritik mot Transportstyrelsen för handläggningstiden i ett ärende om körkortsingripande 12/13:445
- dröjsmål med verkställigheten av en förvaltningsrättsdom 12/13:356
- kritik mot Försäkringskassan för att ha dröjt med att vidta erforderliga åtgärder i samband med att en begäran om omprövning inkom till myndigheten 12/13:380

#### **E-post**

- initiativärende mot en kommun i anledning av att det på kommunens hemsida har angetts privata e-postadresser till vissa nämndledamöter. Fråga om rutiner för hantering av e-postmeddelanden som har skickats till sådana

adresser, men som har tillställts nämndledamöterna i deras egenskap av befattningshavare vid myndigheten och vilka gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten 09/10:462

### **Europakonventionen**

- fråga bl.a. om förutsättningarna för en socialnämnd att göra ett hembesök som ett led i utredningen av ett ärende angående rätt till försörjningsstöd 09/10:249
- kritik mot dels en åklagare för att en försvarare inte tilläts närvara vid ett inledande förhör med en person som delgavs misstanke om mord, dels en polismyndighet för att åklagarens direktiv inför förhöret inte vidarebefordrades till förhørsledarna 09/10:68
- milt eller betydande våld – en granskning av polisens användning av pepparspray 10/11:73
- uttalanden om rätten till försvarare – kritik mot polisen med anledning av att en frihetsberövad person inte fick kontakta en försvarare m.m. 10/11:139
- initiativärende mot en sjukvårdsinrättning angående försutten tidsfrist enligt 7 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m. 10/11:422
- fråga om förutsättningarna för att göra s.k. hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd 11/12:377
- uttalanden om rätten till försvarare för en underårig som var misstänkt för ett allvarligt brott m.m. 11/12:77
- kritik mot polisen för att den inte lyckades säkerställa att demonstranter fick framföra sitt budskap – allmänna uttalanden om polisingripanden vid ordningsstörningar i samband med motdemonstrationer 11/12:95
- uttalanden om polisens rätt att fotografera en anhållen kvinna utan hennes huvudbonad 11/12:111
- rätten till försvarare och rättvis rättegång 12/13:106
- användning av okonventionell utredningsmetod 12/13:62

### **EU-rätt**

- kritik mot Statens jordbruksverk för hantering av frågor om Sveriges ansvar enligt EU-rätten för åtgärder vidtagna av privaträttsliga subjekt 09/10:380
- allvarlig kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län, som avvisat utlänningar med motiveringen att dessa ägnade sig åt tiggeri och dagdriveri 11/12:171

### **Exekution**

- kronofogde har agerat i strid med regeringsformens krav på opartiskhet 09/10:191
- kritik mot Kronofogdemyndigheten, som inte beaktat sökandens intresse när en familj avhystes från en lägenhet som sökanden förvärvat på exekutiv auktion 11/12:258



- kritik mot Kronofogdemyndigheten, som utmätt egendom som inte skulle utmätas och sedan låtit bli att rätta sitt misstag 11/12:261
- kritik mot Kronofogdemyndigheten, som registrerat ett betalningsföreläggande på fel person och sedan låtit bli att rätta sitt misstag 11/12:265
- kritik mot Kronofogdemyndigheten, som avfattat ett beslut så att myndighetens opartiskhet kunnat sättas i fråga 11/12:267
- initiativärende: Kronofogdemyndighetens handläggningstider för utskökningsmål 11/12:268
- kritik mot Kronofogdemyndigheten för medelshanteringen i ett ärende om utmätning 12/13:219
- kritik mot Skatteverket för att inte ha behandlat ansökan om anstånd, för att inte ha lagt in den skattskyldiges nya adress i sitt system och för att inte ha efterforskat den rätta adressen när ett brev kom i retur. Kritik mot Kronofogdemyndigheten för att ha verkställt utmätningar utan att ha underrättat gäldenären enligt 4 kap. 12 § utskökningsbalken 12/13:257

**Exekutiv försäljning**

- kritik mot Kronofogdemyndigheten, som inte beaktat sökandens intresse när en familj avhystes från en lägenhet som sökanden förvärvat på exekutiv auktion 11/12:258

**Fastighetsmål**

- publicering på Lantmäteriets webbplats har inte ansetts uppfylla kravet på underrättelse enligt 4 kap. 33 a § fastighetsbildningslagen 10/11:501

**Folkbokföring**

- en myndighets skyldighet att ompröva ett beslut som överklagas 10/11:291
- sekretessmarkering i folkbokföringen 10/11:296
- kritik mot Skatteverket för att ha grundat ett beslut om ändring av barns folkbokföring på en vårdnadshavares muntligt lämnade uppgifter 12/13:251

**Fotografering**

- förbud mot fotografering och filmupptagning vid ett sammanträde som var öppet för allmänheten 11/12:600
- rätten att vistas i myndigheters lokaler, möjligheten att där ställa upp fotograferings- och intervjuförbud m.m.; kritik mot Idrotts- och föreningsnämnden i Göteborgs stad 11/12:594

**Fotokonfrontation**

- kritik mot polisen med anledning av att resultatet av en fotokonfrontation inte redovisades till åklagare och inte heller i förundersökningsprotokollet 09/10:111

#### **Frihetsberövande**

- uttalanden om en polismans skyldighet att anmäla till socialnämnden när en förälder frihetsberövats med anledning av misstankar om brott 10/11:130
- inspektion av Migrationsverkets förvar 11/12:314
- kritik mot en psykiatrisk vårdinrättning för att en patient utan laglig grund hindrats att lämna vårdinrättningen 12/13:341

#### **Fullföljd av talan**

- fråga hur en byggnadsnämnd vid handläggning av anmälan om olovligt byggande ska hantera situationer där den enskilde anser sig vara part men nämnden är av motsatt uppfattning 12/13:384

#### **Funktionshindre**

- handläggningen av en ansökan om bistånd till s.k. anhörigbidrag; fråga om bl.a. utformningen av beslutet om bistånd 09/10:262
- utdragen handläggning av ett ärende om ersättning för kostnader avseende personlig assistans enligt 9 § 2 LSS 09/10:328
- vid handläggningen av ett ärende om personlig assistans enligt LSS bör kommunen som regel bereda den enskilde tillfälle att ange om han eller hon har något krav på ersättning för assistans som avser tiden före beslutet 09/10:332

#### **Förhandlingsoffentlighet**

- uttalanden om en domstols skyldighet att självmant utreda om det föreligger förutsättningar för att förordna om stängda dörrar 09/10:47
- frågor om en länsrätts och en rättspsykiatrisk kliniks agerande i samband med att länsrätten höll muntlig förhandling på sjukvårdsinrättningen i ett mål enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. En journalist som önskade närvara vid förhandlingen har bl.a. utsatts för identitetskontroll och fått passera en s.k. larmbåge 10/11:430
- en kommunal nämnd har hållit offentliga sammanträden i ärenden som rört myndighetsutövning 10/11:549
- förbud mot fotografering och filmupptagning vid ett sammanträde som var öppet för allmänheten 11/12:600
- rätten att vistas i myndigheters lokaler, möjligheten att där ställa upp fotograferings- och intervjuförbud m.m.; kritik mot Idrotts- och föreningsnämnden i Göteborgs stad 11/12:594

#### **Förhör**

- kritik mot dels en åklagare för att en försvarare inte tilläts närvara vid ett inledande förhör med en person som delgavs misstanke om mord, dels en polismyndighet för att åklagarens direktiv inför förhöret inte vidarebefordrades till förhørsledarna 09/10:68
- uttalanden om rätten till försvarare – kritik mot polisen med anledning av att en frihetsberövad person inte fick kontakta en försvarare m.m. 10/11:139

- uttalanden om rätten till försvarare för en underårig som var misstänkt för ett allvarligt brott m.m. 11/12:77
- allvarlig kritik mot en rådman vid Attunda tingsrätt för det sätt på vilket han avfattat domen i ett brottmål m.m. 12/13:41
- kritik mot att förhör i förundersökning rörande s.k. smitning hade ersatts av inhämtande av skriftliga svar från en person som kunde komma att bli misstänkt för brott 12/13:150
- kritik mot att en underårig bl.a. hördes utan biträde av försvarare 12/13:106
- användning av okonventionell utredningsmetod 12/13:62
- fråga om bristande objektivitet under förundersökning 12/13:88
- anmälan mot åklagare för att hon i samband med åtal gett in förhör som gällt misstankar om andra brott än det som åtalats 12/13:126

#### **Förmansprövning**

- uttalanden om ett omhändertagande med stöd av lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. 09/10:64

#### **Försvarare**

- kritik mot dels en åklagare för att en försvarare inte tilläts närvara vid ett inledande förhör med en person som delgavs misstanke om mord, dels en polismyndighet för att åklagarens direktiv inför förhöret inte vidarebefordrades till förhørsledarna 09/10:68
- uttalanden om rätten till försvarare – kritik mot polisen med anledning av att en frihetsberövad person inte fick kontakta en försvarare m.m. 10/11:139
- uttalanden om rätten till försvarare för en underårig som var misstänkt för ett allvarligt brott m.m. 11/12:77
- kritik mot en beredningsjurist vid Solna tingsrätt med anledning av handläggningen av en fråga om försvarare 12/13:59
- kritik mot att en underårig bl.a. hördes utan biträde av försvarare 12/13:106
- en anhållen fick inte möjlighet att i enrum tala med en offentlig försvarare 12/13:124

#### **Förtjänst och skicklighet (11 kap. 9 § regeringsformen)**

- tjänstetillsättningsärende; en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans 10/11:275

#### **Förundersökning**

- fråga bl.a. om en tjänsteman vid en socialförvaltning bröt mot bestämmelsen om s.k. förundersökningssekretess i 5 kap. 1 § första stycket 1 sekretesslagen (1980:100) när hon informerade en person om att han var misstänkt för brott mot ett barn 09/10:257
- kritik mot dels en åklagare för att en försvarare inte tilläts närvara vid ett inledande förhör med en person som delgavs misstanke om mord, dels en

- polismyndighet för att åklagarens direktiv inför förhöret inte vidarebefordrades till förhørsledarna 09/10:68
- den s.k. beslagsförbudsregelns tillämplighet beträffande elektroniska handlingar 09/10:80
  - en läkarundersökning av en målsägande inom ramen för en förundersökning ska genomföras skyndsamt – uttalanden rörande läkares samt polis och åklagares skyldigheter 09/10:92
  - under en pågående brottsutredning har den misstänkte avlägsnats ur landet; utredning om åklagarens och Migrationsverkets handläggning av ärendet 09/10:222
  - kritik mot polisen med anledning av att resultatet av en fotokonfrontation inte redovisades till åklagare och inte heller i förundersökningsprotokollet 09/10:111
  - åklagares skyldighet att tillvarata en målsägandes intressen om dennes anspråk på skadestånd inte utretts tillräckligt under en förundersökning 09/10:115
  - en åklagare har att i en förundersökning rörande tjänstefel i förekommande fall beakta den tidsfrist som gäller för att en fråga om disciplinansvar ska kunna prövas 09/10:119
  - uttalanden om möjligheterna till salivprovtagning för DNA-analys – tillämpningen av proportionalitetsprincipen vid s.k. registertopsning 10/11:114
  - uttalanden om rätten till försvarare – kritik mot polisen med anledning av att en frihetsberövad person inte fick kontakta en försvarare m.m. 10/11:139
  - kritik mot polisen för missvisande motivering till beslut att lägga ned förundersökningar om ringa narkotikabrott 10/11:144
  - kritik mot polisen för långsam handläggning av bedrägeriärenden – en granskning av handläggningstiderna vid en bedrägerirotel i Stockholm 10/11:146
  - tillämpningen av bestämmelsen i 23 kap. 4 a § rättegångsbalken om förundersökningsbegränsning 10/11:103
  - kritik mot en åklagare dels för utformningen av ett beslut att inte inleda förundersökning, dels för att denne inte inledde förundersökning när kompletterande uppgifter inkom 10/11:155
  - uttalanden om polisens rätt att fotografera en anhållen kvinna utan hennes huvudbonad 11/12:111
  - uttalanden angående polisens publicering av bilder från övervakningskameror på Internet i syfte att få allmänhetens hjälp att identifiera personer misstänkta för brott 11/12:118
  - uttalanden om vikten av snabba utredningsåtgärder när någon avlidit eller skadats allvarligt vid ett polisingripande 11/12:130
  - kritik mot att ett beslag ägt rum hos en advokat samt uttalanden om ett beslut att inleda förundersökning för skyddande av brottsling 11/12:141
  - iakttagelser vid en inspektion hos Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polismål (Malmö) och Polismyndigheten i Skåne, internutredningssektionen 11/12:166

- passivitet från åklagare och polis i en förundersökning om hot och våld mot närstående 12/13:131
- kritik mot att polisen på sin webbplats ger intryck av att tipslämnare kan garanteras anonymitet 12/13:154
- uttalande om nedläggningsgrunden ”brott kan ej styrkas” 12/13:144
- brister i polismyndighetens verkställande av åklagares utredningsdirektiv 12/13:94
- okonventionell utredningsmetod som inte varit förenlig med den värdegrund som kommer till uttryck i 23 kap. 12 § rättegångsbalken 12/13:62
- långsam utredning av brottsmisstanke; brottet preskriberades 12/13:98
- brister i fråga om underrättelse till en anhållens närstående 12/13:165
- kritik mot att förhör i förundersökning rörande s.k. smitning hade ersatts av inhämtande av skriftliga svar från en person som kunde komma att bli misstänkt för brott 12/13:150
- hämtning utan erforderligt lagstöd 12/13:140
- fråga om bristande objektivitet under förundersökning 12/13:88
- chefsjurist har i en förundersökning om tjänstefel uttalat sig kritiskt om den journalist som anmält henne 12/13:471
- uttalanden om polisens särskilda spaningsmetoder (remissyttrande över betänkandet Särskilda spaningsmetoder, SOU 2010:103) 12/13:82
- uttalanden om förundersökningsledaransvar (remissyttrande över betänkandet Förundersökning – objektivitet, beslag, dokumentation m.m., SOU 2011:45) 12/13:101
- anmälan mot två åklagare i anledning av resningsärendena gällande Thomas Quick/Sture Bergwall 12/13:129
- anmälan mot åklagare för att hon i samband med åtal gett in förhör som gällt misstankar om andra brott än det som åtalats 12/13:126

### **Förvaltningslagen**

- bristande tillgänglighet 09/10:395
- fråga om vilandeförklaring i förvaltningsrätten – kritik mot polismyndighet för att handläggningen av ett vapenärende uppskjutits i avvaktan på domstolsprövning av ett överklagande av myndighetens beslut i ett annat vapenärende 09/10:76
- Försäkringskassan har åsidosatt de förvaltningsrättsliga kraven vid sin omorganisation 09/10:355
- ”akt- och partsinsyn” i ett ärende om placering på en viss avdelning i ett häkte 09/10:153
- handläggningen av en begäran om omprövning av ett beslut om att en intagen i kriminalvårdsanstalt ska vara placerad i avskildhet 09/10:175
- kritik mot Försäkringskassan för bristande kommunikering av uppgifter som tillförts ett ärende 10/11:453
- kritik mot Försäkringskassan för fortsatt långa handläggningstider och svårigheter att komma i kontakt med myndigheten m.m. 10/11:476
- Försäkringskassans beslut om ändrad betalningsplan avseende återbetalning av underhållsstöd har ansetts gå den bidragsskyldige föräldern emot och borde därför ha försetts med fullföljdshänvisning 10/11:463

- fråga om jäv för Försäkringskassans handläggare och kassans handläggning av denna fråga 10/11:461
- kritik mot Försvarsmakten för dröjsmål med att överlämna ett överklagande till länsrätt 10/11:250
- handläggningen av ett ärende rörande försörjningsstöd; fråga om viss information till en biståndstagare har utgjort ett överklagbart förvaltningsbeslut 10/11:403
- fråga bl.a. om nämnden har kunnat avvisa ett överklagande därför att nämnden ansett att den som klagade på ett beslut inte var behörig 10/11:417
- en myndighets skyldighet att ompröva ett beslut som överklagas 10/11:291
- ”svartlistning” av offentliga biträden i utlänningsärenden 10/11:308
- krav på opartiskhet när en myndighet anlitar en konsult, som kan vara att betrakta som jävig 10/11:278
- kritik mot Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) som med hänvisning till att nämndens ärenden om disciplinpåföljd skulle överlämnas till Socialstyrelsen i samband med patientsäkerhetslagens (2010:659) ikraftträdande den 1 januari 2011 fattat ett generellt beslut om att utlåtanden från nämndens externa medicinska experter inte skulle inhämtas. Förfarandet har konstaterats leda till att handläggningen avstannat och därför ansetts inte vara förenligt med det allmänna skyndsamhetskravet i 7 § förvaltningslagen 11/12:492
- handläggningen av ett ärende rörande umgänge med ett barnbarn; fråga bl.a. om socialnämnden enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) skulle ha berett mormodern tillfälle att yttra sig över utredningen 11/12:463
- fråga om polisen bort verkställa en dom om att avliva en hund, då hundägarens ombud uppgett att hon hade för avsikt att överklaga domen och samtidigt begära inhibition 11/12:161
- tillämpning av självrättelseinstitutet i 26 § förvaltningslagen 11/12:526
- tillämpning av förvaltningslagens regler om jäv; kritik mot tre djurförsöksetiska nämnder 11/12:514
- remissyttrande: En ny förvaltningslag (SOU 2010:29) 11/12:614
- kritik mot Radiotjänst i Kiruna AB för handläggningen av ett överklagande i ett ärende om radio- och TV-avgift 12/13:438
- fråga hur en byggnadsnämnd vid handläggning av anmälan om olovligt byggande ska hantera situationer där den enskilde anser sig vara part men nämnden är av motsatt uppfattning 12/13:384
- kritik mot Lantmäteriet för bristfällig handläggning av en brevfråga och utebliven handläggning av ett överklagande 12/13:388
- kritik mot en socialnämnd som underlätit att vidarebefordra ett överklagande till förvaltningsrätten därför att det överklagade beslutet enligt nämndens mening inte gick att överklaga 12/13:326

#### **Förvaltningsprocess**

- kritik mot Regeringsrätten för att frågan om prövningstillstånd avgjorts innan tidsfrist för komplettering av överklagande löpt ut 09/10:212

- Försäkringskassan har ägt bifalla en ansökan om sjukersättning trots att frågan om sjukersättning var föremål för prövning i domstol. Försäkringskassan borde dock ha underrättat domstolen om åtgärden 10/11:458
- åtal mot en lagman vid en länsrätt för 41 fall av tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken avseende underlåtenhet att under långa tider vidta åtgärder i bl.a. ett stort antal skattemål 10/11:253
- kritik mot en rådman vid en länsrätt som tillåtit en part i ett mål enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) att biträda rätten som tolk vid muntlig förhandling 10/11:257
- initiativ mot en länsrätt angående anonymisering av parter i en dom angående vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU 10/11:259
- kritik mot en länsrätt som, trots att klaganden gjorde gällande att Försäkringskassan hade underlåtit att inhämta yttrande från försäkringsläkare, inte utredde huruvida det yttrande som fanns i Försäkringskassans akt hade kommunicerats 10/11:262
- initiativärenden mot en socialnämnd och en länsrätt; fråga om det funnits rättsliga förutsättningar för att reglera umgänge mellan en far och hans son med stöd av 14 § LVU 10/11:265
- frågor om en länsrätts och en rättspsykiatrisk kliniks agerande i samband med att länsrätten höll muntlig förhandling på sjukvårdsinrättningen i ett mål enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. En journalist som önskade närvara vid förhandlingen har bl.a. utsatts för identitetskontroll och fått passera en s.k. larmbåge 10/11:430
- tjänstetillsättningsärende; en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans 10/11:275
- en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans m.m. 10/11:525
- fråga om en kammarrätt i ett mål rörande utlämnande av allmän handling fullgjort sitt utredningsansvar enligt 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) 11/12:294
- fråga om länsrättens utredningsansvar när det i ett mål om vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, saknades ett sådant läkarintyg som avses i 9 § LVM 11/12:298
- allvarlig kritik mot Kammarrätten i Stockholm med anledning av handläggningen av ett mål om beredande av vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall 12/13:226
- kritik mot Kammarrätten i Stockholm för handläggningen av ett mål enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) 12/13:240
- fråga om Försäkringskassans möjlighet att verkställa ett beslut om återkrav av tandvårdsersättning innan det vunnit laga kraft 12/13:356
- kritik mot Försäkringskassan för att formlöst ha återtagit ett besked om bifall till en ansökan om sjukersättning 12/13:367

#### **Förvar**

- inspektion av Migrationsverkets förvar 11/12:314

### **Föräldrabalken**

- kritik mot polisen för verkställigheten av ett beslut om hämtning av barn samt uttalanden om en tingsrätts formulering av ett medlingsuppdrag i samband med ett verkställighetsbeslut enligt 21 kap. föräldrabalken 09/10:102
- kritik mot Länsstyrelsen i Hallands län för att myndigheten överträtt sin behörighet vid handläggningen av ett tillsynsärende beträffande en överförmyndarnämnds arvodesbeslut 12/13:481
- anmälan mot Överförmyndarnämnden i Gotlands kommun angående handläggningen av ett ärende om förvaltare m.m. 12/13:448
- kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt med anledning av agerandet i ett mål om umgänge med barn m.m. 12/13:36
- kritik mot Växjö tingsrätt för handläggningen av ett ärende om upphörande av godmanskap 12/13:47
- kritik mot Överförmyndarnämnden i Lunds kommun för dröjsmål med att granska årsräkningar 12/13:452

### **God man**

- kritik mot en överförmyndare och en tingsrätt för brister i utredningen av en blivande god mans lämplighet 09/10:426
- kritik mot en överförmyndarnämnd för handläggningen av ett ärende om god man m.m. 09/10:420
- kritik mot Växjö tingsrätt för handläggningen av ett ärende om upphörande av godmanskap 12/13:47

### **Grundlagsfrågor**

- ett vårdbiträde inom hemtjänsten har efter att ha medverkat i en radiout-sändning kallats till ett möte med arbetsgivaren. Fråga om kommunens agerande inneburit en kränkning av vårdbitrådets yttrande- och meddelarfrihet 09/10:456
- beslut i två fall som rör ett landstings handläggning av framställningar om att få ta del av journalhandlingar, m.m. 09/10:448
- beslut i två fall som rör Sveriges Lantbruksuniversitets (SLU) handläggning av ärenden om utlämnande av allmänna handlingar, m.m. 09/10:473
- fråga om genomförande av slumpvisa drogtester av elever vid ett gymnasium stred mot bestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) om skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 10/11:509
- rektor för en kommunal grundskola nekade företrädare för en fristående gymnasieskola att få komma till skolan och informera om sin gymnasieutbildning; fråga om rektors handlande stod i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 10/11:521
- frågor om en länsrätts och en rättspsykiatrisk kliniks agerande i samband med att länsrätten höll muntlig förhandling på sjukvårdsinrättningen i ett mål enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. En journalist som önskade närvara vid förhandlingen har bl.a. utsatts för identitetskontroll och fått passera en s.k. larmbåge 10/11:430



- initiativärende mot en sjukvårdsinrättning angående försutten tidsfrist enligt 7 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m. 10/11:422
- kritik mot en tjänsteman vid ett sjukhus för kränkning av anställdas yttrandefrihet 10/11:596
- fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning kränkt anställdas yttrandefrihet, m.m. 10/11:600
- yttrandefrihet i kommunala lokaler 10/11:619, 622
- ingripande mot en anställds yttrandefrihet 10/11:605
- kritik mot en rättspsykiatrisk vårdinrättning som vägrat en patient som vårdas enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård att vistas utomhus på grund av att han inte lämnat urinprov. Patientens behov av utomhusvistelse har inte ansetts tillgodosett genom vistelse på avdelningens balkong 11/12:471
- under ett universitets handläggning av en begäran om utlämnande av allmän handling (studieintyg) har myndigheten kontaktat den som handlingen avsett i syfte att erhålla adressuppgifter till den som begärt handlingen utlämnad. Universitetets agerande har utifrån grundtanken bakom anonymitetsskyddet i 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen bedömts som olämpligt 11/12:580
- sedan en kopia av ett betyg lämnats ut till en enskild har skolan informerat den berörde elevens vårdnadshavare om detta. Vårdnadshavaren har även fått telefonnumret till den enskilde och en beskrivning av hans utseende. Skolans agerande har bedömts som olämpligt mot bakgrund av de intressen som bär upp offentlighetsprincipen 11/12:582
- fråga om förutsättningarna för att göra s.k. hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd 11/12:377
- kritik mot Forum för levande historia och utställningen Middag med Pol Pot 11/12:605
- remissyttrande: En ny förvaltningslag (SOU 2010:29) 11/12:614
- remissyttrande: Ny yttrandefrihetsgrundlag? (SOU 2010:68) 11/12:569
- kritik mot en kommunal nämnd angående handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar om pälsdjursuppfödare. Nämnden skrev ett beslut om att lämna ut handlingarna och skickade beslutet till pälsdjursuppfödarna med uppgift om sökandens namn och adress. Även fråga om formuleringen av beslutet 12/13:461
- brott mot regeringsformens krav på saktighet vid tillsättningen av en kommunchef 12/13:464
- kritik mot en kommunchef och en kommun för att regeringsformens krav på opartiskhet inte iakttagits på kommunens webbplats 12/13:485
- valsedlar tillhandahölls inte på ett likformigt sätt 12/13:490
- uttalanden om polisens särskilda spaningsmetoder (remissyttrande över betänkandet Särskilda spaningsmetoder, SOU 2010:103) 12/13:82
- ett politiskt partis ungdomsförbund förbjöds att sprida ett flygblad under en informationsdag i en gymnasieskola; fråga bl.a. om skolans agerande stått i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 12/13:419

- kritik mot en utbildningsnämnd för att beslut fattats i två anställningsärenden innan ansökningstiden löpt ut. Handläggningen har ansetts stå i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 12/13:428

#### **Handläggningstid**

- utdragen handläggning av ett ärende om ersättning för kostnader avseende personlig assistans enligt 9 § 2 LSS 09/10:328
- allvarlig kritik mot Försäkringskassan för lång handläggningstid av ett ärende om föräldrapenning med internationell anknytning 10/11:474
- kritik mot Försäkringskassan för fortsatt långa handläggningstider och svårigheter att komma i kontakt med myndigheten, m.m. 10/11:476
- åtal mot en lagman vid en länsrätt för 41 fall av tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken avseende underlåtenhet att under långa tider vidta åtgärder i bl.a. ett stort antal skattemål 10/11:253
- initiativärende: Kronofogdemyndighetens handläggningstider för utskömningsmål 11/12:268
- initiativärende mot Transportstyrelsen angående långa handläggningstider och svårigheter att få kontakt med myndigheten m.m. 11/12:532
- remissyttrande: En ny förvaltningslag (SOU 2010:29) 11/12:614
- allvarlig kritik mot Kammarrätten i Stockholm med anledning av handläggningen av ett mål om beredande av vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall 12/13:226
- kritik mot Förvaltningsrätten i Stockholm för dröjsmål med att meddela dom i ett mål om beredande av vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall 12/13:237
- kritik mot Växjö tingsrätt för handläggningen av ett ärende om upphörande av godmanskap 12/13:47
- kritik mot Skellefteå tingsrätt för handläggningsrutiner avseende begäran om att få ta del av allmänna handlingar respektive uppgifter ur sådana handlingar 12/13:475
- kritik mot Överförmyndarnämnden i Lunds kommun för dröjsmål med att granska årsräkningar 12/13:452
- allvarlig kritik mot Transportstyrelsen för dess handläggning av ett ärende om körkortsingripande 12/13:442
- allvarlig kritik mot Skatteverket för dröjsmål med att meddela ett s.k. obligatoriskt omprövningsbeslut 12/13:255
- allvarlig kritik mot Transportstyrelsen för handläggningstiden i ett ärende om körkortsingripande 12/13:445

#### **Handräckning**

- kritik mot polisen för verkställigheten av ett beslut om hämtning av barn samt uttalanden om en tingsrätts formulering av ett medlingsuppdrag i samband med ett verkställighetsbeslut enligt 21 kap. föräldrabalken 09/10:102
- kritik mot bl.a. en tjänsteman vid en socialförvaltning för att denne begärt handräckning med stöd av LVM trots att domen om vård ännu inte kunde verkställas 12/13:316

### **Hemlig teleavlyssning**

- Säkerhetspolisens underlåtenhet att förstöra upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning och teleövervakning 11/12:151
- iakttagelser vid inspektioner rörande handläggningen av hemliga tvångsmedel vid tre tingsrätter 11/12:71
- fråga om dokumentation av hemlig teleavlyssning 12/13:88

### **Hemligstämpling**

- sekretessmarkering i folkbokföringen 10/11:296

### **Hovrätt**

- fråga om hovrättens sammansättning vid beslut om avslag på en begäran om s.k. tilläggs- eller omförhör 11/12:33

### **Husrannsakan**

- fråga bl.a. om förutsättningarna för en socialnämnd att göra ett hembesök som ett led i utredningen av ett ärende angående rätt till försörjningsstöd 09/10:249
- mycket allvarlig kritik mot Försvarsmakten för att utan lagstöd ha genomfört husrannsakan i en lägenhet disponerad av en person som vid den aktuella tidpunkten var anställd inom Försvarsmakten 11/12:273
- bristande grund för husrannsakan i bostad vid misstanke om dopningsbrott 12/13:144

### **Huvudförhandling**

- uttalanden om en domstols skyldighet att självmant utreda om det föreligger förutsättningar för att förordna om stängda dörrar 09/10:47
- en rådmans åtgärd att med anledning av ett upplevt hotfullt agerande inte tillåta åhörare att bära viss klädsel under en rättegång 10/11:48
- kritik mot en åklagare för att ett uttalande under en sakframställning inte kompletterades på visst sätt 10/11:119
- allvarlig kritik mot en rådmän vid Attunda tingsrätt för det sätt på vilket han avfattat domen i ett brottmål m.m. 12/13:41
- kritik mot en beredningsjurist vid Solna tingsrätt med anledning av handläggningen av en fråga om försvarare 12/13:59
- anmälan mot åklagare för att hon i samband med åtal gett in förhör som gällt misstankar om andra brott än det som åtalats 12/13:126

### **Häktning**

- socialtjänstens handläggning av ett ärende rörande en 16-årig pojke som hade begärts häktad; fråga om annan betryggande övervakning av pojken borde ha ordnats 09/10:252
- en åklagares vägran att låta en offentlig försvarare ta del av en häktningspromemoria före häktningsförhandlingen 11/12:106
- polismyndighets ansvar att ställa personal till förfogande så att en häktad med restriktioner kunde kontakta sin mor 12/13:163

### Hälso- och sjukvård

- disciplinansvar för ställföreträdande ordföranden i Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (Hsan) som varit ytterst ansvarig för att Hsan ålagt en tandläkare disciplinpåföljd för en åtgärd som varken hade anmälts eller utförts 09/10:335
- initiativärende mot en psykiatrisk klinik angående utgångspunkten för beräkning av sexmånadersfristen i 16 §, numera 16 a §, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV, när allmän domstol beträffande samma person vid två tillfällen har förordnat om överlämnande till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning 09/10:344
- handläggningen av en fråga om avskiljande enligt 20 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m. 09/10:347
- initiativärende mot en sjukvårdsinrättning angående försutten tidsfrist enligt 7 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m. 10/11:422
- initiativärende mot en psykiatrisk vårdinrättning angående att en patient som vårdats enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV, med beslut om särskild utskrivningsprövning vistats på behandlingshem utan att domstol beslutat om tillstånd för patienten att vistas utanför sjukvårdsinrättningens område eller till chefsöverläkare överlämnat rätten att besluta om sådant tillstånd 10/11:426
- frågor om en länsrätts och en rättspsykiatrisk kliniks agerande i samband med att länsrätten höll muntlig förhandling på sjukvårdsinrättningen i ett mål enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. En journalist som önskade närvara vid förhandlingen har bl.a. utsatts för identitetskontroll och fått passera en s.k. larmbåge 10/11:430
- kritik mot en psykiatrisk vårdinrättning angående hanteringen av frågor om besök hos en patient som vårdades enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, m.m. 10/11:440
- fråga om ett landsting haft rätt att ta ut avgift av en socialnämnd för kopior av patientjournaler som nämnden har begärt utlämnade med stöd av den uppgiftsskyldighet som anges i 14 kap. 1 § fjärde stycket socialtjänstlagen (2001:453) 10/11:446
- fråga om ett landstings handläggning av beslut om anställningar. Landstinget hade med undantag för vissa chefsbefattningar behandlat anställningsbeslut som ren verkställighet, vilket medfört att landstinget i fråga om ett stort antal anställningsbeslut inte följt kommunallagens (1991:900) reglering beträffande delegationsbeslut 10/11:448
- kritik mot en rättspsykiatrisk vårdinrättning som vägrat en patient som vårdas enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård att vistas utomhus på grund av att han inte lämnat urinprov. Patientens behov av utomhusvistelse har inte ansetts tillgodosett genom vistelse på avdelningens balkong 11/12:471
- ett landsting har beslutat att inte längre utföra steriliseringar som inte är medicinskt betingade; fråga om besluten är förenliga med bestämmelserna i steriliseringslagen (1975:580) och hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) 11/12:482

- kritik mot en psykiatrisk klinik för bl.a. utformningen av beslut om permissioner för patienter som vårdas med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV 11/12:486
- kritik mot Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (Hsan) som med hänvisning till att nämndens ärenden om disciplinpåföljd skulle överlämnas till Socialstyrelsen i samband med patientsäkerhetslagens (2010:659) ikraftträdande den 1 januari 2011 fattat ett generellt beslut om att utlåtanden från nämndens externa medicinska experter inte skulle inhämtas. Förfarandet har konstaterats leda till att handläggningen avstannat och därför ansetts inte vara förenligt med det allmänna skyndsamhetskravet i 7 § förvaltningslagen (1986:223) 11/12:492
- kritik mot Socialstyrelsen för utformningen av en blankett för inhämtande av vårdnadshavares samtycke till vaccinering av skolelever mot den s.k. svininfluensan A(H1N1) 11/12:496
- initiativärende mot en psykiatrisk vårdinrättning som beslutat att skriva ut en person under pågående LVM-vård 12/13:337
- kritik mot en psykiatrisk vårdinrättning för att en patient utan laglig grund hindrats att lämna vårdinrättningen 12/13:341
- fråga om brister i handläggningen vid meddelande av förhållningsregler enligt 4 kap. 2 § smittskyddslagen (2004:168) som innebar att två barn förbjöds att vistas på förskola under en period 12/13:345
- kritik mot en psykiatrisk vårdinrättning för att den på begäran av polisen lämnat ut en patientjournal avseende en person som var målsägande i en förundersökning om hemfridsbrott, egenmäktigt förfarande och ofredande 12/13:455

#### **Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN)**

- kritik mot Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) som med hänvisning till att nämndens ärenden om disciplinpåföljd skulle överlämnas till Socialstyrelsen i samband med patientsäkerhetslagens (2010:659) ikraftträdande den 1 januari 2011 fattat ett generellt beslut om att utlåtanden från nämndens externa medicinska experter inte skulle inhämtas. Förfarandet har konstaterats leda till att handläggningen avstannat och därför ansetts inte vara förenligt med det allmänna skyndsamhetskravet i 7 § förvaltningslagen (1986:223) 11/12:492

#### **Hämtning av barn**

- kritik mot polisen för verkställigheten av ett beslut om hämtning av barn samt uttalanden om en tingsrätts formulering av ett medlingsuppdrag i samband med ett verkställighetsbeslut enligt 21 kap. föräldrabalken 09/10:102

#### **Hämtning till förhör**

- hämtning utan erforderligt lagstöd 12/13:140

### **Indrivning**

- initiativärende: Kronofogdemyndighetens handläggningstider för utskönningsmål 11/12:268

### **Inhibition**

- kritik mot en kronofogde för ett otydligt besked till en hovrätt i en verkställighetsfråga och betydelsen av ett sådant besked för domstolens handläggning av ett inhibitionsyrkande 09/10:54
- kritik mot Försäkringskassan för bristande rutiner för bevakning och uppföljning av ett överklagat ärende i vilket kassan framställt yrkande om inhibition 10/11:473
- verkställande av kommunala beslut som inte vunnit laga kraft 10/11:563, 568, 574
- fråga om polisen bort verkställa en dom om att avliva en hund, då hundägarens ombud uppgett att hon hade för avsikt att överklaga domen och samtidigt begära inhibition 11/12:161

### **Jäv**

- fråga om jäv för Försäkringskassans handläggare och kassans handläggning av denna fråga 10/11:461
- fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning hade tagit befattning med ett ärende på ett sådant sätt att hon kunde anses jävig 10/11:412
- krav på opartiskhet när en myndighet anlitar en konsult, som kan vara att betrakta som jävig 10/11:278
- jäv och bristande objektivitet; kritik mot en statsveterinär, Statens veterinärmedicinska anstalt och Naturvårdsverket 11/12:521
- tillämpning av förvaltningslagens regler om jäv; kritik mot tre djurförsöksetiska nämnder 11/12:514
- kritik mot en ledamot i en kommunal nämnd för hanteringen av en jävsfråga 12/13:393

### **Kommunallagen**

- handläggningen av ett s.k. barnavårdsärende; fråga bl.a. om delegation av rätten att fatta beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU 09/10:290
- en kommunalnämnd skulle fatta beslut i en fråga om att med stöd av 6 kap. 15 a § föräldrabalken väcka talan angående umgänge mellan ett barn och annan närstående än förälder; fråga om en ledamot i nämnden har kunnat avstå från att delta i beslutet i ärendet 10/11:407
- fråga om ett landstings handläggning av beslut om anställningar. Landstinget hade med undantag för vissa chefsbefattningar behandlat anställningsbeslut som ren verkställighet, vilket medfört att landstinget i fråga om ett stort antal anställningsbeslut inte följt kommunallagens (1991:900) reglering beträffande delegationsbeslut 10/11:448
- en kommunal nämnd har hållit offentliga sammanträden i ärenden som rört myndighetsutövning 10/11:549

- verkställande av kommunala beslut som inte vunnit laga kraft 10/11:563, 568, 574
- tillämpning av självrättelseinstitutet i 26 § förvaltningslagen 11/12:526
- kritik mot en ledamot i en kommunal nämnd för hanteringen av en jävsfråga 12/13:393
- utbildningsnämnds handläggning av anställningsärenden; fråga om att anställningsbeslut (delegationsbeslut) inte anmälts till nämnden 12/13:430

### **Kommunicering**

- Försäkringskassan har inte kommunicerat inhämtade uppgifter med den försäkrade 09/10:351
- fråga bl.a. om en socialnämnds skyldighet att kommunicera en utredning som låg till grund för ett beslut om omplacering av ett barn 10/11:392
- kritik mot Försäkringskassan för bristande kommunikering av uppgifter som tillförts ett ärende 10/11:453
- publicering på Lantmäteriets webbplats har inte ansetts uppfylla kravet på underrättelse enligt 4 kap. 33 a § fastighetsbildningslagen 10/11:501
- handläggningen av ett ärende rörande umgänge med ett barnbarn; fråga bl.a. om socialnämnden enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) skulle ha berett mormodern tillfälle att yttra sig över utredningen 11/12:463
- uttalanden om skyldigheten att kommunicera en begäran om besöksförbud innan ett sådant beslut meddelas 11/12:156
- kritik mot Försäkringskassan för att ha brustit i sin kommunikationsskyldighet genom att skicka handlingar till annan adress än den försäkrades folkbokföringsadress 11/12:508
- kritik mot Mora tingsrätt med anledning av handläggningen av en fråga om rättelse av en dom 12/13:55
- kritik mot Kriminalvården för underlåtenhet att underrätta en intagen om uppgifter som legat till grund för beslut om förflyttning av honom till annan anstalt 12/13:180
- kritik mot Kriminalvården för underlåtenhet att underrätta en intagen om tillägg till placeringsunderlag efter det att den intagne delgivit underlaget 12/13:191
- kritik mot Kriminalvården för en anstalts underlåtenhet att kommunicera uppgifter med den intagne i ett ärende om besökstillstånd 12/13:194
- Försäkringskassan kritiseras för att ha brustit i sin kommuniceringsskyldighet 12/13:372

### **Kommunikation**

- användning av ”smygfilmer” som utredningsunderlag för beslut i färdtjänststämmande 09/10:398
- kritik mot Banverket för påtryckningar för att förmå en forskare att ”återta ett brev”; även fråga om jäv vid fördelning av forskningsanslag 09/10:408

### **Konkurs**

- brister i en konkursansökan som består i att gäldenären inte påstås vara på obestånd bör föranleda en tingsrätt att förelägga sökanden att vid äventyr av avvisning komplettera ansökan 10/11:40
- kritik mot en domstols beslut att försätta ett bolag i konkurs när ansökan gjorts av en icke beslutför styrelse 10/11:45

### **Konsultmedverkan**

- en kommun behåller ett övergripande ansvar för rådgivning angående skuldsanering när rådgivningsuppdraget har lämnats till en s.k. konsult som inte är anställd av kommunen 09/10:269
- krav på opartiskhet när en myndighet anlitar en konsult, som kan vara att betrakta som jävig 10/11:278
- konsultmedverkan vid tillsättning av kommunala tjänster; fråga om insyn i handläggningen m.m. 12/13:464

### **Kontroll**

- brister i handläggning av kontroll och beslut om stängning av en restaurang 09/10:384

### **Kriminalvård**

#### *Avskildhet*

- placering av samtliga intagna på en avdelning i en kriminalvårdsanstalt i avskildhet m.m. 09/10:124
- utformningen av ett beslut om avskildhet och handläggningen av en begäran om omprövning av beslutet 09/10:175
- avskiljande av intagna inför lämnandet av urinprov 10/11:174
- placering av intagna i avskildhet m.m. 10/11:187
- avskildhetsplacering av en intagen 10/11:225
- avskildhetsplacering av en intagen 11/12:203

#### *Brevgranskning*

- granskning av brev till intagen i kriminalvårdsanstalt från advokat och olika myndigheter 09/10:184
- bristfällig dokumentation av granskningsåtgärder m.m. 09/10:188
- granskning av brev till intagen i häkte 09/10:133
- hanteringen av rekommenderade försändelser till intagna m.m. 10/11:181
- personal har kontaktat domstol för att kontrollera innehållet i brev till intagen 10/11:201

#### *Kroppsbesiktning*

- kroppsundersökning av en person som avsett att besöka en intagen 10/11:163

#### *Kroppsvisitation*

- kroppsvisitation av besökande på kriminalvårdsanstalt med hjälp av narkotikahund 09/10:168



*Permission*

- handläggningen av ett permissionsärende och fråga om kriminalvårdspersonals klädsel vid en permission 09/10:158
- kriminalvårdspersonals klädsel vid en bevakad särskild permission 09/10:165

*Övriga frågor*

- en häktads begäran om ”akt- och partsinsyn” i ett ärende om placering på viss avdelning i ett häkte 09/10:153
- ifrågasatt begränsning av intagnas religionsfrihet 09/10:181
- fråga om rätt för intagen i häkte att inneha ett visst klädesplagg 09/10:133
- fråga om kriminalvårdspersonals agerande vid akuta sjukfall bland intagna m.m. 09/10:138
- beläggningssituationen inom kriminalvården m.m. 09/10:145
- omhändertagande av intagens egendom i visst fall och bristfällig dokumentation vid visitation av intagens bostadsrum 10/11:159
- handläggningen av ett ärende rörande en intagens studier 10/11:170
- omständigheterna kring frisläppandet av en 15-åring ur häktet 10/11:177
- intagnas deltagande i eftergymnasiala studier; fråga bl.a. om utlämnande av uppgifter till Centrala studiestödsnämnden 10/11:190
- brister i flera avseenden i en anstalts verksamhet 10/11:206
- initiativärende angående behandlingen av en intagen 10/11:230
- tillhandahållandet av medicinsk vård åt intagen m.m. 10/11:238
- begränsningar vad gäller intagnas innehav av cigaretter under promenad m.m. 10/11:244
- allvarlig kritik mot Kriminalvården för att en underårig, som var omhändertagen enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, i anslutning till domstolsförhandling fått tillbringa två nätter i häkte 11/12:182
- handläggningen av en begäran från en intagen att få ett visst läkemedel 11/12:185
- Kriminalvårdens hantering av ett läkemedel som ordinerats intagen 11/12:189
- handläggningen av en begäran enligt 26 § personuppgiftslagen (1998:204) om ett registerutdrag 11/12:196
- brev som påträffats i en intagens bostadsrum har överlämnats till åklagare; fråga om detta stått i överensstämmelse med gällande sekretessregler 11/12:207
- beslut av Kriminalvården om generella restriktioner för häktad 11/12:213
- fråga om underrättelse till ambassad om frihetsberövandet av en rysk medborgare m.m. 11/12:215
- fråga om underrättelse till ambassad om frihetsberövandet av en vitrysk medborgare m.m. 11/12:221
- handläggningen av en intagens begäran om utlämnande av ett placeringsunderlag m.m. 11/12:227
- möjligheten för en utomstående att lämna ett meddelande till intagen m.m. 11/12:230

- initiativärende om handläggningen av två ärenden rörande samhällstjänst 11/12:234
- förhållandena på anstalten Kumlas säkerhetsenhet; fråga bl.a. om placering på enheten av intagna som inte omfattas av bestämmelserna om placering på säkerhetsavdelning 11/12:238
- kritik mot Kriminalvården för underlåtenhet att underrätta en intagen om uppgifter som legat till grund för beslut om förflyttning av honom till annan anstalt 12/13:180
- kritik mot Kriminalvården för en anstalts felaktiga handläggning i samband med nöjdförklaring och doms befordran till verkställighet 12/13:183
- kritik mot Kriminalvården för anstaltspersonals agerande i samband med besök och för bristande information om anstaltens policy för besök 12/13:187
- kritik mot Kriminalvården för underlåtenhet att underrätta en intagen om tillägg till placeringsunderlag efter det att den intagne delgivits underlaget 12/13:191
- kritik mot Kriminalvården för en anstalts underlåtenhet att kommunicera uppgifter med den intagne i ett ärende om besökstillstånd och för långsam handläggning av ärendet. Generella uttalanden avseende den s.k. brottsofferslussverksamhet som bedrivs i flera av landets anstalter 12/13:194
- kritik mot Kriminalvården för behandlingen av en intagen i kriminalvårdsanstalt i samband med ett sjukhusbesök 12/13:203
- uttalanden om kriminalvårdstjänstemäns kontakter med utomstående inom ramen för en anstalts s.k. brottsofferslussarbete 12/13:208

#### **Kroppsbesiktning**

- uttalanden om möjligheterna till salivprovtagning för dna-analys – tillämpningen av proportionalitetsprincipen vid s.k. registertopsning 10/11:114
- bristande grund för husrannsakan i bostad vid misstanke om dopningsbrott 12/13:144

#### **Kroppsvsitation**

- kritik mot polisen med anledning av ett ingripande mot en person som misstänktes för narkotikabrott 09/10:72
- inspektion av Migrationsverkets förvar; bl.a. uttalanden om kroppsvsitationer 11/12:314

#### **Kränkande eller eljest olämpligt yttrande**

- disciplinansvar för en polisman för otrevligt bemötande vid en anmälningsupptagning och för användande av ett påhittat namn 10/11:126
- disciplinansvar för två polismän på grund av att de uppträtt olämpligt i samband med en trafikkontroll 10/11:134
- kritik mot Forum för levande historia och utställningen Middag med Pol Pot 11/12:605
- fördomsfull informationsspridning inom ett brottsförebyggande projekt 12/13:156

### **Kulturminnesmärkning**

- ”k-märkning” av byggnad utan lagstöd 12/13:398

### **Kvarstad**

- en tingsrätts handläggning av ett kvarstadsyrkande i ett tvistemål – bl.a. frågor om talans utformning och processledning 10/11:65
- fråga om utformningen av domslutet och expediering av dom när ett kvarstadsyrkande ogillas och åklagare tagit egendom i förvar 11/12:67

### **Körkort**

- allvarlig kritik mot Transportstyrelsen för dess handläggning av ett ärende om körkortsingripande 12/13:442
- allvarlig kritik mot Transportstyrelsen för handläggningstiden i ett ärende om körkortsingripande 12/13:445

### **Körkortsingripande**

- allvarlig kritik mot Transportstyrelsen för dess handläggning av ett ärende om körkortsingripande 12/13:442
- allvarlig kritik mot Transportstyrelsen för handläggningstiden i ett ärende om körkortsingripande 12/13:445

### **Lagen om omhändertagande av berusade personer (LOB)**

- uttalanden om ett omhändertagande med stöd av lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. 09/10:64
- bristande tillsyn av en diabetiker som omhändertagits på grund av berusning 12/13:158

### **Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)**

- fråga om rätt för intagna vid ett s.k. LVM-hem att inneha tidningar med pornografiskt innehåll 09/10:316
- fråga om länsrättens utredningsansvar när det i ett mål om vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, saknades ett sådant läkarintyg som avses i 9 § LVM 11/12:298
- i ett mål angående vård med stöd av LVM borde socialnämnden ha tillsett att ett läkarintyg angående den enskildes hälsotillstånd inhämtades 11/12:457
- allvarlig kritik mot Kammarrätten i Stockholm med anledning av handläggningen av ett mål om beredande av vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall 12/13:226
- kritik mot Förvaltningsrätten i Stockholm för dröjsmål med att meddela dom i ett mål om beredande av vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall 12/13:237
- kritik mot Kammarrätten i Stockholm för handläggningen av ett mål enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall 12/13:240
- kritik mot Statens institutionsstyrelse (SiS), LVM-hemmet Rebecka, för att en kvinna bereddades tvångsvård vid hemmet trots att det inte fanns något verkställbart förordnande om LVM-vård 12/13:320

- kritik mot bl.a. en tjänsteman vid en socialförvaltning för att denne begärt handräckning med stöd av LVM trots att domen om vård ännu inte kunde verkställas 12/13:316
- fråga om en ersättare i en stadsdelsnämnd fattat s.k. ordförandebeslut enligt LVM utan att vara behörig 12/13:312
- initiativärende mot en psykiatrisk vårdinrättning som beslutat att skriva ut en person under pågående LVM-vård 12/13:337

#### **Laglighetsprövning**

- verkställande av kommunala beslut som inte vunnit laga kraft 10/11:563, 568, 574

#### **Lantmäteriet**

- kritik mot Lantmäteriet för bristfällig handläggning av en brevfråga och utebliven handläggning av ett överklagande 12/13:388

#### **Legalitetsprincipen**

- en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans m.m. 10/11:525

#### **Ljudupptagning**

- förbud mot fotografering och filmupptagning vid ett sammanträde som var öppet för allmänheten 11/12:600
- rätten att vistas i myndigheters lokaler, möjligheten att där ställa upp fotograferings- och intervjuförbud m.m.; kritik mot Idrotts- och föreningsnämnden i Göteborgs stad 11/12:594

#### **Långsam handläggning**

- en åklagare har att i en förundersökning rörande tjänstefel i förekommande fall beakta den tidsfrist som gäller för att en fråga om disciplinansvar ska kunna prövas 09/10:119
- utdragen handläggning av ett ärende om ersättning för kostnader avseende personlig assistans enligt 9 § 2 LSS 09/10:328
- kritik mot polisen för långsam handläggning av bedrägeriärenden – en granskning av handläggningstiderna vid en bedrägerirotel i Stockholm 10/11:146
- uttalanden angående handläggningstiden vid en tingsrätt och en hovrätt i ett mål där målsäganden var under 18 år 10/11:61
- allvarlig kritik mot Försäkringskassan för lång handläggningstid av ett ärende om föräldrapenning med internationell anknytning 10/11:474
- kritik mot Försäkringskassan för fortsatt långa handläggningstider och svårigheter att komma i kontakt med myndigheten, m.m. 10/11:476
- åtal mot en lagman vid en länsrätt för 41 fall av tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken avseende underlåtenhet att under långa tider vidta åtgärder i bl.a. ett stort antal skattemål 10/11:253
- kritik mot Diskrimineringsombudsmannen för långsam handläggning 11/12:302

- uttalanden om vikten av snabba utredningsåtgärder när någon avlidit eller skadats allvarligt vid ett polisingripande 11/12:130
- iakttagelser vid en inspektion hos Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polismål (Malmö) och Polismyndigheten i Skåne, internutredningssektionen 11/12:166
- initiativärende: Kronofogdemyndighetens handläggningstider för utsköningsmål 11/12:268
- allvarlig kritik mot Kammarrätten i Stockholm med anledning av handläggningen av ett mål om beredande av vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall 12/13:226
- kritik mot Förvaltningsrätten i Stockholm för dröjsmål med att meddela dom i ett mål om beredande av vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall 12/13:237
- kritik mot Växjö tingsrätt för handläggningen av ett ärende om upphörande av godmanskap 12/13:47
- kritik mot Skellefteå tingsrätt för handläggningsrutiner avseende begäran om att få ta del av allmänna handlingar respektive uppgifter ur sådana handlingar 12/13:475
- kritik mot Överförmyndarnämnden i Lunds kommun för dröjsmål med att granska årsräkningar 12/13:452
- allvarlig kritik mot Transportstyrelsen för dess handläggning av ett ärende om körkortsingripande 12/13:442
- allvarlig kritik mot Skatteverket för dröjsmål med att meddela ett s.k. obligatoriskt omprövningsbeslut 12/13:255
- allvarlig kritik mot Transportstyrelsen för handläggningstiden i ett ärende om körkortsingripande 12/13:445
- långsam utredning av brottsmisstanke; brottet preskriberades 12/13:98
- kritik mot Kriminalvården för en anstalts långsamma handläggning av ett ärende om besökstillstånd 12/13:194

#### **Läkarundersökning**

- en läkarundersökning av en målsägande inom ramen för en förundersökning ska genomföras skyndsamt – uttalanden rörande läkares samt polis och åklagares skyldigheter 09/10:92

#### **Länsstyrelse**

- länsstyrelsens handläggning av ett tillsynsärende beträffande ett behandlingshem som drevs i enskild regi 09/10:277
- en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans m.m. 10/11:525
- förbud mot fotografering och filmupptagning vid ett sammanträde som var öppet för allmänheten 11/12:600
- kritik mot Länsstyrelsen i Hallands län för att myndigheten överträtt sin behörighet vid handläggningen av ett tillsynsärende beträffande en överförmyndarnämnds arvodesbeslut 12/13:481

#### **Lärartjänst**

- kritik mot en utbildningsnämnd för att beslut fattats i två anställningsärenden innan ansökningstiden löpt ut. Handläggningen har ansetts stå i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 12/13:428
- utbildningsnämnds handläggning av anställningsärenden; fråga om att anställningsbeslut (delegationsbeslut) inte anmälts till nämnden 12/13:430

#### **Marknadsföring**

- aktiebolaget Svensk Bilprovning har samarbetat med ett bilföretag på sådant sätt att dess oberoende som kontrollorgan kunnat ifrågasättas 11/12:535

#### **Meddelarfrihet**

- ett vårdbiträde inom hemtjänsten har efter att ha medverkat i en radioutsändning kallats till ett möte med arbetsgivaren. Fråga om kommunens agerande inneburit en kränkning av vårdbitrådets yttrande- och meddelarfrihet 09/10:456
- ingripande mot en anställds yttrandefrihet 10/11:605
- utrymmet för myndigheter att ge instruktioner för mediekontakter 10/11:613
- krav på saklighet m.m. vid utformningen av pressmeddelanden på en myndighets webbplats 10/11:616

#### **Mediekontakter**

- utrymmet för myndigheter att ge instruktioner för mediekontakter 10/11:613
- krav på saklighet m.m. vid utformningen av pressmeddelanden på en myndighets webbplats 10/11:616
- rätten att vistas i myndigheters lokaler, möjligheten att där ställa upp fotografierings- och intervjuförbud m.m.; kritik mot Idrotts- och föreningsnämnden i Göteborgs stad 11/12:594

#### **Medling**

- kritik mot polisen för verkställigheten av ett beslut om hämtning av barn samt uttalanden om en tingsrätts formulering av ett medlingsuppdrag i samband med ett verkställighetsbeslut enligt 21 kap. föräldrabalken 09/10:102

#### **Migrationsverket**

- tjänstetillsättningsärende; en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans 10/11:275
- ”svartlistning” av offentliga biträden i utlänningsärenden 10/11:308
- inspektion av Migrationsverkets förvar 11/12:314

#### **Militära ärenden**

- Försvarsmaktens agerande i samband med ett haveri av två militära helikoptrar, Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet m.m. 09/10:202

- kritik mot Försvarsmakten för dröjsmål med att överlämna ett överklagande till länsrätt 10/11:250
- mycket allvarlig kritik mot Försvarsmakten för att utan lagstöd ha genomfört husrannsakan i en lägenhet disponerad av en person som vid den aktuella tidpunkten var anställd inom Försvarsmakten. Vidare mycket allvarlig kritik mot Försvarsmakten för brister i handläggningen av en begäran från den anställde i fråga att få ta del av allmänna handlingar 11/12:273

#### **Miljöbalken**

- förbud mot fotografering och filmupptagning vid ett sammanträde som var öppet för allmänheten 11/12:600

#### **Minoritetsspråk**

- fråga om att en äldre kvinna skulle tillförsäkras att få insatser utförda av hemtjänstpersonal som behärskar samiska eller meänkieli 10/11:365

#### **Motivering av beslut**

- kritik mot polisen för missvisande motivering till beslut att lägga ned förundersökningar om ringa narkotikabrott 10/11:144
- skyldigheten att motivera interimistiska beslut avseende tvistiga frågor om vårdnad av barn m.m. 11/12:55
- kritik mot en stadsdelsnämnd för brister i motiveringen av ett beslut om avslag på en ansökan om ekonomiskt bistånd 12/13:299

#### **Myndighetsutövning**

- en kommundelsnämnd skulle fatta beslut i en fråga om att med stöd av 6 kap. 15 a § föräldrabalken väcka talan angående umgänge mellan ett barn och annan närstående än förälder; fråga om en ledamot i nämnden har kunnat avstå från att delta i beslutet i ärendet 10/11:407
- en kommunal nämnd har hållit offentliga sammanträden i ärenden som rör myndighetsutövning 10/11:549
- överlämnande av uppgifter som utgör led i myndighetsutövning till privat företag 10/11:288
- aktiebolaget Svensk Bilprovning har samarbetat med ett bilföretag på sådant sätt att dess oberoende som kontrollorgan kunnat ifrågasättas 11/12:535

#### **Målsägande**

- en läkarundersökning av en målsägande inom ramen för en förundersökning ska genomföras skyndsamt – uttalanden rörande läkares samt polis och åklagares skyldigheter 09/10:92
- åklagares skyldighet att tillvarata en målsägandes intressen om dennes anspråk på skadestånd har inte utretts tillräckligt under en förundersökning 09/10:115
- uttalanden angående handläggningstiden vid en tingsrätt och en hovrätt i ett mål där målsäganden var under 18 år 10/11:61

- brister i polismyndighets verkställande av åklagares utredningsdirektiv 12/13:94
- långsam utredning av brottsmisstanke; brottet preskriberades 12/13:98
- passivitet från åklagare och polis i en förundersökning om hot och våld mot närstående 12/13:131

#### **Objektivitet**

- disciplinansvar för en polisman på grund av att hon utnyttjat sin tjänsteställning som polis i en privat angelägenhet 09/10:86
- kritik mot en åklagare för att ett uttalande under en sakframställning inte kompletterades på visst sätt 10/11:119
- kritik mot Kronofogdemyndigheten, som avfattat ett beslut så att myndighetens opartiskhet kunnat sättas i fråga 11/12:267
- allvarlig kritik mot Skatteverket, som försökt förhandla med en skattskyldig 11/12:307
- jäv och bristande objektivitet; kritik mot en statsveterinär, Statens veterinärmedicinska anstalt, och Naturvårdsverket 11/12:521
- kritik mot Forum för levande historia och utställningen Middag med Pol Pot 11/12:605
- aktiebolaget Svensk Bilprovning har samarbetat med ett bilföretag på sådant sätt att dess oberoende som kontrollorgan kunnat ifrågasättas 11/12:535
- tillämpning av förvaltningslagens regler om jäv; kritik mot tre djurförsöksetiska nämnder 11/12:514
- kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt med anledning av agerandet i ett mål om umgänge med barn m.m. 12/13:36
- kritik mot en kommunal nämnd angående handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar om pälsdjursuppfödare. Nämnden skrev ett beslut om att lämna ut handlingarna och skickade beslutet till pälsdjursuppfödarna med uppgift om sökandens namn och adress. Även fråga om formuleringen av beslutet 12/13:461

#### **Objektivitetsprincipen**

- kritik mot polisen med anledning av att resultatet av en fotokonfrontation inte redovisades till åklagare och inte heller i förundersökningsprotokollet 09/10:111
- krav på opartiskhet när en myndighet anlitar en konsult, som kan vara att betrakta som jävig 10/11:278
- vallagens regel om hur valsedlar ska tillhandahållas på röstmottagningsställen 10/11:284
- kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt med anledning av agerandet i ett mål om umgänge med barn m.m. 12/13:36
- kritik mot en kommunal nämnd angående handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar om pälsdjursuppfödare. Nämnden skrev ett beslut om att lämna ut handlingarna och skickade beslutet till pälsdjursuppfödarna med uppgift om sökandens namn och adress. Även fråga om formuleringen av beslutet. 12/13:461



- ett politiskt partis ungdomsförbund förbjöds att sprida ett flygblad under en informationsdag i en gymnasieskola; fråga bl.a. om skolans agerande stått i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 12/13:419
- kritik mot en utbildningsnämnd för att beslut fattats i två anställningsärenden innan ansökningstiden löpt ut. Handläggningen har ansetts stå i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 12/13:428

#### **Offentlig försvarare**

- uttalanden om rätten till försvarare – kritik mot polisen med anledning av att en frihetsberövad person inte fick kontakta en försvarare m.m. 10/11:139
- en anhållen bereddes inte möjlighet att i enrum samtala med en offentlig försvarare 12/13:124

#### **Offentlighetsprincipen**

- en kommunal nämnd har hållit offentliga sammanträden i ärenden som rört myndighetsutövning 10/11:549
- sekretessmarkering i folkbokföringen 10/11:296
- under ett universitets handläggning av en begäran om utlämnande av allmän handling (studieintyg) har myndigheten kontaktat den som handlingen avsett i syfte att erhålla adressuppgifter till den som begärt handlingen utlämnad. Universitetets agerande har utifrån grundtanken bakom anonymitetsskyddet i 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen bedömts som olämpligt 11/12:580
- sedan en kopia av ett betyg lämnats ut till en enskild har skolan informerat den berörde elevens vårdnadshavare om detta. Vårdnadshavaren har även fått telefonnumret till den enskilde och en beskrivning av hans utseende. Skolans agerande har bedömts som olämpligt mot bakgrund av de intressen som bär upp offentlighetsprincipen 11/12:582
- att ge ett felaktigt besked i en fråga som rör den grundlagsfästa rätten att ta del av allmänna handlingar är allvarligt, särskilt om det lämnas av någon som har till uppgift att besvara just sådana frågor 12/13:467, 469
- anmälan om domstolstrots i samband med utlämnande av allmänna handlingar 12/13:471

#### **Offentligt biträde**

- ”svartlistning” av offentliga biträden i utlämningsärenden 10/11:308

#### **Offentlig upphandling**

- mycket allvarlig kritik mot två kommuner för domstolstrots i upphandlingsärenden 10/11:547

#### **Okonventionella tillsynsmetoder**

- okonventionella metoder vid tillsyn enligt alkohollagen (”provköp”) 10/11:552

#### **Ombud**

- fråga om möjlighet för vårdnadshavare att anlita ombud i ärende som rörde ett barns skolgång 11/12:529

#### **Omhändertagande**

- uttalanden om ett omhändertagande med stöd av lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. 09/10:64
- bristande tillsyn av en diabetiker som omhändertagits på grund av berusning 12/13:158

#### **Omplacering**

- ingripande mot en anställds yttrandefrihet 10/11:605

#### **Omprövning av beslut**

- arbetslöshetskassans tillämpning av omprövningsreglerna 09/10:214
- omprövning inom kriminalvården av ett beslut om avskildhet 09/10:175
- en myndighets skyldighet att ompröva ett beslut som överklagas 10/11:291
- kritik mot Radiotjänst i Kiruna AB för handläggningen av ett överklagande i ett ärende om radio- och TV-avgift 12/13:438
- allvarlig kritik mot Skatteverket för dröjsmål med att meddela ett s.k. obligatoriskt omprövningsbeslut 12/13:255
- kritik mot Försäkringskassan för att ha dröjt med att vidta erforderliga åtgärder i samband med att en begäran om omprövning inkom till myndigheten 12/13:380

#### **Ordningslagen**

- kritik mot polisen för att den inte lyckades säkerställa att demonstranter fick framföra sitt budskap – allmänna uttalanden om polisingripanden vid ordningsstörningar i samband med motdemonstrationer 11/12:95

#### **Outsourcing**

- överlämnande av uppgifter som utgör led i myndighetsutövning till privat företag 10/11:288

#### **Part**

- handläggningen av ett ärende om överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap. 8 § föräldrabalken; fråga om skyldighet att motivera beslutet samt huruvida familjehemsföräldrar intar ställning som parter i ärendet hos socialnämnden 11/12:467

#### **Personlig integritet**

- fråga bl.a. om förutsättningarna för en socialnämnd att göra ett hembesök som ett led i utredningen av ett ärende angående rätt till försörjningsstöd 09/10:249
- fråga om brev som skickats mellan två häktade personer fick granskas samt åklagares ansvar för att rättsliga förutsättningar för brevgranskning

föreligger i fall då åklagaren bemyndigat polisman att verkställa granskningen 10/11:96

- uttalanden angående polisens publicering av bilder från övervakningskameror på Internet i syfte att få allmänhetens hjälp att identifiera personer misstänkta för brott 11/12:118
- en djurskyddsmyndighets rätt att bereda sig tillträde till en bostad 11/12:511
- kritik mot Forum för levande historia och utställningen Middag med Pol Pot 11/12:605

#### **Personuppgifter**

- ett landsting har infört ett sammanträde där två remisser från JO skulle behandlas publicerat remisserna och ett flertal andra handlingar i ärendet på landstingets webbplats; fråga bl.a. om landstinget genom publiceringen behandlat personuppgifter i strid med 5 a § personuppgiftslagen (1998:204) 11/12:550
- uttalanden angående polisens publicering av bilder från övervakningskameror på Internet i syfte att få allmänhetens hjälp att identifiera personer misstänkta för brott 11/12:118
- kritik mot Kronofogdemyndigheten, som registrerat ett betalningsföreläggande på fel person och sedan låtit bli att rätta sitt misstag 11/12:265
- kritik mot handläggningen av ett regeringsuppdrag som överlämnats från Försäkringskassan till privata aktörer 12/13:362

#### **Plan- och bygglagen**

- tillämpning av självrättelseinstitutet i 26 § förvaltningslagen 11/12:526
- fråga hur en byggnadsnämnd vid handläggning av anmälan om olovligt byggande ska hantera situationer där den enskilde anser sig vara part men nämnden är av motsatt uppfattning 12/13:384
- ”k-märkning” av byggnad utan lagstöd 12/13:398

#### **Polisanmälan**

- fråga om en socialnämnds skyldighet att göra en polisanmälan om misstänkt sexuellt övergrepp mot barn 11/12:426

#### **Polisens våldsanvändning**

- milt eller betydande våld – en granskning av polisens användning av pepparspray 10/11:73

#### **Polisförordning**

- fördomsfull informationsspridning inom ett brottsförebyggande projekt 12/13:156

#### **Polislagen**

- milt eller betydande våld – en granskning av polisens användning av pepparspray 10/11:73

- uttalanden om en polismans skyldighet att anmäla till socialnämnden när en förälder frihetsberövats med anledning av misstankar om brott 10/11:130
- passivitet från åklagare och polis i en förundersökning om hot och våld mot närstående 12/13:131
- uttalanden om polisens särskilda spaningsmetoder (remissyttrande över betänkandet Särskilda spaningsmetoder, SOU 2010:103) 12/13:82

#### **Polismyndighet**

- fråga om vilandeförklaring i förvaltningsrätten – kritik mot polismyndighet för att handläggningen av ett vapenärende uppskjutits i avvaktan på domstolsprövning av ett överklagande av myndighetens beslut i ett annat vapenärende 09/10:76
- kritik mot polisen för missvisande motivering till beslut att lägga ned förundersökningar om ringa narkotikabrott 10/11:144
- kritik mot polisen för att den inte lyckades säkerställa att demonstranter fick framföra sitt budskap – allmänna uttalanden om polisgripanden vid ordningsstörningar i samband med motdemonstrationer 11/12:95
- fråga om polisen bort verkställa en dom om att avliva en hund, då hundägarens ombud uppgett att hon hade för avsikt att överklaga domen och samtidigt begära inhibition 11/12:161
- polismyndighets ansvar för att genomföra rutinåtgärder utan förundersökningsledarens direktiv 12/13:106
- brister i polismyndighets verkställande av åklagares utredningsdirektiv 12/13:94
- polismyndighets ansvar att ställa personal till förfogande så att en häktad med restriktioner kunde kontakta sin mor 12/13:163
- fördomsfull informationsspridning inom ett brottsförebyggande projekt 12/13:156
- långsam utredning av brottsmisstanke; brottet preskriberades 12/13:98
- passivitet från åklagare och polis i en förundersökning om hot och våld mot närstående 12/13:131
- kritik mot att polisen på sin webbplats ger intryck av att tipslämnare kan garanteras anonymitet 12/13:154
- kritik mot att förhör i förundersökning rörande s.k. smitning hade ersatts av inhämtande av skriftliga svar från en person som kunde komma att bli misstänkt för brott 12/13:150
- bristande grund för husrannsakan i bostad vid misstanke om dopningsbrott 12/13:144
- kritik mot att en underårig bl.a. hördes utan biträde av försvarare 12/13:106
- hämtning utan erforderligt lagstöd 12/13:140
- användning av okonventionell utredningsmetod 12/13:62
- en anhållen fick inte möjlighet att i enrum tala med en offentlig försvarare 12/13:124
- uttalanden om polisens särskilda spaningsmetoder (remissyttrande över betänkandet Särskilda spaningsmetoder, SOU 2010:103) 12/13:82

- uttalanden om förundersökningsledaransvar (remissyttrande över betänkandet Förundersökning – objektivitet, beslag, dokumentation m.m., SOU 2011:45) 12/13:101

#### **Polismål**

- uttalanden om vikten av snabba utredningsåtgärder när någon avlidit eller skadats allvarligt vid ett polisingripande 11/12:130
- iakttagelser vid en inspektion hos Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polismål (Malmö) och Polismyndigheten i Skåne, internutredningssektionen 11/12:166

#### **Pressmeddelanden**

- krav på saklighet m.m. vid utformningen av pressmeddelanden på en myndighets webbplats 10/11:616

#### **Privatisering**

- överlämnande av uppgifter som utgör led i myndighetsutövning till privat företag 10/11:288
- verkställande av kommunala beslut som inte vunnit laga kraft 10/11:563, 568, 574

#### **Privatliv, skydd för**

- krav på saklighet m.m. vid utformningen av pressmeddelanden på en myndighets webbplats 10/11:616

#### **Processledning**

- uttalanden om en domstols skyldighet att självmant utreda om det föreligger förutsättningar för att förordna om stängda dörrar 09/10:47
- en tingsrätts handläggning av ett kvarstadsyrkande i ett tvistemål – bl.a. frågor om talans utformning och processledning 10/11:65

#### **Proportionalitetsprincipen**

- uttalanden om möjligheterna till salivprovtagning för DNA-analys – tillämpningen av proportionalitetsprincipen vid s.k. registertopsning 10/11:114

#### **Provköp**

- okonventionella metoder vid tillsyn enligt alkohollagen ("provköp") 10/11:552

#### **Provokation**

- okonventionella metoder vid tillsyn enligt alkohollagen ("provköp") 10/11:552
- uttalanden om polisens särskilda spaningsmetoder (remissyttrande över betänkandet Särskilda spaningsmetoder, SOU 2010:103) 12/13:82
- användning av okonventionell utredningsmetod 12/13:62

#### **Psykiatrisk tvångsvård**

- handläggningen av en fråga om avskiljande enligt 20 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m. 09/10:347
- initiativärende mot en sjukvårdsinrättning angående försutten tidsfrist enligt 7 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m. 10/11:422
- kritik mot en psykiatrisk klinik för bl.a. utformningen av beslut om permissioner för patienter som vårdas med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV 11/12:486

#### **Påföljdsbestämning**

- kritik mot Mora tingsrätt med anledning av handläggningen av en fråga om rättelse av en dom 12/13:55

#### **Regeringsformen**

- ett vårdbiträde inom hemtjänsten har efter att ha medverkat i en radiout-sändning kallats till ett möte med arbetsgivaren. Fråga om kommunens agerande inneburit en kränkning av vårdbiträdets yttrande- och meddelarfrihet 09/10:456
- fråga bl.a. om förutsättningarna för en socialnämnd att göra ett hembesök som ett led i utredningen av ett ärende angående rätt till försörjningsstöd 09/10:249
- en tingsrätts beslut att förena ett reseförbud med villkor om att den misstänkte också skulle lämna urinprov; bl.a. fråga om tagande av urinprov omfattas av regeringsformens skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 09/10:39
- uttalanden om möjligheterna till salivprovtagning för DNA-analys – tillämpningen av proportionalitetsprincipen vid s.k. registertopsning 10/11:114
- fråga om genomförande av slumpvisa drogtester av elever vid ett gymnasium stred mot bestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) om skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 10/11:509
- rektor för en kommunal grundskola nekade företrädare för en fristående gymnasieskola att få komma till skolan och informera om sin gymnasieutbildning; fråga om rektors handlande stod i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 10/11:521
- frågor om en länsrätts och en rättspsykiatrisk kliniks agerande i samband med att länsrätten höll muntlig förhandling på sjukvårdsinrättningen i ett mål enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. En journalist som önskade närvara vid förhandlingen har bl.a. utsatts för identitetskontroll och fått passera en s.k. larmbåge 10/11:430
- initiativärende mot en sjukvårdsinrättning angående försutten tidsfrist enligt 7 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, m.m. 10/11:422
- kritik mot en tjänsteman vid ett sjukhus för kränkning av anställdas yttrandefrihet 10/11:596

- fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning kränkt anställdas yttrandefrihet, m.m. 10/11:600
- yttrandefrihet i kommunala lokaler 10/11:619, 622
- överlämnande av uppgifter som utgör led i myndighetsutövning till privat företag 10/11:288
- kritik mot en rättspsykiatrisk vårdinrättning som vägrat en patient som vårdas enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård att vistas utomhus på grund av att han inte lämnat urinprov. Patientens behov av utomhusvistelse har inte ansetts tillgodosett genom vistelse på avdelningens balkong 11/12:471
- fråga om förutsättningarna för att göra s.k. hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd 11/12:377
- kritik mot Kronofogdemyndigheten, som avfattat ett beslut så att myndighetens opartiskhet kunnat sättas i fråga 11/12:267
- kritik mot Forum för levande historia och utställningen Middag med Pol Pot 11/12:605
- kritik mot en kommunal nämnd angående handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar om pälsdjursuppfödare. Nämnden skrev ett beslut om att lämna ut handlingarna och skickade beslutet till pälsdjursuppfödarna med uppgift om sökandens namn och adress. Även fråga om formuleringen av beslutet 12/13:461
- fördomsfull informationsspridning inom ett brottsförebyggande projekt 12/13:156
- undersökning av en journalists datorer utan att denne fick närvara 12/13:169
- bristande grund för husrannsakan i bostad vid misstanke om dopningsbrott 12/13:144
- användning av okonventionell utredningsmetod 12/13:62
- uttalanden om polisens särskilda spaningsmetoder (remissyttrande över betänkandet Särskilda spaningsmetoder, SOU 2010:103) 12/13:82
- ett politiskt partis ungdomsförbund förbjöds att sprida ett flygblad under en informationsdag i en gymnasieskola; fråga bl.a. om skolans agerande stått i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 12/13:419
- kritik mot en utbildningsnämnd för att beslut fattats i två anställningsärenden innan ansökningstiden löpt ut. Handläggningen har ansetts stå i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 12/13:428

#### **Regeringsformen, 1 kap. 9 §**

- ingripande mot en anställds yttrandefrihet 10/11:605
- anmälan mot Sveriges ambassad i Brasilia för handläggningen i ett migrationsärende 10/11:270
- vallagens regel om hur valsedlar ska tillhandahållas på röstmottagningsställen 10/11:284
- krav på opartiskhet när en myndighet anlitar en konsult, som kan vara att betrakta som jävig 10/11:278
- sekretessmarkering i folkbokföringen 10/11:296

- krav på saklighet m.m. vid utformningen av pressmeddelanden på en myndighets webbplats 10/11:616
- företrädare för en myndighet har sökt påverka en part att återta ett överklagande 10/11:558
- brott mot regeringsformens krav på saklighet vid tillsättningen av en kommunchef 12/13:464
- kritik mot en kommunchef och en kommun för att regeringsformens krav på opartiskhet inte iakttagits på kommunens webbplats 12/13:485
- valsedlar tillhandahölls inte på ett likformigt sätt 12/13:490

#### **Regeringskansliet**

- tillämpning av språklagen 10/11:650

#### **Registrering**

- brister i en kommunal nämnds diarietföring. Fråga om bl.a. att vissa felaktiga uppgifter i diariet raderats i stället för att rättas 09/10:468
- initiativärende mot en kommun i anledning av att det på kommunens hemsida har angetts privata e-postadresser till vissa nämndledamöter. Fråga om rutiner för hantering av e-postmeddelanden som har skickats till sådana adresser, men som har tillställts nämndledamöterna i deras egenskap av befattningshavare vid myndigheten och vilka gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten 09/10:462
- fråga om en rapport från en revisionsbyrå som haft visst uppdrag från en kommunal nämnd blev en allmän handling när den inkom till nämnden 10/11:635
- kritik mot Skatteverket för att inte ha behandlat ansökan om anstånd, för att inte ha lagt in den skattskyldiges nya adress i sitt system och för att inte ha efterforskat den rätta adressen när ett brev kom i retur. Kritik mot Kronofogdemyndigheten för att ha verkställt utmätningar utan att ha underrättat gäldenären enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken 12/13:257

#### **Religionsfrågor**

- yttrandefrihet i kommunala lokaler 10/11:619, 622

#### **Remissyttrande**

- remissyttrande: En ny förvaltningslag (SOU 2010:29) 11/12:614
- remissyttrande: Ny yttrandefrihetsgrundlag? (SOU 2010:68) 11/12:569
- remissyttrande: Särskilda spaningsmetoder, SOU 2010:103) 12/13:82
- remissyttrande: Förundersökning – objektivitet, beslag, dokumentation m.m., SOU 2011:45) 12/13:101

#### **Resning**

- anmälan mot två åklagare i anledning av resningsärendena gällande Thomas Quick/Sture Bergwall 12/13:129



**Restriktioner**

- en anhållen fick inte möjlighet att i enrum tala med en offentlig försvarare 12/13:124
- polismyndighets ansvar att ställa personal till förfogande så att en häktad med restriktioner kunde kontakta sin mor 12/13:163

**Rättegångsbalken**

- kritik mot polisen med anledning av ett ingripande mot en person som misstänktes för narkotikabrott 09/10:72
- kritik mot polisen med anledning av att resultatet av en fotokonfrontation inte redovisades till åklagare och inte heller i förundersökningsprotokollet 09/10:111
- uttalanden om möjligheterna till salivprovtagning för DNA-analys – tillämpningen av proportionalitetsprincipen vid s.k. registertopsning 10/11:114
- uttalanden om rätten till försvarare – kritik mot polisen med anledning av att en frihetsberövad person inte fick kontakta en försvarare m.m. 10/11:139
- kritik mot polisen för missvisande motivering till beslut att lägga ned förundersökningar om ringa narkotikabrott 10/11:144
- kritik mot polisen för långsam handläggning av bedrägeriärenden – en granskning av handläggningstiderna vid en bedrägerirotel i Stockholm 10/11:146
- uttalanden om rätten till försvarare för en underårig som var misstänkt för ett allvarligt brott m.m. 11/12:77
- uttalanden om polisens rätt att fotografera en anhållen kvinna utan hennes huvudbonad 11/12:111
- uttalanden angående polisens publicering av bilder från övervakningskameror på Internet i syfte att få allmänhetens hjälp att identifiera personer misstänkta för brott 11/12:118
- säkerhetspolisens underlåtenhet att förstöra upptagningar och uppteckningar från hemlig televyssning och teleövervakning 11/12:151
- kritik mot Mora tingsrätt med anledning av handläggningen av en fråga om rättelse av en dom 12/13:55
- kritik mot en beredningsjurist vid Solna tingsrätt med anledning av handläggningen av en fråga om försvarare 12/13:59
- kritik mot en rådman vid Luleå tingsrätt för hanteringen av frågor om rättegångsfullmakt 12/13:51
- avsiktligt kringgående av en misstänkts rättigheter vid okonventionella utredningsmetoder 12/13:62
- uttalanden om underrättelse till en anhållens närstående 12/13:165
- undersökning av en journalists datorer utan att denne fick närvara 12/13:169
- passivitet från åklagare och polis i en förundersökning om hot och våld mot närstående 12/13:131
- kritik mot att polisen på sin webbplats ger intryck av att tipslämnare kan garanteras anonymitet 12/13:154

- kritik mot att förhör i förundersökning rörande s.k. smitning hade ersatts av inhämtande av skriftliga svar från en person som kunde komma att bli misstänkt för brott 12/13:150
- bristande grund för husrannsakan i bostad vid misstanke om dopningsbrott 12/13:144
- kritik mot att en underårig bl.a. hördes utan biträde av försvarare 12/13:106
- brister i polismyndighets verkställande av åklagares utredningsdirektiv 12/13:94
- hämtning utan erforderligt lagstöd 12/13:140
- fråga om bristande objektivitet under förundersökning 12/13:88
- en anhållen fick inte möjlighet att i enrum tala med en offentlig försvarare 12/13:124
- uttalanden om polisens särskilda spaningsmetoder (remissyttrande över betänkandet Särskilda spaningsmetoder, SOU 2010:103) 12/13:82
- uttalanden om förundersökningsledaransvar (remissyttrande över betänkandet Förundersökning – objektivitet, beslag, dokumentation m.m., SOU 2011:45) 12/13:101
- anmälan mot två åklagare i anledning av resningsärendena gällande Thomas Quick/Sture Bergwall 12/13:129
- anmälan mot åklagare för att hon i samband med åtal gett in förhör som gällt misstankar om andra brott än det som åtalats 12/13:126

#### **Rättelse**

- tillämpning av självrättelseinstitutet i 26 § förvaltningslagen 11/12:526
- kritik mot Kronofogdemyndigheten, som registrerat ett betalningsföreläggande på fel person och sedan låtit bli att rätta sitt misstag 11/12:265
- kritik mot Kronofogdemyndigheten, som utmätt egendom som inte skulle utmätas och sedan låtit bli att rätta sitt misstag 11/12:261
- kritik mot Mora tingsrätt med anledning av handläggningen av en fråga om rättelse av en dom 12/13:55

#### **Rättspsykiatrisk vård**

- initiativärende mot en psykiatrisk klinik angående utgångspunkten för beräkning av sexmånadersfristen i 16 §, numera 16 a §, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV, när allmän domstol beträffande samma person vid två tillfällen har förordnat om överlämnande till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning 09/10:344
- initiativärende mot en psykiatrisk vårdinrättning angående att en patient som vårdats enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV, med beslut om särskild utskrivningsprövning vistats på behandlingshem utan att domstol beslutat om tillstånd för patienten att vistas utanför sjukvårdsinrättningens område eller till chefsöverläkare överlämnat rätten att besluta om sådant tillstånd 10/11:426
- frågor om en länsrätts och en rättspsykiatrisk kliniks agerande i samband med att länsrätten höll muntlig förhandling på sjukvårdsinrättningen i ett mål enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. En journalist som

önskade närvara vid förhandlingen har bl.a. utsatts för identitetskontroll och fått passera en s.k. larmbåge 10/11:430

- kritik mot en psykiatrisk vårdinrättning angående hanteringen av frågor om besök hos en patient som vårdades enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, m.m. 10/11:440
- kritik mot en rättspsykiatrisk vårdinrättning som vägrat en patient som vårdas enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård att vistas utomhus på grund av att han inte lämnat urinprov. Patientens behov av utomhusvistelse har inte ansetts tillgodosett genom vistelse på avdelningens balkong 11/12:471
- kritik mot en psykiatrisk klinik för bl.a. utformningen av beslut om permissioner för patienter som vårdas med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV 11/12:486

#### **Samrådsförfarande mellan myndigheter**

- uttalanden om en polismans skyldighet att anmäla till socialnämnden när en förälder frihetsberövats med anledning av misstankar om brott 10/11:130

#### **Samtycke**

- en tingsrätts beslut att förena ett reseförbud med villkor om att den misstänkte också skulle lämna urinprov; bl.a. fråga om tagande av urinprov omfattas av regeringsformens skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 09/10:39
- kritik mot ett sjukhus som tillåtit filminspelning av patienter i akutmedicinska situationer för användning i tv-serien ”Sjukhuset” utan att samtycke från patienter dessförinnan inhämtats 11/12:544
- kritik mot Skatteverket för att ha grundat ett beslut om ändring av barns folkbokföring på en vårdnadshavares muntligt lämnade uppgifter 12/13:251

#### **Sekretess**

- kritik mot ett sjukhus för utlämnande av kopior av journalhandlingar avseende en avliden person 09/10:443
- fråga om socialnämnds utlämnande av uppgifter om enskilda personliga förhållanden till ett kommunalt bostadsbolag 09/10:440
- fråga bl.a. om en tjänsteman vid en socialförvaltning bröt mot bestämmelsen om s.k. förundersökningssekretess i 5 kap. 1 § första stycket 1 sekretesslagen (1980:100) när hon informerade en person om att han var misstänkt för brott mot ett barn 09/10:257
- uttalanden om en domstols skyldighet att självmant utreda om det föreligger förutsättningar för att förordna om stängda dörrar 09/10:47
- Kustbevakningen har medverkat i en tv-serie. Fråga huruvida sekretessskyddade uppgifter i samband därmed röjts till skada för enskilda 09/10:194
- Försäkringskassans utlämnande av uppgifter till domstol 09/10:352

- fråga om myndighets kommunikering med personer med sekretessmarkerade personuppgifter 10/11:268
- fråga om Kriminalvårdens utlämnande av uppgifter om intagen till socialtjänsten 10/11:625
- kritik mot en överförmyndare för bristfällig hantering av frågor om utlämnande av handlingar m.m. 10/11:531
- kritik mot en socialnämnd som på eget initiativ lämnat ut sekretesskyddade uppgifter till Skatteverket 10/11:583
- en läkare ansåg sig ha behov av vissa journalhandlingar för att tillvarata sina rättigheter i ett mål om disciplinpåföljd. Kritik mot läkaren för att han inhämtade handlingarna från berörd klinik genom att be en sekreterare vid kliniken att ta fram dem. Läkaren borde i stället ha gjort en formell framställning om att få kopia av handlingarna och upplyst om skälet till att han ville få tillgång till materialet 10/11:585
- kritik mot en skolsköterska som för annan personal vid skolan röjt sekretesskyddade uppgifter som elever lämnat till henne 10/11:591
- kritik mot grundskola som inför en elevs övergång till gymnasiet lämnat ut sekretesskyddade uppgifter till den mottagande gymnasieskolan. De två skolorna tillhörde olika nämnder och ingick därmed i olika myndigheter 10/11:638
- kritik mot en socialförvaltning angående handläggningen av barnavårdsutredningar; bl.a. fråga om att det till utredningarna hade fogats kopior av patientjournalhandlingar rörande modern till berörda barn 10/11:578
- en kommunal nämnd har hållit offentliga sammanträden i ärenden som rört myndighetsutövning 10/11:549
- sekretessmarkering i folkbokföringen 10/11:296
- utrymmet för myndigheter att ge instruktioner för mediekontakter 10/11:613
- kritik mot ett sjukhus som tillåtit filminspelning av patienter i akutmedicinska situationer för användning i tv-serien ”Sjukhuset” utan att samtycke från patienter dessförinnan inhämtats 11/12:544
- ett landsting har inför ett sammanträde där två remisser från JO skulle behandlas publicerat remisserna och ett flertal andra handlingar i ärendet på landstingets webbplats; fråga bl.a. om landstinget genom publiceringen behandlat personuppgifter i strid med 5 a § personuppgiftslagen (1998:204) 11/12:550
- fråga om det funnits förutsättningar för en socialförvaltning och en psykiatrisk öppenvårdsmottagning att lämna ut uppgifter vid ett samverkansmöte 11/12:557
- beslut i två fall som rör att socialförvaltningar utan att ha gjort sekretessprövning lämnat ut en s.k. barnavårdsutredning som innehöll känsliga uppgifter om andra personer till den person utredningen avsåg 11/12:563
- uttalanden angående polisens publicering av bilder från övervakningskameror på Internet i syfte att få allmänhetens hjälp att identifiera personer misstänkta för brott 11/12:118
- förfarandet vid äkthetskontroll av handlingar i ett asylärende 12/13:265

- kritik mot handläggningen av ett regeringsuppdrag som överlämnats från Försäkringskassan till privata aktörer 12/13:362
- Försäkringskassan kritiseras för att ha lämnat ut sekretessbelagda uppgifter till förvaltningsrätten 12/13:372
- kritik mot en psykiatrisk vårdinrättning för att den på begäran av polisen lämnat ut en patientjournal avseende en person som var målsägande i en förundersökning om hemfridsbrott, egenmäktigt förfarande och ofredande 12/13:455
- kritik mot en tjänsteman inom hemtjänsten för att hon i en djurskyddsanmälan till länsstyrelsen lämnade ut uppgifter rörande en person som hon arbetade hos 12/13:458

#### **Sekretessmarkering**

- sekretessmarkering i folkbokföringen 10/11:296

#### **Serviceskyldighet**

- bristande tillgänglighet 09/10:395
- kritik mot Försäkringskassan för fortsatt långa handläggningstider och svårigheter att komma i kontakt med myndigheten, m.m. 10/11:476
- anmälan mot Sveriges ambassad i Brasilia för handläggningen i ett migrationsärende 10/11:270
- kritik mot Kronofogdemyndigheten, som avfattat ett beslut så att myndighetens opartiskhet kunnat sättas i fråga 11/12:267
- initiativvärande mot Transportstyrelsen angående långa handläggningstider och svårigheter att få kontakt med myndigheten m.m. 11/12:532
- kritik mot Lantmäteriet för bristfällig handläggning av en brevfråga och utebliven handläggning av ett överklagande 12/13:388

#### **Självrättelse**

- tillämpning av självrättelseinstitutet i 26 § förvaltningslagen 11/12:526
- kritik mot Kronofogdemyndigheten, som registrerat ett betalningsföreläggande på fel person och sedan låtit bli att rätta sitt misstag 11/12:265

#### **Skadestånd**

- åklagares skyldighet att tillvarata en målsägandes intressen om dennes anspråk på skadestånd inte utretts tillräckligt under en förundersökning 09/10:115
- kritik mot ett universitet angående handläggningen av en begäran om skadestånd. Fråga om tillämpningen av förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten 10/11:506

#### **Skatteverket**

- en myndighets skyldighet att ompröva ett beslut som överklagas 10/11:291
- sekretessmarkering i folkbokföringen 10/11:296
- allvarlig kritik mot Skatteverket, som försökt förhandla med en skattskyldig 11/12:307

- allvarlig kritik mot Skatteverket för dröjsmål med att meddela ett s.k. obligatoriskt omprövningsbeslut 12/13:255

#### **Skolan**

- fråga om genomförande av slumpvisa drogtestar av elever vid ett gymnasium stred mot bestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) om skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 10/11:509
- rektor för en kommunal grundskola nekade företrädare för en fristående gymnasieskola att få komma till skolan och informera om sin gymnasieutbildning; fråga om rektors handlande stod i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 10/11:521
- kritik mot grundskola som inför en elevs övergång till gymnasiet lämnat ut sekretesskyddade uppgifter till den mottagande gymnasieskolan. De två skolorna tillhörde olika nämnder och ingick därmed i olika myndigheter 10/11:638
- kritik mot en skolsköterska som för annan personal vid skolan röjt sekretesskyddade uppgifter som elever lämnat till henne 10/11:591
- fråga om möjlighet för vårdnadshavare att anlita ombud i ärende som rörde ett barns skolgång 11/12:529
- fråga om socialtjänsten och personal vid en skola borde ha biträtt en vårdnadshavare när denne avsåg att hämta sin dotter efter att domstol förordnat att han ensam skulle ha vårdnaden om flickan 11/12:419
- ett politiskt partis ungdomsförbund förbjöds att sprida ett flygblad under en informationsdag i en gymnasieskola; fråga bl.a. om skolans agerande stått i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 12/13:419
- handläggningen av ett ärende om byte av förskola; fråga bl.a. om ändring av ett s.k. gynnande förvaltningsbeslut 12/13:424

#### *Grundskolan*

- en elev hade i skolan delat ut inbjudningskort till ett födelsedagskalas; fråga bl.a. om den rättsliga grunden för skolpersonalens åtgärd att samla in korten från elever som fått dem 09/10:390

#### *Skolstyrelse och skolledning*

- bristande tillgänglighet 09/10:395

#### **Smittskyddslagen**

- fråga om brister i handläggningen vid meddelande av förhållningsregler enligt 4 kap. 2 § smittskyddslagen (2004:168) som innebar att två barn förbjöds att vistas på förskola under en period 12/13:345

#### **Socialförsäkring**

- underlåten kommunikering 09/10:351
- utlämnande av uppgifter till domstol 09/10:352
- Försäkringskassan har åsidosatt de förvaltningsrättsliga kraven vid sin omorganisation 09/10:355

- lång handläggningstid och bristande service i fem typärenden 09/10:364
- kritik mot hanteringen av inkommen e-post 09/10:370
- underlåtenhet att verkställa en länsrättsdom 09/10:373
- utbetalning av sjukpenning har stoppats formlöst 09/10:375
- beslut utan att beakta i rätt tid inkomna handlingar 09/10:377
- kritik mot Försäkringskassan för bristande kommunikering av uppgifter som tillförts ett ärende 10/11:453
- Försäkringskassan har ägt bifalla en ansökan om sjukersättning trots att frågan om sjukersättning var föremål för prövning i domstol. Försäkringskassan borde dock ha underrättat domstolen om åtgärden 10/11:458
- fråga om jäv för Försäkringskassans handläggare och kassans handläggning av denna fråga 10/11:461
- Försäkringskassans beslut om ändrad betalningsplan avseende återbetalning av underhållsstöd har ansetts gått den bidragsskyldige föräldern emot och borde därför ha försetts med fullföljdshänvisning 10/11:463
- kritik mot Försäkringskassan för att den i ett beslut om sjukpenning inte angett vilken tidsperiod som prövningen omfattat 10/11:465
- fråga om utformningen av ett beslut om bostadsbidrag 10/11:466
- kritik mot Försäkringskassan för hanteringen av en begäran om ett provisoriskt beslut 10/11:467
- Försäkringskassans skyldighet att verkställa en kammarrättsdom om bistöd 10/11:469
- kritik mot Försäkringskassan för bristande rutiner för bevakning och uppföljning av ett överklagat ärende i vilket kassan framställt yrkande om inhibition 10/11:473
- allvarlig kritik mot Försäkringskassan för lång handläggningstid av ett ärende om föräldrapenning med internationell anknytning 10/11:474
- kritik mot Försäkringskassan för fortsatt långa handläggningstider och svårigheter att komma i kontakt med myndigheten, m.m. 10/11:476
- kritik mot Försäkringskassan för bristande rutiner för avlyssning av meddelanden som lämnats i de anställdas röstbrevlådor 10/11:491
- kritik mot Försäkringskassan för bristande tillämpning av 20 kap. 10 och 10 a §§ lagen om allmän försäkring 10/11:493
- kritik mot Försäkringskassan för bristande bemötande, m.m. 10/11:496
- Försäkringskassan har ansetts kunna göra en ny prövning av en unionsmedborgares uppehållsrätt utan att vara bunden av Migrationsverkets tidigare ställningstagande 11/12:503
- utformningen av beslut om sjukpenninggrundande inkomst och sjukpenning när den sjukpenninggrundande inkomsten fastställs till noll kronor 11/12:505
- kritik mot Försäkringskassan för att ha brutit i sin kommunikationsskyldighet genom att skicka handlingar till annan adress än den försäkrades folkbokföringsadress 11/12:508
- Försäkringskassan har felaktigt lämnat beskedet att den som har förvaltare inte har rätt att ge fullmakt åt annan att begära ut handlingar 12/13:350
- kritik mot handläggningen av ett regeringsuppdrag som överlämnats från Försäkringskassan till privata aktörer 12/13:362

- fråga om Försäkringskassans möjlighet att verkställa ett beslut om återkrav av tandvårdsersättning innan det vunnit laga kraft; även fråga om dröjsmål med verkställigheten av en förvaltningsrättsdom 12/13:356
- Försäkringskassan kritiseras för att av misstag ha skickat ut ett besked med annat innehåll än det avsedda samt för att ha agerat felaktigt då misstaget upptäcktes 12/13:367
- Försäkringskassan kritiseras för att ha lämnat ut sekretessbelagda uppgifter till förvaltningsrätten samt för att ha brustit i sin dokumentations- och kommuniceringsskyldighet 12/13:372
- kritik mot Försäkringskassan för felaktigt angivna diagnoser i kommuniceringsbrev till den försäkrade 12/13:378
- kritik mot Försäkringskassan för att ha dröjt med att vidta erforderliga åtgärder i samband med att en begäran om omprövning inkom till myndigheten 12/13:380

## **Socialtjänsten**

### **I. Socialtjänstlagen (SoL)**

#### *Allmänna riktlinjer för socialnämndens verksamhet*

- en kommun behåller ett övergripande ansvar för rådgivning angående skuldsanering när rådgivningsuppdraget har lämnats till en s.k. konsult som inte är anställd av kommunen 09/10:269
- fråga om s.k. brukarmedverkan vid ett stödboende för vuxna genom att boende vid hemmet svarar i hemmets telefon 09/10:267
- en kommundelsnämnd skulle fatta beslut i en fråga om att med stöd av 6 kap. 15 a § föräldrabalken väcka talan angående umgänge mellan ett barn och annan närstående än förälder; fråga om en ledamot i nämnden har kunnat avstå från att delta i beslutet i ärendet 10/11:407
- en socialnämnd erhöll från polisen uppgift om att ett barn var misstänkt för brott. Nämnden kontaktade därför barnets mor som var vårdnadshavare; fråga om socialnämnden borde ha kontaktat även barnets far som också var vårdnadshavare 10/11:353
- fråga om det är tillåtet för socialnämnden att efterforska en anonym anmälares identitet 10/11:318
- granskning av en socialnämnds handläggning av ett ärende om en sextonårig flicka som ”på eget bevåg” bosatt sig hos en annan familj än den egna 10/11:333
- fråga om en stadsdelsförvaltning kunde neka en journalist att närvara vid ett möte mellan en biståndssökande och hennes handläggare vid förvaltningen 10/11:328
- fråga om lämpligheten av att inhämta information till en s.k. barnvårdsutredning genom enskilda samtal med en tolk som anlätats med anledning av att mor och barn i ärendet inte talade svenska 10/11:350
- fråga om att en äldre kvinna skulle tillförsäkras att få insatser utförda av hemtjänstpersonal som behärskar samiska eller meänkieli 10/11:365



- kritik mot en socialförvaltning angående handläggningen av barnavårdsutredningar; bl.a. fråga om att det till utredningarna hade fogats kopior av patientjournalhandlingar rörande modern till berörda barn 10/11:578
- fråga om förutsättningarna för att göra s.k. hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd 11/12:377
- fråga bl.a. om socialnämnds skyldighet att dokumentera uppgifter i en muntlig anmälan angående oro för barn 12/13:268

#### *Bistånd*

- fråga bl.a. om förutsättningarna för en socialnämnd att göra ett hembesök som ett led i utredningen av ett ärende angående rätt till försörjningsstöd 09/10:249
- En stadsdelsnämnd hade avslagit en ansökan om försörjningsstöd. Fråga om nämnden har kunnat underlåta att fatta ett beslut med anledning av en ny ansökan om samma sak 09/10:324
- handläggningen av en ansökan om bistånd till s.k. anhörigbidrag; fråga om bl.a. utformningen av beslutet om bistånd 09/10:262
- fråga om en socialnämnd i ett ärende angående försörjningsstöd borde ha begärt att den enskilde skulle förete Migrationsverkets beslut om uppehållstillstånd 10/11:356
- handläggningen av ett ärende rörande försörjningsstöd; fråga om viss information till en biståndstagare har utgjort ett överklagbart förvaltningsbeslut 10/11:403
- en socialnämnd prövade en ansökan om bistånd i form av boende med kommunkontrakt enligt 4 kap. 2 § SoL; fråga om ansökan borde ha prövats enligt 4 kap. 1 § SoL 10/11:363
- en pojke hade beviljats bistånd i form av placering vid ett s.k. HVB-hem. I samband med att socialnämnden enligt 6 kap. 8 § SoL övervägde vården beslutade nämnden om att tidsbegränsa placeringen. Genom att i samband med övervägandet fatta ett beslut i sak har bl.a. bestämmelsen om kommunikation blivit tillämplig 10/11:346
- fråga om förutsättningarna för att göra s.k. hembesök inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd 11/12:377
- fråga bl.a. om genomförandet av ett s.k. oanmält hembesök inom ramen för en utredning om rätt till ekonomiskt bistånd 11/12:392
- fråga om möjligheterna för socialtjänsten att begära att en person som sökt försörjningsstöd ska delta i praktik 11/12:410
- fråga om det kan krävas att den som söker bistånd personligen ska lämna in ansökan till förvaltningen 11/12:413
- fråga bl.a. om en socialnämnd kunde bevilja en 17-årig flicka bistånd i form av stödboende enligt socialtjänstlagen utan båda vårdnadshavarnas samtycke 11/12:415
- kritik mot en stadsdelsnämnd för brister i motiveringen av ett beslut om avslag på en ansökan om ekonomiskt bistånd 12/13:299

*Omsorger om barn och ungdom*

- socialtjänstens handläggning av ett ärende rörande en 16-årig pojke som hade begärts häktad; fråga om annan betryggande övervakning av pojken borde ha ordnats 09/10:252
- fråga bl.a. om en tjänsteman vid en socialförvaltning bröt mot bestämmelsen om s.k. förundersökningssekretess i 5 kap. 1 § första stycket 1 sekretesslagen (1980:100) när hon informerade en person om att han var misstänkt för brott mot ett barn 09/10:257
- När en vårdnadshavare skulle avtjäna ett fängelsestraff bodde barnet kvar hos dennes sambo; fråga om socialnämnden borde ha beslutat om medgivande enligt 6 kap. 6 § SoL för sambon att ta hand om barnet under den aktuella tiden 09/10:272
- fråga om det är tillåtet för socialnämnden att efterforska en anonym anmälares identitet 10/11:318
- granskning av en socialnämnds handläggning av ett ärende om en sexton-årig flicka som ”på eget bevåg” bosatt sig hos en annan familj än den egna 10/11:333
- fråga bl.a. om en socialnämnd kunde bevilja en 17-årig flicka bistånd i form av stödboende enligt socialtjänstlagen utan båda vårdnadshavarnas samtycke 11/12:415
- fråga om en socialnämnds skyldighet att göra en polisanmälan om misstänkt sexuellt övergrepp mot barn 11/12:426
- fråga bl.a. om socialnämnden har kunnat underlåta att fatta ett beslut om att inleda en s.k. barnavårdsutredning därför att nämnden inte ville att barnets föräldrar skulle få vetskap om barnets kontakt med socialtjänsten 12/13:274
- fråga bl.a. om socialnämnds skyldighet att dokumentera uppgifter i en muntlig anmälan angående oro för barn 12/13:268
- Socialnämnden hade inlett en utredning beträffande en 13-årig pojke; fråga om socialförvaltningens handläggare borde ha samrått med barnets vårdnadshavare innan de inom ramen för utredningen hade samtal med pojken 12/13:288
- två adoptivföräldrar förde sitt adoptivbarn tillbaka till barnets hemland Gambia; fråga om socialnämnden brustit i sina åligganden beträffande barnet när nämnden uppmärksammades på adoptivföräldrarnas agerande 12/13:293

*Familjerätt*

- socialnämndens utredningsskyldighet när yttrande ska lämnas till allmän domstol i ett adoptionsärende; fråga om socialnämnden borde ha försökt att få kontakt med barnen som vistades i Uganda 09/10:321
- en kommundelsnämnd skulle fatta beslut i en fråga om att med stöd av 6 kap. 15 a § föräldrabalken väcka talan angående umgänge mellan ett barn och annan närstående än förälder; fråga om en ledamot i nämnden har kunnat avstå från att delta i beslutet i ärendet 10/11:407

- fråga om socialtjänsten och personal vid en skola borde ha biträtt en vårdnadshavare när denne avsåg att hämta sin dotter efter att domstol förordnat att han ensam skulle ha vårdnaden om flickan 11/12:419
- fråga om socialnämnden var skyldig att inleda en utredning med anledning av att en farförälder gjorde en framställning om umgänge med ett barnbarn 11/12:459
- handläggningen av ett ärende rörande umgänge med ett barnbarn; fråga bl.a. om socialnämnden enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) skulle ha berett mormodern tillfälle att yttra sig över utredningen 11/12:463
- handläggningen av ett ärende om överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap. 8 § föräldrabalken; fråga om skyldighet att motivera beslutet samt hurvida familjehemsföräldrar intar ställning som parter i ärendet 11/12:467

#### *Vård i familjehem och i hem för vård eller boende*

- socialförvaltningen ska genast meddela Försäkringskassan om att barn har placerats i ett familjehem 09/10:274
- en pojke hade beviljats bistånd i form av placering vid ett s.k. HVB-hem. I samband med att socialnämnden enligt 6 kap. 8 § SoL övervägde vården beslutade nämnden om att tidsbegränsa placeringen. Genom att i samband med övervägandet fatta ett beslut i sak har bl.a. bestämmelsen om kommunikation blivit tillämplig 10/11:346
- Socialstyrelsen riktade i samband med en inspektion allvarlig kritik mot ett HVB-hem; fråga bl.a. om det förelåg grund för Socialstyrelsens kritik mot hemmet 12/13:281

#### *Handläggning av ärende m.m.*

- en stadsdelsnämnd hade avslagit en ansökan om försörjningsstöd. Fråga om nämnden har kunnat underlåta att fatta ett beslut med anledning av en ny ansökan om samma sak 09/10:324
- fråga bl.a. om förutsättningarna för en socialnämnd att göra ett hembesök som ett led i utredningen av ett ärende angående rätt till försörjningsstöd 09/10:249
- fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning hade tagit befattning med ett ärende på ett sådant sätt att hon kunde anses jävig 10/11:412
- en kommundelsnämnd skulle fatta beslut i en fråga om att med stöd av 6 kap. 15 a § föräldrabalken väcka talan angående umgänge mellan ett barn och annan närstående än förälder; fråga om en ledamot i nämnden har kunnat avstå från att delta i beslutet i ärendet 10/11:407
- handläggningen av ett ärende rörande försörjningsstöd; fråga om viss information till en biståndstagare har utgjort ett överklagbart förvaltningsbeslut 10/11:403
- fråga om det är tillåtet för socialnämnden att efterforska en anonym anmälares identitet 10/11:318
- två beslut angående dröjsmål med att sammanställa en s.k. barnavårdsutredning i ett särskilt dokument 10/11:360
- på grund av skrivfel angavs i ett beslut om bistånd i form av hemtjänst att beslutet skulle gälla till den 31 maj 2009 i stället för rätteligen den 31 maj

2008. Fråga om nämnden borde ha rättat beslutet med stöd av 26 § förvaltningslagen (1986:223) 10/11:410
- fråga om en stadsdelsförvaltning kunde neka en journalist att närvara vid ett möte mellan en biståndssökande och hennes handläggare vid förvaltningen 10/11:328
  - en pojke hade beviljats bistånd i form av placering vid ett s.k. HVB-hem. I samband med att socialnämnden enligt 6 kap. 8 § SoL övervägde vården beslutade nämnden om att tidsbegränsa placeringen. Genom att i samband med övervägandet fatta ett beslut i sak har bl.a. bestämmelsen om kommunikation blivit tillämplig 10/11:346
  - fråga om det kan krävas att den som söker bistånd personligen ska lämna in ansökan till förvaltningen 11/12:413
  - när en socialnämnd överlämnar viss handläggning till socialnämnden i en annan kommun ska det i den enskildes akt dokumenteras vilka uppgifter som har överlämnats 11/12:431
  - kritik mot socialförvaltningens journalföring i ett s.k. barnavårdsärende. I journalen hade det förts in uppgifter som rörde moderns behov av bistånd men som inte hade betydelse för ärendet rörande barnen 11/12:433
  - fråga om socialnämnden var skyldig att inleda en utredning med anledning av att en farförälder gjorde en framställning om umgänge med ett barnbarn 11/12:459
  - handläggningen av ett ärende rörande umgänge med ett barnbarn; fråga bl.a. om socialnämnden enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) skulle ha berett mormodern tillfälle att yttra sig över utredningen 11/12:463
  - handläggningen av ett ärende om överflyttning av vårdsnaden enligt 6 kap. 8 § föräldrabalken; fråga om skyldighet att motivera beslutet samt huruvida familjehemsföräldrar intar ställning som parter i ärendet 11/12:467
  - fråga bl.a. om socialnämnden har kunnat underlåta att fatta ett beslut om att inleda en s.k. barnavårdsutredning därför att nämnden inte ville att barnets föräldrar skulle få vetskap om barnets kontakt med socialtjänsten 12/13:274
  - fråga bl.a. om socialnämnds skyldighet att dokumentera uppgifter i en muntlig anmälan angående oro för barn 12/13:268
  - kritik mot en socialnämnd som underlåtit att vidarebefordra ett överklagande till förvaltningsrätten därför att det överklagade beslutet enligt nämndens mening inte gick att överklaga 12/13:326
  - Socialnämnden hade inlett en utredning beträffande en 13-årig pojke; fråga om socialförvaltningens handläggare borde ha samrått med barnets vårdnadshavare innan de inom ramen för utredningen hade samtal med pojken 12/13:288

*Omsorger om människor med handikapp*

- kritik mot en socialnämnd för allvarliga brister i handläggningen av en ansökan om s.k. anhörigvård 11/12:395

*Socialnämnds uppgifter*

- fråga om en socialnämnds skyldighet att göra en polisanmälan om misstänkt sexuellt övergrepp mot barn 11/12:426

*Tillsynen över socialtjänsten*

- länsstyrelsens handläggning av ett tillsynsärende beträffande ett behandlingshem som drevs i enskild regi 09/10:277
- kritik mot en länsstyrelses handläggning av ett tillsynsärende enligt socialtjänstlagen avseende såväl brister i utredningen som utformningen av beslutet 11/12:401

**II. Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)**

- anmälan mot Socialnämnden i Filipstads kommun m.fl. angående handläggningen av ett ärende enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Fråga bl.a. om två barn under viss tid har beretts vård vid en låsbar enhet inom ett s.k. särskilt ungdomshem, utan att det förelegat rättslig grund för detta 09/10:281
- handläggningen av ett s.k. barnavårdsärende; fråga bl.a. om delegation av rätten att fatta beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU 09/10:290
- socialtjänstens handläggning av ett ärende rörande en 16-årig pojke som hade begärts häktad; fråga om annan betryggande övervakning av pojken borde ha ordnats 09/10:252
- fråga bl.a. om det förelåg förutsättningar för att fatta ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU dagen efter att länsrätten hade upphävt ett tidigare omhändertagandebeslut 09/10:302
- fråga om utformningen av beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU 09/10:307
- handläggningen av ett ärende enligt LVU; fråga bl.a. om det förelegat förutsättningar för nämndens ordförande att fatta beslut om omedelbart omhändertagande av två barn med stöd av 6 § LVU 09/10:310
- fråga bl.a. om ansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken med anledning av att en flicka under viss tid har beretts vård vid en låsbar enhet inom ett s.k. särskilt ungdomshem, utan att det förelegat rättslig grund för detta 10/11:368
- fråga om det förelåg tillräckligt underlag för ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU 10/11:384
- en 18-årig yngling vårdades med stöd av LVU och var placerad på ett särskilt ungdomshem. Fråga bl.a. om socialnämnden hade, utan att ha befogenhet till det, fattat beslut om att begränsa kontakten mellan ynglingen och hans farmor 10/11:387
- fråga bl.a. om en socialnämnds skyldighet att kommunicera en utredning som låg till grund för ett beslut om omplacering av ett barn 10/11:392
- fråga om det förelåg skäl för att med stöd av 6 § LVU omedelbart omhänderta ett barn 11/12:437
- fråga om socialnämnden borde ha kontaktat föräldrarna för att efterhöra deras inställning till att en läkarundersökning skulle utföras innan ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU fattades 11/12:446
- två barn vårdades med stöd av 2 § LVU; fråga om det var möjligt för socialnämnden att föreskriva att de omhändertagna barnen och deras bror skulle tala svenska med varandra när de träffades 11/12:448

- uttalanden angående socialnämnds skyldighet att ompröva vård enligt 3 § LVU 12/13:303
- fråga om beräkning av den frist inom vilken en socialnämnd enligt 13 § tredje stycket LVU första gången ska ompröva vård som ges med stöd av 3 § LVU 12/13:310
- fråga om en ersättare i en stadsdelsnämnd fattat s.k. ordförandebeslut enligt LVU och LVM utan att vara behörig 12/13:312
- när en socialnämnd beslutar att vård med stöd av LVU ska upphöra ska nämnden se till att de berörda utan dröjsmål underrättas om beslutet 12/13:314

### **III. Lagen om vård av missbrukare i vissa fall**

- fråga om rätt för intagna vid ett s.k. LVM-hem att inneha tidningar med pornografiskt innehåll 09/10:316
- ett LVM-hem verkställde ett beslut om flyttning av en intagen till ett annat LVM-hem enligt 25 § tredje stycket LVM trots att tiden för att överklaga beslutet inte hade gått ut 10/11:398
- utformningen av beslut enligt 18 b § LVM om att ett omedelbart omhändertagande ska upphöra 10/11:402
- i ett mål angående vård med stöd av LVM borde socialnämnden ha tillsett att ett läkarintyg angående den enskildes hälsotillstånd inhämtades 11/12:457
- kritik mot Statens institutionsstyrelse (SiS), LVM-hemmet Rebecka, för att en kvinna bereddes tvångsvård vid hemmet trots att det inte fanns något verkställbart förordnande om LVM-vård 12/13:320
- fråga om en ersättare i en stadsdelsnämnd fattat s.k. ordförandebeslut enligt LVU och LVM utan att vara behörig 12/13:312
- kritik mot bl.a. en tjänsteman vid en socialförvaltning för att denne begärt handräckning med stöd av LVM trots att domen om vård ännu inte kunde verkställas 12/13:316
- initiativärende mot en psykiatrisk vårdinrättning som beslutat att skriva ut en person under pågående LVM-vård 12/13:337

### **Socialtjänstlagen**

- uttalanden om en polismans skyldighet att anmäla till socialnämnden när en förälder frihetsberövats med anledning av misstankar om brott 10/11:130

### **Sponsring**

- Aktiebolaget Svensk Bilprovning har samarbetat med ett bilföretag på ett sådant sätt att dess oberoende som kontrollorgan kunnat ifrågasättas 11/12:535

### **Språk**

- tillämpning av språklagen 10/11:642, 650, 654

- två barn vårdades med stöd av 2 § LVU; fråga om det var möjligt för socialnämnden att föreskriva att de omhändertagna barnen och deras bror skulle tala svenska med varandra när de träffades 11/12:448
- tillämpning av språklagen (2009:600); fråga om ett statligt universitet kan uppställa krav på att ansökningar om anställning och befordran ska vara skrivna på engelska 12/13:410

#### **Statens överklagandenämnd**

- tjänstetillsättningsärende; en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans 10/11:275

#### **Straffrättsvillfarelse**

- en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans m.m. 10/11:525

#### **Stöd och service till funktionshindrade**

- utdragen handläggning av ett ärende om ersättning för kostnader avseende personlig assistans enligt 9 § 2 LSS 09/10:328
- vid handläggningen av ett ärende om personlig assistans enligt LSS bör kommunen som regel bereda den enskilde tillfälle att ange om han eller hon har något krav på ersättning för assistans som avser tiden före beslutet 09/10:332
- handläggningen av ett ärende om insats i form av ekonomiskt stöd enligt 9 § 2 LSS; fråga bl.a. om nämnden har kunnat avvisa ett överklagande därför att nämnden ansett att den som klagade på ett beslut inte var behörig 10/11:417
- en socialförvaltning som informerar en enskild om förutsättningarna för att bevilja en insats måste uttrycka sig så, att den enskilde inte känner sig pressad att återta ansökan eller får uppfattningen att saken redan är avgjord 12/13:330
- utformningen av beslut om insatser enligt LSS; fråga om nämnden i sitt beslut borde ha angett var insatser i form av korttidstillsyn och korttidsvistelse skulle utföras 12/13:332

#### **Säkerhetskopior**

- JO:s yttrande över betänkandet (SOU 2009:5) Säkerhetskopiors rättsliga status 09/10:516

#### **Säkerhetspolisen**

- säkerhetspolisens underlåtenhet att förstöra upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning och teleövervakning 11/12:151

#### **Taxeringsrevision**

- allvarlig kritik mot Skatteverket, som försökt förhandla med en skattskyldig 11/12:307

#### **Telefax**

- underrättelse per fax om beslut om upphörande av administrativt frihetsberövande har ansetts böra kompletteras av kontroll per telefon av att meddelandet mottagits 11/12:290

#### **Tillsyn**

- länsstyrelsens handläggning av ett tillsynsärende beträffande ett behandlingshem som drevs i enskild regi 09/10:277
- kritik mot en länsstyrelses handläggning av ett tillsynsärende enligt socialtjänstlagen avseende såväl brister i utredningen som utformningen av beslutet 11/12:401
- Socialstyrelsen riktade i samband med en inspektion allvarlig kritik mot ett HVB-hem; fråga bl.a. om det förelåg grund för Socialstyrelsens kritik mot hemmet 12/13:281

–

#### **Tjänstefel**

- en åklagare har att i en förundersökning rörande tjänstefel i förekommande fall beakta den tidsfrist som gäller för att en fråga om disciplinansvar ska kunna prövas 09/10:119
- åtal mot en lagman vid en länsrätt för 41 fall av tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken avseende underlåtenhet att under långa tider vidta åtgärder i bl.a. ett stort antal skattemål 10/11:253
- fråga bl.a. om ansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken med anledning av att en flicka under viss tid har beretts vård vid en låsbar enhet inom ett s.k. särskilt ungdomshem, utan att det förelegat rättslig grund för detta 10/11:368
- kritik mot Kammarrätten i Stockholm för handläggningen av ett mål enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall 12/13:240

#### **Tjänsteförseelse**

- disciplinansvar för en polisman på grund av att hon utnyttjat sin tjänstställning som polis i en privat angelägenhet 09/10:8
- disciplinansvar för en polisman för otrevligt bemötande vid en anmälningsupptagning och för användande av ett påhittat namn 10/11:126
- disciplinansvar för två polismän på grund av att de uppträtt olämpligt i samband med en trafikkontroll 10/11:134

#### **Tjänstetillsättning**

- kritik mot en utbildningsnämnd för att beslut fattats i två anställningsärenden innan ansökningstiden löpt ut. Handläggningen har ansetts stå i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 12/13:428
- utbildningsnämnds handläggning av anställningsärenden; fråga om att anställningsbeslut (delegationsbeslut) inte anmälts till nämnden 12/13:430



**Tjänstetitel**

- disciplinansvar för en polisman på grund av att hon utnyttjat sin tjänsteställning som polis i en privat angelägenhet 09/10:86

**Tolk**

- fråga om lämpligheten av att inhämta information till en s.k. barnavårdsutredning genom enskilda samtal med en tolk som anlåtats med anledning av att mor och barn i ärendet inte talade svenska 10/11:350
- kritik mot en rådman vid en länsrätt som tillåtit en part i ett mål enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) att biträda rätten som tolk vid muntlig förhandling 10/11:257

**Tredskodom**

- kritik mot en rådman vid Luleå tingsrätt för hanteringen av frågor om rättegångsfullmakt 12/13:51

**Tryckfrihet**

- remissyttrande: Ny yttrandefrihetsgrundlag? (SOU 2010:68) 11/12:569

**Tryckfrihetsförordningen**

- ett vårdbiträde inom hemtjänsten har efter att ha medverkat i en radioutsändning kallats till ett möte med arbetsgivaren. Fråga om kommunens agerande innebär en kränkning av vårdbitrådets yttrande- och meddelarfrihet 09/10:456
- beslut i två fall som rör ett landstings handläggning av framställningar om att få ta del av journalhandlingar, m.m. 09/10:448
- beslut i två fall som rör Sveriges Lantbruksuniversitets (SLU) handläggning av ärenden om utlämnande av allmänna handlingar, m.m. 09/10:473
- kritik mot Försäkringskassan för bristande rutiner för avlyssning av meddelanden som lämnats i de anställdas röstbrevlådor 10/11:491
- kritik mot Försvårshögskolans hantering av visst källmaterial som legat till grund för en rapport till regeringen 10/11:628
- fråga om en rapport från en revisionsbyrå som haft visst uppdrag från en kommunal nämnd blev en allmän handling när den inkom till nämnden 10/11:635
- under ett universitets handläggning av en begäran om utlämnande av allmän handling (studieintyg) har myndigheten kontaktat den som handlingen avsett i syfte att erhålla adressuppgifter till den som begärt handlingen utlämnad. Universitetets agerande har utifrån grundtanken bakom anonymitetsskyddet i 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen bedömts som olämpligt 11/12:580
- sedan en kopia av ett betyg lämnats ut till en enskild har skolan informerat den berörde elevens vårdnadshavare om detta. Vårdnadshavaren har även fått telefonnumret till den enskilde och en beskrivning av hans utseende. Skolans agerande har bedömts som olämpligt mot bakgrund av de intressen som bär upp offentlighetsprincipen 11/12:582

- kritik mot Länsstyrelsen i Skåne län, som inte inhämtat bilagor till en handling som länsstyrelsen var skyldig att inneha 11/12: 593
- remissyttrande: Ny yttrandefrihetsgrundlag? (SOU 2010:68) 11/12:569
- utlämnande av uppgifter om en vd-lön i ett kommunalt bolag 11/12:589
- kritik mot Kronofogdemyndigheten för brister i rutiner rörande dokumentation av underrättelser enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken 12/13:214
- kritik mot Skellefteå tingsrätt för handläggningsrutinerna avseende begäran om att få ta del av allmänna handlingar respektive uppgifter ur sådana handlingar 12/13:475
- undersökning av en journalists datorer utan att denne fick närvara 12/13:169
- att ge ett felaktigt besked i en fråga som rör den grundlagsfästa rätten att ta del av allmänna handlingar är allvarligt, särskilt om det lämnas av någon som har till uppgift att besvara just sådana frågor 12/13:467, 469
- anmälan om domstolstrots i samband med utlämnande av allmänna handlingar 12/13:471

#### **Tsunamin**

- vissa frågor med anknytning till de s.k. tsunamibanden; tjänstemäns ansvar för uppgifter som lämnas till riksdagens konstitutionsutskott; kritik mot Regeringskansliet för oriktig tillämpning av reglerna om allmänna handlingar; m.m. 09/10:483
- JO:s yttrande över betänkandet (SOU 2009:5) Säkerhetskopiers rättsliga status 09/10:516

#### **Tull**

- brister i fråga om underrättelse till en anhållens närstående 12/13:165
- undersökning av en journalists datorer utan att denne fick närvara 12/13:169
- uttalanden om polisens särskilda spaningsmetoder (remissyttrande över betänkandet Särskilda spaningsmetoder, SOU 2010:103) 12/13:82

#### **Tvångsmedel**

- säkerhetspolisens underlåtenhet att förstöra upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning och teleövervakning 11/12:151
- en djurskyddsmyndighets rätt att bereda sig tillträde till en bostad 11/12:511

#### **Tystnadsplikt**

- kritik mot ett sjukhus för utlämnande av kopior av journalhandlingar avseende en avliden person 09/10:443
- fråga om socialnämnds utlämnande av uppgifter om enskilds personliga förhållanden till ett kommunalt bostadsbolag 09/10:438
- kritik mot en psykiatrisk vårdinrättning för att den på begäran av polisen lämnat ut en patientjournal avseende en person som var målsägande i en förundersökning om hemfridsbrott, egenmäktigt förfarande och ofredande 12/13:455

- kritik mot en tjänsteman inom hemtjänsten för att hon i en djurskyddsanmälan till länsstyrelsen lämnade ut uppgifter rörande en person som hon arbetade hos 12/13:458

#### **Umgänge**

- en kommundelsnämnd skulle fatta beslut i en fråga om att med stöd av 6 kap. 15 a § föräldrabalken väcka talan angående umgänge mellan ett barn och annan närstående än förälder; fråga om en ledamot i nämnden har kunnat avstå från att delta i beslutet i ärendet 10/11:407
- fråga om socialnämnden var skyldig att inleda en utredning med anledning av att en farförälder gjorde en framställning om umgänge med ett barnbarn 11/12:459

#### **Underlåten handläggning**

- kritik mot Lantmäteriet för bristfällig handläggning av en brevfråga och utebliven handläggning av ett överklagande 12/13:388

#### **Underrättelse**

- åklagares skyldighet att tillvarata en målsägandes intressen om dennes anspråk på skadestånd inte utretts tillräckligt under en förundersökning 09/10:115
- uttalanden om en polismans skyldighet att anmäla till socialnämnden när en förälder frihetsberövats med anledning av misstankar om brott 10/11:130
- underrättelse per fax om beslut om upphörande av administrativt frihetsberövande har ansetts böra kompletteras av kontroll per telefon av att meddelandet mottagits 11/12:290
- kritik mot Skatteverket för att inte ha behandlat ansökan om anstånd, för att inte ha lagt in den skattskyldiges nya adress i sitt system och för att inte ha efterforskat den rätta adressen när ett brev kom i retur. Kritik mot Kronofogdemyndigheten för att ha verkställt utmätningar utan att ha underrättat gäldenären enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken 12/13:257
- brister i fråga om underrättelse till en anhållens närstående 12/13:165

#### **Unga lagöverträdare**

- uttalanden om rätten till försvarare för en underårig som var misstänkt för ett allvarligt brott m.m. 11/12:77
- bestämmelser som underrättelser och kallelser till vårdnadshavare och socialnämnd har inte efterlevts 12/13:106

#### **Universitet**

- kritik mot ett universitet angående handläggningen av en begäran om skadestånd. Fråga om tillämpningen av förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten 10/11:506
- fråga bl.a. om det är tillåtet för en student att återkalla en inlämnad tentamen 12/13:404

- tillämpning av språklagen (2009:600); fråga om ett statligt universitet kan uppställa krav på att ansökningar om anställning och befordran ska vara skrivna på engelska 12/13:410

### **Uppsägning**

- ingripande mot en anställds yttrandefrihet 10/11:605

### **Urinprov**

- en tingsrätts beslut att förena ett reseförbud med villkor om att den misstänkte också skulle lämna urinprov; bl.a. fråga om tagande av urinprov omfattas av regeringsformens skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 09/10:39
- fråga om genomförande av slumpvisa drogtester av elever vid ett gymnasium stred mot bestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) om skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 10/11:509
- kritik mot en rättspsykiatrisk vårdinrättning som vägrat en patient som vårdas enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård att vistas utomhus på grund av att han inte lämnat urinprov. Patientens behov av utomhusvistelse har inte ansetts tillgodosett genom vistelse på avdelningens balkong 11/12:471

### **Utbildning och studiestöd**

- fråga om möjlighet för vårdnadshavare att anlita ombud i ett ärende som rörde ett barns skolgång 11/12:529
- fråga om socialtjänsten och personal vid en skola borde ha biträtt en vårdnadshavare när denne avsåg att hämta sin dotter efter att domstol förordnat att han ensam skulle ha vårdnaden om flickan 11/12:419
- fråga bl.a. om det är tillåtet för en student att återkalla en inlämnad tentamen 12/13:404
- tillämpning av språklagen (2009:600); fråga om ett statligt universitet kan uppställa krav på att ansökningar om anställning och befordran ska vara skrivna på engelska 12/13:410
- ett politiskt partis ungdomsförbund förbjöds att sprida ett flygblad under en informationsdag i en gymnasieskola; fråga bl.a. om skolans agerande stått i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 12/13:419
- handläggningen av ett ärende om byte av förskola; fråga bl.a. om ändring av ett s.k. gynnande förvaltningsbeslut 12/13:424

### **Utlänning**

- verkställighet av avlägsnandebeslut under pågående brottsutredning; fråga om åklagarens och Migrationsverkets handläggning 09/10:222
- polismyndighets handläggning av och beslut i ett ärende om avvisning 09/10:231
- fråga om ett avvisningsbeslut verkställts snarast möjligt 09/10:237
- bristande dokumentation vid förvarstagning 09/10:239
- bristande dokumentation vid verkställighet av avvisning 09/10:241

- allvarlig kritik mot Migrationsverket, som inte rättat sig efter en dom i en överinstans 11/12:309
- allvarlig kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län, som avvisat utläningar med motiveringen att dessa ägnade sig åt tiggeri och dagdriveri 11/12:171
- inspektion av Migrationsverkets förvar 11/12:314
- förfarandet vid äkthetskontroll av handlingar i ett asylärende 12/13:265
- utvisning verkställd till fel land 12/13:263

#### **Utlänningsärenden**

- anmälan mot Sveriges ambassad i Brasilia för handläggningen i ett migrationsärende 10/11:270
- ”svartlistning” av offentliga biträden i utlänningsärenden 10/11:308
- inspektion av Migrationsverkets förvar 11/12:314

#### **Utmätning**

- kritik mot Kronofogdemyndigheten, som utmätt egendom som inte skulle utmätas och sedan låtit bli att rätta sitt misstag 11/12:261
- kritik mot Kronofogdemyndigheten för brister i rutiner rörande dokumentation av underrättelser enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken 12/13:214
- kritik mot Kronofogdemyndigheten för medelshanteringen i ett ärende om utmätning 12/13:219
- kritik mot Skatteverket för att inte ha behandlat ansökan om anstånd, för att inte ha lagt in den skattskyldiges nya adress i sitt system och för att inte ha efterforskat den rätta adressen när ett brev kom i retur. Kritik mot Kronofogdemyndigheten för att ha verkställt utmätningar utan att ha underrättat gäldenären enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken 12/13:257

#### **Utredning**

- uppgifter som hämtats från en sökandes blogg har använts som utredningsunderlag för beslut i ett ärende om arbetslöshetsersättning 09/10:219
- fråga om lämpligheten av att inhämta information till en s.k. barnvårdsutredning genom enskilda samtal med en tolk som anlitats med anledning av att mor och barn i ärendet inte talade svenska 10/11:350
- fråga bl.a. om socialnämnden har kunnat underlåta att fatta ett beslut om att inleda en s.k. barnvårdsutredning därför att nämnden inte ville att barnets föräldrar skulle få vetskap om barnets kontakt med socialtjänsten 12/13:274
- Socialnämnden hade inlett en utredning beträffande en 13-årig pojke; fråga om socialförvaltningens handläggare borde ha samrått med barnets vårdnadshavare innan de inom ramen för utredningen hade samtal med pojken 12/13:288

#### **Utsökning**

- initiativärende: Kronofogdemyndighetens handläggningstider för utsökningsmål 11/12:268

### **Vallagen**

- vallagens regel om hur valsedlar ska tillhandahållas på röstmottagningsställen 10/11:284
- allvarlig kritik mot Valnämnden i Stockholms stad som beslutade att genomföra röstningen vid Stockholms central i strid med vallagen 12/13:487
- valsedlar tillhandahölls inte på ett likformigt sätt 12/13:490

### **Vapenlagen**

- fråga om vilandeförklaring i förvaltningsrätten – kritik mot polismyndighet för att handläggningen av ett vapenärende uppskjutits i avvaktan på domstolsprövning av ett överklagande av myndighetens beslut i ett annat vapenärende 09/10:76

### **Webbplats**

- krav på saklighet m.m. vid utformningen av pressmeddelanden på en myndighets webbplats 10/11:616
- ett landsting har infört ett sammanträde där två remisser från JO skulle behandlas publicerat remisserna och ett flertal andra handlingar i ärendet på landstingets webbplats; fråga bl.a. om landstinget genom publiceringen behandlat personuppgifter i strid med 5 a § personuppgiftslagen (1998:204) 11/12:550
- kritik mot en kommunchef och en kommun för att regeringsformens krav på opartiskhet inte iakttagits på kommunens webbplats 12/13:485

### **Verkställighet**

- kritik mot polisen för verkställigheten av ett beslut om hämtning av barn samt uttalanden om en tingsrätts formulering av ett medlingsuppdrag i samband med ett verkställighetsbeslut enligt 21 kap. föräldrabalken 09/10:102
- kritik mot en kronofogde för ett otydligt besked till en hovrätt i en verkställighetsfråga och betydelsen av ett sådant besked för domstolens handläggning av ett inhibitionsyrkande 09/10:54
- Försäkringskassans skyldighet att verkställa en kammarrättsdom om bistöd 10/11:469
- kritik mot Försäkringskassan för bristande rutiner för bevakning och uppföljning av ett överklagat ärende i vilket kassan framställt yrkande om inhibition 10/11:473
- verkställande av kommunala beslut som inte vunnit laga kraft 10/11:563, 568, 574
- fråga om polisen bort verkställa en dom om att avliva en hund, då hundägarens ombud uppgett att hon hade för avsikt att överklaga domen och samtidigt begära inhibition 11/12:161
- kritik mot Kammarrätten i Stockholm för handläggningen av ett mål enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) 12/13:240

- fråga om Försäkringskassans möjlighet att verkställa ett beslut om återkrav av tandvårdsersättning innan det vunnit laga kraft; även fråga om dröjsmål med verkställigheten av en förvaltningsrättsdom 12/13:356

#### **Vilandeförklaring**

- fråga om vilandeförklaring i förvaltningsrätten – kritik mot polismyndighet för att handläggningen av ett vapenärende uppskjutits i avvaktan på domstolsprövning av ett överklagande av myndighetens beslut i ett annat vapenärende 09/10:76

#### **Vårdnadshavare**

- fråga om socialtjänsten och personal vid en skola borde ha biträtt en vårdnadshavare när denne avsåg att hämta sin dotter efter att domstol förordnat att han ensam skulle ha vårdnaden om flickan 11/12:419
- kritik mot Socialstyrelsen för utformningen av en blankett för inhämtande av vårdnadshavares samtycke till vaccinering av skolelever mot den s.k. svininfluensan A(H1N1) 11/12:496

#### **Vårdnadsmål**

- handläggningen av ett vårdnadsmål – kritik mot en domare för att denne vid en muntlig förberedelse ringde upp parternas barn samt mot annan domare för det sätt som utredningen efter huvudförhandlingen kompletterades på 10/11:52
- skyldigheten att motivera interimistiska beslut avseende tvistiga frågor om vårdnad av barn m.m. 11/12:55
- fråga om socialtjänsten och personal vid en skola borde ha biträtt en vårdnadshavare när denne avsåg att hämta sin dotter efter att domstol förordnat att han ensam skulle ha vårdnaden om flickan 11/12:419
- kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt med anledning av agerandet i ett mål om umgänge med barn m.m. 12/13:36

#### **Yttrandefrihet**

- kritik mot en tjänsteman vid ett sjukhus för kränkning av anställdas yttrandefrihet 10/11:596
- fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning kränkt anställdas yttrandefrihet, m.m. 10/11:600
- ingripande mot en anställds yttrandefrihet 10/11:605
- yttrandefrihet i kommunala lokaler 10/11:622
- utrymmet för myndigheter att ge instruktioner för mediekontakter 10/11:613
- kritik mot polisen för att den inte lyckades säkerställa att demonstranter fick framföra sitt budskap – allmänna uttalanden om polisingripanden vid ordningsstörningar i samband med motdemonstrationer 11/12:95
- kritik mot Forum för levande historia och utställningen Middag med Pol Pot 11/12:605
- förbud mot fotografering och filmupptagning vid ett sammanträde som var öppet för allmänheten 11/12:600

- rätten att vistas i myndigheters lokaler, möjligheten att där ställa upp foto-graferings- och intervjuförbud m.m.; kritik mot Idrotts- och föreningsnämnden i Göteborgs stad 11/12:594
- remissyttrande: Ny yttrandefrihetsgrundlag? (SOU 2010:68) 11/12:569

#### **Yttrandefrihetsgrundlagen**

- undersökning av en journalists datorer utan att denne fick närvara 12/13:169

#### **Åklagare**

- kritik mot dels en åklagare för att en försvarare inte tilläts närvara vid ett inledande förhör med en person som delgavs misstanke om mord, dels en polismyndighet för att åklagarens direktiv inför förhöret inte vidarebefordrades till förhørsledarna 09/10:68
- den s.k. beslagsförbudsregelns tillämplighet beträffande elektroniska handlingar 09/10:80
- en läkarundersökning av en målsägande inom ramen för en förundersökning ska genomföras skyndsamt – uttalanden rörande läkares samt polis och åklagares skyldigheter 09/10:92
- under en pågående brottsutredning har den misstänkte avlägsnats ur landet; utredning om åklagarens och Migrationsverkets handläggning av ärendet 09/10:222
- åklagares skyldighet att tillvarata en målsägandes intressen om dennes anspråk på skadestånd inte utretts tillräckligt under en förundersökning 09/10:115
- en åklagare har att i en förundersökning rörande tjänstefel i förekommande fall beakta den tidsfrist som gäller för att en fråga om disciplinansvar ska kunna prövas 09/10:119
- fråga om brev som skickats mellan två häktade personer fick granskas samt åklagares ansvar för att rättsliga förutsättningar för brevgranskning föreligger i fall då åklagaren bemyndigat polisman att verkställa granskningen 10/11:96
- tillämpningen av bestämmelsen i 23 kap. 4 a § rättegångsbalken om förundersökningsbegränsning 10/11:103
- kritik mot en åklagare för att ett uttalande under en sakframställning inte kompletterades på visst sätt 10/11:119
- kritik mot en åklagare dels för utformningen av ett beslut att inte inleda förundersökning, dels för att denne inte inledde förundersökning när kompletterande uppgifter inkom 10/11:155
- möjligheterna att besluta om besöksförbud när den som förbudet avser inte tidigare gjort sig skyldig till brott mot skyddspersonen eller annan person m.m. 11/12:86
- en åklagares vägran att låta en offentlig försvarare ta del av en häktningspromemoria före häktningsförhandlingen 11/12:106
- uttalanden om vikten av snabba utredningsåtgärder när någon avlidit eller skadats allvarligt vid ett polisingripande 11/12:130



- en åklagares åtgärd att återkalla sitt överklagande när nya uppgifter kunde tyda på att utmätt straff var alltför strängt 11/12:135
- uttalanden om skyldigheten att kommunicera en begäran om besöksförbud innan ett sådant beslut meddelas 11/12:156
- kritik mot att ett beslag ägt rum hos en advokat samt uttalanden om ett beslut att inleda förundersökning för skyddande av brottsling 11/12:141
- iakttagelser vid en inspektion hos Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polismål (Malmö) och Polismyndigheten i Skåne, internutredningssektionen 11/12:166
- åklagares ansvar för åtgärder vid underrättelse till en anhållens närstående 12/13:165
- långsam utredning av brottsmisstanke; brottet preskriberades 12/13:98
- passivitet från åklagare och polis i en förundersökning om hot och våld mot närstående 12/13:131
- bristande grund för husrannsakan i bostad vid misstanke om dopningsbrott 12/13:144
- kritik mot att en underårig bl.a. hördes utan biträde av försvarare 12/13:106
- brister i polismyndighets verkställande av åklagares utredningsdirektiv 12/13:94
- användning av okonventionell utredningsmetod 12/13:62
- fråga om bristande objektivitet under förundersökning 12/13:88
- en anhållen fick inte möjlighet att i enrum tala med en offentlig försvarare 12/13:124
- uttalanden om polisens särskilda spaningsmetoder (remissyttrande över betänkandet Särskilda spaningsmetoder, SOU 2010:103) 12/13:82
- uttalanden om förundersökningsledaransvar (remissyttrande över betänkandet Förundersökning – objektivitet, beslag, dokumentation m.m., SOU 2011:45) 12/13:101
- anmälan mot två åklagare i anledning av resningsärendena gällande Thomas Quick/Sture Bergwall 12/13:129
- anmälan mot åklagare för att hon i samband med åtal gett in förhör som gällt misstankar om andra brott än det som åtalats 12/13:126

#### **Åsiktsfrihet**

- ingripande mot en anställds yttrandefrihet 10/11:605

#### **Åtal**

- anmälan mot åklagare för att hon i samband med åtal gett in förhör som gällt misstankar om andra brott än det som åtalats 12/13:126

#### **Åtalsplikt**

- tillämpningen av bestämmelsen i 23 kap. 4 a § rättegångsbalken om förundersökningsbegränsning 10/11:103

#### **Återkallelse**

- en åklagares åtgärd att återkalla sitt överklagande när nya uppgifter kunde tyda på att utmätt straff var alltför strängt 11/12:135

#### **Överförmyndare, överförmyndarnämnder**

- kritik mot en överförmyndarnämnd för handläggningen av ett ärende om god man m.m. 09/10:420
- kritik mot en överförmyndare och en tingsrätt för brister i utredningen av en blivande god mans lämplighet m.m. 09/10:426
- initiativärende om en överförmyndarnämnds handläggning av ett förvaltarärende. Uttalanden om behov av s.k. förvaltareheter 09/10:431
- kritik mot en överförmyndare för bristfällig hantering av frågor om utlämnande av handlingar m.m. 10/11:531
- handläggningen av ett ärende om godmanskap m.m. 10/11:535
- kritik mot en överförmyndarnämnd för brister i handläggning av ett ärende om entledigande av god man m.m. 10/11:540
- uttalanden om anhörigas rätt att i ett godmansärende ta del av handlingar som rör ställföreträdarskapet m.m. 11/12:539
- kritik mot Växjö tingsrätt för handläggningen av ett ärende om upphörande av godmanskap 12/13:47
- kritik mot Överförmyndarnämnden i Lunds kommun för dröjsmål med att granska årsräkningar 12/13:452

#### **Överklagande**

- handläggningen av ett ärende om insats i form av ekonomiskt stöd enligt 9 § 2 LSS; fråga bl.a. om nämnden har kunnat avvisa ett överklagande därför att nämnden ansett att den som klagade på ett beslut inte var behörig 10/11:417
- verkställande av kommunala beslut som inte vunnit laga kraft 10/11:563, 568, 574
- en myndighets skyldighet att ompröva ett beslut som överklagas 10/11:291
- ”svartlistning” av offentliga biträden i utlänningsärenden 10/11:308
- tjänstetillsättningsärende; en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans 10/11:275
- en myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans m.m. 10/11:525
- företrädare för en myndighet har sökt påverka en part att återta ett överklagande 10/11:558
- publicering på Lantmäteriets webbplats har inte ansetts uppfylla kravet på underrättelse enligt 4 kap. 33 a § fastighetsbildningslagen 10/11:501
- en åklagares åtgärd att återkalla sitt överklagande när nya uppgifter kunde tyda på att utmätt straff var alltför strängt 11/12:135
- fråga om polisen bort verkställa en dom om att avliva en hund, då hundägarens ombud uppgett att hon hade för avsikt att överklaga domen och samtidigt begära inhibition 11/12:161
- kritik mot Radiotjänst i Kiruna AB för handläggningen av ett överklagande i ett ärende om radio- och TV-avgift 12/13:438

- kritik mot Lantmäteriet för bristfällig handläggning av en brevfråga och utebliven handläggning av ett överklagande 12/13:388
- kritik mot en socialnämnd som underlåtit att vidarebefordra ett överklagande till förvaltningsrätten därför att det överklagade beslutet enligt nämndens mening inte gick att överklaga 12/13:326

### **Överprövning**

- allvarlig kritik mot Migrationsverket, som inte rättat sig efter en dom i en överinstans 11/12:309

BILAGA 10

## The Swedish Parliamentary Ombudsmen

### Report for the period 1 July 2011 to 30 June 2012

#### 1. General information and statistics

Ms. Cecilia Nordenfelt retired from her post as Chief Parliamentary Ombudsman on 30 May 2012. The Riksdag appointed Ms. Elisabet Fura to be Chief Parliamentary Ombudsman from 1 June 2012.

During the period covered by the report, the following have held office as Parliamentary Ombudsmen: Ms. Cecilia Nordenfelt (Chief Parliamentary Ombudsman up until 30 May 2011), Ms. Elisabet Fura (Chief Parliamentary Ombudsman from 1 June 2012), Mr. Hans-Gunnar Axberger, Ms. Lilian Wiklund, Mr. Lars Lindström. For a number of shorter periods the Deputy Ombudsmen Mr. Jan Pennlöv and Mr. Hans Ragnemalm have dealt with and adjudicated on supervisory cases.

During the working year, 7,013 new cases were registered with the Ombudsmen; 6,817 of them were complaints (previous working year: 6,816) and 98 were cases initiated by the Ombudsmen themselves on the basis of observations made during inspections, newspaper reports or on other grounds. Another 98 cases concerned new legislation, where the Parliamentary Ombudsmen were given the opportunity to express their opinion on government bills etc.

6,908 cases were concluded during the period, a reduction of 153 (-2.2%); of which 6,749 involved complaints, 58 were cases initiated by the Ombudsmen themselves and 101 cases concerned new legislation. It should be noted that the schedules overleaf show cases concluded during the period, not all cases lodged.

This summary also comprises the full reports of two of the cases dealt with by the Ombudsmen during the period.

*Schedule of cases initiated by the Ombudsmen and concluded during the period 1 July 2011–30 June 2012*

<b>Activity concerned</b>	<b>Closed without final criticism (whereof NPM)</b>	<b>Admonitions or other criticism</b>	<b>Prosecutions</b>	<b>Total</b>
Courts of law	1 (0)	1	0	2
Administrative courts	0 (0)	4	0	4
Police authorities	7 (7)	1	0	8
Prison administration	12 (9)	7	0	19
Chief guardians	0 (0)	1	0	1
Social welfare	3 (2)	9	0	12
Medical care	1 (0)	2	0	3
Social insurance	1 (0)	3	0	4
Planning and building	0 (0)	1	0	1
Communications	0 (0)	1	0	1
The school system	1 (0)	0	0	1
Immigration, integration of immigrants	0 (0)	1	0	1
Freedom of expression, access to official documents	0 (0)	1	0	1
<b>Total</b>	<b>26 (18)</b>	<b>32</b>	<b>0</b>	<b>58</b>

*Schedule of complaint cases during the period 1 Juli 2011–30 June 2012*

Activity concerned	Dis- missed without investi- gation	Referred to other agencies or state organs	No criti- cism after investi- gation	Ad- moni- tions or other criti- cism	Prose- cutions or discipli- nary proce- eed- ings	Prelimi- nary criminal investi- gation. No pro- secution	Guide- lines for good admini- stration	Correc- tions during the investi- gation	Total
Courts of law	109	2	237	24					372
Administrative courts	25		70	23					118
Public prosecutors	139	3	55	15					212
Police authorities	489	18	229	36					772
Custom services	11		6	2					19
Armed forces	8		6	2					16
Prison administration	524	1	416	145			3	1	1,090
Social welfare	475	1	496	53					1,025
Medical care	192	1	76	15					284
Social insurance	265		130	84					479
Labour market auth.	92		71	5					168
Planning and building	104		79	22					205
Enforcement	63		64	7					134
Municipal self- government	65		19	6					90
Communications	129		76	13					218
Taxation	81		39	4					124
Education	106	9	68	11					194
Culture	20		3	2					25
Chief guardians	25		33	7					65
Agriculture, environ- ment, protection of animals	128		94	19					241
Immigration	102		93	7					202
County administrative boards, control of lotteries, serving of alcohol	18	1	4	2					25
Housing	2		1						3
Employment of civil servants etc.	81		6	3					90
Freedom of expres- sion, access to public documents	101		125	100					326
Administration of parliamentary and foreign affairs; general elections	21		8	3					32
Miscellaneous	58		24	12					94
Complaints outside jurisdiction, com- plaints of obscure meaning	126								126
<b>Total</b>	<b>3,559</b>	<b>36</b>	<b>2,528</b>	<b>622</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>6,749</b>

## The use of unconventional investigatory methods to induce a suspect to supply information about his own criminal actions

(Adjudication by the Parliamentary Ombudsman Hans-Gunnar Axberger 28 November 2011, reg. no. 731-2010)

*Summary of the adjudication: During the investigation of a case of arson suspicion fell on R. The usual investigatory approaches, such as interrogation etc. were considered not to be practicable. Instead a special operation was launched, which involved grooming R for a considerable period in different ways and finally subjecting him to a fake employment interview. During the interview he supplied information about his role in the arson. R was sentenced to ten years imprisonment for aggravated arson on the basis of this information.*

*This procedure involved serious encroachment of R's rights as a suspect. Furthermore, the measures adopted constitute in their entirety infringement of the right to respect for private life pursuant to Article 8 of the European Convention. Infringement of this kind requires, according to the Convention, authorisation in law that complies with fundamental aspects of the rule of law. No such authorisation existed.*

*If the method adopted is to be used in the future, legally secure legislation is required to clarify the legal situation.*

### Background

One night in May 2005 the Central Hotel in Gävle was set on fire. There were no casualties but a large number of people had to be evacuated urgently. Most of the block in which the hotel was situated was destroyed. The cost to the insurers for the damage was estimated to be at least SEK 160 million. During the investigation that followed R came under suspicion. This was the result of information and pictures from surveillance cameras which showed R arriving at Gävle Central Station five hours before the fire and returning there shortly after the fire had broken out. Certain features in the video recording – like R's disposal of a rucksack after the fire, etc. – were compatible with the assumption that he was the perpetrator of the crime. The investigation also disclosed that there were individuals involved in the restaurant business with grounds for attacking the activities taking place in the hotel to whom R could be linked.

The prosecutor in charge of the investigation, Mikael Hammarstrand, at that time Deputy Chief District Prosecutor, has described how at that stage of the investigation, in other words relatively soon after the event, he was faced with two alternatives. He could either have R interrogated and at the same time a search made of his premises or he could bide his time. One argument against any intervention was that R could refuse to say anything. There was not enough evidence to secure a conviction. He chose to “wait and lull the suspect or suspects into believing incorrectly that their identities were unknown to the police”. In a statement to the Parliamentary Ombudsman he has provided more details about the grounds for his decision.

The investigation continued with surveillance of R. During the autumn of 2005 the District Court issued an order allowing interception of R's telephone. In March 2007 the Police Authority in the County of Gävleborg requested the assistance of the National Criminal Investigation Department (NCID) in its investigation. The documents in the NCID's file on the case reveal the following. Entries on the operation start in April 2007 and finish in September 2009. The case was initiated immediately and work started on producing a profile of R. This went on for around eighteen months before the operation took official form. The records show for instance that R has previously served a prison sentence but had since repudiated his previous way of life and was now leading an orderly existence. In August 2008 Deputy Police Commissioner Arne Andersson at the NCID made an official decision on the conduct of the operation in accordance with an operational plan drawn up at the same time. In its description of the background the plan stated that:

For just over a year information to enable this operation has been gathered through telephone transcriptions, physical surveillance and special methods. The best information has been procured through a source that has cultivated the targeted individual with a false story, as they previously had an established relationship. A psychological profile has been made by the psychologist [...] to enable the targeted individual to be approached and cultivated in the best way as well as the use of operators whose profiles offer the best matches.

The operational plan also went on to describe the objective was to "infiltrate the targeted individual for a substantial period" to procure information that could strengthen suspicions about the crime or mean that they could be rejected and thus provide valuable evidence for the preliminary investigation.

The actual operation lasted for about one year. Before the adoption of the plan in July 2008, R had been persuaded to take part in a fictitious market survey. By participating R "won" a trip, which was intended to establish a contact between R and the NCID's operator (in this context an operator means a police officer who adopts a fictitious identity to gain entry to environments in which the police are interested). The trip was a pleasure trip and involved R travelling together with a number of other "winners" to London for a weekend during which, for instance, they watched a football match between the English league teams Arsenal and Manchester United. One of the operators struck up a special friendship with R and intimated in the meetings that followed their return to Sweden that there might be a demand for his services. Among these tasks mention can be made of a trip to Germany, during which R was to be given a trial assignment of driving a boat from Germany to Sweden. The trip took place but the boat turned out to be faulty so R had to return without it. He did, however, receive the payment he had been offered (about SEK 5,000 "under the table" and his out-of-pocket expenses). These and other activities were preparatory phases leading up to the final objective of the operation, which was to offer R employment in a fake Netherlands company, when he was to be induced to provide information of interest to the investigation of the arson in Gävle.



The final phase took place during May and June 2009 when R met operators who claimed to be representatives of the Netherlands company at a hotel in Stockholm, where he filled in application forms before travelling with them to the Netherlands to be interviewed by another operator, who was acting as the representative of the Netherlands company. During this phase the District Court issued orders on two occasions allowing interception of R's telephone (25 May–1 June and 22 June–20 July). The employment interview took place on 29 June.

During the operation R had gradually been groomed so that he would be attracted by the potential earnings and at the same time understand that the job in question presumed that he was no stranger to the idea of acting illegally and required unswerving loyalty to his employer. In this respect the records describe the objective for instance as: "Intensifying the relationship and cultivating [R] to implant gradually a discreet but more criminal element and the value of loyalty", and elsewhere: "to arouse [R's] avarice in concrete terms". This was summarised in the final report (Memorandum 2 July 2009) in the statement that R at the final employment interview was to have "formed an impression of the company that aroused his avarice and which would help to induce him to confess to previous offences and criminal behaviour".

According to the report on the interview, R was asked about the fire by the operators saying "that they had heard something about a fire he had started on someone's behalf". R then stated that he had started the fire, described how and who had given him the assignment and that he had been paid SEK 20,000 for doing so.

R was prosecuted in Gävle District Court. The circumstances presented above are also described in the judgment (B 2119-09, annex 4). The court did not consider that what had occurred was unlawful. R was convicted of aggravated arson and sentenced to ten years imprisonment for arson.

An appeal was lodged against the judgment of the District Court. In its ruling issued on 27 August 2010 (B 644-10, RH 2010:62) the Court of Appeal for Southern Norrland dealt with an objection made by R that the fake employment interview should be considered an interrogation that had not been conducted in compliance with the provisions of the Swedish Code of Judicial Procedure (CJP). After a thorough discussion of this point, the Court of Appeal found that, with reference to the principle of unrestricted appraisal of evidence, in its assessment of the charge it was not prevented from including what had come to light. This applied even though the investigatory methods used by the police during the fake employment interview did not comply with the regulations in the CJP on how a judicial investigation should be conducted. On the other hand, no appraisal of whether what had occurred was against the law was made. However, an assessment was made of whether the legal proceedings in their entirety involved encroachment of R's right to a fair trial according to the European Convention. After accounting for the contents of the Convention and the practice of the European Court of Human Rights (ECHR) the Court of Appeal went on to state the following:

In this case the individuals who took part in the employment interview and the rest of the stay in the Netherlands ... have given more or less the same picture of what took place. In view of this information and against the background of the praxis of the European Court of Human Rights, the Court of Appeal has made the following considerations on the issue of whether Article 6 has been violated.

To begin with the Court of Appeal is able to determine that the employment interview was faked and R had therefore travelled to the Netherlands in misleading circumstances to take part in the interview in the belief that he might possibly be given a well-paid job. His participation in this spurious procedure was, however, voluntary and he was under no pressure or coercion to provide any information about the fire during the interview. It has also been made clear that for the police the intention of this provocation was not primarily to induce R to confess to starting the fire but instead to seek more open-mindedly for information that could either link him with or free him from suspicion that he may have been involved. The interview took place in the lobby of a hotel and, according to those who have testified, in a calm and pleasant atmosphere. When the police asked R if he had had anything to do with a fire, nothing specific was said about this applying to the fire at the Central Hotel in Gävle. It was R himself who linked the police officers' questions to the fire in Gävle and who then gave information about his own participation. The police then asked a number of follow-up questions relating to the fire that R also answered. Information has also been given in the case that both R and [those charged with him] had been informed in detail before the hearing in the District Court about how the entrapment had been arranged. The accused have therefore subsequently had complete insight where the entrapment methods are concerned and have not been deprived through inadequate information of the possibility of questioning the authenticity, reliability or other aspects of the evidence. The prosecutor has also adduced additional evidence in this case to show that R started the fire that has been assessed by the District Court as supporting the charge. This applies for instance to testimony, the technical investigation into the causes of the fire and its development as well as the enquiry into R's presence and behaviour at Gävle Central Station on the night of the fire.

As the Court of Appeal has already pointed out, appraisal of whether the rights of an accused pursuant to Article 6 of the European Convention have been violated is not only restricted to the issue of whether the misrepresentation that took place can be considered lawful or not. Instead an appraisal pursuant to Article 6 takes the entire trial procedure into account and requires an overall assessment of whether suspects have had the possibilities to defend themselves against the charges brought against them. In such an appraisal, it is clear that both R and [those charged with him] had ample opportunity to question the evidence acquired through misrepresentation and that the psychological impact this involved for R must be considered relatively restricted. R's confession in connection with the misrepresentation does admittedly constitute an important proportion of the prosecution's evidence but the prosecutor also cites other significant evidence to support the charge. What has been disclosed about the misrepresentation does not therefore, in the opinion of the Court of Appeal, provide grounds for the allegation that it irrevocably undermined R's possibilities of a fair trial and an overall assessment of the circumstances in the trial procedure gives the Court of Appeal no cause to find that the hearing was in breach of Article 6 of the European Convention. [...]

The entrapment to which R was subjected means that at a stage when he was suspected for good reason of involvement in arson he was not guaranteed the legal rights that a police interrogation according to the CJP would have provided. This has meant that his possibilities of defending himself against the suspicion of criminal activity were impaired, which could at least mean

that reduction of the penalty could be considered. The same is true of the circumstance that R's account and the questions asked by the police in connection with the fake employment interview in the Netherlands were not documented in the way they would have been in a regular police interrogation. This means that there is no way for a court of law or other judicial authority to check how the entrapment took place. There are, for instance, no recordings of what was said during the employment interview that can clearly demonstrate that the questions and follow-up questions asked by the police officers were not leading questions or unwarranted in some other respect. On the other hand, the police officers who participated in the employment interview and who have given evidence during the trial have stated that before the interview it had already been decided to allow R to speak freely and that they would not put any pressure on him or try to influence him to make statements pointing in any one direction. According to the police officers, the employment interview also took place according to these guidelines. Nor in the hearings has R himself raised the objection that the police officers' questions or follow-up questions were unreasonable.

After considering these points the Court of Appeal has reached the conclusion that the possibilities of R and [those charged with him] of exercising their rights in the respects cited were not impaired to such an extent that there are sufficient grounds for reducing the sentence. This means that the penalty awarded to both of them is ten years imprisonment.

The judgment of the Court of Appeal gained legal force.

#### **Complaint to the National Unit for Police Prosecutions**

Gunnar Falk, the attorney-at-law appointed as R's public defence counsel, complained about the measures adopted in R's case to the National Unit for Police Prosecutions at the Public Prosecution Office. In December 2009 its Chief Prosecutor, Per Lind, decided not to launch a preliminary enquiry. Some of the reasons given were that what had taken place was permissible misrepresentation. Per Lind pointed out in this connection that there is very little scope for penalties for official misconduct in cases where judgement is involved. This decision was reviewed in February 2010 by the Director of the Public Prosecution Office, Jörgen Lindberg, who did not amend it. He considered that the actions of the police officers before and during the interview had not taken place during the exercise of their official powers.

#### **Complaint to the Parliamentary Ombudsmen**

Gunnar Falk then submitted a complaint on the matter to the Parliamentary Ombudsmen. The Chief Parliamentary Ombudsman decided on 23 June 2010 after reviewing what had hitherto been disclosed that no preliminary enquiry should be launched. He referred, among other things, to the major lack of any given directives about what forms of action are lawful when undertaken by an official in connection with the implementation of infiltration and entrapment operations. He found no grounds for assuming that any punishable misuse of their powers had been committed by officials subject to the supervision of the Parliamentary Ombudsmen. He did decide, on the other hand, to scrutinise the actions of the prosecutor and police officers in connection with the employ-

ment interview in the Netherlands within the framework of a routine inspection case.

Statements were requested from the National Police Board and the Regional Public Prosecution Office. The first was submitted on 21 September 2010 and the second on 23 September 2010. Mats Melin retired from his post as Chief Parliamentary Ombudsman at the end of 2010. The case was subsequently referred to me for adjudication.

### **The enquiry**

The complaint of Gunnar Falk, the defence counsel, to the Parliamentary Ombudsman is that the fake employment interview was an interrogation. His grounds are that it was undertaken by the police in the course of a preliminary investigation and R was subjected to it because he was reasonably suspected of the criminal offence under investigation. He was not notified during this interrogation in the way laid down in the CJP that he was a suspect and did not have any possibility of being assisted by a defence counsel or make use of his right not to answer questions. The complainant alleged that this procedure violated R's rights according to Article 6 of the European Convention.

The acting head of the NCID, Tommy Hydfors, submitted a response on behalf of the National Police Board, which included the following. By virtue of long-standing practice, typically speaking, the stipulations on interrogation in the CJP are not intended to apply to conversations that occur while the police are involved in covert surveillance. The opposite state of affairs would have an impact on a great many of the surveillance operations undertaken by the police. The NCID also pointed out that organising fake employment interviews in which it is up to the individuals themselves to decide whether they will take part is one type of measure that is used internationally in "cold-case" contexts. The method was developed in Canada and officers at the NCID received training in the method from their Canadian counterparts. The NCID summed up its opinion as follows.

The fake employment interview was undertaken during a preliminary investigation into a serious crime. The misrepresentation that the employment interview could be considered to involve was, per se, lawful. The employment interview formed one stage of an infiltration operation. Infiltration is a nationally and internationally accepted method in crime prevention. Hitherto there have been no specific legal provisions on the use of the method. The employment interview was, however, conducted in a way that conforms to accepted practice in covert surveillance operations in which conversations take place between police officers and suspects in situations that cannot be viewed as interrogations during preliminary investigations. – The NCID considers that the measures conformed in every respect to current legal provisions. – The NCID would welcome specific legal provisions in this area.

The response of the Public Prosecution Office was submitted by the Prosecutor-General, Anders Perklev, who did not consider that the prosecutor in charge of the investigation had acted wrongly or inappropriately. According to the Prosecutor-General the infiltration measures did not constitute interrogation in the meaning of the CJP. It asserts for instance that "An interrogation

is nothing other than a situation of the kind provided for in Chapter 23 of the CJP and Ordinance on Preliminary Investigations (OPI), in which the power of the state is balanced by the provisions that protect the suspect, and others”. It also contains the following:

My opinion is that the regulations on interrogation cannot at all be considered to apply when the police during an infiltration operation are acting “under cover” and speak to suspected individuals. This means that it is not the applicability of the regulations on interrogation that should set the limits for what kind of “entrapment” operations are permissible.

The prosecutor in charge of the investigation, Mikael Hammarstrand, has submitted his own statement in which he gives a detailed account of his considerations, assessments and the measures he adopted. He points out for instance that it is unsatisfactory that the legislators have not laid down in more detail what is admissible and inadmissible in this context and continues:

The legal situation is not explicit and leaves no little scope for interpretation. It is a delicate matter for the legislators to balance the interests of the investigators, the principle of the unrestricted admissibility of evidence and the rights of individuals to their integrity. In addition, it is less than satisfactory from a working environment perspective that law enforcers are not always provided by the legislators with information about what is admissible or inadmissible. I, on my part, have carefully considered each stage of this operation and have, to the best of my abilities, endeavoured to guarantee the quality of the results of the entrapment to guarantee the fairness of the process and the best interests of the investigation.

Finally I would like to make it clear that in my capacity as leader of the investigation I was obviously responsible for the exercise of official powers involved in the entrapment operation to acquire evidence.

### **Legal provisions etc.**

#### *Respect for private life: Article 8 in the European Convention*

The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (the European Convention) has the force of law in Sweden. In interpreting the Convention the praxis that has developed at the European Court of Human Rights (ECHR) is of central importance.

Article 8 in the European Convention, which is headed *Right to respect for private and family life* has the following wording:

Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.

There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.

The limits of the area that is protected are difficult to define. The right to respect for private life has many aspects (see Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis [Human rights in European praxis]*, 3rd. ed. pp. 301 f.). These include for instance “the physical and psychological integrity of a per-

son” (see Moreham, *The right to respect for private life in the European Convention on Human Rights: A re-examination*, EHRLR 2008, p. 49, with references to the praxis of the European Court of Human Rights).

In legislative contexts the Government has stated that the protection offered by the Convention for private life cannot be considered to prevent the police from using infiltration to become acquainted with individuals in order to gather information than can lead to the elucidation of a crime. The Government did, on the other hand, share the opinion presented by the Committee on the Development of the Judicial System that there was a more general risk of violation of respect for private life if an authority monitored and noted the personal activities of individuals to provide more systematic documentation of their lives. (See Govt. Bill 2005/06:149 and SOU 2003:74 p. 137.)

Article 8.2 lays down that a state signatory to the Convention has the possibility of restricting the protection of private life. The fundamental provision is that this is “in accordance with the law”. According to the practice of the ECHR this involves two requirements: one is that there is clear support for the measure in national legislation, the other that this support includes the necessary guarantees for the rule of law. This is made clear for instance in *Bykov v. Russia* (judgment issued by the Grand Chamber 10 March 2009, application no. 4378/02), in which the court stated:

The Court reiterates that the phrase “in accordance with the law” not only requires compliance with domestic law but also relates to the quality of that law, requiring it to be compatible with the rule of law. In the context of covert surveillance by public authorities, in this instance the police, domestic law must provide protection against arbitrary interference with an individual’s right under Article 8. Moreover, the law must be sufficiently clear in its terms to give individuals an adequate indication as to the circumstances in which and the conditions on which public authorities are entitled to resort to such covert measures. (§ 76)

In the case of *Bykov* the Court found that the requirement of legal support was not fulfilled. The Court was therefore able to determine that Article 8 had been violated without having to delve into the issue of whether what had occurred had been “necessary in a democratic society”.

*The protection afforded by the Instrument of Government against surveillance and monitoring*

Individuals are protected against significant invasion of their personal integrity if this occurs without their consent and involves the surveillance or systematic monitoring of their personal circumstances through the second paragraph of Article 6 of Chapter 2 of the Instrument of Government (IoG). This provision came into effect in 2011: it did not therefore apply when the investigation under review here was undertaken.

This protection may be restricted by law and on the conditions laid down in Article 20 of Chapter 2 of the IoG, which only permits limitations to satisfy a purpose acceptable in a democratic society and stipulates that no limitation may go beyond what is necessary for the purpose which occasioned it.

The preparatory work, Govt. Bill 2009/10:80, include the following. The protection is general and not restricted to any technical system (p. 181). Measures adopted against an individual and which for reasons of secrecy may not be divulged are, typically speaking, particularly sensitive from the point of view of infringement of integrity, mainly because in such circumstances individuals lack any possibility of taking steps to safeguard their integrity themselves (p. 178). What is decisive in assessing whether a measure is to be considered surveillance or monitoring is its effect, not the prime purpose of the measure (p. 181). The protection only applies to invasion which because of its intensity, extent, the sensitivity of the information from the point of view of integrity or other circumstances involves a significant encroachment of an individual's private sphere (p. 250). What is to be considered surveillance and what regarded as monitoring has to be assessed on the basis of what these concepts mean in normal language (op. cit.).

*Fair trial: Article 6 of the European Convention etc.*

The sections of Article 6 of the European Convention, which is headed *Right to a fair trial* that are germane here are worded as follows:

In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law.

---

Everyone charged with a criminal offence shall be presumed innocent until proved guilty according to law.

Everyone charged with a criminal offence has the following minimum rights: [---]

(c) to defend himself in person or through legal assistance of his own choosing or, if he has not sufficient means to pay for legal assistance, to be given it free when the interests of justice so require.

A provision on a fair trial has also been included since 2011 in the stipulations of the IoG on fundamental freedoms and rights (second paragraph of 2:11). This is based on the fundamental regulation in Article 6.1 (see SOU 2008:125 p. 426 and Govt. Bill 2009/10:80 p. 156 ff.).

According to Article 6 the concept of fair trial covers the entire legal process: it is not restricted to the court hearing. According to the praxis that has been established by the ECHR the protection offered by the Convention includes a number of rights and principles.

The overall right to a fair trial pursuant to Article 6 must, according to the praxis of the ECHR, be assessed on the basis of the legal process in its entirety, which means that a shortcoming in one section can in certain conditions be remedied in another. Violation of the right of suspects to respect for their private lives as laid down in Article 8 during the legal process does not per se mean that the process is to be considered unfair according to Article 6. This is made clear by *Khan v. the United Kingdom* (judgment issued 12 May 2000, application no. 35394/97) as well as in *Allan* (see below) and *Bykov*.

One of the principles included in the concept of fair trial is that a suspect may not be required to contribute to an investigation by making admissions or

providing incriminating material (Danelius, op. cit. p. 247). The ECHR sets great store on this right, which, according to the Court, lies at the heart of the right to a fair trial (*John Murray v. the United Kingdom*, judgment issued 8 February 1996, application no. 18731/91, § 45). This right has been linked to the right to legal counsel: in the Court's opinion one of the tasks of a defending lawyer is to ensure that the rights of suspects not to incriminate themselves are respected (*Salduz v. Turkey*, judgment issued 27 November 2008, application no. 36391/02, § 54). If the suspect makes incriminating statements while being questioned by the police without access to a lawyer and this is used to procure a conviction, the Court considers that the rights of the suspect have in principle been irrevocably undermined (*Salduz*, § 55).

In *Allan v. the United Kingdom* (judgment issued 5 November 2002, application no. 48539/99) an individual named Allan had been deprived of his liberty on suspicion of involvement in the robbery of a shop in which the owner had been shot and killed. Allan made use of his right to remain silent. An informer, who had been arrested for other crimes, was placed by the police in the same cell as Allan and given the task of inducing him to talk about the crime he was suspected of. The informer later testified that Allan had admitted that he was at the scene of the crime. There was no evidence other than this statement to bind Allan to the fatality. He was charged and sentenced to life imprisonment for murder. – The ECHR included the following statement of principle in its judgment.

The right not to incriminate oneself is primarily concerned with respecting the will of an accused person to remain silent and presupposes that the prosecution in a criminal case seeks to prove the case against the accused without resort to evidence obtained through methods of coercion or oppression in defiance of the will of the accused. (§ 44) [– – –]

While the right to silence and the privilege against self-incrimination are primarily designed to protect against improper compulsion by the authorities and the obtaining of evidence through methods of coercion or oppression in defiance of the will of the accused, the scope of the right is not confined to cases where duress has been brought to bear on the accused or where the will of the accused has been directly overborne in some way. The right, which the Court has previously observed is at the heart of the notion of a fair procedure, serves in principle to protect the freedom of a suspected person to choose whether to speak or to remain silent when questioned by the police. Such freedom of choice is effectively undermined in a case in which, the suspect having elected to remain silent during questioning, the authorities use subterfuge to elicit, from the suspect, confessions or other statements of an incriminatory nature, which they were unable to obtain during such questioning and where the confessions or statements thereby obtained are adduced in evidence at trial. (§ 50)

In Allan's case the ECHR found that the informer had directed his conversation with Allan about the fatal shooting in a way that could be considered to be the functional equivalent of interrogation, without the guaranteed protection that would have resulted from an official police interrogation, including the presence of a lawyer and information about his right to remain silent (*Allan*, § 52). The Court considered that Allan's right to a fair trial pursuant to Article 6 had been violated by the way that the information procured by the informer had been obtained against Allan's will and presented at the hearing,



where it was the main evidence, and that therefore Allan's right to remain silent and not to incriminate himself had been transgressed.

In a later case, *Bykov v. Russia* (cited above), the background was the following. A man, V, reported to the police that he had been asked by a businessman, Bykov, to murder one of his former partners. V showed them the weapon Bykov was alleged to have given him. The police "rigged" a scenario in which the media were misled into reporting that two bodies had been found in the partner's home. V was then instructed to visit Bykov, wired with a microphone and under police surveillance, report and return the weapon. This led to Bykov's arrest. The recording from this visit together with the information provided by V were used to charge Bykov with instigating murder. When the trial was held, V had submitted a written retraction of the information he had given and disappeared. Bykov was sentenced to six years imprisonment, but released conditionally immediately after the trial, which took place just over eighteen months after his arrest. Bykov complained to the ECHR that among other things his right to a fair trial had been violated.

In its appraisal of Bykov's right to a fair trial the majority of the ECHR noted that the evidence recorded during V's visit was not decisive but that the key evidence consisted of the information initially provided by V and the weapon he had displayed (§ 98). The Court also considered whether what had occurred meant that Bykov's right to remain silent and not to incriminate himself had been violated. In what would appear to be the decisive sections of the grounds for its decision the Court observed:

The Court notes that in the present case the applicant had not been under any pressure to receive V. at his "guest house", to speak to him, or to make any specific comments on the matter raised by V. Unlike the applicant in the Allan case — — —, the applicant was not detained on remand but was at liberty on his own premises attended by security and other personnel. The nature of his relations with V. — subordination of the latter to the applicant — did not impose any particular form of behaviour on him. In other words, the applicant was free to see V. and to talk to him, or to refuse to do so. It appears that he was willing to continue the conversation started by V. because its subject matter was of personal interest to him. Thus, the Court is not convinced that the obtaining of evidence was tainted with the element of coercion or oppression which in the Allan case the Court found to amount to a breach of the applicant's right to remain silent. (§ 102)

Here the Court was not unanimous. A minority considered that Bykov's right to a fair trial had been violated. One of the judges, who was supported by four others, adopted a somewhat different perspective on the operation that had been undertaken and considered whether its subject had de facto been under the control of the authorities.

This was so in the present case; the applicant was an unwitting protagonist in a set-up entirely orchestrated by the authorities. I would draw attention here to the very particular circumstances of the covert operation, which began with the staged discovery of two bodies and the announcement in the media that S. and I. had been shot dead. By the time V. arrived at the applicant's "guest house", the applicant was already under the influence of the erroneous information that a serious crime had been committed, and his belief was reinforced by V.'s admission that he had been the perpetrator. The applicant's conduct

was therefore not solely, or mainly, guided by events which would have taken place under normal circumstances, but above all by the appearances created by the investigating authorities. To that extent, seeing that he was the victim of a ruse, his statements and reaction cannot reasonably be said to have been voluntary or spontaneous

---

In the present case the purpose of the staged events was to make the applicant talk. The covert operation undermined the voluntary nature of the disclosures to such an extent that the right to remain silent and not to incriminate oneself was rendered devoid of all substance. As in the Ramanauskas case, the applicant was entrapped by a person controlled from a distance by the authorities, who staged a set-up using a private individual as an undercover agent. I thus consider that the information thereby obtained was disclosed through entrapment, against the applicant's will. (Judge Spielmann's dissenting opinion, §§ 35 & 37.)

*Regulations governing interrogation: the rights of the suspect*

The regulations on interrogations during preliminary investigations can be found in Chapter 23 of the CJP. These stipulate the general requirement to submit to interrogation by the police (Section 6). There is no requirement to contribute to the investigation. That someone suspected of a crime may decline to say anything is made clear in the CJP, but only indirectly, however, in that there is no requirement to do so, either during the investigation or in the court hearing. Nor is there any other Swedish statute that contains a provision on the right to remain silent during interrogation. The principle that a suspect does not have to contribute to an investigation by making admissions or providing incriminating material is included, however, as has been shown above, in the right to a fair trial.

Section 23 of Chapter 21 of the CJP stipulates that someone suspected of a crime is entitled to the assistance of a defence counsel that he or she selects. In certain circumstances a public defence counsel is to be appointed, CJP 21:3a. According to Section 18 of Chapter 23 of the CJP anyone reasonably suspected of an offence is to be notified of the suspicion when questioned. Section 12 of the OPI stipulated that anyone notified that they are reasonably suspected of a criminal offence shall at the same time be informed of their right to the assistance of a defence counsel during the investigation and the rules that apply for the appointment of a public defence counsel. It is the official in charge of the investigation who decides who may be present during an interrogation, CJP 23:10, but where defence counsel are concerned in practice there is a generally accepted opinion that they have an unrestricted right to be present when suspects are questioned.

Certain general regulations on how questioning is to be carried out can be found in Section 12 of Chapter 23 of the CJP. According to this provision the use of unwarranted measures in order to extract a confession or a certain statement is not permissible. The examples given of unwarranted measures include the use of knowingly false information, promises or hints of special treatment, threats, coercion and driving the suspect to the point of exhaustion.

Nor may the individual being questioned be deprived of customary meals or the necessary rest.

#### *Records during a preliminary investigation*

Section 21 of Chapter 23 of the CJP lays down that records must be kept of matters of importance to the investigation. More detailed regulations on the contents of these records can be found in Sections 20–23 of the OPI. Section 20 stipulates a number of details that must be noted in the records, among them when and where different measures took place during the investigation. The first paragraph of Section 22 lays down that records are to be kept so that they provide a faithful picture of what has occurred during the preliminary investigation that is significant in the case.

In assessing what information is significant, the principle of objectivity laid down in Section 3 of Chapter 23 of the CJP must be taken into account. Previous adjudications by the Parliamentary Ombudsmen have made it clear that the official in charge of an investigation must therefore vigilantly ensure that information that may be significant for the defence is not removed from the records (see for instance Parliamentary Ombudsmen’s Annual Report 1964, p. 212 and 2007/08 p. 87).

Documentation that is not included in the records of a preliminary investigation must be made available (see SOU 2011:45 p. 255 for this kind of ancillary material).

#### *Covert investigations*

While investigating crimes it is not uncommon for detectives to work in civilian clothes without revealing that they are police officers, and this is generally accepted. There are no specific regulations about this but the legal support may be found in the general regulations on the duties of police officers in, for instance, the Police Act. Here Section 8 lays down in this respect that a police officer shall in the course of his duties comply with current legislation and with the principles of “necessity” and “proportionality”. Interventions that restrict any of the freedoms and rights enshrined in Chapter 2 of the IoG may not however be undertaken on these grounds alone: they require specific legal authorisation. This must also be considered to include the freedoms and rights that derive from the European Convention.

Certain forms of covert police operations have attracted specific legal interest. Attempts by the police to influence individuals actively are sometimes referred to as entrapment operations, see the Prosecutor-General’s guidelines on the conduct of entrapment measures, RÅR 2007:1, which deal with operations that could result in someone committing an offence, “sting” operations. Otherwise there are no specific regulations on methods of this kind. This means that they are permissible within the general parameters referred to above but not if they encroach on the protected freedoms and rights of individuals.

“Infiltration” can be viewed as a special form of covert police operation. The concept has not been defined in Swedish law: in principle there are no

regulations governing this method. In its final report the Enquiry into Police Methods uses the “concept of infiltration operation to describe a covert investigation in which interaction with the targeted individuals is undertaken with the help of active misrepresentation and where this misrepresentation has a certain continuity for some period” (SOU 2010:103 p. 102). In the opinion of the enquiry, infiltration can be used to acquire information that could help to elucidate otherwise unsolved “cold cases”. The enquiry could see no objection to this (op. cit. p. 120 f.).

Legislation on assumed protective identities was enacted in 2006 (see Govt. Bill 2005/06:149). This meant that under certain circumstances police officers could be given constructed (fictitious) identities. The reason behind this statute is that the police cannot always act openly (cf. p. 16 of the Bill). It contains no regulations, however, on the operational methods in which protective identities could be used.

In 2010 the National Police Board inspected the units that have been set up to take responsibility for the use of assumed protective identities (Inspection of Police Undercover Operations, report 2010-08-26). The summary of the report describes the regulations as follows:

No guidelines have been laid down for these operations. The existence of a manual that the heads of all the units at the major city police forces and the NCID have agreed on and which is being revised does not fulfil the requirement for guidelines to be laid down for Swedish police officers. It is very important that there are carefully considered and documented guidelines for operations that are not regulated by law and where there is otherwise little guidance from doctrinal and practical experience.

*Judgment issued by the Supreme Court on 20 October 2011*

The Swedish Supreme Court has recently issued an opinion in a case that has some points of contact with the issue under appraisal here (Supreme Court judgment issued on 20 October 2011, B 2150-11; the question of the significance of the fact that in the course of an entrapment that was judged to involve threatening features the accused supplied information that was negative for his case). The circumstances were the following.

After the disappearance of a woman, C was suspected of having killed her. He was taken into custody and questioned on a number of occasions but five years after the disappearance the case was still unsolved. A special investigation operation was then undertaken. An operator called “Mike” made friends with C. The operator pretended to be a criminal and told C that there was some interest in the woman’s life insurance. Before it could be paid out her body had to be found. The operator tempted C with money if he would reveal what he knew. The operator also threatened the involvement of “Russians and Chechens” etc. This produced no results. In an attempt to “increase the pressure” on C, another operator, pretending to be “a Russian” with yet another operator approached C outside his home. They told C to get in touch with “Mike”. At the ensuing meeting C pointed out where the woman’s body was hidden and said he was responsible for her death. The case records show that C was under the influence of drugs when he did so.

The Supreme Court pointed out that when prosecution has been preceded by entrapment to acquire evidence it is not per se the primary task of a court to determine how the measure complies with the regulations in force. On the other hand the entrapment can influence appraisal of the charge indirectly. Ultimately it is a question of respecting the right to a fair trial according to the European Convention which includes appraisal of how the evidence was obtained. (Supreme Court judgment, p. 15.)

According to the Supreme Court, the pressure C was subjected to had to be “considered unwarranted”. That he supplied the information in circumstances that “did not meet the customary requirements of legal security” was taken into account in the court’s appraisal in that it was given very little weight as evidence. The Supreme Court pointed out, however, that the prosecution was based to a large extent on other evidence, for instance the forensic medical examination carried out when C had indicated where the body was. The fact that this evidence had been established as a consequence of the entrapment of C did not, according to the Court, have any impact on its value as evidence. C had been able to study the evidence and counter it with his own. The courts had been given ample opportunity to assess the value of the investigation in its entirety. (Supreme Court judgment, pp. 27–29.)

C was convicted of murder. The penalty awarded corresponded to ten years imprisonment. In assessing the penalty the unwarranted features of the entrapment were taken into account. The threatening situation that had arisen because of the entrapment could not however “be classified as a very serious one”. The Supreme Court continued:

At the same time it must be considered that the right to remain silent and not to provide information to incriminate oneself has been viewed as offering central protection in trial proceedings. For this reason there are special grounds for sentencing C to a more lenient penalty than that prescribed for the crime by virtue of item 8 in the first paragraph and the second paragraph of Section 5 of Chapter 29 of the Criminal Code. This reduction should be considered to correspond to two years imprisonment. (Supreme Court judgment, p. 32.)

In the lower court C’s penalty had been reduced by three years and as no appeal against the judgment had been made by the prosecutor, the sentence awarded was seven years imprisonment.

## **Appraisal**

### *Premises*

The decision of the Parliamentary Ombudsman not to initiate a preliminary enquiry into official misconduct in this case was based among other things on the absence of definite statutory provisions on what actions are lawful in connection with the implementation of infiltration operations and entrapments. The question of whether the officials involved can be criticised on legal grounds for measures adopted in respect of R may be considered to have been settled by this decision. The aim of the subsequent enquiry was to study and as far as possible clarify the legal situation to make it easier to apply the law on future occasions.

The starting point for the appraisal is the principle of legality laid down in the IoG that requires public authorities to have a legal basis for their operations. When these involve measures that infringe upon the freedoms and rights of individuals, this support must be laid down in law and be worded in a legally secure manner. It is the task of the Parliamentary Ombudsmen to ensure that these freedoms and rights in particular are upheld (Section 3 of The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen).

The question of whether the legal proceedings in their entirety were in breach of the overall right to a fair trial pursuant to Article 6 in the European Convention has, as described above, been appraised by the Court of Appeal and its judgment has gained the force of law. This should not be the subject of any further review in this context. The rest of this adjudication will focus instead on the measures adopted with regard to R that have not been the subject of any corresponding opinion.

*The significance of the fact that infiltration is in principle an accepted investigatory method, etc.*

As infiltration is a method that has been used for a long time, to some extent at least, it could be maintained that other principles and rights have been set aside with the consent of the legislators when it is adopted.

Against this it can be pointed out that there are no legal regulations that deal with infiltration. The concept is not defined in the statutes, preliminary work, practice or doctrine (cf. on this subject the Report of the Enquiry into Police Methods, SOU 2010:103, pp. 100 ff.). It is revealing that the kind of investigatory method adopted in this case, questionable as it is from many points of view, has not become the subject of one single regulation in the otherwise strictly controlled operations conducted by the police (cf. the report of the inspection by the National Police Board cited above).

If fundamental freedoms and rights are to be set aside to benefit the investigation of a crime, what must be required is that the reasons for doing so have found legal expression in some concrete form. In my opinion there can be no grounds for using the passivity of the legislators to justify deviating from the legal principles that otherwise apply.

The circumstance that there is an Act on Assumed Protective Identities has also been cited in support of the view that infiltration is generally permissible. Here the argument is that as the act is based on the needs of the police to be able to use covert operational methods, methods of this kind must be legal. But no question has been raised about the necessity for the police to be able to operate covertly. What is at issue is how measures that can then be adopted are to be viewed when they encroach upon the freedoms and rights of individuals. The Act on Assumed Protective Identities, which in no way regulates the operational methods in which these identities may be used, provides no answers to this and evidently its very existence cannot be cited as legal support for all forms of police action that could be envisaged with the use of protective identities.

*The rights of suspects to respect for their private lives pursuant to Article 8 of the European Convention*

Article 8 of the European Convention stipulates that individuals have the right to respect for their private lives. This right may not be limited unless it is authorised by law and is necessary in a democratic society in the view of a number of purposes listed in the article. The delimitations of this protected area are, as has been seen, not distinct.

The method used in this preliminary investigation was described in the plan for the police operation as “infiltration of the target individual”, i.e. R. The way in which this was undertaken has been described above. The extent to which each single one of the measures adopted against R – the initial survey, establishing a personal profile, the numerous manoeuvres to induce R to take part in one activity or another, the carefully managed actions intended to rekindle his interest in criminal behaviour and arouse his “avarice”, etc. – violated his right to respect for his private life can be discussed. But there can be no doubt that taken in their entirety this is how they must be assessed, particularly if one takes into account the very long period concerned and that they were cumulative phases of deepening intrusion into R’s life. The investigatory measures in their entirety therefore constituted an encroachment of R’s rights as laid down in Article 8.

The Convention permits restrictions of the rights of individuals to respect for their private lives, in connection with criminal investigations, for instance, but then first and foremost imposes the requirement that the investigating authority has support for doing so in its domestic legislation, which must moreover meet fundamental principles of the rule of law. As has been shown in the account of the legal provisions, this means among other things that the legislation must state clearly when measures may be adopted and that there is protection against arbitrary actions or abuse.

Swedish law contains no regulations at all about “infiltration of individuals” and in principle none about infiltration in general either. It has not been possible on the basis of the legislation to predict that the investigating authorities had the authority to intervene in R’s private life in the manner adopted, nor was there any protection against arbitrary actions or abuse. Neither of the two features of the legal support required in the European Convention were, in other words, fulfilled. Article 8 of the Convention has therefore been violated, irrespective of whether it would have been possible in different legal circumstances for the operation to have been covered by the restrictions permitted by the Convention.

*The fake employment interview*

Those suspected of crimes have the right during investigations to remain silent and not to incriminate themselves and also the right to the assistance of a defence counsel. When someone suspected on reasonable grounds is questioned, they are to be notified of the suspicion and their right to a defence counsel. This is laid down jointly by the European Convention, the CJP and the OPI. The praxis of the ECHR can also be understood to mean that those

suspected of crimes should be informed of their right to remain silent and not to incriminate themselves.

These regulations are based, however, on normal criminal investigations in which the authority investigating the crime questions suspects or subjects them to the open and official exercise of its powers in some other way. It is not self-evident that this applies in the same way to investigatory procedures that are not disclosed to the suspect and where the authority investigating a crime adopts more informal working methods. In my opinion it would, at any rate, be going too far to require police officers involved in an investigation to have to assess all the time whether an individual who can provide information of specific interest is suspected of a crime on reasonable grounds or not. What occurred in this case did not, however, involve the acquisition of information of this kind.

The background to the operation against R was that the prosecutor in charge of the investigation wanted to avoid notifying R that he was a suspect and was also afraid that R would not say anything, in other words avail himself of his right to remain silent and not to incriminate himself. The investigating authority therefore created – with no basis in law – a situation in which R could be questioned by police officers without being aware of it. The aim was to seek evidence that could be adduced in a court of law. The procedure involved, in other words, circumvention of the rights of a suspect.

In this context there are grounds for recalling the opinion expressed by the ECHR on the right not to incriminate oneself:

The right, which the Court has previously observed is at the heart of the notion of a fair procedure, serves in principle to protect the freedom of a suspected person to choose whether to speak or to remain silent when questioned by the police. Such freedom of choice is effectively undermined in a case in which, the suspect having elected to remain silent during questioning, the authorities use subterfuge to elicit, from the suspect, confessions or other statements of an incriminatory nature, which they were unable to obtain during such questioning and where the confessions or statements thereby obtained are adduced in evidence at trial. (*Allan*, § 50, also cited above.)

What is stated here must, in my opinion, apply not only when suspects have been given the opportunity to exercise their rights but also when, as was the case here, they have deliberately been denied the chance to do so.

#### *Section 12 of Chapter 23 of the Code of Judicial Procedure*

Section 12 of Chapter 23 of the CJP stipulates that it is not permitted during questioning to use unwarranted measures in order to elicit a confession or a statement of particular implication. Examples of such unwarranted methods are the use of knowingly false information, promises or hints of special treatment, threats, force or driving the suspect to the point of exhaustion. The wording of the provision applies to questioning but can be considered to express a more widely applicable principle (cf. SOU 1982:63 p. 139). It should, in my opinion, be taken into account in investigatory procedures intended to induce individuals to supply information to the police in situations which are



– to use the phrasing of the ECHR – “the functional equivalent of interrogation” (Allan, § 52).

The expression unwarranted measures is a general one and elastic. In earlier legal texts the expression has been taken to mean that “all unfair methods are forbidden” (Olivecrona, *Rättegången i brottmål enligt RB [Criminal trials pursuant to the Code of Judicial Procedure]*, 3rd. ed., p. 198). Even though this may seem imprecise, the provision embodies a value judgement that few are likely to oppose, which is that information may not be elicited from individuals through threats or coercion, nor by inducing them unduly to make statements that they would not otherwise have made.

The investigating authorities have claimed that when R supplied the incriminating information during the interview, he was under no coercion, the setting was relaxed and that the question of the hotel fire in Gävle had not been suggested to him. When the question was posed to R, which according to the information was worded more or less as “we have heard something about a fire and that you started it for someone ...?” he had, however, for over a year been subject to systematic grooming intended to induce him to answer exactly as he did.

This grooming, planned on the basis of the personal profile of R produced by a psychologist, included arousing R’s “avarice”, to use the wording of the document, in the form of desire for the life of luxury that the individuals who had wormed their way into R’s life were pretending to live. The instructions followed by the police officers/operators also included making sure that R felt that loyalty and frankness were important, while at the same time he was to understand that the information he supplied could be checked, in other words that he would be taking a risk if he lied. Finally it was made clear to R that the job he was being offered presumed that he was willing and able to commit unlawful acts.

In view of this, no appraisal of whether what R was exposed to was unwarranted or not can be restricted to the circumstances in which the employment interview took place and the way in which the questions were worded. The entire procedure, from the initial survey to the final interview must be taken into account. As has been shown, this means that for a long time R was subjected to carefully tailored, penetrating psychological and social influence. To subject a suspect to something like this is, in my opinion, not compatible with the value judgement that finds expression in Section 12 of Chapter 23 of the CJP.

#### *Records*

The operation undertaken by the NCID that was a central feature of the preliminary investigation was not fully documented in the files on the preliminary investigation nor was it included in the rest of the investigatory material. These records can be found in the NCID’s files. They should have been included in the dossier on the preliminary investigation.

*To sum up*

- Collectively the measures adopted constituted encroachment of the right to respect for private life laid down in Article 8 of the European Convention. According to the Convention, encroachment of this kind requires a basis in law that fulfils the fundamental demands of legal security. No such basis exists.
- The procedure meant that R's rights as a suspect were deliberately circumvented.
- The method adopted is incompatible with the value judgement enshrined in Section 12 of Chapter 23 of the CJP.
- The principles that apply to the maintenance of records during preliminary investigations were not fully complied with.

*Conclusion*

In the absence of statutory provisions on the kinds of measures adopted in respect of R, the legal situation may have been viewed as unclear. Generally speaking, however, this cannot be taken as a justification for a public authority to extend its powers. Where encroachment of the freedoms and rights of individuals is concerned, the rule is that what is not allowed is forbidden. Even though I am refraining, for the reasons stated initially, from assessing the actions of the individual officials involved, I am critical of the standpoints adopted by the authorities in this respect.

**Legislation needed**

The criminal investigation into this case was undertaken, other than from the legal viewpoint, in a professional manner. The records on file at the NCID make it easy to trace what was done and why. The decision to undertake the operation was made at a senior level. The prosecutor in charge of the investigation was continually informed of its progress and has subsequently assumed full responsibility for it. These are all indispensable requirements if advanced criminal investigation procedures are to be adopted. But they are not enough. In addition, the investigatory procedure is required to comply with the regulations laid down by law. These regulations must be formulated on the basis of generally defensible principles.

If methods of the kind used in this case are to be adopted, the questions they give rise should in other words be regulated by law. Only in this way can their principles be scrutinised in a democratic legislative process and the conclusions enshrined in the form of regulations that both public authorities and individuals can relate to.

The records show that the police assumed that R could be innocent. The measures adopted in such circumstances must seem acceptable, if it turns out that there are no grounds for suspicion. Legislation governing such measures should take this as its point of departure. This is also the import of the requirements "in accordance with the law" or "prescribed by law" in several

places in the European Convention, which refer not only to official statutes but also the rule of law.

The question of legal regulations to govern special investigatory procedures is the subject of a current enquiry. A copy of this adjudication is therefore being submitted to the Parliamentary Committee on Justice and the Ministry of Justice for their perusal. On the basis of the experience gained in my enquiry, there are reasons for the following to be taken into account during the legislative process.

The investigatory procedure dealt with here differs from infiltration in its usual meaning, which generally focuses on infiltration of factions or criminal groups. It involved instead approaching a suspect – in this context the word infiltration is misleading – and grooming him in order to acquire information that could be valuable for the investigation. Furthermore, police infiltration usually focuses on thwarting criminality that is taking place or on criminal intelligence intended to prevent crime. In this case it involved the prosecution of offences that had already been committed. These differences need to be taken into account when the need of investigatory procedures of this kind is considered. Generally speaking, interest in prosecuting for offences that have already been committed should probably not justify such far-reaching intervention as the prevention of criminal acts that are taking place or are imminent.

The appraisal made here means that currently it is not possible to use the investigatory measures adopted in this case lawfully. Today as well, the provision that came into force about the significant invasion of personal privacy that takes place without consent and involve surveillance of the individual's personal circumstances, second paragraph of IoG 2:6, raises obstacles to any survey of the kind undertaken of R. A related investigatory method is described in the case of the disappearance of the woman, which the Supreme Court found, as has been noted, included an unwarranted element and can be understood to state that central protective regulations on the conduct of criminal hearings had been set aside. What occurred in that case was not lawful either. There are reasons to assume that similar methods have been used in other cases as well, including those that have led to prosecution (cf. the report of the National Police Board inspection referred to above). Further light has to be shed on this to provide a broader basis for an assessment of whether and, if so, how this “investigatory concept” can be included in the regulations on criminal procedure.

Nevertheless, methods of this kind should not, in my opinion, be considered unless they are exceptionally important for investigations of very serious crimes. An additional requirement should be that they are only used when suspicion is very well grounded: there should be very little risk that the individual is innocent. Customary investigatory measures should have been tested without result and it must be likely that decisive information for the investigation will be acquired, in other words a needs analysis is required. In order to guarantee the rights of the suspect, methods of this kind should only be invoked within the framework of a preliminary investigation, with the maintenance of records and insight that this implies. This means that the

2012/13:JO1 BILAGA 10

prosecutor in charge of the investigation will be responsible for decisions and their implementation. This responsibility will also include careful consideration of the legal issues that can arise in each individual case before decisions are made, so that what takes place complies with current procedural regulations and does not encroach on the freedoms and rights of individuals to any greater extent than provided by law.

Criticism of a prosecutor responsible for the questioning of a juvenile suspect who did not have a defence counsel and of a police authority and the police officer in charge of the interrogation for errors in connection with the way it was conducted. Fair trial?

(Adjudication of *the Parliamentary Ombudsman Hans-Gunnar Axberger*, 28 October 2011, reg. no. 4608-2010)

*Summary of the adjudication: In this adjudication, which dealt with a seventeen year-old youth who together with some friends was suspected of having defamed a large number of girls of the same age, the main issue was entitlement to a defence counsel when being questioned by the police.*

*A number of circumstances – among them the age of the suspect, the nature of the evidence and the fact that statements made during questioning could be adduced as evidence, mean that all the questioning should have been undertaken in the presence of a defence counsel. A suspect is entitled to waive the presence of a defending lawyer, but if so this has to be stated unequivocally in a legally correct manner and proper records must be kept. The adjudication points out that, generally speaking, information obtained from questioning when no defence counsel has been present is given less weight as evidence.*

*Access to a defence counsel when being questioned by the police is one of the criteria for a fair trial laid down in the European Convention. The adjudication assesses whether this entitlement had been infringed. As some of the evidence consisting of information from the police interrogation was in practice rejected at the final court hearing, it is not considered that such infringement occurred.*

### **Background and complaint**

J.R., who will be referred to as J below and who was seventeen years old at the time, was charged together with five other youths for gross defamation as well as other offences. They were accused of having produced films of a kind that had been circulated on the Internet. Their contents consisted of pictures of a large number of girls of their own age together with captions that described them in grossly abusive sexual terms. J was sentenced by the district court on two charges of gross defamation to 45 hours of juvenile community service and ordered to pay a large amount in damages to the complainants. He appealed to the court of appeal, which rejected one of the charges of gross defamation. In the end he was sentenced to 20 hours of juvenile community service. In addition J was subject to an order for joint and several damages for a sum that according to the appeal court amounted to around SEK 200,000. The grounds given for this decision make it clear that the convictions were to a large extent based on information given when the accused were questioned by the police while they were in detention and which they had denied during the court hearings on the grounds that they had felt they were under pressure and that they wanted to be released.

During the court proceedings – after the verdict of the district court – J submitted a complaint about the Police Authority in the County of Halland to the Parliamentary Ombudsmen which included the following claim. He had agreed with a police officer named Klas Löfgren to go to the police station to answer some questions that Löfgren wanted to ask about his moped, which had been confiscated because it had been tuned. When he arrived at the police station he was placed instead in an interrogation room where another police officer, Ann-Charlotte Wiklund, began to question him about the films. He denied any involvement but was subjected to a great deal of pressure and then admitted that he did indeed know something about them. He was informed that he was suspected of a crime and was asked if he wanted a lawyer. He said he did and gave the name of the lawyer he would like. He was then locked into a cell for the night. On the following day he was questioned on two occasions by Klas Löfgren and again subjected to a great deal of pressure. There was no defence counsel present. He felt that the situation was threatening because he had been locked up with no contact with his parents and no access to a lawyer.

### **The enquiry**

After an initial review of the documents in the case, the police authority was asked to submit a statement. The response of the authority was submitted by the acting Chief Commissioner, Klas Johansson, and included information from the officer in charge of the interrogation, Inspector Ann-Charlotte Wiklund, and Sergeant Klas Löfgren. With regard to the circumstances surrounding J's arrival for questioning the police authority stated the following:

Both a memorandum drawn up by Police Sergeant Löfgren and J's own statement show that on the morning of 28 September 2009 J telephoned Löfgren and wanted to talk about his confiscated moped. It was then decided that J would come to the police station in Falkenberg after lunch.

After Löfgren had spoken to J he then remembered that J's name had been mentioned by other suspects in the investigation. Löfgren therefore contacted his superior, Detective Chief Inspector Ingvar Johansson, and then the prosecutor, upon which the prosecutor said that J was to be questioned as there were reasonable grounds for regarding him as a suspect. When J arrived at the police station he was placed in an interrogation room. After a while, Inspector Ann-Charlotte Wiklund entered the room and began to question J and that was when he was told that he was suspected of gross defamation.

Questioning is normally preceded by a summons unless there are grounds for detaining someone for interrogation. In the case in question, the information suggests that no summons to attend for questioning was issued at any time before J arrived at the police station to talk about his confiscated moped. When the prosecutor made the decision that J was to be questioned and informed that he was for good reason suspected of a crime, in a normal case J would have been summoned to attend, his legal guardians would have been informed and also summoned to attend and, if prompted by the circumstances, the guardians and the suspect would also be informed of the possibility of requesting the assistance of a public defence counsel from the very first interrogation. The police authority is unable to assess the correctness of the prosecutor's decision that on this occasion J was to be questioned and told that he was suspected of gross defamation.

The police authority considers that it is very important for suspects to be given every opportunity to exercise their rights. When someone who it is believed can provide information in a preliminary investigation is summoned to attend for questioning, misleading information may not be given to persuade them to come to the police station. In this case there is nothing to show that misleading information was used during J's telephone conversation with Löfgren to persuade J to come to the police station. Only after being contacted by Löfgren did the prosecutor decide that J should be questioned and informed that he was suspected of gross defamation.

On the basis of the information available, therefore, the police authority does not consider that J was deceived into coming to the police station to be questioned on suspicion of gross defamation. It is unfortunate that J has been given this impression.

According to the police authority there are no records to show when J's legal guardians were informed. Information provided by the authority shows, however, that his mother was present at the police station during or after the first interrogation and that she was then present at the police station from time to time. The police authority considered that Section 5 of the Act with Special Provisions on Young Offenders (AYO) had been complied with.

Nor, according to the police authority, were there any records to show what contacts had been made with the social services. The authority had been informed by the social services in Falkenberg that there was nothing to show that they had been involved in connection with the measures dealt with here concerning J.

In its summing up, the police authority pointed out that there were shortcomings in the records. The authority intended therefore to make sure that officers in charge of and involved in enquiries were informed in some appropriate manner of the importance of complying with the current provisions in the AYO as well as the requirement pursuant to Section 21 b of the Ordinance on Preliminary Investigations (OPI) to keep records of notification/summons to attend for questioning. It was also stated that the authority had decided on specific internal monitoring of investigations in which juveniles were suspects.

With regard to the appointment of a public defence counsel the police authority submitted the following:

On 28 September 2009 the prosecutor submitted a faxed request to Varberg District Court for the appointment of a public defence counsel for J. This request stated that J had been detained at 2.05 p.m. on 28 September 2009 and that he was to be questioned without delay. In addition, the prosecutor stated in the request that the public defence counsel should contact the investigating officer [...] as soon as possible and gave a telephone number to use. Varberg District Court approved the request and appointed the lawyer Lennart Johansson from Falkenberg to act as J's public defence counsel. According to information provided by Varberg District Court, the letter of appointment and the prosecutor's request were posted to Johansson on the same day, i.e. 28 September 2009. The police authority assumes that the district court had been in contact with Johansson before he was appointed to act as J's public defence counsel.

A memorandum written by the officer conducting the questioning during the first interrogation, Ann-Charlotte Wiklund, included the following:

When J came into the room on 9 September 2009, I informed him of the suspicion of gross defamation through circulating pictures of girls accompanied by derogatory captions. I told him that he was entitled to a defence counsel during the questioning. – I asked if we could get in touch with his mother as I felt she should be present while J was questioned. J did not think his mother needed to be there while he was being questioned. Nor did he feel that he needed any defence counsel. – He asked what the whole thing was about. I explained that it concerned Top Hoe’s films about the girls that had been made on the Internet and then circulated. He knew which films I was talking about but denied having anything to do with them. I then told him that a lot of the girls had identified him as one of those who had made the films. – J now wanted his mother to come. He also wanted a defence counsel to be present, upon which I telephoned the Chief Inspector who helped me to ring to arrange for one. – We then sat waiting for J’s mother and the defence counsel and during that time I made some entries concerning other cases on my computer. – After a while J began to talk about the matter. He said what I wrote down in the interrogation. Before I wrote anything down I asked him, however, “Is it OK for me to write down what you are saying as an interrogation?” This was not a problem. Yes I could, was his answer. He was calm but looked anxious and despondent. – He said that he knew who had made the films but that he had not himself been involved. – *The only thing* I asked J about when he had finished his account was which computer had been used when they made the films and which young men he mixed with most. – All the rest that was recorded is what he said of his own accord with no interruption and without any questions from me at all.

The factual content of the record of the first interrogation is of limited extent and reads:

[J] says that he knows who made the four films and that he was not himself involved. For instance it was [an identified individual] who made number four. He was one and there were four other lads.

The films were made on a computer stolen from Tånga school. The lads said that it had been stolen. This is what they said when J told them they would get caught for making the films, as the police can trace the IP-number of the computer used.

The people J sees most of are [three identified individuals].

In a memorandum the officer who conducted the second and third interrogation, Klas Löfgren, says that he made a number of attempts to contact the defence council who had been appointed for J. On the morning of the day following J’s detention, Löfgren contacted the prosecutor who was in charge of the preliminary investigation. The memorandum continues:

I gave the prosecutor the information I had been given about the defence counsel and the prosecutor said that we should question J. – As I have stated above, the information I had received earlier still applied, regarding the failure to make contact with the defence counsel and his failure to contact me. I told J about this on the way up from the police cells and also in my office before the questioning took place. – J said that the questioning could take place without the presence of a defence counsel. – He was not subjected to any pressure from me [...].

Before the third interrogation, which according to Klas Löfgren took place on J’s initiative, he again contacted the prosecutor responsible for the investigation. According to Löfgren, she decided that J should be questioned again and



J agreed to be interviewed without the presence of a defence counsel. This was also accepted by J's mother, according to Löfgren.

In view of what had been disclosed, the Public Prosecution Office were asked to submit a statement on the directives issued by the prosecutor responsible for the investigation to the police when she was informed that J was coming to the police station and what consideration the prosecutor had taken of J's need of a defence counsel and the measures she had therefore adopted. The response of the Public Prosecution Office was submitted by the Deputy Prosecutor-General, Kerstin Skarp, and it was accompanied by information from the prosecutor responsible for the investigation, District Prosecutor Gisela Sjövall, as well as from the on-call prosecutor Marie-Louise Eskilstorps, a district prosecutor, and the head of the local prosecution office in Halmstad, Chief District Prosecutor Anders Johansson.

When it came to the preparations for the interrogation with J, in substance the Public Prosecution Office endorsed Gisela Sjövall's assessment and the measure she adopted (see below). With regard to the need for a defence counsel for J, the response of the Public Prosecution Office included the following:

In the case in question the risk of collusion meant that it was not possible to ensure that a public defence counsel was appointed before the suspect J was questioned as investigation of the matter could have been jeopardised if the suspect and the suspect's guardian were given an opportunity to express a view on the question of defence and any possible desire as to who was to be appointed as a public defence counsel.

It was, in other words, necessary to delay raising the question of defence with the suspect and the suspect's guardian until the interrogation began. The crime (gross defamation) of which J was suspected was admittedly not a minor one but nor was the offence of as grave a nature as rape or robbery, for instance (cf. the Parliamentary Ombudsmen's Annual Report for 2008/09, p. 92 and the Parliamentary Ombudsmen's adjudication in case number 5493-2008). In my opinion, taken by and large, the circumstances meant that the prosecutor was justified in considering that it was possible to hold a brief introductory interrogation with the suspect without the presence of a defence counsel and therefore that there were no grounds for the appointment *ex officio* of a public defence counsel in that situation. This provided, of course, that the guardian or the suspect during the questioning did not request the appointment of a public defence counsel who was to be present during the interrogation. I cannot see that any circumstances have been disclosed that should have prompted the prosecutor to remind an experienced Detective Chief Inspector that contact should be taken with the prosecutor if the guardian of a young suspect or the juvenile himself requests the presence of a defence counsel while being questioned.

When during the interrogation resulting from the directive the suspect requested the presence of a defence counsel, the interrogation should, therefore, have been interrupted by the officer in charge and the prosecutor contacted. According to the records, no real interrogation of J took place. When questioned, the suspect J merely denied his own involvement and gave some brief information about what others had done. After the interrogation the prosecutor more or less immediately submitted a request to the court for the appointment of a public defence counsel.

One of the documents provided by Gisela Sjövall contained supplementary information. It read as follows.

On the basis of information disclosed by another perpetrator when questioned, it became clear that there were good grounds for suspecting J of gross defamation through his participation in films 3 and 4. My assessment was there was a great risk of collusion as several other individuals could also be suspected of participating in one or more of the films. My recollection today is that through contact with the investigating officer I was informed that J was going to come to the police station voluntarily at lunch time. I do not know whether or not any summons had been sent to J before this. Instead of ordering that J should be brought to the police station for questioning I decided that he should be notified that he was suspected of gross defamation and questioned briefly. This instruction was an oral one. As Chief Inspector Ingvar Johansson was in charge of the investigation and has long and thorough experience that includes dealing with juvenile offences I saw no reason to place any particular emphasis on the provisions of Section 5–7 of the Act with Special Provisions on Young Offenders. My assessment when it came to J's need of a public defence counsel was that it was not evident that he had no need of a defence counsel. I considered, however, that there was a great risk of collusion as there were other individuals who could be suspected of involvement in one or more of the four films. In my opinion, it was important to enable them to be questioned before they had any chance of influencing the investigation by talking to each other. In this situation I considered that it would be prejudicial for the investigation to submit an application for a public defence counsel before J had come to the police station and notified that he was suspected of a criminal offence. There would then have been a major risk that he would not only have failed to attend but also could have contacted others who were involved. I therefore came to the conclusion that the application for a public defence counsel should not be submitted until J had been informed that he was a suspect and had been questioned briefly. As far as I can recollect, I first had contact with Klas Löfgren when I was informed that J was coming to the police station and that I then had several contacts with Ingvar Johansson in which I informed him about my assessment. At lunch time I then handed the case over to the duty prosecutor for the day.

Anders Johansson notes among other things that “the introductory questioning when notification of the suspicion took place” lasted for more than an hour and that this had obviously not been the prosecutor's intention but she had merely wanted J to be informed that he was a suspect and then asked some initial questions in the presence of a defence counsel. Anders Johansson also stated that in view of what had transpired in this and other cases, the police authority in the County of Halland and the Public Prosecution Office in Halmstad had jointly agreed to review the routines for dealing with juvenile offenders so that the rights of suspects to defence counsel and the implementation and documentation of prosecutors' directives could be dealt with appropriately by both the police and prosecutors.

J was offered an opportunity to submit a rejoinder to the statements submitted by the authorities.

#### **Legal provisions, etc.**

*Obligation to submit to questioning by the police etc.*

It is a civic duty to submit to being questioned by the police (see Section 6 of Chapter 23 of the Swedish Code of Judicial Procedure – CJP). There is no

requirement to contribute to an investigation. An individual is, in other words, required to attend in order to be asked questions but not to answer them.

There is no provision that explicitly states that individuals suspected of crimes are entitled to remain silent and do not have to provide information that could incriminate them. But that such a right exists is, however, one entailment of the European Convention, about which more below.

Apart from the provision in the first paragraph of Section 5 of the OPI, which lays down that summons to attend for questioning shall normally be issued in good time, there are no special regulations on how summonses should be issued. They can therefore be either oral or written. Section 7 of Chapter 23 of the CJP states that those who fail to obey a summons without a valid excuse may be taken into custody for questioning. The same provision stipulates that those deemed able to impede an investigation by removing evidence etc. may, on certain conditions, be taken into custody for questioning without prior summons. In addition, there is a possibility of making individuals accompany a police officer to assist in an investigation, CJP 23:8.

Those questioned are not required to stay for longer than six hours, provided that they cannot be suspected of a criminal offence, when the period may be extended to twelve hours, provided that this is of extraordinary necessity, CJP 23:9.

Section 17 of the OPI lays down that particular pains shall be devoted to planning an interrogation, if the individual to be questioned is under eighteen years of age and suspected of a criminal offence, so that no risk of harming the juvenile may arise. Special care should be taken to ensure that the interrogation does not attract attention, nor may it probe more deeply than the circumstances require.

Section 12 of Chapter 23 of the CJP stipulates that it is not admissible to use unwarranted measures in order to extract a confession or a specific statement. The examples of unwarranted measures include the use of knowingly false information, promises or hints of special treatment, threats, coercion or questioning to the point of fatigue.

#### *Notifying guardians, custodians, etc.*

When someone under the age of eighteen is suspected of a crime their parent or guardian or anyone responsible for their care and upbringing as well as any individual who plays a formative role in relation to the juvenile must be informed immediately. They must also be summoned to attend any interrogation of the young person. However neither the information nor the summons is required if it can be prejudicial for the investigation or there are any other grounds to the contrary. (See Section 5 of the AYO.) The intention is that those who have relationships of this kind to the suspects will be informed when an investigation is taking place and therefore better able to discharge their responsibilities as caregivers. (cf. Thunved, Clevesköld & Thunved, *Samhället och de unga lagöverträdarna [Society and young offenders]*, 4<sup>th</sup> ed., p. 110). This provision does not mean that the caregiver needs or is entitled to be present in the interrogation room when the young person is ques-

tioned (op. cit.). Compliance is also required with the second paragraph of Section 3 of Chapter 1 of the CJP, which stipulates that defence counsel for those under the age of eighteen are appointed by the individuals who have custody of them, see below.

A record should be kept of notifications and summonses. This adheres to the general principles that apply to the requirement of public authorities to keep records and is also, in the case of Section 5 of the AYO, stipulated in Section 21 b of the OPI (see also Section 20 in the same statute that lays down when and where measures adopted during the investigation are to be recorded).

*Informing boards of social welfare etc.*

When someone who has not yet reached the age of eighteen is reasonably suspected of a criminal offence for which a prison sentence can be awarded, the board of social welfare has to be informed without delay, AYO 6. When the young person is being questioned a representative of the social services must be present if possible and if not prejudicial to the investigation, AYO 6. In principle the intention here is the same as in the case of parents or guardians, i.e. that the board of social welfare should be informed when an investigation is taking place and will therefore be better able to discharge its responsibilities (for further details see the work by Thunved, Clevesköld & Thunved cited above, p. 112 ff.)

Section 6 of the AYO stipulates that a record must be kept of the measures adopted by the police authority (see also Section 20 of the OPI).

*The right to defence counsel*

Section 3 of Chapter 21 of the CJP stipulates that a suspect is entitled to the assistance of a defence counsel that he or she appoints. If the suspect is under the age of eighteen, the defence counsel is appointed by the person who has custody of him or her. This means that the parent or guardian has to be involved in matters concerning the right of a juvenile to a defence counsel (cf. the Prosecutor General's guidelines 2006:3, p. 23).

In certain circumstances a public defence counsel must be appointed, see Section 3a of Chapter 21 of the CJP. In such circumstances the individual responsible for the investigation has to inform the court to which the case pertains of this fact and the court then has to deal with the appointment, CJP 23:5 & 21:4, second paragraph. If the suspect is under eighteen, a defence counsel has to be appointed unless it is evident that he or she has no need of one, AYO 24. It is the court that decides who is to be appointed: if the suspect has proposed someone who is eligible for appointment this person shall be appointed unless there are special grounds for not doing so, CJP 21:5 second paragraph.

Section 12 of the OPI states that anyone notified that he or she is reasonably suspected of a crime is to be informed of their right to the assistance of a defence counsel during the preliminary investigation and that in certain circumstances a public defence counsel can be appointed.

If the suspect requests the provision of a public defence counsel, this request must be submitted to a court for appraisal according to the provisions referred to above, irrespective of what assessment the person in charge of the investigation makes of whether this is necessary. The request has to be submitted immediately (see the Prosecutor General's guidelines 2006:3, p. 23 and the references there).

In a number of cases in recent years the Parliamentary Ombudsmen have expressed criticism of interrogations concerning juveniles without a defence counsel being present. The Parliamentary Ombudsman's adjudication of 9 April 2010 (reg. no. 3741-2008) concerned a seventeen-year-old youth who had been arrested for assault. During the preliminary questioning the suspect stated that he wanted a certain lawyer but agreed to continue the interrogation without this lawyer being present. The Parliamentary Ombudsman made the following general observation:

Even if a suspect says that questioning can take place without a defence counsel, the person in charge of the investigation must make an assessment on objective grounds that this is the case. This assessment cannot therefore be left to the suspect [...].

The Parliamentary Ombudsman expressed severe criticism of the fact that no defence counsel was present during the preliminary questioning and grave criticism of the fact that this was also the case during the following interrogations.

The Parliamentary Ombudsman's adjudication of 17 December 2010 (reg. no. 5493-2008) concerned a sixteen-year-old youth suspected of the aggravated rape of children. When he had been notified of the crime of which he was suspected, the youth said that questioning could take place without a defence counsel but that he wanted one if the case came to trial. The Parliamentary Ombudsman pointed out that this assessment cannot be left to the suspect or parent or guardian and included the following observation:

It is the responsibility of the individual in charge of the preliminary investigation to consider and to issue directives about what is required with regard to the need of a public defence counsel. It is of course important for anyone in charge of an investigation to take pains to be explicit when directives are given before an impending interrogation. Records should be kept of such directives. [...]

In view of the fact that the investigation was dealing with a very serious crime it was, in my opinion, wrong to question A.K. thoroughly without a public defence counsel being present. Instead when this interrogation took place, A.K. should, in the way that the [leader of the investigation] states was intended, merely have been notified that he was suspected of a crime and asked whether or not he admitted it and also about a defence counsel. More detailed questioning would then have had to wait until the following day, when a public defence counsel could attend.

#### *Fair trial*

The *European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms* (the European Convention) has the force of law in Sweden. According to Article 6 everyone accused of a criminal offence is entitled to a fair trial. As a result of

the praxis that has developed in the European Court of Human Rights (ECHR), this concept comprises a number of entitlements and principles. Since 2011 a provision on fair trial is also included in the stipulations in the Instrument of Government on fundamental freedoms and rights (Article 2:11 second paragraph).

One of the principles that the concept of fair trial comprises is that the suspect need not contribute to an investigation by making admissions or providing incriminating material (Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis [Human rights in European praxis]*, 3<sup>rd</sup> ed., p. 247). The right to a defence counsel is laid down specifically in Article 6 (6.3 c), which says that everyone has the right to defend himself through legal assistance of his own choosing or, if he does not have sufficient means to pay for legal assistance, to be given it free when the interests of justice so require.

The right to a fair trial applies through the entire procedure, from the preliminary investigation to the court hearing and the verdict. Appraisals of whether there has been infringement of the right to a fair trial should, according to the praxis of the ECHR, be based on the judicial process in its entirety, which means that a shortcoming at one stage can be compensated in another. The right to a defence counsel is therefore one among many elements in the concept of a fair trial. This assertion is borne out by *Imbrioscia v. Switzerland* (judgment issued on 24 November 1993, application number 13972/88, §§ 36–38).

There are a number of cases from the ECHR in which the complaints have involved interrogations undertaken without access to a defence counsel. Their outcomes show that if a subsequent conviction is based on statements made in such circumstances, this may, depending on the circumstances in other respects, constitute an encroachment of the right to a fair trial. One case of particular interest is *Salduz v. Turkey* (judgment issued 27 November 2008, application number 36391/02).

At the time Salduz was a seventeen-year-old youth arrested by the Turkish police on suspicion of having participated in an unlawful demonstration in support of an organisation that was forbidden in Turkey and of having hung an illegal banner from a bridge. He was initially apprised of his right to remain silent and at the same time it was made clear that he would later have the possibility of being assisted by a lawyer. In the police interrogations that followed, Salduz, who lacked the assistance of a defence counsel, made a number of admissions which he withdrew when he came before the examining judge. He was later sentenced by a court to a prison sentence of two and half years. A substantial proportion of the evidence consisted of the statements he had withdrawn. In its first ruling the ECHR found that Turkey was not in breach of Article 6.3 c. At the request of Salduz the case was taken up again in a larger court, the Grand Chamber. In its new judgment the court described the general principles that should be applied. It was pointed out, among other things, that a suspect is often in a particularly vulnerable position in the initial stages of a criminal investigation. In most cases this can only be compensated for by the assistance of a lawyer whose task includes helping “to ensure respect for the right of an accused not to incriminate him-

self (§ 54). The court went on to state that “Early access to a lawyer is one of the procedural safeguards to which the Court will have particular regard when examining whether a procedure has extinguished the very essence of the privilege against self-incrimination” (§ 54). Its reasoning led to the following conclusion:

Against this background, the Court finds that in order for the right to a fair trial to remain sufficiently “practical and effective” [...] Article 6 § 1 requires that, as a rule, access to a lawyer should be provided as from the first interrogation of a suspect by the police, unless it is demonstrated in the light of the particular circumstances of each case that there are compelling reasons to restrict this right. Even where compelling reasons may exceptionally justify denial of access to a lawyer, such restriction – whatever its justification – must not unduly prejudice the rights of the accused under Article 6 [...]. The rights of the defence will in principle be irretrievably prejudiced when incriminating statements made during police interrogation without access to a lawyer are used for a conviction (§ 55).

In this case the judgment of the ECHR can be summarised as follows. Salduz had been denied the assistance of a defence counsel when he made the statements that were used in evidence against him. This could not be justified. The statements were admittedly evidence against him. His situation had undoubtedly been affected negatively by the restriction of his access to a defence counsel while being questioned. These shortcomings could not be remedied during the later stages of the proceedings. The court concluded by taking note of Salduz’s age and emphasised the fundamental importance of providing juvenile detainees with access to a lawyer. To sum up, “the absence of a lawyer while he was in police custody irretrievably affected his defence rights (§ 62).

In its praxis the ECHR shows that it considers that a suspect can waive his rights according to the Convention and will then have to face the consequences. In this context the court has pointed out that neither the letter nor the spirit of Article 6 prevents individuals from waiving their rights, but has emphasised at the same time that such a waiver *must not run counter to any important public interest, must be established in an unequivocal manner and must be attended by minimum safeguards commensurate to the waiver’s importance.* (*Panovits v. Cyprus*, judgment issued 11 December 2008, application number 4268/04, § 68).

This case also concerned statements made by the suspect after he had been informed of his right to remain silent but had no access to a defence counsel. Like Salduz, Panovits was seventeen years old when he was questioned by the police. Here the ECHR gave a more detailed account of the particular considerations required when a juvenile is accused of a crime, one of them that being particular stringency is needed if a waiver of the rights afforded by the Convention is to be accepted:

The Court considers that given the vulnerability of an accused minor and the imbalance of power to which he is subjected by the very nature of criminal proceedings, a waiver by him or on his behalf of an important right under Article 6 can only be accepted where it is expressed in an unequivocal manner after the authorities have taken all reasonable steps to ensure that he or

she is fully aware of his rights of defence and can appreciate, as far as possible, the consequence of his conduct. (§ 68, see also § 67)

### **Appraisal**

#### *Notifications and summonses*

The documents in this case do not reveal when J's parents were informed. It is, however, clear that this had taken place when the questioning began. There is nothing to suggest that the social services were involved in the prescribed manner. The current regulations on notifications and summonses to the parents or guardians and to the social authorities were not therefore complied with.

The prosecutor, whose role was to direct the investigation, had issued instructions that a young person was to be questioned and notified that he was suspected of gross defamation. It is the police force, ultimately its senior officers, who are responsible for ensuring that the prosecutor's instructions result in appropriate measures and that these are carried out in a correct manner and by qualified personnel (cf. the Parliamentary Ombudsman's adjudication of 24 August 2011, reg. no. 4217-2010). This responsibility also includes – without detailed instructions from the prosecutor in charge of the investigation – making sure that routine measures take place such as notifications and summonses as laid down in Sections 5–7 of the AYO. It is, in other words, the police authority in Halland that merits criticism for the fundamental shortcomings that arose in this respect.

#### *The initial measures*

The actions of the investigating officers in relation to J were initiated when J contacted the police to ask for information about his moped. He then agreed with a police officer that he would come to the police station to discuss this. According to the statement from the police authority, the police officer subsequently remembered that J figured in a preliminary investigation concerning gross defamation. The district prosecutor in charge of this investigation, Gisela Sjövall, was therefore informed that J was going to come to the police station. Gisela Sjövall issued instructions that J should be informed that he was suspected of the crime of gross defamation and should be questioned briefly.

As Gisela Sjövall points out in her statement to the Parliamentary Ombudsman, there were grounds for taking J to the station in custody without any preceding notification. This could have caused J more distress and I cannot, therefore, consider that the circumstances surrounding his appearance at the police station impaired his legal rights. From the perspectives that the police have to take into account – among them Section 17 of the OPI, which requires them to ensure that an interrogation does not attract attention – I can even have some understanding of the way in which they took time by the forelock, as it were. Nor can I see anything to indicate that the police attempted to catch J “off guard”. The fact that the police never informed J of



the planned interrogation means, however, that he was left with the belief that the subject to be discussed was his moped. From this point of view it was predictable that J was going to feel that he had been deceived.

Now, after the event, I consider that this procedure was inappropriate. Partly because a public authority must always take great pains to behave in a straightforward and trustworthy manner, partly because it was probably one of the reasons why things went wrong. The normal procedure, as indicated by the police authority in its statement to the Parliamentary Ombudsman, would have been to plan the interrogation and notify or fetch the suspect while at the same time considering what information was to be disclosed and preparing for the appointment of a public defence counsel. This is not how things worked out here and it is difficult to rid oneself of the suspicion that, to some extent at least, this stemmed from the improvised actions of the police.

#### *The first interrogation*

The prosecutor in charge of the investigation has stated that she issued a directive that initially J was merely to “questioned briefly”. Afterwards a request for the appointment of a public defence counsel was to be submitted. The head of the District Prosecution Office described this as a “notification interrogation”, i.e. when notification is given about the suspected offence and the suspect offered an opportunity to express a standpoint and whether or not they want a defence counsel. However, according to the records, the interrogation lasted for more than one hour. The statement of the officer conducting the interrogation makes it clear that she was well aware of J’s right to a defence counsel. She also interrupted the interrogation when J, once he realised what the subject was, wanted his mother to be informed and the presence of a lawyer. According to the officer’s own account, the two of them then remained sitting in the room where the questioning was taking place waiting for J’s mother and the lawyer, upon which J began spontaneously to relate everything he knew about the crime that was being investigated. She entered this information in the record of the interrogation after first having asked J if she was allowed to do so.

In view of this, I would first like to stress that an interrogation should have formal limits. If it has been interrupted, it should naturally not then continue in the form of an unstructured conversation. If the suspect discloses information outside the interrogation, this must not be entered into the records. If the information is of interest for the investigation, a separate record should be made, in for instance the case notes that form part of the investigation dossier – irrespective of whether the suspect agrees or not.

Secondly, I note that the contents of the record of the interrogation deal predominantly with the only matters that the officer involved, according to the statement she submitted as part of the Parliamentary Ombudsman’s enquiry, asked specific questions about after the official part of the interrogation had been interrupted (“which computer had been used, when the films were made and which youths he mixed with”). The information contained in the

record of the interrogation does not appear, in other words, to be only or perhaps even mainly the kind of thing that J stated spontaneously.

In view of this, the officer conducting the interrogation, Ann-Charlotte Wiklund, merits criticism for her continuation of the interrogation in point of fact after it had been interrupted and her lack of respect for J's right to the assistance of a defence counsel. The prosecutor in charge of the investigation, who gave instructions that the interrogation should be brief and that a defence counsel should be appointed, cannot in my opinion be criticised for what in all essential respects seems to have been a blunder by the officer carrying out the interrogation.

*The right to defence counsel: certain general conditions*

Anyone who while being questioned is told that he or she is reasonably suspected of a criminal offence must at the same time be informed of their right to the assistance of a defence counsel during the investigation. Even if a suspect states that questioning can be carried out without the presence of a defence counsel, the official in charge of the investigation has to assess on objective grounds whether or not this is the case (see the adjudications of the Parliamentary Ombudsmen cited above).

The primary intention of entitling a suspect to a defence counsel at an early stage in a criminal investigation is to make sure that lack of knowledge of the investigatory procedure or the legal provisions will not leave them at the mercy of the police or prosecutors but that they will be provided with access to the kind of information that will enable them to take full advantage of their rights. This means that the suspect must have access to a defence counsel. On the other hand, it does not automatically mean that a defence counsel has to be present when the suspect is questioned.

During the criminal investigation and trial, however, the defence counsel plays a more extensive monitoring role. Compliance with the rules of procedure that guarantee the legal rights of suspects is normally enhanced if it is scrutinised from their perspective. It is therefore in the interest of justice for defence counsel not only to assist suspects with information and advice but also to be present when they are questioned and evidence is gathered in other ways.

*J's right to a defence counsel*

A public defence counsel must be appointed for a suspect under the age of eighteen, unless it is obvious that there is no need for one. The accusations levelled against J were serious ones. He ran the risk not only of a penalty but also of being ordered to pay a large amount in damages. The criminal investigation was relatively extensive with a number of suspects and a large number of aggrieved parties. In view of this, the circumstances left no scope at all for the view that no defence counsel was needed. On the contrary, it was clear that the legal provisions required the appointment of a defence counsel for J. This is also the assessment made by the prosecutor in charge of the investigation. In principle, therefore, in this situation the appointment of a defence

counsel was required, irrespective of how the suspect was going to react to the accusation. This is also what was arranged after the first interrogation.

When, before a preliminary interrogation, a suspect is already considered to need a defence counsel, it will also normally be necessary for the lawyer to be present at this interrogation (provided it is not restricted to notifying the suspect of the charge and a few brief questions, see above). In this case the suspect was a juvenile, which in itself enhances the need for a defence counsel. The nature of the evidence was in many ways complicated and included for instance appraisal of whether the suspects acted “jointly and in concert”, which means that the information given by the suspects early in the investigation before they have any awareness of what the other suspects have said, is of great importance. When, as here, it can be foreseen that the statements made under questioning may be adduced as evidence in a court of law, it is particularly important – even from a general point of view – for them to be made in ways which are legally secure. As pointed out in the commentary on the CJP, the need of a defence counsel is not smaller during the first interrogation with a suspect but rather the opposite (Fitger, *Rättegångsbalken [The Swedish Code of Judicial Procedure]*, [www.nj.se/zeteo](http://www.nj.se/zeteo), Chapter 23, Section 5). In my opinion, given these circumstances, there can be no doubt that the attendance of a defence counsel was required at all of the sessions when J was questioned.

The circumstances of the first interrogation have been assessed above. When it comes to the second and third interrogations, neither the Prosecution Agency nor the prosecutor in charge of the investigation have commented in the course of the Parliamentary Ombudsman’s enquiry on why they took place without a defence counsel. On the other hand, the police officer who carried out the questioning, Klas Löfgren, has submitted a memorandum accounting for the measures adopted and his considerations. In it he states that J and, prior to the third interrogation, also his mother agreed that questioning could take place without a defence counsel. Before the second interrogation the police, according to Löfgren, tried to contact the defence counsel without success. His description also reveals that nevertheless it was decided to carry out the interrogation. Löfgren therefore went to the police cells to fetch J. On their way to the interrogation room he explained to J that it had not been possible to contact his defence counsel and then J is said to have agreed to be questioned all the same. Before both interrogations Löfgren contacted the prosecutor in charge of the investigation, who, according to him, said that they could take place without a defence counsel, in the second instance subject to J’s agreement.

The reason for continuing the interrogations without a defence lawyers seems therefore to have been that it was considered appropriate and that J and, at the third interrogation, his mother had agreed to this. One requirement for it to be acceptable to carry out an interrogation without a defence counsel in a case of this kind is that the suspect and his or her parent or guardian has waived the right unambiguously and in a legally secure and well documented manner (see also the Prosecutor General’s guidelines 2006: 3, p. 23, which stress how important it is for the prosecutor to ascertain that the suspect has

understood the significance of the provision of Section 12 of the OPI). The discussions with J and his mother described by Klas Löfgren do not meet these requirements.

My enquiry also discloses that already when J was informed of the suspicion he declared that he wanted a lawyer to be present. Nothing, not even the note in the record of the third interrogation (“J states that it is OK to hold the interrogation without the presence of a defence counsel”) suggests that he had changed this basic standpoint. What has been revealed in these respects is not incompatible with J’s assertion that he felt he was under pressure to do what the police told him to. It would appear to be impossible to rule out that J and his mother felt that they had no other choice than to go along with the interrogation that the police wanted to conduct.

It is difficult to draw any other conclusion than that the investigating officers – who do not seem to have considered that the presence of a defence counsel would have served any useful purpose – underestimated the importance of a defence counsel for the legal proceedings in their entirety. There are therefore grounds for maintaining that it was not in the best interests of the investigation to conduct this interrogation without a defence counsel, as, generally speaking, the outcome is that anything disclosed is given less weight as evidence, which was in this case confirmed in the court hearings.

The interrogations should not, therefore, have been conducted in the way they were. According to Klas Löfgren, the prosecutor in charge of the investigation agreed to their taking place without a defence counsel. However that may be, as she was in charge of the investigation Gisela Sjövall was responsible for ensuring that J’s rights were respected and that the investigation was conducted in a legally secure manner (cf. the second paragraph of Section 1a of the OPI). When her intentions regarding the first interrogation had had no impact, she should have made sure that J – in accordance with the legal assessment she herself had made – was assisted during the following interrogations in the way he wanted and was entitled to. It is therefore Gisela Sjövall who merits criticism for the grave errors made when J, while deprived of his liberty, was questioned repeatedly without the assistance of a defence counsel.

#### *The right to a defence counsel according to the European Convention*

The principles laid down in the Swedish procedural regulations about the rights of a suspect to a defence counsel were not therefore complied with. As can be seen from the account of the legal provisions the right to a defence counsel when being questioned by the police is a fundamental element in the right to a fair trial according to the European Convention. Appraisal of J’s complaint about the criminal investigation also comprises, therefore, assessment of whether his rights according to the Convention were infringed by the errors that were committed.

In certain earlier judgments the ECHR has ascribed a somewhat restrictive content to the right to a defence counsel. Here the stipulations of the Convention seem to have been limited to the suspect not being refused the right to a

lawyer (see *Imbrioscia* [cited above] and *Brennan v. United Kingdom* [judgment issued 16 October 2001, application no. 39846/98]). In more recent judgments the construction given to the requirement is that the accused must have access to a lawyer. In *Salduz* [see above] the main rule is construed as meaning that “access to a lawyer should be provided as from the first interrogation of a suspect by the police”. The far-reaching demands laid down by the court for accepting that a suspect has waived this right also mean in practice that the authorities investigating crimes must ensure that a suspect has access to a lawyer, unless they can show that he or she pursuant to the prescribed requirements has relinquished this right. One of the basic principles of the Convention is, moreover, that the rights guaranteed must be practical and effective. For those deprived of their liberty who are to be subject to judicial questioning the right to a defence counsel can have no practical significance, if the authority investigating the crime does not act to ensure that this right may be exercised.

According to the European Convention, therefore, the rights of someone suspected of a criminal offence mean that the authority investigating a crime is required to ensure that the suspect has access to a defence counsel. This is also how the Convention has been interpreted in the proposal on the right to a lawyer in criminal proceedings which is currently being dealt with in the EU (see Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the right of access to a lawyer in criminal proceedings and on the right to communicate upon arrest, 8 June 2011 COM(2011) 326 final, Article 3).

This requirement does not mean that a defence council must be present during questioning: what is decisive is whether the authority investigating a crime has ensured before the interrogation that the suspect has been provided with legal assistance, provided that he or she has not waived this right in the manner described above. As has been shown by the praxis of the ECHR, in addition waivers by juveniles can only be accepted if the authorities have previously taken all reasonable measures to ensure that these juveniles are fully aware of their rights and can as far as possible assess the consequences of what they are doing (*Panovits*, § 68, cited above). In practice this can probably be taken to mean that a juvenile suspect must have had access to some form of legal assistance before he or she can be interrogated without a defence counsel.

It has been established that during the time he was in police detention, in which three interrogations took place, J was never provided with access to a lawyer. The information submitted by the authority investigating the crime does not show that J waived his right to a defence counsel as required by the European Convention. His rights in this respect were not therefore respected.

#### *Fair trial?*

In the interpretation of the Convention espoused by the ECHR, the defence counsel has the important task of ensuring respect for the rights of suspects to remain silent and not to incriminate themselves. In this case J was neither provided with access to a defence counsel nor, as far as has been revealed,

informed of his right to remain silent. The fact that as a detained juvenile he was in a particularly vulnerable position when he was subjected to interrogation is, from the point of view of the Convention, aggravating. There are other circumstances as well that indicate that the infringement of the Convention that occurred was so fundamental that it also encroached on J's right to a fair trial.

The praxis of the ECHR also makes it clear that appraisal of encroachment on the right to a fair trial is to be based on the legal proceedings in their entirety, which means that shortcomings at one stage can be remedied in another. In other words, the entire legal process has to be taken into account.

The preliminary investigation resulted in six youths being charged for involvement in the production and circulation of one or more of the films concerned. The evidence consisted of statements made by the youths when questioned. According to the judgment issued by Varberg District Court on 6 April 2010 (case no. B 2580-09), only one of these interrogations took place in the presence of a defence counsel. The court considered, as is made clear in the grounds given for its judgment, that this did not meet the desired requirements, but nevertheless found reasons for relying on the statements made during the interrogations.

J was convicted, despite his plea of not guilty, of one charge. The grounds cited were that he had given the police a detailed account of his involvement and his words were confirmed by statements by two of the other accused. He was also found guilty on one of the other charges. Here, however, J admitted that he had been present and that he had also written a text that was later included in the film in question. The police interrogation was not cited specifically concerning this charge.

J appealed to the Court of Appeal for Western Sweden, which, under the heading *Premises for the Court of Appeal's deliberations*, included the following in its judgment (issued 1 October 2010 in case B 2111-10):

As [...] revealed in the judgment of the District Court questioning was conducted by the police in several cases without the presence of any defence counsel. Basing a conviction on statements made by the suspect when questioned by the police could involve infringement of the right to a fair trial pursuant to Article 6.1 of the European Convention if his or her rights pursuant to the Convention have not been respected. According to the article cited, the right to a fair trial is considered for instance to include the right of the suspect to remain silent, refuse to make a confession or provide any incriminating information (see for the instance the judgment of the ECHR [...] in the case of *Panovits v. Cyprus*).

In addition, the Court of Appeal is able to determine that it has not been made clear if the officer conducting the questioning ensured that each of the accused, who were all under the age of eighteen, understood that they were entitled to remain silent. There are therefore grounds for considering whether the interrogations with them were conducted in a manner that is compatible with Article 6 of the European Convention. On these premises alone, the Court of Appeal considers that the statements made during questioning by the police should be afforded less weight than concluded by the District Court.

The Court of Appeal acquitted J on one of the two charges in which the evidence was based in essence on the police interrogations. The court considered

the value as evidence of the admissions he had then made was low and referred, for instance, to the fact J had made these admissions in interrogations where he had no defence counsel. The statements which the court did take into consideration included J's information that he felt under pressure to confess and also that he did so in order to be released and at the urging of his mother, who said that the other youths had been released. He was, on the other hand, also found guilty by the Court of Appeal of the other charge. Here the evidence was the admission he had made to the court.

The infringement of J's defence rights that occurred during the police investigation seem, therefore, to have been remedied during the closing stages of the proceedings, in the appraisal of the evidence made by the Court of Appeal. On the basis of all that has been revealed in my enquiry I therefore consider that there has been no infringement of the right to a fair trial pursuant to Article 6 of the European Convention.

*To sum up*

The current regulations on *notifications* and *summonses* to parents or guardians and to boards of social welfare were not complied with. The police authority is responsible for ensuring that routine measures of this kind are executed correctly. The police authority in the County of Halland is therefore criticised for the fundamental shortcomings that occurred in these respects.

*The initial measures.* It was inappropriate but not unlawful to allow J to come to the police station in the belief that he was going to be informed about his moped, when the intention was to question him about a crime.

*The first interrogation* was terminated once J had requested a defence counsel. The officer conducting the interrogation, Ann-Charlotte Wiklund, continued to discuss the investigation with him and to ask questions about it. Ann-Charlotte Wiklund is criticised for her de facto continuation of the interrogation and her lack of respect for J's right to the assistance of a defence counsel.

*The right to a defence counsel – some general conditions.* Even if a suspect says that questioning may take place without a defence counsel, those in charge of investigations must assess on objective grounds whether this is the case. The main intention of entitling a suspect to a defence counsel at an early stage of a criminal investigation is to ensure that he or she is not placed at a disadvantage in having less information than the police or prosecutor. The defence counsel also has a more extensive role in monitoring the investigation and the court hearings. Typically this means that the defence counsel should be present during interrogations. A suspect can waive this right. This should be declared unequivocally and in a legally secure manner: a record should also be made.

*J's right to a defence counsel.* Defence counsel do not always have to be present when the suspect is questioned. J was, however, a juvenile. The nature of the evidence was complicated and it could be foreseen that statements made during questioning could be adduced as evidence before a court of law. Neither J nor his parents had waived the right to legal assistance in an accept-

able manner. These are some of the reasons why all the interrogations of J should have taken place in the presence of a defence counsel. Nor was it in the best interests of justice to undertake the questioning without a defence counsel, as the statements then made could only be ascribed limited value as evidence. The prosecutor in charge of the investigation is criticised for the grave errors that were made.

The *European Convention* lays down that *the right to a defence counsel* at a police interrogation is a fundamental element in the right to a fair trial. This comprises a de facto requirement that a suspect is given access to legal assistance. This requirement was not met when J was questioned. An individual may waive a right laid down in the Convention but then special conditions apply, which were not fulfilled in this case.

A number of circumstances indicate that J's *right to a fair trial* was infringed. The assessment of whether or not this is what happened has to be made, however, on the basis of the judicial proceedings in their entirety. The Court of Appeal acquitted J on the two charges where the evidence was based in essence on the police interrogations. The court considered that the statements made during questioning had little value as evidence and one of the reasons given was that they were made during interrogations where no defence counsel was present. The infringement of J's defence rights that seems to have taken place was therefore remedied in the final stages of the proceedings. For this reason there was no breach of the right to a fair trial pursuant to Article 6 of the European Convention.